

Nina Sandberg

Evaluering av OT i Akershus:
Organisering, ressursbruk, resultater

NIFU skriftserie nr. 16/98

NIFU - Norsk institutt for studier
av forskning og utdanning
Hegdehaugsveien 31
0352 Oslo

ISSN 0808-4572

Forord

Med denne rapporten fullføres arbeidet med prosjektet "Evaluering av Oppfølgingstjenesten i Akershus", initiert og finansiert av Utdanningsdirektøren i Akershus fylkeskommune. Nina Sandberg har gjennomført datainnsamlingen og utarbeidet rapporten. Sammendraget er skrevet av Jannecke Wiers-Jensen, mens Per Olaf Aamodt har foretatt en del redigeringsarbeid etter at Nina Sandberg gikk ut i permisjon. Vi takker ellers Berit Lødding, Liv Støren og Karl Erik Brofoss for nyttige kommentarer underveis.

Oslo, september 1998

Petter Aasen

Per O. Aamodt

Innhold

Sammendrag 9

DEL 1: PROBLEMSTILLINGER OG OPPLEGG 15

- 1 Innledning 15**
 - 1.1 Prosjektets bakgrunn og formål 15
 - 1.2 Rapportens oppbygning 17

- 2 Fremgangsmåte for gjennomføringen av prosjektet 19**
 - 2.1 Begrepsavklaring: Samordning, koordinering, samarbeid 19
 - 2.2 Viktig distinksjon: Interorganisatorisk versus intraorganisatorisk koordinering 20
 - 2.3 Problemstillinger 25
 - 2.4 Om utformingen av undersøkelsen: Metode og datamateriale 25
 - 2.4.1 Opplegg for datainnsamling 26
 - 2.4.1.1 Organiseringen av OT 26
 - 2.4.1.2 Ressurssituasjonen for OT 27
 - 2.4.1.3 Tilbudene 27
 - 2.4.2 Om valg av informanter 28

- 3 OT-apparatet i Akershus fylkeskommune 30**
 - 3.1 Organiseringen av OT er den enkelte fylkeskommunes ansvar 30
 - 3.2 Organiseringen av OT i Akershus: Omriss av organisasjonsstrukturen 31
 - 3.3 Formelle koordinerings- og samarbeidstiltak i OT-organisasjonen 33
 - 3.4 Nærmere om de kommunale OT-teamene 33
 - 3.5 Tidligere forskning på organisering, koordinering og samarbeid i OT i Akershus 34
 - 3.6 Tidligere forskning på effekten av OTs arbeid i Akershus 36

DEL 2: RESULTATER FRA UNDERSØKELSEN 39

- 4 Organiseringen av OT 39**
 - 4.1 Innledning - problemstillinger 39
 - 4.2 Organisasjonsteoretiske synspunkter på organisering av samhandling 40

4.3 Organiseringen av OT: Hvordan koble teori og empiri? 42

4.4	Analyse av OT-organisasjonen	43
4.4.1	Intern fylkeskommunal arbeidsdeling	43
4.4.2	Intern fylkeskommunal koordinering	47
4.4.3	Det interorganisatoriske samarbeidet	48
4.5	Oppsummering av hovedfunn	52
5	Ressursbruk	54
5.1	Innledning - problemstilling	54
5.2	Ressursbruk: Avgrensinger og presiseringer	54
5.3	Bakgrunnen for eksisterende ressursfordeling	55
5.4	Ressursbruk: Teoretisk tilnærming	57
5.5	Ressurssituasjonen for OT: Hvordan koble teori og empiri?	59
5.6	Total ressursbruk	60
5.7	Ressursbruken i OT-apparatet	61
5.7.1	Ressursutnyttelsen ved de videregående skolene	61
5.7.2	Ressursutnyttelsen ved fagopplæringskontorene	64
5.8	Regionskontorenes vurderinger av ressursbruken	66
5.9	Oppsummering av hovedfunn	69
6	Effekten av OT: hvilke tilbud blir gitt?	72
6.1	Innledning - problemstilling	72
6.2	Effekten av tjenestens totale arbeid: Avgrensinger og presiseringer	73
6.3	Tilbudet i Vestregionen	75
6.3.1	PPT/OT-kontoret i Asker og Bærum	75
6.3.2	Arbeidsmarkedsetaten, Vestregionen	76
6.3.3	Asker kommune	76
6.3.4	Bærum kommune	78
6.4	Tilbudet i Follo	79
6.4.1	PPT/OT-kontoret i Follo	79
6.4.2	Arbeidsmarkedsetaten, Follo	80
6.4.3	Videregående skoler i Follo	80
6.4.4	Follokommunene	81
6.5	Tilbudet i Romerikeregionen	83
6.5.1	PPT/OT-kontorene på Romerike	83
6.5.2	Arbeidsmarkedsetaten	84
6.5.3	Videregående skoler	85
6.5.4	Kommuner	85

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater

6.6	Hvilke tilbud fikk OT-ungdommen skoleårene 1996/97 og 1997/98?	87
6.6.1	Tilbudet 1996/97	87
6.6.2	Tilbudet høsten 1997	87
6.7	Kvaliteten på tilbudet	89
6.8	Oppsummering av hovedfunn	92
7	Sluttkommentarer	95
	Litteratur	98
	Vedlegg 1: Intervjuguide, evalueringen av OT i Akershus	101
	Vedlegg 2: Datainnsamling	109
	Kapittel 4	110
	Kapittel 5	112
	Kapittel 6	112

Sammendrag

Denne rapporten evaluerer Oppfølgingstjenesten (OT) i Akershus, som er en fylkeskommunal tjeneste etablert i forbindelse med reform 94. Formålet med OT er å gi hjelp og veiledning til alle mellom 16 og 19 år som ikke er i skole eller arbeid. Rapporten er utført på oppdrag fra Utdanningsdirektøren i Akershus fylkeskommune, og Oppfølgingstjenesten evalueres etter tre dimensjoner:

- Organisering og struktur
- Ressursutnyttelse
- Effekten av OTs arbeid

Rapporten gir en oversikt over OT-organisasjonen, foretar en vurdering av samarbeidet og koordineringen og vurderer den interne arbeidsdelingen i fylkeskommunen. OTs ressursbruk i fylkeskommunen kartlegges og vurderes i forhold til tjenestens overordnede mål - som er at all ungdom skal få et tilbud om opplæring, arbeid eller annen beskjeftigelse, og at OT skal ha oversikt over målgruppa. Videre beskrives OTs resultater og sentrale aktørers vurderinger av de samme resultatene i forhold til hva de mener det kunne vært mulig å oppnå i forhold til målsettingen.

I rapporten er det brukt ulike typer datamateriale. Problemstillingene er av en slik art at kvalitative data er godt egnet for å belyse dem, og intervjuer med berørte parter står derfor sentralt. Vi har intervjuet i alt 31 personer. Tre minimumshensyn ble tatt i valg av informanter: Vi ønsket uttalelser fra alle tre forvaltningsnivå, fra alle regioner, og fra ledelsen ved alle PPT/OT-kontorer. Utvalget omfatter dermed informanter fra OT-involverte i stat, fylkeskommune og kommune. Fylkeskommunens tre regioner, Vestregionen, Follo og Romerike, er representert, og OT-ledere og -koordinatorer ved samtlige PPT/OT-kontorer. Fra hver av regionene er dessuten én kommune med via loddtrekning, nemlig Nes, Nittedal, Ski og Bærum. Utvalget av informanter er for øvrig skjønnsbasert. Vi har intervjuet informanter plassert i fylkeskommunens OT-organisasjon, representanter som mottar ressurser til OT (Utdanningsdirektørens kontor, OT/PPT-kontorene og regionale fagopplæringskontorer), og medlemmer av de kommunale OT-teamene. Videre er det innhentet skriftlig dokumentasjon fra videregående skoler og statistikk fra Utdanningsdirektørens kontor. Det er også trukket veksler på FAFOs tidligere studier av feltet.

Organisering

Den allmenne organisasjonsteoretiske erkjennelse at arbeidsdeling og koordinering er sentrale aspekter når formell organisasjonsstruktur skal vurderes, danner utgangspunkt for denne del av undersøkelsen.

Å besørge kontinuerlig oversikt over egen målgruppe er blant OTs viktigste oppgaver. I Akershus fylkeskommune er dette ansvaret fordelt på flere instanser og nivåer i OT-organisasjonen. Arbeidsdeling av et saksfelt kan skape koordineringsproblemer. Hvordan virker denne arbeidsdelingen i praksis? Intervjuene med folk på PPT/OT-kontorene, de videregående skolene og de regionale fagopplæringskontorene viser at eksisterende arbeidsfordeling mellom ulike instanser til dels har fungert dårlig når det gjelder målgrupperegistrering. Fra regionskontorene opplyses det at koordinatorene kaster bort tid og ressurser på å oppspore personer som allerede har et tilbud, ettersom navnelistene de mottar fra Inntakskontoret inneholder navn på personer utenfor målgruppen. Dårlig oppdaterte navnelister skyldes dels manglende tilbakemelding fra publikum, men det antydes også at ressursknapphet ved Inntakskontoret kan være en årsak. Selv om det foreligger retningslinjer for arbeidsfordelingen, er arbeidsfordelingen i praksis noe uklar når det gjelder målgrupperegistrering: For en bestemt del av målgruppen, den såkalte "restgruppen", medfører dette at det oppstår gråsoner for ansvarsfordeling. Dette leder igjen til noe dobbeltarbeid. Det er på denne bakgrunn man må forstå hvorfor samtlige regionskontorer signaliserer et behov for en fylkeskommunal OT-leder på sentralt hold som kan besørge overordnet koordinering. Vi har likevel ikke inntrykk av at regionskontorene oppfatter geografisk nærhet til brukerne som verdiløs i dette henseende. Selv om de tidkrevende registreringsrutinene er et problem som bør tas opp og løses på sentralt hold i fylkeskommunen, vil det neppe være hensiktsmessig å la sentralt nivå overta ansvaret for målgrupperegistrering alene.

En delkonklusjon blir dermed at den *i praksis* noe uklare arbeidsdelingen omkring målgrupperegistrering skaper gråsoneproblemer, dobbeltarbeid og ønske om mer samordning innad i fylkeskommunen. På alle andre oppgavefelt opplever informantene den interne fylkeskommunale arbeidsdelingen som klar og grei.

Organisasjonsstudier har vist at foruten arbeidsdeling er også formalisering og profesjonalisering prosesser med stor betydning for koordineringsmulighetene i en organisasjon. Formalisering, det vil si opprettelsen av formelle organisasjoner, innebærer gjerne at koordinering internt prioriteres framfor koordinering mellom organisasjonsheter.

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater
Koordinatorrollen er blant OTs primære funksjoner. Foruten å samordne egen, intern oppgaveløsning, skal OT nemlig sikre samarbeid på tvers av etater og forvaltningsnivå, formidle og samordne tilbud til målgruppen. Her går et viktig skille mellom intra- og interorganisatorisk samordning. Instanser underlagt fylkeskommunen kan koordineres ovenfra. Koordinering av arbeidet til instanser utenfor dette myndighetsområdet må skje via frivillig samarbeid.

Intervjuene avdekker for det første at profesjonalisering ikke oppleves som noe problem i denne delen av utdanningssektoren. Ingen informanter erfarer at bestemte sektorspesialister eller profesjonsinteresser ødelegger mulighetene for helhetlig tenkning, koordinering eller samarbeid i OT-apparatet.

Når det gjelder samarbeidet på kryss og tvers av etater og forvaltningsnivå, er informantene ved regionskontorene stort sett fornøyd med koordineringen av tilbudet ovenfor enkeltungdom. Det hersker imidlertid en oppfatning om at det totale tilbudet til målgruppen ikke er tilfredsstillende.

OTs samarbeid med kommuner og arbeidskontor synes å fungere bedre enn samarbeidet med skoler og fagopplæring. At samarbeidet mellom de fylkeskommunale delansvarlige later til å være vanskelig å etablere og opprettholde, kan henge sammen med kapasitetsproblemer i de samme institusjonene. Dette er kanskje spesielt merkbart for fagopplæringskontorenes del, som er pålagt mange nye oppgaver etter Reform 94.

Kapasitetsproblemer både i OT, i skolene og ved fagopplæringskontorene kan dessuten antas å virke negativt inn på ressursutnyttelsen. Knappe ressurser bidrar neppe til å øke den administrative fleksibiliteten for å fremme koordinering og samarbeid, og med generelt høy arbeidsmengde kan det synes som om organisasjonsenhetene (videregående skoler og fagopplæringskontorer) prioriterer intern oppgaveløsning framfor å påta seg nye oppgaver som er ønskelige sett fra PPT/OT-kontorenes side.

I lys av dette er en delkonklusjon at under økende arbeidsmengde kan formalisering være et hinder for koordinering mellom de fylkeskommunale instansene. Eksisterende fylkeskommunale organisasjonsenhetene søker da først og fremst å løse sine tradisjonelle kjerneoppgaver, mens oppgaver PPT/OT-kontorene gjerne ville ha utført, kan komme i annen rekke. Intern koordinering går på bekostning av koordinering på tvers i OT-apparatet.

Ressursutnyttelse

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater
Forutsetningen vi arbeidet ut fra her er at rapporten skal danne grunnlag for en mer detaljert fremtidig gjennomgang av ressurs situasjonen for OT.

Kartleggingen viser at den totale ressursbruken til OT i Akershus i 1997 er av Utdanningsdirektørens kontor estimert til i underkant av 8,5 millioner kroner. Mesteparten går til videregående skoler, men summen inkluderer ikke utgifter til tilrettelagt opplæring knyttet til ordinære kurstilbud for OT-ungdom som går tilbake til videregående opplæring.

Hvordan brukes disse ressursene? Vi har fokusert på OT-ressursbruken ved videregående skoler og fagopplæringens avdelingskontorer. Disse instansene utfører OT-arbeid som én blant flere oppgaver, og er i denne forbindelse mer interessant enn PPT/OT-kontorene, som jo er etablert med OT som hovedformål og forskriftsdefinerte oppgaver under dette.

Ved de videregående skolene er det i hovedsak rådgiverne som forvalter ressursene. Det er stort sett opp til skolene selv å definere hvilke formål som regnes som OT-oppgaver ved deres skole, men det er stor variasjon i hvor klart definerte disse oppgavene er. Det som hyppigst oppgis som OT-oppgaver er rapportering om avbrudd, elevsamtaler, tilrettelegging av undervisning, rådgivning, kontakt med eksterne instanser og kontakt med OT.

Den interne arbeidsfordelingen av oppfølgingsarbeidet varierer. Ved noen skoler er alle OT-relaterte oppgaver lagt til OT-kontakten, mens andre har valgt å fordele arbeidsoppgavene på flere. Dette gjenspeiles også i en variasjon i hvordan OT-arbeidet finansieres. Ved halvparten av skolen finansieres OT-arbeidet av OT-ressursen alene, men den andre halvparten oppgir at andre midler som rådgiverressursen bidrar til å finansiere arbeidet.

Ved de regionale fagopplæringskontorene inngår OT-ressursene i de ordinære lønnsmidlene.

Ønsket om å oppnå allokeringseffektivitet er utgangspunktet for vurderingen av ressursbruken i OT. Ressursbruken skulle altså evalueres i forhold til hovedmålene for OT. I vurderingen av ressursbruken har vi hovedsakelig basert oss på synspunkter fra OT-ledere og OT-koordinatorer, som i kraft av posisjon burde ha særlig mange synspunkter på feltet. Vurderingskriteriene disse ble bedt om å benytte var i hvilken grad eksisterende ressursbruk fører til at tjenesten når sine hovedmål når det gjelder å føre oversikt over målgruppen, og å besørge formidling av kompetanse-

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater givende tilbud til målgruppen. Samtlige regionskontorer argumenterer for at en større andel av ressursene bør gå til regionskontorene, særlig gjennom en økning av antall koordinatorstillinger. Det hevdes at arbeidspresset på koordinatorene er stort, og medfører at målgruppen ikke får det tilbudet de ellers kunne fått. Det er særlig teorivake elever og ungdom med komplekse problemer som står utsatt til. Alle OT-lederne mener at målgruppen taper på eksisterende ressursbruk i skolen fordi de reelt sett ikke er elever.

I kapittelet om organisering konkluderte vi med at den interorganisatoriske koordineringen syntes å bli bedre enn den intraorganisatoriske, innad i fylkeskommunen. Dette bildet bekreftes dermed også når det gjelder synspunkter på ressursutnyttelse. Selv om OT etter forskriften ikke er ment å skulle opprette egne tilbud eller overta andre instansers arbeid, ser vi tegn til at PPT/OT-kontorene betraktes mer som et faglig enn et administrativt organ, også fra øvrige fylkeskommunale instanser. Regionskontorenes ønske om en større andel av ressursene fremsettes imidlertid sammen med en erkjennelse av at også de andre instansene i OT-arbeidet utfører viktig arbeid. OT-arbeidet må utføres i samspill mellom ulike instanser. Både fagopplæringen og de videregående skolene utfører OT-arbeid ved siden av - og ofte som en integrert del av - andre oppgaver. Ressursbruken ved disse instansene kan dermed lett bli usynlig, uten at dette innebærer at oppgavene ikke gjøres. Vi har ikke kunnet beregne hvorvidt ressurstilgangen til de tre fylkeskommunale instanser står i forhold til omfanget av OT-arbeid, og vil derfor være tilbakeholdne med å anbefale overføring av ressurser. Imidlertid bør en - både for å bedre fylkeskommunens oversikt over ressursbruken og for å synliggjøre instansenes OT-arbeid internt og eksternt- sørge for en klarere registrering av og rapportering av hva OT-ressurser går til ved skoler og fagopplæringskontorer. Dette kan muligens komme i stand ved hjelp av noe sterkere sentral koordinering.

Effekten av tjenesten

Å kartlegge hva OT kunne formidle av tilbud 1996/97 og 1997/98 innebærer i en viss forstand å kartlegge effekten av OTs arbeid.

OT har ikke noe eget ansvar for å opprette tilbud til målgruppen. Innenfor *videregående opplæring* i fylkeskommunen kan samtlige kurs tilbys målgruppeungdommen under forutsetning av at det er ledig plass. Søkere rangeres ordinært ved poengberegning og tas in på førsteønske så lenge det er plass. Dette kan i prinsippet skje når som helst i skoleåret. I alle regioner tilbys en eller annen form for tilrettelagt undervisning, for eksempel kombinasjon av arbeid og skole, støtteundervisning, hospitantordninger eller at eleven kan bruke fire år på et treårig studieløp .

Arbeidskontorene tilbyr ordinære stillinger, praksisplasser i bedrifter, informasjon, veiledning og i noen tilfelle lønnstilskudd. Praksisutplassering er det mest brukte tilbudet ovenfor OT-ungdommen, men andelen ordinære jobber har økt som følge av et bedre arbeidsmarked.

Kommunene tilbyr praksisplasser og ulike former for arbeidstreningstiltak. Omfanget og organiseringen av slike tiltak varierer. Dessuten kan kommunene spille en viktig rolle som mellomledd i oppfølgingen av ungdom med spesielle problemer og behov. Dette skjer gjerne som et ledd i ordinært sosialarbeid (for eksempel uteseksjon, tiltakskonsulent).

Høsten 1997 var halvparten av OT-ungdommene med tilbud fortsatt under oppfølging i form av rådgiving eller veiledning fra OT. At såpass mange befinner seg i den gråsonen av tjenesten som oppfølging og veiledning innebærer kan tyde på at ungdommen beveger seg mye mellom tilbudene. En fjerdedel av ungdommene var i midlertidig arbeid, åtte prosent hadde avvist tilbud om oppfølging, fem prosent hadde fått tilbud via arbeidskontoret, fem prosent var i fast organiserte tilrettelagte kurs. Tre prosent visste man ikke hvor var, og noen få hadde andre tilbud om videregående utdanning.

Ut over denne typen kartlegging har vi ikke muligheter til å "måle" effektene av OTs arbeid i noen objektiv forstand. Kvalitetsbedømmelser av tilbudet er i stedet overlatt til informanter fra tilbydersiden og formidlersiden i OT-apparatet. Vurderingskriteriene er for det første nasjonale mål: I hvilken grad evner OT å gi målgruppen tilbud om kompetansegivende arbeid, opplæring eller annen beskjeftigelse? For det andre ble informantene bedt om å vurdere hvorvidt det er samsvar mellom nasjonale mål for OT og lokale brukeres preferanser og behov.

Det kan neppe være tvil om at OT lykkes i å føre mange i målgruppen tilbake i opplæring, i pakt med nasjonale mål. I kvalitetsvurderingene kommer det imidlertid fram at de som har ansvar for å etablere og formidle tilbud til målgruppen vurderer det slik at tilbudet til teorisvak ungdom og ungdom med sammensatte problemer er mangelfullt. Blant de tiltak som etterlyses er for eksempel grunnkurs-tilbud til umodne elever, som gjerne går over to år og legger vekt på *kompetanse-givende* aspekter. Relevante, fleksible tilbud til denne gruppen må trolig skapes gjennom et ytterligere aktivt samarbeid mellom de delansvarlige.

DEL 1: PROBLEMSTILLINGER OG OPPLEGG

1 Innledning

1.1 Prosjektets bakgrunn og formål

Oppfølgingstjenesten (heretter kalt OT) ble etablert med Reform 94. Dette er en fylkeskommunal tjeneste som skal gi alle mellom 16 og 19 år som ikke er i skole eller jobb hjelp og veiledning. Forskriften om fylkeskommunal oppfølgingstjeneste, fastsatt av kirke- utdannings- og forskningsdepartementet 2.5.94 lyder:

§ 1 Formål

Formålet med oppfølgingstjenesten er å sørge for at all ungdom som tilhører oppfølgings- tjenestens målgruppe, jfr. §2, får tilbud om opplæring, arbeid eller annen beskjeftigelse.

Tilbudet som formidles gjennom oppfølgingstjenesten skal primært ta sikte på å føre frem til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller delkompetanse innenfor videregående opplæring.

§ 2 Målgruppe

Målgruppen for oppfølgingstjenesten er ungdom som omfattes av den lovfestede retten til videregående opplæring og som det aktuelle skoleåret:

-ikke har søkt eller tatt imot elev-/læreplass eller

-avbryter slik opplæring eller

-ikke er i varig arbeid eller

-har tapt retten som følge av:

a)vedtak om bortvisning med hjemmel i lov om videregående opplæring § 16 eller

b)vedtak om heving av lærekontrakt i henhold til lov om fagopplæring i arbeidslivet § 16.

§ 3 Oppgaver

Fylkeskommunen skal gjennom oppfølgingstjenesten sørge for:

-å ha oversikt over målgruppen definert i § 2

-at det blir tatt kontakt med hver enkelt ungdom i målgruppen

-at de blir tilbudt veiledning

-at de får et tilbud i samsvar med § 1

-å ha oversikt over aktuelle tilbud for målgruppen

-å følge opp ungdom som har tatt imot tilbud gjennom oppfølgingstjenesten.

.....

§ 4 Samarbeid og samordning

Oppfølgingstjenesten skal sikre tverretattlig samarbeid mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige instanser som har ansvar for målgruppen, og formidle, eventuelt samordne, tilbud fra ulike instanser. Aktuelle instanser for samarbeid vil særlig være grunnskolene og de videregående skolene og rådgiverne ved disse, den pedagogisk-psykologiske tjenesten, fylkeskommunenes opplæringsadministrasjon, arbeidsmarkeds-etaten og sosial- og helseetaten.

På landsbasis viser oppfølgingstjenestenes registreringer i 1995 og 1996 at andelen med behov for oppfølging holder seg stabil på omtrent seks prosent av rettsungdommene. Det overordnede formålet med OT er å sørge for at alle i målgruppen tilbys opplæring, arbeid eller annen beskjeftigelse. I rene tall hadde i alt 6.500 ungdommer med rett til opplæring i løpet av skoleåret 1996-97 mottatt tilbud fra de fylkeskommunale oppfølgingstjenestene. Svært få takket nei til tilbud om hjelp eller oppfølging. (Kilde: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, KUF).

I denne rapporten presenteres de endelige resultatene fra en evaluering av organiseringen av OT i Akershus. Våren 1998 gjennomførte Norsk institutt for studier av forskning og utdanning (NIFU) denne evalueringen på oppdrag fra Utdanningsdirektøren i Akershus fylkeskommune.

Etter oppdragsgivers ønske skal evalueringen omfatte organisering og struktur, ressursbruk, samt effekten av OT. Dette innebærer at fokus rettes mot organisering av tjenesten i forhold til OT-funksjoner sentralt hos Utdanningsdirektøren, OT-funksjoner ved de regionale PPT/OT-kontorene, herunder hvordan samordningen ivaretas mellom fylkeskommunalt, statlig og kommunalt nivå¹, OT-funksjonen på de videregående skolene og ved de regionale fagopplæringskontorene, den totale ressursbruk, samt effekten av tjenestens totale arbeid.

Generelt er spesialisering og arbeidsdeling av et saksfelt typiske årsaker til koordineringsbehov og koordineringsproblemer både i offentlig og privat sektor (Jacobsen 1993: 73). Samordningsproblemer er velkjent fra flere sektorer av statsforvaltningen:

“(...)Når offentlig politikk ikke i tilstrekkelig grad er samordnet, oppstår uklarhet i målformuleringer, dobbeltarbeid, kompetansestrid og unødig bruk av ressurser. Til syvende og sist er det brukerne av statsforvaltningen som i slike tilfeller rammes.” (Tørjesen og Tønnesen 1993: 191).

¹ Jamfør forskrift for OT

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater
Et av de viktigste allmenne hensynene bak opprettelsen av OT var da også behovet for tverretattlig samarbeid og samordning (NOU 1991: 4, St. meld. nr. 33 1991-92, Innst. S. nr. 200 1991-92, Rundskriv F-25-94, F-92-94 og F-73-95). Sentrale myndigheter ønsket en bedre utnyttelse av ressurser som tidligere hadde vært forvaltet av ulike kommunale, fylkeskommunale og statlige instanser med delansvar for ungdom uten arbeid eller skoleplass. Det nye samarbeidet i OT var ment å skulle gi bedre ressursutnyttelse, mer helhetlige løsninger, og økt effektivitet (Midtsundstad 1996: 151).

Vi bør merke oss at helt fra starten av Reform 94 var det koordinatorrollen som var tiltenkt som tjenestens primære funksjon, jfr. forskriftens § 4. Den eksisterende arbeids- og ansvarsfordelingen skulle bestå uendret med innføringen av OT. OT skulle verken overta andre instansers ansvar eller pålegges noe eget ansvar for å gi målgruppen tilbud (Midtsundstad og Egge 1997: 15).

Evaluering er en bevisst og systematisk form for vurdering, der noe vurderes opp mot en målsetning eller en standard. En vanlig forståelse av evaluering er "(...) the systematic assessment of the worth or merit of some object" (Stufflebeam og Shinkfield 1985: 3). En svært utbredt tilnærming innen evalueringsstudier er å vurdere effekter i forhold til målene for virksomheten (Smeby 1990: 14). Det sentrale punktet i ethvert vurderingsarbeid er imidlertid å avgjøre hvilke målsetninger og standarder som er viktigst - hvilke kriterier, standarder og retningslinjer som er mest relevante (Stensaker og Karlsen 1994: 25).

1.2 Rapportens oppbygning

Rapporten er bygd opp som følger: I del 1 (kapitlene 1 til 3) gis en generell innføring i hensikten med undersøkelsen, hvordan den er utformet og gjennomført. I del 2 (kapitlene 4 til 6) presenteres resultatene fra undersøkelsen med avsluttende oppsummeringer i hvert kapittel.

I kapittel 2 tar vi for oss fremgangsmåten for gjennomføringen av prosjektet. Her innleder vi med å definere begreper som står sentralt i undersøkelsen. Deretter presenteres problemstillingene som skal belyses. Endelig redegjør vi for hvilke forskningsmetoder som er brukt og hva slags datamateriale vi har støttet oss til, og går nærmere inn på utvalget av intervjuobjekter og fremgangsmåten vi benyttet gjennom intervjuene. Kapittel 2 dreier seg dermed om selve utformingen av undersøkelsen og de intensjoner som ligger til grunn for valg av forskningsmetode. Under kapitlene 4, 5 og 6, hvor undersøkelsens hovedproblemstillinger diskuteres, redegjør vi mer detaljert for hvordan datainnsamlingen forløp i praksis.

I kapittel 3 skisseres OT-apparatets plassering i den offentlige ansvars- og oppgavefordeling mellom stat, fylkeskommunen og kommune. Deretter gis en generell innføring i oppbyggingen av OT-apparatet i Akershus fylkeskommune. Endelig presenteres tidligere forskning omkring Akershus OTs organisering, ressursbruk og resultater. Kapittel 4 refererer undersøkelsens funn hva gjelder hvordan OT-organisasjonen i de ulike regionene fungerer og kapittel 5 gjennomgår ressursbruken i apparatet som sådan. I kapittel 6 ser vi på tilbudet til målgruppeungdommen i skoleåret 1996/97 og 1997/98. I kapittel 7 formulerer vi noen sammenfattende og overordnede synspunkter, og forsøker å trekke sammen de viktigste resultatene fra kapittel 4, 5 og 6.

2 Fremgangsmåte for gjennomføringen av prosjektet

2.1 Begrepsavklaring: Samordning, koordinering, samarbeid

Før vi presenterer de problemstillinger prosjektet tar sikte på å besvare, vil vi allerede nå avklare enkelte begreper som er helt sentrale i den videre rapporteringen.

For enkelhets skyld kaller vi ungdom i OTs målgruppe for OT-ungdom eller målgruppeungdom i store deler av rapporten.

Forskriften for OT benytter tre ulike begreper om tverretattlig samhandling; samarbeid, samordning og koordinering (F-73-95). I dette begrepssettet avspeiles de grunnleggende hensynene bak etableringen av OT. Selv om dette er ord som betegner dels overlappende og dels ulike fenomener, defineres begrepene ikke i forskriften. Dette er helt på linje med den praksis som Dag Ingvar Jacobsen har påpekt, nemlig at det i offentlig sektor ofte brukes begreper som koordinering og samarbeid uten at dette nødvendigvis følges av klarhet i ordbruken. Jacobsens studie av offentlige meldinger og utredninger fra 1991 viste ingen eller mangelfull definisjon av begrepet samarbeid, intet innholdsmessig skille mellom begrepene koordinering, samordning og samarbeid, og han fant heller aldri påpekt at samarbeid har kostnader. I åpenbar kontrast til denne praksisen står den klarere og mer gjennomtenkte begrepsbruk man kan finne i dominerende organisasjonsteoretiske arbeider (Jacobsen 1993: 322).

Selv om samordning, samarbeid og koordinering brukes om hverandre i de offentlige dokumentene, er det ikke desto mindre viktig for vårt faglige formål å skille mellom begrepene. Aller først kan vi imidlertid slå fast at i denne studien kan *koordinering* og *samordning* brukes synonymt. Fra sentrale myndigheters side er begrepene trolig ikke ment å uttrykke noe vesensforskjellig, jamfør for eksempel måten de sidestilles på i forskriftens tekst: "(...) bidra til samordning (koordinering) av innsatsen overfor de unge (...)". (Rundskriv F-73-95)

Felles for mange sentrale organisasjonsteoretikere er deres fremheving av at *koordinering* er styring av samhandling, og at denne typen styring ofte medfører kostnader (Jacobsen 1993: 322). Herbert Simons definisjon fra 1957 sier at koordinering ganske enkelt innebærer at flere forhold er satt opp mot hverandre og vurdert i forhold til en helhet, og at man tilpasser delene slik at helheten blir best mulig. Dermed kan koordinering ofte forstås som evne til å oppnå felles mål (Jacobsen 1993:

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater 77). Mer presis er kanskje Mulford og Rogers definisjon. De betrakter koordinering som "en prosess hvorved to eller flere organisasjoner skaper/bruker beslutningsregler som er utformet med sikte på kollektiv opptreden i et felles handlingsmiljø" (Knudsen 1993: 17). Det kan også være grunn til å understreke at alle typer koordinering tar sikte på effektivisering av samhandling, i den forstand at samhandlingen justeres slik at den gir størst mulig gevinst for en gitt ressursinnsats, eller slik at visse resultatmål nås med et minimum av produksjonskostnader og transaksjonskostnader (Knudsen 1993: 18).

Samarbeid er koordinering som skjer som følge av frivillig - i motsetning til pålagt eller tvungen- innsats fra alle involverte parter. Samarbeid skjer når partene er klar over at de er gjensidig avhengige av hverandre, og at begge parter ville tjene på å koordinere sin virksomhet (Jacobsen 1993: 77). Begrepet er tvetydig. Det henspeiler både på samarbeid som en resulterende form for koordinering, og på samarbeids- evne. Begrepet refererer med andre ord både til et mønster av vedvarende sam- handling, til og selvstendige enhetens evne til å justere egen atferd slik at sam- handlingen kan skje rasjonelt, uten konkurranse og konflikt, og med best mulig ressursutnyttelse (Knudsen 1993: 19).

2.2 Viktig distinksjon: Interorganisatorisk versus intraorganisa- torisk koordinering

Koordinering mellom mer eller mindre selvstendige enheter innen offentlig forvalt- ning, det vil si det vi kan betegne som *interorganisatorisk* koordinering - er koordi- nering som ikke kan effektueres gjennom den ordinære linjeledelse eller overordnet instruks. I disse tilfelle snakker vi i praksis om samarbeid og muligheter for sam- arbeid. I vårt tilfelle faller samarbeidet mellom fylkeskommunale, kommunale og statlige instanser med ansvar for OT inn under kategorien interorganisatorisk koordinering.

Når det gjelder OT-organisasjonen vil vi kunne vurdere graden av *intraorganisatorisk* koordinering, det vil si koordineringen av de fylkeskommunale OT-organisasjons- enhetenes arbeid. Den interorganisatoriske koordinering, det vil si koordineringen mellom statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå vil - i mangel av overordnet myndighet til å instruere de ulike forvaltningsnivåene - måtte foregå i form av samarbeid.

Konsekvensen av den differensierte arbeidsdelingen i offentlig sektor danner dermed et viktig utgangspunkt for denne undersøkelsen. Vi må skille mellom de

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater instanser som faller inn under fylkeskommunens eget myndighetsområde - og som dermed kan koordineres ovenfra - og de instanser som er utenfor fylkeskommunens myndighetsområde - hvor samhandling må styres via frivillig samarbeid. I hele landet er det for eksempel slik at OT er generelt tettest knyttet til rådgivnings-tjenesten i videregående skole og Pedagogisk-Psykologisk tjeneste for videregående opplæring (heretter PPT). Disse instansene tilhører begge utdanningsetaten i fylkeskommunen og kan pålegges å samordne tjenestene sine. Derimot har fylkeskommunen ingen som helst instruksjonsmyndighet overfor den statlige arbeidsmarkedsetaten eller OTs kommunale samarbeidspartnere, det vil for eksempel si grunnskolen, sosialetat, eller kultursektoren (Egge og Midtsundstad 1997: 22).

*Figur 1. Akershus fylkeskommune: Politisk/administrativt organisasjonskart.
(Kilde: Akershus fylkeskommune)*

Regioner:
Asker og Bærum
Follo
Romerike

Administrativt er de regionale PPT/OT-kontorer og regionale fagopplæringskontorer en del av sentraladministrasjonen. Operativt fungerer de som regionale administrative enheter.

Figur 2. Utdanningssektoren i Akershus fylkeskommune: Administrativ/operativ organisasjonsstruktur (Kilde: Akershus fylkeskommune)

*Figur 3. Organisasjonsmodell for OT i Akershus fylkeskommune
(Kilde: Midtsundstad 1995: 122).*

2.3 Problemstillinger

Evalueringsprosjektet kan i grove trekk oppsummeres i tre hovedproblemstillinger. Disse dreier seg omkring stikkordene organisering, ressursbruk, og resultater. Disse

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater
tre hovedproblemstillingene blir nærmere drøftet og belyst i henholdsvis kapittel 4, 5 og 6. I kapittel 4 fokuserer vi på organiseringen av OT: Hvordan fungerer den interne fylkeskommunale arbeidsdelingen, intraorganisatoriske og den interorganisatoriske koordineringen. I kapittel 5 forsøker vi å beskrive hvor mye ressurser som går til OT, og hvordan ressursene brukes. I kapittel 6 ser vi på hva som tilbys OTs målgruppe og hvordan kvaliteten på tilbudene er.

2.4 Om utformingen av undersøkelsen: Metode og datamateriale

Tid og ressurser påvirker alltid utformingen av en undersøkelse, innhenting og analyse av data. Rammen for denne evalueringsundersøkelsen var fem månedersverk, og dette legger selvsagt klare begrensinger på omfanget av prosjektet. Hovedtyngden av de studier som allerede er foretatt av OT i Akershus er basert på kvantitative metoder. Til forskjell fra disse, er dette prosjektet i mindre grad ute etter å tallfeste forekomsten av fenomener. Prosjektet rommer snarere problemstillinger der typiske kvalitative forskningsmetoder vil egne seg best til å finne svar. Kvalitative metoder er jo nettopp innsamling og bearbeiding av opplysninger med sikte på å få fram intensjoner og mønstre i sosiale sammenhenger (Almås 1990: 57). Allerede nå vil vi derfor gjøre oppmerksom på hvorfor størstedelen av datamaterialet er samlet inn og bearbeidet ved hjelp av kvalitative metoder.

Reidar Almås har fremhevet fordelen av å kombinere ulike metoder i evalueringsforskningen, blant annet fordi datainnsamlingen i forbindelse med en evaluering kan bli møtt med mistanke, motstand og bevisste eller ubevisste forsøk på å tilsløre de faktiske forholdene og sammenhengene på et område (Almås 1990: 68). Selv om vi ikke har hatt noen særlige problemer med å få intervjuobjektene i tale, må vi selvsagt regne med at de bedømmer situasjonen med utgangspunkt i egne interesser og tolkning. Vi har derfor støttet oss på flere ulike datakilder så langt prosjektets rammer har tillatt. Dels har vi benyttet oss av dokumenter, dels av tilgjengelig statistikk og dels av intervjumateriale i form av kvalitative intervjuer. Hovedkildene er dermed intervjuer, dokumenter og registerdata.

Et problem i alle evalueringsprosjekter er hvilke kriterier og standarder som skal legges til grunn. Faste målestokker finnes ikke for å påstå at noe er "godt nok". I vårt tilfelle betyr det for eksempel at vi ikke kan "måle" om graden av samarbeid er tilfredsstillende, om bruken av ressurser er for stor eller for liten, om effektene er god nok og står i rimelig forhold til ressursbruk og forventninger. Mye av disse vurderingene må derfor foretas ut fra en politisk vurdering basert på våre beskrivelser og analyser.

2.4.1 Opplegg for datainnsamling

I de følgende tre punkter redegjøres det for - for hver enkelt problemstilling - hvordan vi har samlet inn data til å belyse disse. I forhold til de opprinnelige planene for datainnhenting valgte vi å utelate intervjuene med fire OT-ungdommer, dels på grunn av tidsrammene, dels fordi dette uansett ikke ville ha gitt data av særlig solid kvalitet (mer om dette i avsnittet om utvalget av informanter) I vedlegg 2 redegjøres nærmere for hvordan gjennomføringen av datainnsamlingen forløp. Informasjonstilfanget som ligger til grunn for kapitlene om ressursbruk og organisering bedømmer vi som solid. Derimot hadde vi problemer med å få inn opplysninger fra OT-kontaktene i de videregående skolene og kommunene for kartlegging av tilbudet.

2.4.1.1 Organiseringen av OT

Informasjonen som ligger til grunn for denne hovedproblemstillingen er hovedsakelig innhentet gjennom intervjuer med informanter i fylkeskommunens OT-organisasjon. Disse intervjuene ga gode muligheter for å beskrive og forklare kontakten og samhandlingen mellom de tre forvaltningsnivåene i OT-organisasjonen. Koordinering er forsøkt belyst både som prosess og resultat. Vi har i tillegg trukket vekslers på FAFOs tidligere studier av feltet.

Hovedproblemstillingene angående *arbeidsdeling* og *intraorganisatorisk koordinering* er belyst gjennom synspunktene til informanter fra sentralt (Utdanningsdirektørens kontor) og regionalt plan i fylkeskommunen (PPT/OT-kontorene, de videregående skolene og fagopplæringskontorene). Vi regnet med at disse ville ha erfaringer med og oppfatninger om den interne fylkeskommunale arbeidsdelingen og samordningen.

For å besvare problemstillingene som dreier seg om *interorganisatorisk koordinering* har vi basert oss på opplysninger hentet fra informanter ved regionskontorene og i de kommunale teamene. Den samordnende funksjonen ivaretas av det regionale OT-kontoret og informasjon om grad av samordning må hentes derfra og hos OT-kontaktene fra hvert forvaltningsnivå.

Når det gjelder *OT-teamenes funksjon* har vi forsøkt å få kartlagt erfaringene til medlemmer av de lokale teamene. I tillegg ønsket vi synspunkter fra øvrige deler av OT-organisasjonen, det vil si Utdanningsdirektørens kontor, regionskontorene og fagopplæringskontorene.

2.4.1.2 Ressurssituasjonen for OT

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater
Den samlede gjennomgangen av ressursbruken er belyst gjennom en kombinasjon av skriftlig og muntlig kildemateriale. Her så vi på samlet ressursbruk i kroner og ører, og synspunkter på bruken av OT-midler i forhold til resultatene av OTs arbeid. Kartleggingen av *total ressursbruk* i fylkeskommunen er forsøkt dokumentert gjennom tallmateriale som var tilgjengelig hos Utdanningsdirektøren sentralt.

Når det gjaldt *beskrivelse og vurdering av ressursbruken* rundt omkring i OT-apparatet la vi til grunn opplysninger som kom fram i intervjuer med representanter fra etater og instanser som mottar øremerkede OT-ressurser. Dette inkluderer Utdanningsdirektørens kontor, PPT/OT-kontorene, og de regionale fagopplæringskontorene.

For de videregående skolene har vi måttet gjøre et viktig unntak: Ettersom det ville vært for ressurskrevende å *intervjue* personer fra samtlige 31 videregående skoler i fylket, så vi oss nødt til å henvende oss *skriftlig* til OT-informanter ved alle skolene, med likelydende forespørsel om skriftlig beskrivelse og vurdering av ressursbruken. Informantene i skolene har vært rådgiver eller annen ansatt som har mest med OT å gjøre.

2.4.1.3 Tilbudene

Kartlegging og vurdering av tilbudene er hovedsakelig basert på skriftlige kilder til informasjon innhentet fra samtlige OT-kontakter i Akershus, samt tilgjengelig statistikk fra Inntakskontoret.

Kvalitetsvurderingene er basert på informasjon som kom fram i intervjuer. Vi har samlet synspunkter fra representanter for flere deler av OT-apparatet: De som tilbyr kurs, ordninger og tiltak, de som formidler tilbud, og de som skal benytte seg av tilbudene. Informanter fra PPT/OT-kontorene og OT-teamene er i posisjon til å vurdere kvaliteten på tilbudene. I tillegg vil de kunne vurdere faktisk i forhold til potensielt resultat for OT. Selv om vi som nevnt ikke henvendte oss direkte til brukerne, det vil si de unge selv, mener vi likevel å ha et rimelig godt grunnlag for å belyse

2.4.2 Om valg av informanter

Det vil alltid være problemer forbundet med valg av informanter. Avhengig av ressurser, representativitetshensyn og hva man er ute etter å belyse, kan man enten gå ut til samtlige i de involverte organisasjoner, et sett av spesielt utvalgte informanter eller rett og slett til ledelsessjiktet i organisasjonene (Jacobsen 1993: 329).

For vår undersøkelses del ville det ha vært helt urealistisk å intervjue samtlige

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater
aktører tilknyttet OT-organisasjonen.

Dersom vi i stedet henvendte oss til ledelsen i de involverte organisasjonene, ville utvalget blitt bestemt av et upersonlig kriterium, nemlig folks formelle posisjon i organisasjonen. En nærliggende innvending til en slik utvelgelsesmetode er at man da risikerer bare å måle koordinering på ledernivå, og ikke blant dem som har det operative ansvaret i organisasjonen. Ledelsen har sjelden full oversikt over hva som foregår i en organisasjon. Dessuten vil kontaktens innhold kunne variere med nivå, idet både ledere og underordnede oftest har kontakt med folk på samme organisasjonsnivå som dem selv. Mens lederne er sysselsatt med overordnede forhold, ivaretar saksbehandlerne mer prosaiske enkeltsaker (Jacobsen 1993: 330).

Vi har valgt det tredje alternativet: å plukke ut enkelte særlig interessante informanter som man på forhånd antok ville være de mest sentrale til å uttale seg om problemstillingene. Dette blir et skjønnsmessig utvalg av individer som er godt informert om problemstillingen, koordinering mellom organisasjonsenheter og etater.

Enkelte utvalgskriterier hadde vi fastlagt i utgangspunktet. Vi ville at utvalget skulle representere alle tre forvaltningsnivå (stat, fylkeskommune og kommune) og samtlige tre regioner i fylket: Vestregionen (Asker og Bærum), Follo og Romerike. Dessuten så vi det som nyttig å snakke med ledelsen (OT-ledere og OT-koordinatorer) ved samtlige PPT/OT-kontorer. Innenfor disse rammene var det så at skjønnet måtte utøves. Etter råd fra oppdragsgiver bestemte vi oss for å henvende oss med intervjuforespørsler til ansatte i de følgende stillingene i OT-organisasjonen: OT-informanter på Utdanningsdirektørens kontor (når det gjelder temaene organisering og ressurser), OT-ledere ved PPT/OT-kontorene (organisering, ressurser og effekter), OT-koordinatorer ved PPT/OT-kontorene (organisering, ressurser og effekter), OT-kontakter på videregående skoler (organisering, ressurser og effekter), OT-informanter ved de regionale fagopplæringskontorene (organisering og ressurser), OT-kontakter i kommunene (organisering, ressurser og effekter) og OT-kontakter på arbeidskontorer (organisering, ressurser og effekter).

Prosjektets tidsrammer og ressurser ellers legger klare føringer på antallet potensielle intervjupersoner. Ut fra disse rammene satte vi et tak på maksimalt 28 intervjuobjekter.² Forutsatt at samtlige regioner skulle være representert, ga dette rom for å trekke ut ett kommunalt team (i Follo: En kommune) fra hver region. Ved tilfeldig utvalg i form av loddtrekning innen hver region satt vi til slutt igjen med følgende

² Av ulike årsaker endte vi likevel opp med 31 informanter, jamfør vedlegg 2 om datainnsamling.

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater kommuner: Nes og Nittedal (Romerike), Ski (Follo), Bærum (Vestregionen). Fra hvert av disse teamene ønsket vi å intervju en OT-kontakt fra videregående skole, en OT-kontakt fra arbeidskontoret, og en OT-kontakt fra kommunen.

Kvalitative undersøkelser som dette kan ikke være representative i statistisk forstand, dvs. at respondentene utgjør et rent tilfeldig utsnitt av alle som kunne ha uttalt seg. Det viktigste er at den informasjon som innhentes er *generaliserbar*. Kvalitative metoders fortrinn er at de går i dybden, den kvalitative undersøkelsen søker å avdekke aktørens egen virkelighetsoppfatning, deres motiver og tenkemåte (Repstad 1993: 13).

3 OT-apparatet i Akershus fylkeskommune

3.1 Organiseringen av OT er den enkelte fylkeskommunes ansvar

Staten kan styre aktiviteten i kommunesektoren, det vil si i fylkeskommuner og kommuner, ved hjelp av flere virkemidler: Pålegging av oppgaver, reguleringer av prioriteringer og oppgaveløsning, finansiering og kommunestørrelse (Fevolden, Hagen og Sørensen 1997: 34).

Siden 1960-tallet er en stadig større del av ansvaret for velferdsstatens oppgaver desentralisert til kommunesektoren. Dette gjelder særlig helse- og sosialtjenester og undervisningstjenester. *Reguleringer* er statlige virkemidler som har som mål å påvirke, gi retningslinjer for eller legge begrensinger på fylkeskommuners og kommuners prioriteringer og oppgaveløsning. Herunder hører for eksempel økonomiske virkemidler, lover og regler, statlig definerte minstestandarder, informasjon og veiledning. I dag styrer staten i sterkere grad enn tidligere inn mot resultatene av kommunenes aktiviteter. Med større vekt på resultatstyring har dessuten staten gått mer over til støtte og veiledning, evaluering og oppfølging (Fevolden, Hagen og Sørensen 1997: 96). Likevel er lov- og regelstyring fortsatt vanlig.

OT er eksempel på en tjeneste som er pålagt fylkeskommunene gjennom lov om videregående opplæring og egen forskrift for OT som gir retningslinjer for den fylkeskommunale utøvelsen av tjenesten.

Forskriften om den fylkeskommunale oppfølgingstjeneste har derimot ingen bestemmelser om hvordan organiseringen av oppfølgingstjenesten konkret skal utformes, det er overlatt den enkelte fylkeskommune. Allerede tidlig i evalueringen av Reform 94 avdekket man da også fylkesvise variasjoner i organiseringen. Variasjonen var særlig knyttet til to dimensjoner: For det første sentraliseringsgrad, det vil si hvorvidt OT-koordinatorene er geografisk spredt eller lokalisert sentralt sammen med OT-leder. For det andre OTs etatstilknytning eller faglige tilhørighet, hvor det går et hovedskille mellom Møre og Romsdal, som har lokalisert samtlige OT-koordinatorer til videregående skoles rådgivertjeneste, versus Akershus, hvor alle OT-koordinatorer er tett koblet til PPT (Midtsundstad 1995: 38).

Imidlertid kan det være grunn til å trekke fram et nyere funn fra Reform 94-evalueringen. FAFO antyder her at det ikke kan isoleres en måte å organisere OT

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater som har vist seg bedre enn andre. Etter å ha studert flere fylkeskommuner, deriblant Akershus, hevdes det at valg av organisasjonsmodell ikke later til å ha målbar effekt på samarbeidet i OT (Egge og Midtsundstad 1997: 11).

3.2 Organiseringen av OT i Akershus: Omriss av organisasjonsstrukturen

Utdanningsdirektørens kontor har økonomisk og administrativt ansvar for OT, og dessuten for de videregående skolene, lærlingeordningen og PPT (se Figur 1).³Ved Utdanningsdirektørens kontor ivaretar til sammen fire ansatte disse oppgavene som har med OT å gjøre: Kontoret har en kontaktperson for OT, driver med sentralt utviklingsarbeid i henhold til mål for sektoren og resultatoppfølging, organiserer kurs sammen med OT og andre instanser, driver med utvikling og dimensjonering av aktuelle opplæringstilbud for målgruppen, ivaretar samarbeid med andre fylkeskommunale sektorer, med arbeidsmarkedsetaten, departementet med mer, og ivaretar juridiske vurderinger. *Inntakskontoret*, som er en del av Utdanningsdirektørens kontor, skal foreta kontinuerlig registrering av målgruppen i samarbeid med skolene, fagopplæringskontorer og PPT/OT-kontorer, oversende restanseliste til PPT/OT-kontorene med mest mulig realistisk målgruppe for OTs oppfølgingsarbeid, oversende månedlige oversikter over ledige opplæringstilbud til PPT/OT-kontorene, motta og registrere resultatet av OT-arbeidet en gang i måneden, og være edb-ansvarlige for OTIS sentralt (Kilde: Utdanningsdirektørens kontor).

Fra FAFOs undersøkelser vet vi at sammenliknet med andre fylkeskommuner kjennetegnes Akershus av en særlig sterk grad av samlokalisering av PPT og OT. OT preges med andre ord av PPT-tilknytning framfor skoletilknytning. Denne samlokaliseringen representerer en måte å løse utdanningsetatens behov for intern fylkeskommunal samordning (Egge og Midtsundstad 1997: 25). PPT og OT er samlokalisert i opprinnelig fire, nå tre *regionkontorer*: Asker og Bærum, Follo og Romerike (tidligere inndelt i Nedre Romerike og Øvre Romerike). Administrativt er disse PPT/OT-kontorene en del av sentraladministrasjonen, operativt fungerer de som regionale administrative enheter (se Figur 1).

³ Fontoret er også sekretariat for utdanningsstyret. Medlemmene her er valgt av fylkestinget. De arbeider med saker av prinsipiell eller politisk karakter innenfor videregående utdanning, for eksempel arbeid med økonomiplan, handlingsplan og langtidsplaner.

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater
Ved samtlige regionskontorer er det ansatt en og en halv *OT-koordinator* og en *OT-leder*, slik at det til sammen er seks koordinator- og tre lederstillinger.⁴ Kontorene på Nedre og Øvre Romerike er administrativt slått sammen fra november 1997, men ennå ikke fysisk samlokalisert.

OT-lederen har blant annet ansvaret for utviklingsarbeid regionalt i henhold til mål for utdanningssektoren og resultatoppfølging, for å sikre lagring av opplysninger om målgruppen i henhold til datatilsynets konsesjon, og for å bidra til å utvikle og kvalitetssikre aktuelle opplæringsstilbud for målgruppa på bakgrunn av erfaring med ulike iverksatte tiltak. I samarbeid med OT-koordinator er OT-leder også ansvarlig for å sikre intensjonsavtaler som ivaretar koordinert oppfølgingsansvar, arrangere regionale/lokale konferanser og innkalle de kommunale OT-teamene til møter. Det må påpekes at OT-lederne ikke er ledere i 100% stilling, de har også ulike saksbehandleroppgaver. Unntaket her er den store regionen Romerike, hvor OT-leder fungerer i full stilling.

OT-koordinatorene i Akershus er enten faglig tilknyttet kun OT, og da ansatt på heltid. Noen av dem er også ansatt i halve stillinger, og har da gjerne halv PPT-stilling i tillegg. FAFO har vist at rene OT-koordinatorer (heltidsansatte) helst er et storbyfenomen. Ellers er det vanlig å kombinere stillingen med rådgiverjobb i videregående skole eller ansettelse i PPT (Egge og Midtsundstad 1997: 25).

OT-koordinator har ansvaret for kontinuerlig å registrere målgruppen inn i data-registeret, for å ta kontakt med og følge opp målgruppa, for å registrere samtlige som takker ja til oppfølging og sikre at det i samarbeid med den enkelte utarbeides individuelle utviklingsplaner, for å tildele den enkelte ungdom en eller flere OT-kontakter som får ansvar for å sikre at oppfølgingen er i tråd med den individuelle utviklingsplanen, og for å ivareta en kontinuerlig oversikt over ledige opplæringsstilbud og andre ledige tiltak (Kilde: Utdanningsdirektørens kontor).

Fagopplæringskontoret har ansvar for lærlingordningen i fylkeskommunen. Fagopplæringskontoret har ett hovedkontor og dessuten avdelingskontorer på Romerike, i Follo og i Asker og Bærum. Dermed er dette også en regional instans, og avdelingskontorene har representanter i de kommunale OT-teamene.

⁴ Koordinatorene deler ansvaret for kommunene mellom seg. I Vestregionen har for eksempel koordinator i halv stilling ansvar for Asker, koordinator i hel stilling har Bærum. På Øvre Romerike har koordinator i halv stilling ansvar for Nes, Sørumsund og Aurskog-Høland, koordinator i hel stilling de øvrige fem.

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater
Fagopplæringskontoret er sekretariat for den partssammensatte yrkesopplæringsnemnda, som oppnevnes av fylkestinget. Hvert av de regionale kontorene har en ansatt som tar seg av OT-oppgaver, det har dermed funnet sted en viss spesialisering innad i kontorene. Det sentrale kontoret har ingen ansatte med OT-relatert arbeid (Kilde: Telefonhenvendelse til hvert enkelt kontor).

3.3 Formelle koordinerings- og samarbeidstiltak i OT-organisasjonen

I koordineringsøyemed kan et godt regelverk i noen tilfelle erstatte direkte kontakt (Jacobsen 1993: 325). For OTs vedkommende finnes det ikke noe godt regelverk for hvordan samarbeid og koordinering skal foregå.

Det finnes imidlertid andre rammer om samarbeidet. Fylkeskommunen mangler instruksjonsmyndighet over statlige og kommunale etater, men de respektive departementer har pålagt sine instanser å bidra til OT-samarbeidet (R-F-73-95). I flere fylker er det også inngått fylkeskommunale samarbeidsavtaler mellom utdanningsetaten og fylkesarbeidssjefen. En del har også inngått liknende intensjonsavtaler med kommunene (Egge og Midtsundstad 1997: 22).

Utdanningsdirektøren i Akershus og fylkesarbeidskontoret for Oslo og Akershus inngikk i 1996 avtale om samarbeid om OTs målgruppe. Hensikten var å bidra til en ytterligere strukturering av samarbeidet mellom arbeidsmarkedsetaten og OT. I følge avtalen skal det praktiske samarbeidet bygge på etatenes ansvarsdeling slik denne framgår av Rundskriv F-73-95.

Dataprogrammet OTIS er ment å bedre kommunikasjonen mellom regionskontorene og Utdanningsdirektørens kontor.

3.4 Nærmere om de kommunale OT-teamene

Fra tidligere forskning vet vi at flere fylker har forsøkt å formalisere det tverretatlige samarbeidet ved å be de delansvarlige instansene oppnevne egne kontaktpersoner i sin etat, OT-kontakter (Egge og Midtsundstad 1997: 25, Sørli 1994). Dette gjelder også for Akershus fylkeskommune. Hver kommune forutsettes å ha et kommunalt team som består av OT-koordinator, OT-kontakt i videregående skole, OT-kontakt ved arbeidskontoret, og OT-kontakt i kommunen (Kilde: Utdanningsdirektørens kontor). OT skal følgelig samarbeide med både skolene, arbeidskontor og kommunale etater, og i tillegg med fagopplæringskontorene. Follo med sine syv kommuner

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater har ikke etablert OT-team, slik at det i alt finnes 15 kommunale OT-team, hvorav 14 operative. Medio februar 1998 var teamet i Lørenskog kommune, Nedre Romerike, ennå ikke i funksjon. I det følgende skal vi gjengi sammensetningen av OT-teamene på undersøkelsestidpunktet, våren 1998.

3.5 Tidligere forskning på organisering, koordinering og samarbeid i OT i Akershus

Når det gjelder organisering, hevder Dag Ingvar Jacobsen at det generelt ser ut til at mange av de koordineringsforsøk - uansett sektor eller tjeneste - vi har sett på fylkes- og kommunalplan, er basert like mye på hypoteser som på kunnskap. Det virker som det er lite systematisk evaluering av de tiltakene som iverksettes (Jacobsen 1993: 323).

Dette er ikke betegnende for OT. For det første ble det gjennomført forsøk i en del fylker, deriblant Akershus, forut for iverksettingen av Reform 94 (Sørli 1994). Som del av den forskningsbaserte evalueringen av Reform 94 har dessuten FAFO studert organisering og samarbeid i OT i de samme syv utvalgte fylker, deriblant Akershus. Akershus ble blant annet valgt ut fordi fylket hadde deltatt i OT-forsøksprosjektet (Bogen 1994: 7).

For høsten 1994 fant Hanne Bogen at OT i disse fylkene hadde brukt mye kapasitet på å opprette samarbeidsstrukturer mellom OT og andre instanser med delansvar for målgruppen. Dette gjaldt for eksempel PPT, de videregående skolene og deres rådgivningstjeneste, den fylkeskommunale opplæringsadministrasjonen, arbeidsmarkedsetaten, grunnskolen og andre kommunale instanser som barnevern og sosialetat. Delansvarlige ble tatt med i planleggingen, og deltok også jevnt over i styringsgruppene for OT som fylkene opprettet etter anbefalinger fra forsøksprosjektet (Bogen 1994: 34). I denne etableringsfasen var det likevel vanskelig å si hvor langt det tverrfaglige og -sektorielle samarbeidet var kommet.

Våren 1995 fant FAFO at til tross for etableringen av regionale og lokale OT-team i fylkene, tok OT-koordinatorene brorparten av kontakten med målgruppa. Dette ble tolket som et tegn på at OT, som var ment å koordinere andre etaters innsats, ikke greide å dra nytte av samarbeidspartnerne i oppfølgingsarbeidet. De andre etatene ble dratt med i liten grad, og OT trakk ikke veksler på innsatsen deres (Midtsundstad 1995: 45). Foreløpig var det uklart om dette skyldtes startvansker eller bevisst tilbaketrekningstrategi fra øvrige etaters side.

I neste omgang fokuserte FAFOs evaluering på hvilke faktorer som hemmer og fremmer samarbeidet mellom OT og de delansvarlige instansene. I en spørreundersøkelse vinteren 1996⁵ forutsatte Tove Midtsundstad at for å unngå dobbeltarbeid, redusere gråsoner og dermed oppnå et vellykket tverretatlig samarbeid måtte a) de delansvarlige bidra i arbeidet med målgruppa og b) bidra på en mer helhetlig måte enn tidligere (Midtsundstad 1996: 151). Konklusjonen var at i alle fylkene var samarbeidet kommet relativt kort. Man samarbeidet mest om det praktiske oppfølgingsarbeidet, mindre om planlegging og utvikling. Arbeidsmarkedsetaten og videregående skole var sterkere involvert i samarbeidet enn grunnskolen og kommunale etater. (Midtsundstad 1996: 174). Blant de delansvarlige var det arbeidsmarkedsetaten som hadde den største gruppen som var fornøyd med det tverretatlige samarbeidet, men også den største gruppen misfornøyd (Egge og Midtsundstad 1997: 30). Likevel var det en overveiende positiv holdning til det tverretatlige samarbeidet i alle syv prosjektfylker og i alle etater (Egge og Midtsundstad 1997: 37).⁶ Til tross for dette ble det også registrert problemer forbundet med OT-samarbeidet. Problemene knyttet seg til uklare mål og rammer for samarbeidet, uklar ansvars- og oppgavefordeling, mangelfulle kommunikasjons- og melderutiner og manglende deltakelse og engasjement fra enkeltetater. Flest samarbeidsproblemer og -hindringer ble rapportert fra Akershus, Hordaland og Oslo (Egge og Midtsundstad 1997: 49).

Når det gjelder den *interne fylkeskommunale koordinering* har FAFOs studier av syv fylker vist at på fylkeskommunalt nivå er PPT og OT samordnet i alle fylker, men graden av samordning varierer. I Akershus og et par andre fylker er OT sterkest tilknyttet PPT. Ellers er det vanlig med en tettere skoletilknytning, i form av kobling til skoleadministrasjonen og rådgivningstjenesten. Disse organisasjonsformene er tilsynelatende mest et resultat av pragmatiske valg, mindre av hvordan man oppfatter OTs mandat (Midtsundstad og Egge 1997: 10).

FAFO har også sett på den relative representasjonen i de kommunale teamene, og viser da at disse generelt fordeler seg mellom rådgivere i videregående skole og ansatte i sosial- og helseetaten i kommunen. Arbeidsmarkedsetaten er langt svakere representert, selv om arbeidsmarkedsetaten har et stort ansvar for målgruppen, til forskjell fra kommunene (Midtsundstad og Egge 1997: 10).

⁵ Avsluttet i april 1996.

⁶ I den forstand at flertallet av samarbeidspartnerne enten var fornøyde med eller indifferente til samarbeidet, mens svært få var direkte misfornøyde.

FAFOs undersøkelser har videre vist at Akershus skiller seg fra de andre prosjektfylkene ved at de delansvarlige instanser og etater bidrar i større omfang enn gjennomsnittet (Egge og Midtsundstad 1997: 166). I tillegg er det et generelt funn for alle fylkene at når det gjelder aktiviteten i teamene og effektene av samarbeidet, er det slik at videregående skole og arbeidsmarkedsetaten bidrar mest til samarbeidet. Disse instansene deltar oftere i team, og de er mer aktive som OT-kontakter. FAFO finner dermed grunnlag for å skille mellom såkalte primære og sekundære samarbeidspartnere, der videregående skole og arbeidsmarkedsetaten utgjør de primære partnerne, og grunnskole, sosialetat, barnevern, samt til en viss grad PPT kan ses på som sekundære partnere. De sistnevnte kan da betraktes som en beredskapstropp som gir bistand i spesielle tilfeller. (Midtsundstad og Egge 1997: 10). Ut fra denne distinksjonen treffer FAFO den konklusjon at det som blir avgjørende for at samarbeidet fungerer, er at de kommunale samarbeidspartnerene deltar ved behov.

Når det gjelder møter - som er et mål på grad av koordinering og samarbeid - er teammedlemmene i Akershus de mest aktive av alle. I spørreskjemaundersøkelsen avsluttet i april 1996 ble lokale og regionale OT-samarbeidspartnere i prosjektfylkene bedt om å ta stilling til en del påstander om nytten av OT og det tverretatlige samarbeidet og dets effekt for målgruppa. Resultatene viser at Akershus er blant flertallet av fylker hvor representanter fra de samarbeidende etater vurderer samlet nytte av det tverretatlige samarbeidet som mindre positiv (Midtsundstad og Egge 1997: 36). Tidligere studier viser altså at Akershus har et utstrakt tverretatlig samarbeid, uten at de deltakende delansvarlige instanser nødvendigvis finner dette samarbeidet nyttig.

Studiene fra FAFO er i hovedsak kvantitativt orienterte og gir et nyttig omriss av samarbeidsformer og resultater i et større utvalg av fylker. For vårt formål har vi valgt å vektlegge kvalitative tilnæringer, som vil gjøre det enklere å gripe og forstå samarbeidsprosessene innad i fylkeskommunens OT-apparat.

3.6 Tidligere forskning på effekten av OTs arbeid i Akershus

Når det gjelder effektene av OTs arbeid registrerte FAFO våren 1995 at bare mellom 20 og 50 prosent av målgruppen fikk et tilbud takket være OT. Med forbehold om dårlig representativitet på grunn av manglende og ufullstendige opplysninger fra

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater flere fylker⁷, ble dette tolket dithen at OT i liten grad hadde lyktes i formidlingsarbeidet dette året. Hovedforklaringen syntes å være en tilbudsstruktur om ikke svarte til ungdommens ønsker (Midtsundstad 1995: 48). I en senere FAFO-undersøkelse viser Eifred Markussen at den typiske OT-ungdommen fra våren 1995 til høsten 1996 vandrer ut og inn av videregående opplæring (42 prosent), 23 prosent prøver videregående opplæring, men gir opp, 15 prosent begynner i videregående opplæring etter et hvileår, ti prosent sier at videregående opplæring ikke er noe for dem, åtte prosent er elever hele tiden og tre prosent forlater skolen tross gode karakterer og høye ambisjoner. (Egge og Midtsundstad 1997: 94). Jens Grøgaard nyanserer bildet av OT-ungdommen. Han påviser eksistensen av det han kaller OT-trompeten, det vil si forekomsten av to vidt forskjellige typer frafall i videregående opplæring. På den ene side det vi vanligvis omtaler som ordinær drop-ut. På den annen side frafall ut fra prestasjonsmessig (og til dels også sosial) styrke. Syv av ti faller inn i den klassiske rekrutteringskanalen til løs skoletilknytning, ordinær drop-ut (Grøgaard 1997: 193). Grøgaard understreker at kompleksiteten i målgruppens sammensetning vil innvirke på tiltakenes suksess, slik at løsningen må bli fleksible opplegg (Grøgaard 1997: 205).

OT-apparatet i Akershus har verken spesielt mange eller få brukere. Ved inntaket til grunnkurs høsten 1995 hadde Akershus 8,8 prosent OT-elever. I de syv undersøkte fylkene var gjennomsnittet 7,7 prosent.

⁷ Forskerne manglet for eksempel tall fra deler av Akershus.

DEL 2: RESULTATER FRA UNDERSØKELSEN

4 Organiseringen av OT

4.1 Innledning - problemstillinger

I forrige kapittel ga vi en beskrivelse av oppbyggingen av OT-organisasjonen i Akershus fylkeskommune. I det følgende skal vi vurdere arbeidsdelingen, samarbeidet og koordineringen innenfor dette organisasjonsapparatet. Vi tar sikte på å a) gi en beskrivelse av OT-organisasjonen i Akershus fylkeskommune og b) foreta en vurdering av samarbeidet og koordineringen innenfor den større OT-organisasjonen. Evalueringen skal også omfatte en c) vurdering av den interne arbeidsdeling i fylkeskommunen, med oppgaver på sentralt plan (Utdanningsdirektøren) og regionalt plan (PPT/OT-kontorer, videregående skoler, regionale fagopplæringskontorer). Stikkordene er dermed arbeidsdeling, intraorganisatorisk koordinering og interorganisatorisk koordinering.

Et viktig utgangspunkt her er at koordinering og tilrettelegging av samarbeid er blant OTs mest framtrede funksjoner. Forskriften fastslår at OT skal

“(…) sikre tverretattlig samarbeid mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige instanser som har ansvar for målgruppen, og formidle, eventuelt samordne, tilbud fra ulike instanser.”

Akershus fylkeskommune har en regional organisasjonsløsning med samlokaliseringen av en ny tjeneste (OT) og en etablert tjeneste (PPT). Problemstillingene kan spesifiseres nærmere:

- Hvor godt fungerer den interne fylkeskommunale arbeidsdelingen med oppgaver lagt til sentralt og regionalt nivå i utdanningssektoren - særlig med hensyn til oppgaven å føre kontinuerlig oversikt over målgruppa? (arbeidsdeling)
- Hvordan ivaretas den interne fylkeskommunale koordineringen? (intraorganisatorisk koordinering)
- Hvordan fungerer de lokale OT-teamene i forhold til å ivareta et koordinert oppfølgingsansvar for ungdom i OTs målgruppe? Det vil si; hvilken rolle spiller OT-teamene i arbeidet med å samordne oppfølging og tilbud overfor ungdom i

- Hvordan ivaretar OT regionalt samordningen mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige instanser? Det vil si; i hvilken grad sikrer de ulike OT-kontorene samarbeidet mellom delansvarlige på disse tre forvaltningsnivåene?; i hvilken grad samordner OT-kontorene tilbudene fra statlige, fylkeskommunale og kommunale instanser? (interorganisatorisk koordinering)

Kapitlet følger denne strukturen, som er noenlunde felles for alle tre kapitlene som gjengir funn fra undersøkelsens ulike deler: Først presenteres den metode vi fulgte for å komme frem til resultatene. Vi innleder da med å redegjøre for valg av teoretisk tilnærming, det vil si de sentrale organisasjonsteoretiske synspunkter vi baserte oss på da vi tok fatt på denne delen av undersøkelsen. I forlengelsen gjør vi rede for hvordan vi søkte å koble teori med empiri, det vil si grunnlaget for utformingen av intervjuguiden.⁸ Deretter presenteres selve analysen av datamaterialet, der funnene refereres regionsvis. Til slutt oppsummeres hovedfunnene fra den delen av undersøkelsen som angår organiseringen av OT. Beskrivelse av den praktiske gjennomføringen av intervjuene er gjengitt i vedlegg.

4.2 Organisasjonsteoretiske synspunkter på organisering av samhandling

I forrige kapittel slo vi fast at fylkeskommunen selv har ansvaret for å organisere OT slik at koordinering oppnås. Det er en alminnelig organisasjonsteoretisk oppfatning at formell organisasjonsstruktur er et redskap for å oppnå mål. Innenfor visse rammer forutsettes organisasjonens struktur å oversette strategi til organisasjonsadferd og resultater:

“Enhver organisert menneskelig aktivitet (...) utløser to fundamentale og motstridende krav: arbeidsdeling i form av forskjellige oppgaver som skal utføres og koordinering av disse oppgaver for å gjennomføre aktiviteten. En organisasjons struktur kan defineres ganske enkelt som summen av de måter på hvilken en deler opp arbeidet i klare oppgaver og så oppnår koordinering mellom dem (Mintzbergs definisjon i Fivelsdal og Bakka 1990: 50).”

Med organisasjonsteoretikeren Mintzberg kan den formelle organisasjonen dermed forstås som summen av to hovedkomponenter, nemlig oppdelingen og koordi-

⁸ Store deler av intervjuguiden er utarbeidet på grunnlag av Repstad 1993.

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater neringen av arbeidsoppgaver. Arbeidsdeling og samordning blir slik sett de to sentrale begrepene når man skal evaluere organisasjoners formelle struktur. Det er da også stadig påvist at koordineringsproblemer ofte har rot i arbeidsdeling, formalisering og profesjonalisering (Jacobsen 1993: 76). En uklar arbeidsdeling kan gi problemer med dobbeltarbeid, det vil si at flere parter gjør den samme oppgaven flere ganger. Det kan også gi problemer med gråsoner, der ansvaret for et område er uklart eller fraværende. Uklar arbeidsdeling kan skyldes maktkamp eller at arbeidsområdet er uklart og vanskelig å dele opp.

I tillegg vil formalisering og profesjonalisering kunne innvirke på mulighetene for koordinering. Begge er prosesser med en tendens til å skape det vi satt på spissen kan betegne som sneversynte sektorspesialister: Ved å gjennomgå spesialisert utdanning blir folk eksperter på et avgrenset arbeidsområde. Spesialisert utdanning medfører ofte "trained incapacity", det vil si en slags tillært manglende evne til helhetlige perspektiver. Med dannelsen av profesjoner reserveres bestemte stillinger for personer med bestemte utdanninger (Jacobsen 1993: 74). For eksempel har nettopp samordning mellom profesjoner vært et svakt punkt i kommuneorganisasjonen, der det særlig i helsesektoren finnes et komplekst sett av profesjoner med tilsvarende samordningsproblemer (Bukve 1993: 188).

Formalisering, det vil si etableringen av formelle organisasjoner, medfører at deloppgaver samles i formelle enheter med "sine" ressurser, både personellmessig, fysisk og økonomisk, "sine" regler og rutiner samt "sine" standarder for hvilke resultater man skal oppnå og hvordan de måles (Jacobsen 1993: 73). Det er en utbredt organisasjonsteoretisk erkjennelse at når oppgaver samles innenfor formelle enheter, prioriteres koordinering internt i enheten på bekostning av koordinering mellom enheter. Når profesjonskulturen forsterkes av organisasjonsgrenser fordi en enkelt utdanningstype dominerer organisasjonens medlemsstokk, kan dette ytterligere vanskeliggjøre koordinering på tvers av organisasjoner (Jacobsen 1993: 88).

Organisasjonsdannelser følges dessuten ofte av en institusjonaliseringsprosess. Organisasjonen er da ikke lenger å betrakte som kun et rasjonelt redskap for måloppnåelse, men blir også gradvis et slags kulturelt fellesskap. Organisasjonen får en verdi i seg selv for dens medlemmer, de ansatte blir sektor- og institusjonsforvarere.

Fra dette perspektivet vil koordineringsproblemer i noen utstrekning kunne løses på

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater tre måter. For det første kan man forandre på den eksisterende arbeidsdelingen. Videre kan man endre på formaliseringen i den forstand at man justerer fordelingen av beslutningsmyndighet i organisasjonen, endrer på belønningssystemene eller på måten arbeidsoppgavene er rutiniserte og standardiserte. Endelig kan man forsøke å endre på den kulturen man tilegner seg både i utdanningen og organisasjonen, det vil si få bukt med sektorforsvar og andre konsekvenser av institusjonalisering.

Det finnes også alternativer til denne typen organisasjonsstrukturelle og relasjonelle (det vil si samhandlingsorienterte) forklaringer. Dag Olaf Torjesen og Gunnar Tønnesen påpeker for eksempel at det ofte er nærliggende å forklare tverretatlige samordningsproblemer med problemer i lokale samhandlingsstrukturer alene. Disse to velger i stedet å se på politikken som regulerer basisvirksomheten. I en studie viser de at når arbeids- og trygdepolitikk er vevd sammen omkring et tiltaksområde, oppstår overlappende ansvarsområder, uklare, tvetydige og konfliktfylte mål og kompetansestrid (Torjesen og Tønnesen 1993: 192).

4.3 Organiseringen av OT: Hvordan koble teori og empiri?

Koordinering som fenomen kan ikke observeres direkte. Problemet blir da at i stedet for å måle koordinering som sådan, må vi nøye oss med mer indirekte å forsøke å gripe sannsynligheten for at koordinering har skjedd eller vil skje. I et forsøk på så langt mulig å overkomme dette måleproblemet, vil vi kombinere to ulike tilnærminger. For det første leter vi etter prosesser som må antas å være sentrale for at koordinering i det hele tatt skal forekomme. For det andre spør vi om OTs resultater later til å reflektere at koordinering har skjedd. Dette betyr at vi undersøker sannsynligheten for at koordinering forekommer fra to forskjellige angrepsvinkler (Jacobsen 1993: 324).

I første omgang forsøker vi indirekte å fokusere på selve *koordineringsprosessen*. Erfaring viser at koordinering krever at det går informasjon mellom involverte parter. Informasjonsstrømmen indikerer dermed grad av koordinering. Sjansene for at noe blir koordinert er større når informasjon utveksles. Informasjonsflyt operasjonaliseres ofte som antall kontakter, møter, brevutvekslinger etc. Det er også vanlig å måle andre transaksjoner mellom organisasjonsheter, for eksempel flyt av penger, personell og liknende.

Gitt oppdragets ressurser har vi hovedsakelig valgt å forfølge såkalte subjektive strategier for datainnhenting. Dette er informasjonsinnsamling som baserer seg på

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater muntlige eller skriftlige utsagn fra enkeltindivider. Kvalitative intervju og spørreskjemaundersøkelser er vanlige metoder. For oss er det en stor fordel at man slik sett på relativt kort tid kan få et omfattende bilde av hvordan individer mener at koordineringen er. Man kan be den intervjuede om å uttale seg om det som har skjedd før og det som skjer nå, og dermed få informasjon om et ganske langt tidsrom (Jacobsen 1993: 328).

Vi vil dessuten i noen grad støtte oss til en del av de funnene som allerede er gjort gjennom FAFOs evaluering av Oppfølgingstjenesten i Akershus (jamfør kapittel 3) .

Det er dessuten verdt å merke seg at vi her går ut fra at de samme resonnementer og operasjonaliseringer vil gjøre seg gjeldende både for måling av intraorganisatorisk og interorganisatorisk koordinering. Vi antar med andre ord at mange av de prosesser vi betrakter som betingelser for koordinering også vil være sentrale for at samarbeid skal forekomme. Vi skiller heller ikke mellom samordning som er resultatet av frivillig versus tvungen innsats når vi fokuserer på hvorvidt OTs resultater (jamfør under) antyder at koordinering har skjedd.

4.4 Analyse av OT-organisasjonen

4.4.1 Intern fylkeskommunal arbeidsdeling

En analyse av arbeidsdeling må knyttes til utføringen av konkrete arbeidsoppgaver. Det som klart framstår som et problemområde i analysen av OT i Akershus er balansen mellom på den ene siden det konkrete arbeidet med å finne opplegg for de enkelte ungdommene, og det å kartlegge hvem som egentlig trenger oppfølging, dvs. bestemmelse av målgruppen.

Sett fra sentralt fylkeskommunalt nivå er arbeidsdelingen klar nok, etter at det har vært gjennomført flere diskusjonsrunder for å avklare oppgavefordelingen, spesielt når det gjelder målgrupperegistreringen. Rutinene skulle således være klare nok. Inntakskontorets målgrupperegistrering beskrives på denne måten: Inntakskontoret mottar avbruddsskjemaet over ungdommen når de slutter, og registrerer det inn i søker- og elevregisteret. En gang i måneden (skal endres til hver fjortende dag) sender Inntakskontoret ut en rapport over hvem som slutter. PPT/OT-kontorene mottar da en diskett som de kan legge inn i sitt dataprogram med personopplysninger om ungdommene. Derfra skal regionskontorene arbeide videre. Fra regionskontorene mottar Inntakskontoret en oppdatering om hva de har jobbet med,

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater hvor ungdommene er påført koder som betegner hva de driver med. Dette laster Inntakskontoret inn igjen i registeret slik at de har en oversikt over hva ungdommene gjør. To ganger i året, juni og januar, oversender regionskontorene en rapport fra sine registre, slik at Inntakskontoret får en oppdatert database for situasjonen ute i regionene. Dette er grunnlaget for Inntakskontorets videre rapportering til KUF.

Informanter fra Utdanningsdirektørens kontor påpekte at hovedproblemene når det gjelder målgrupperegistreringen på den ene siden har vært fortolkning av kurskoder. De har brukt tid på møter med regionskontorene på å avklare hvordan de ulike kurskodene skal brukes. Det andre problemet er regionskontorenes vilje til å registrere. Regionskontorene har luftet frustrasjon over at høyt kvalifisert personale henvises til registreringsarbeid.

Nå er det imidlertid fra sentralt hold vedtatt en arbeidsfordeling hvor Inntakskontoret skal oversende restanselister til OT-kontorene med "mest mulig realistisk målgruppe for OT" (jamfør kapittel 3, punkt 3.2.). Informantene utdypet på eget initiativ Inntakskontorets metode for å oppnå en slik mest mulig realistisk restanseliste: De har etablert rutiner for de ungdommene som *ikke* har ønske om skoleplass, de såkalte nullsøkerne. Her har det også vært diskusjoner med regionskontorene, som ikke ønsker å få tilsendt lister over alle ungdommene som ikke har ønske om skoleplass. Erfaringsvis vil man nemlig tidlig på høsten oppdage at mange av disse nullsøkerne allerede er engasjert med noe: Utenlandsstudier, folkehøgskole, private skoler, jobb, eller de bevilger seg kanskje et ventear. Derfor har man blitt enige om at Inntakskontoret skal prøve å sile ut de som ikke faller inn under OTs ansvarsområde. Etter dette oversendes restgruppen (ungdom som har vært i videregående skole, men som av en eller annen årsak velger ikke å søke dette året) ut til regionskontorene i september-oktober.

Etter vårt skjønn blir dermed denne restgruppen noe av et springende punkt i den interne fylkeskommunale arbeidsdelingen, og at det i realiteten kanskje likevel ikke er så klart hvem som skal ta ansvaret.

"(...) det er jo klart at der kan det jo også ligge noen ungdommer som burde vært kontaktet. Så her er du jo i et sånt grenseland og ... hvor mye skal *vi* gjøre og når skal vi sende til OT? (...) Alle rettselever som ikke er i videregående skole i Akershus, er målgruppa. Og så er spørsmålet hvem jobber *med* den målgruppa, og der har vi sagt at OK, (...) Inntakskontoret skal sile unna og ta en

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater
bit av den, og resten er koordinatorens jobb.”

Det ser imidlertid ut til at arbeidsfordelingen mellom sentralt og regionalt nivå hva gjelder målgrupperegistering nok var klarere enn arbeidsfordelingen mellom skolene, fagopplæring og PPT/OT-kontorene. Det ble påpekt at skolene ikke fungerer hundre prosent etter intensjonene når det gjelder å sende inn avbrudds-skjema, idet melding til OT ofte kommer veldig sent. Her ytret de et behov for å ansvarliggjøre skolene.

Inntakskontoret vurderte selv disse arbeidsoppgavene som omfattende. Om lag halve arbeidstiden går med til registreringsarbeid og tilknyttede oppgaver, og dette kommer på toppen av en i utgangspunktet full stilling. Fra Inntakskontorets synsvinkel var det særlig de private skolenes praksis for oversendelse av elevlister som bremser opp arbeidet.

Informantene fra de tre OT-regionene ga tilsynelatende litt ulike vurderinger med hensyn på om arbeidsdelingen var klar nok eller ikke. Dette illustrerer nok det som også kom fram fra sentralt nivå, nemlig at de formelle retningslinjene er klare, men at det ikke fungerer like greit i praksis. Igjen framstår det et bilde at det er forholdet til Inntakskontorets oppgaver som skaper problemer:

“Det er jo diskusjonen om vi skal konsentrere oss om målgruppen eller hjelpe Inntakskontoret med rettsregistreringen.”

“Vi kan ikke til enhver tid si at vi nå har oversikt over all ungdom. Når vi går igjennom listene fra Inntakskontoret, viser det seg at mange av de elevene som er registrert der, de er på privatskoler, de er i bedrifter, altså er i et lærlinge-forhold, kanskje *er* i videregående skoler allerede. Og det tar oss mye tid å sende brev og gjøre henvendelser og få sjekke ut. Det er ikke vond vilje fra Inntakskontoret, men jeg tror ikke at de har helt kapasitet. De burde luket ut ganske mange ungdommer før vi fikk de på listen som ikke er reelle OT-ungdom. Nå sitter vi inne med en hel haug med ungdommer som *aldri* skulle vært registrert hos oss.”

“I utgangspunktet hadde vi vel en avtale om at den instans som primært skulle henvise til Oppfølgingstjenesten, det skulle være fylket sentralt, fordi de sitter med den endelige oversikten. Men jeg synes ikke dette fungerer i praksis. Vi får lister som ikke er riktige, slik at koordinatorene bruker mye tid til å ringe til ungdommer som går på private skoler, er i utlandet eller sånt noe. Du ringer til hundre ungdommer og så er det kanskje ti som er målgruppen. Vi bruker mye

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater
tid til å sjekke hvem som er rettighetslever og hvem som egentlig er OT-
ungdom. Jeg synes at det burde vært mer ressurser sentralt til registrering slik
at vi kunne bruke tiden til å jobbe med de reelle OT-ungdommene.”

En OT-leder beskrev situasjonen, på grunn av at regionskontoret er avhengig av
Inntakskontorets lister, som å sitte i den merkelige posisjon å skulle lede en tjeneste
uten å ha oversikten over tjenestens målgruppe. For OT-leder fortønet dette seg som
noe av et hovedproblem i eget arbeid, og vanskeligere enn problematikken omkring
de manglende kommunale teamene.

Det er også et gjennomgående inntrykk at Inntakskontoret mangler kapasitet til å
hjelpe OT med å avgrense målgruppen, og det ble antydnet at det burde være noen
ved Inntakskontoret som var øremerket til å ha et eget ansvar for OT-registrering.
(På det tidspunkt da undersøkelsen ble gjennomført var det ansatt en person med
dette ansvarsområdet på Inntakskontoret, men ikke slik at en full stilling var
øremerket målgrupperegistrering).

Fra OT-koordinatorhold ble det gjennomgående oppgitt at mesteparten av koordi-
natorenes tid går til å registrere og ha oversikt, og at koordinatorene var enige om at
de burde brukt mindre tid til dette og mer til å finne tilbud til målgruppen. Regions-
kontoret hadde ytret ønske om at dette skulle utføres av Inntakskontoret, som
likevel har elevregisteret og rettsregisteret, slik at koordinatorene kunne bruke
kompetansen sin på tilbudsoppgavene. Det bør derfor trekkes opp en ny arbeidsf-
ordeling, ikke fordi den er uklar, men fordi den er lite hensiktsmessig.

Også skolenes rolle i målgrupperegistreringen ble problematisert. Det ble hevdet at
kvaliteten på skolenes avbruddskjemaføring burde høynes.

OT-kontaktene i videregående skoler opplevde imidlertid gjennomgående at
fordelingen av arbeidsoppgaver som gjelder registrering av målgruppa var klar, og
trodde ikke det utføres mye parallelljobbing når det gjelder å føre oversikt over
målgruppen. Noen problemer ble likevel framhevet, blant annet at det ofte kunne
trekke noe ut med rapporteringen. Skolene har stort sett praksis med å drøye
oversendelsen av avbruddsskjema til de hadde underskrift av eleven. Det ble fra
skolenes side også etterlyst bedre og raskere informasjon om hva som skjer med
elevene som registreres i OT. Det er også et problem med å få private skoler til å
melde tilbake tidligere, og det ble antydnet en løsning hvor man legger mer ansvar på
ungdommen selv. Selv om man rundt omkring på skolen kjenner til hvem av

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater elevene som ikke har søkt, er OT-kontaktene henvist til å avvente den sentralt ordnede navnelisten:

“(…) vi får vel ikke melding gjennom Oppfølgingstjenesten før uti oktober en gang! Og det synes jeg er litt sent i forhold til å sette i verk tiltak. For da har skolen *begynt* - i hvert fall hvis det er opplæringstiltak de skal inn i. Hadde vi fått vite om dem tidligere, hadde det kanskje vært lettere å få dem inn fra starten av, og fått motivert dem.

4.4.2 Intern fylkeskommunal koordinering

Hvordan ivaretas den interne fylkeskommunale koordineringen? Vi ba informantene se bort fra målgruppregistrering, og heller fokusere på OT-arbeid som sådan, det vil si alt annet arbeid som har med OT å gjøre. Det var da ingen av informantene i noen av regionene som mente at dobbeltarbeid var et problem. På alle andre OT-ansvarsområder (enn det å føre oversikt over målgruppen) ble arbeidsdelingen opplevd som klar og grei, og at det heller ikke foregikk vesentlig parallelljobbing. Derimot ble det fra en informant hevdet at det heller dreide seg om et problem med arbeid som ikke ble utført, at ingen tok ansvar for å gi ungdommen reelle tilbud som imøtekommer deres behov for opplæring tilpasset deres evner og nivå. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 6. Fra en av regionene ble det dessuten påpekt at OT-kontaktene i skolen ikke tok det ansvar de burde ha tatt, men det er usikkert om dette svaret er noe som kan generaliseres utover det enkelte tilfellet. Et problem som ble nevnt var forholdet til arbeidsmarkedsetatens regelverk. Eleven må på arbeidskontoret og registrere seg og være aktive arbeidssøkere. På denne måten blir det alltid to involverte veiledere for elever som slutter skolen og vil begynne å jobbe.

Alle regionskontorer signaliserer at det kunne vært ønskelig med en fylkeskommunal OT-leder på sentralt hold.

“(…) jeg tror vi lider ganske mye av ikke å ha noen sentral leder. Dette er noe av grunnen til at vi ikke får til ting i forhold til videregående skole. Vi mangler en sentral person som kan gå ut med instruksjoner eller med innflytelse på videregående skole.”

Inndelingen i regioner fører med seg ulike modeller med lite samarbeid på tvers. Et overveiende inntrykk er at med en sentral leder ville tilbudet blitt mer likeverdig og flere ville ha tenkt ut og tatt initiativ til nye tilbud. Dessuten får man ikke dratt full nytte av de ulike erfaringene man kan høste gjennom å ha ulike måter å organisere seg på i regionene når det ikke er noen sentral leder med ansvar for å trekke sammen

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater erfaringene. Det finnes trolig uklare og delvis forskjellige oppfatninger av hva oppfølgingsarbeid er, og som igjen kan resultere i person- og institusjonsavhengige praksiser både innenfor og mellom regionene:

“(…) hvis du tenker på den ressursen som er lagt til skole og fagopplæring , og det som utføres av arbeid der, da er det helt klart at der kan man ha ulik oppfatning på om er det OT-arbeid eller er det OT-forebyggende arbeid, som egentlig er det samme som skolens rådgivningsarbeid. Så jeg tror ikke man gjør det dobbelt, men jeg tror det kan kanskje variere litt fra person til person og fra skole til skole når man overføres fra det ene til det andre. ”

Uten en sentral leder virker det uklart hvem som egentlig har ansvar for OT.

(…) det burde tre fram en person. Det burde være *en* som tar et lederskap. Og som lar disse undersåttene slippe å finne ut av en del ting, og bruke tiden sin på det. Det bør være noen som sier at “Sånn skal det være. Sånn ser det ut.” og sier at “Lik det eller ikke lik det”.

4.4.3 Det interorganisatoriske samarbeidet

OT er organisert noe ulikt i de tre regionene i Akershus, det er også forskjeller mellom kommunene innen regionen.

Ser vi på Vestregionen, finner vi at i Bærum jobber OT-teamet i praksis litt annerledes enn den formelle organisasjonsmodellen skulle tilsi, derfor innleder vi med en kort beskrivelse av teamets arbeidsmåte:

Teamet møtes fem ganger i året, det avholdes også felles møter med OT-teamet i Asker en gang årlig. Den kommunale OT-kontakten fra PPT i grunnskolen er leder av OT-teamet. Ledervervet innebærer at han at han innkaller til møtene, er møtestyrer, og har ansvaret for å iverksette når OT-teamet har besluttet at barneverns-sjefen eller oppvekstsjefen⁹ må involveres, altså ved behov for å få inn flere instanser. I tillegg har han ansvar for å ta opp på ledermøter i kommunen relevante spørsmål og saker som er drøftet i OT-teamet.

I tillegg til teammøtene møtes koordinator, arbeidskontoret og alle feltarbeidere (og leder) ved Utekontakten en gang i måneden og fordeler enkeltsaker seg imellom. Koordinator får da tilbakemeldinger om hvordan det går med de enkelte ungdommene. På den måten har regionskontoret og samarbeidspartnerne Utekontakt og

⁹ Bærum kommune er forholdsvis nylig omorganisert, og har etablert en egen oppvekstavdeling.

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater arbeidskontor laget seg en rutine for tilbakemeldinger. I følge koordinator er dette selve bakgrunnen for disse månedlige møtene.

Fordelingen av enkeltsaker fungerer slik at Utekontakten tar ansvaret for alt det "kommunale", det vil si alt som har med det kommunale hjelpeapparatet å gjøre. Utekontakten fordeler eventuelt videre til barnevernet eller sosialkontoret. Arbeidskontoret har ansvaret for praksisplasstiltaket og for arbeidstrening spesielt tilrettelagt for unge, og tar seg av alle som ønsker arbeid, mens koordinator - for å kvalitetssikre oppfølgingen - tar førstesamtale med samtlige som har hatt avbrudd. I førstesamtalen forsøker koordinator å skaffe oversikt over hva de ønsker, hvilke planer de har fremover.

Erfaringene i Bærum kan tyde på at PPT/OT-kontoret har lyktes best med å få i gang og sikre et forpliktende samarbeid med kommunen og arbeidskontoret. Samarbeidet kan se ut til å ha kommet kortest i forhold til det fylkeskommunale nivået, altså de videregående skolene og fagopplæringen. Det synes ikke å være vanskelig for OT-teamet å samarbeide med skolene, men oppfatningen var at regionskontoret ikke hadde lyktes så godt i forhold til skolene fordi de vegret seg for å påta seg nye oppgaver, arbeid de ikke hadde gjort tidligere. Det ble oppfattet slik at mens Utekontakten og arbeidskontoret jobber med samme oppgaver som før, er det skolene som får merke Reform 94 med ny lov å forholde seg til, og nye oppgaver.

Når forholdet mellom de delansvarlige organisasjonene i regionen er nettopp slik, synes å ha sammenheng med en kombinasjon av rutiner og personer. Blant annet har det vært stabilitet hva gjelder personer, og det har vært aktive forsøk på å legge opp til samarbeid. Både koordinator og kontaktene fra kommune og arbeidskontor har vært der siden starten i 1994. Slik har de over tid greid å opparbeide en felles forståelse for arbeidsoppgaver, pluss at de har utviklet et såvidt tett samarbeid at de har veldig klart for seg hva som er egne arbeidsoppgaver.

Et hovedproblem for teamarbeidet i Bærum er at kommunen er så stor. Sammenliknet med Asker er Bærum større og mer uoversiktlig, og preget av naboskapet til en stor by. Det hadde ofte vært uttrykt et ønske om tre team i Bærum, ett for hvert distrikt. Kommunens størrelse var blant grunnene til at de hadde valgt å ha med to faste representanter fra videregående skole, i stedet for en kontakt fra hver av de åtte skolene. Innskrenkningen var nødvendig for å få teamet til å virke:

“(…) Hvis åtte personer i tillegg til arbeidskontoret og kommunen skulle møtt, ville det blitt et team som ikke fungerte i det hele tatt.”

I Bærum satt vi igjen med inntrykket av at den formelle organisasjonsstrukturen rundt OT ikke er så betydningsfull, fordi deltakerne arbeider på andre måter, ut fra en flat struktur og med vekt på fleksible løsninger. Det som fungerer vellykket synes for en stor del å ha sammenheng med at de sentrale aktørene har samarbeidet lenge, også før reformen. De kjenner hverandre og har kommet fram til gode løsninger i fellesskap, løsninger som er litt på siden av den formelle oppbyggingen. Fra kommunens Utekontakt ble dette inntrykket bekreftet, og det ble tilføyd at hvis kontakten med OT-teamet bare hadde vært de formelle regelmessige plenums-møtene, så hadde det vært helt uinteressant å delta.

Follo har ikke kommunale team. Koordinatorer i 50 prosents stilling har ansvaret for kommunene Vestby og Nesodden. Koordinatorene har samme typer jobber. De jobber veldig mye gjennom rådgivere på skolene, med utgangspunkt hovedsakelig i utmeldingsskjema mottatt av skolene eller navn fra Inntakskontoret (LINDA). OT-kontoret henvender seg til ungdommen med tilbud om veiledningstime. Det kan gjerne være både to og tre henvendelser før de får kontakt med dem.

OT-leder understreker at flesteparten av ungdommene i målgruppen ønsker praksisplass, men vil tilbake til skolen etter en tid. De vil starte på noe annet, for så å gå tilbake til skolen igjen. De ansatte forsøker da i samarbeid med eleven å tenke ut et opplæringsløp der praksisplass blir et ledd i dette. Koordinatorene følger opp eleven etter skjønn og etter hva ungdommen gir samtykke til. Noen kan for eksempel henvises til arbeidskontoret for å ordne seg selv, andre får tett oppfølging med følge både til arbeidskontor og første dag på jobb.

Det legges vekt på at det er ungdommens behov som forteller dem hvilke henvendelser de må gjøre, og da i samråd med og etter samtykke fra ungdommen. De arbeider etter det prinsipp at de forsøker å redusere antall koblingspunkter omkring ungdommen mest mulig: Færrest mulig fagpersoner skal involveres. Ingen kontaktes med mindre det er hensiktsmessig, det vil si med mindre de er aktuelle for den enkelte ungdom. Samarbeidet foregår da med den aktuelle personen. De kommunalt oppnevnte OT-kontaktene brukes sjelden. Årsaken er for det første prinsippet om ikke å blande inn flere enn de som skal gjøre jobben. Skal for eksempel barnevernet trekkes inn, går ikke PPT/OT-kontoret via en kommune-

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater kontakt, som kanskje ikke kjenner ungdommen i det hele. OT-kontakten i kommunen brukes for eksempel i de tilfelle de står overfor ungdommer PPT/OT-kontoret ikke har noe kjennskap til, og ikke har oppnådd kontakt etter flere typer henvendelser. Som oftest vil dette være blant de veldig få ungdommene som i utgangspunktet har takket nei til skole - hvis de har vært i noe tilbud, vil ofte rådgiver kunne bistå.

OT-kontorets primære samarbeidspartner er videregående opplæring. Dette begrunnes med at loven pålegger OT å arbeide for at denne ungdomsgruppen skal få kompetansegivende videregående opplæring - og at det beste stedet for det er videregående skole. Ellers arbeider de tett opp mot OT-kontakten ved arbeidskontoret, og nevner dessuten foresatte som en viktig samarbeidspartner. Oppfølgingstjenesten og fagopplæringen har i noen få tilfelle hatt samarbeidet om ungdommer på avvikende lærekontrakter og ved heving av lærekontrakter, men OT-kontoret regner med mer utstrakt samarbeide når fagopplæringen blir involvert i delkompetanseløpene. I kommunene har de mest med barnevernet og sosialkontoret å gjøre - uteseksjonen og annenlinjetjenesten mer sjelden.

I forhold til den koordinerende funksjonen arbeider regionskontoret på denne måten: hvis det er behov for flere samarbeidspartnere rundt en ungdom, innkaller OT-kontoret til et møte, (som gjelder ungdommen), sammen med ungdommen og etter ungdommens godkjenning. På møtet diskuterer man i fellesskap med ungdommen hvordan man skal gå fram. På møtene søker OT gjerne å ansvarliggjøre ulike delansvarlige instanser i forhold til ungdommens behov, for eksempel ved å be sosialkontoret bidra med sosialstøtte. Samtidig er de opptatt av at dette skal være et funksjonelt samarbeid ut fra den enkelte ungdoms behov, slik at OT ikke dirigerer de andre instansene.

Denne måten å organisere seg på, med møter der ansvarlige ansvarliggjøres, minner en del om det som skjer i de kommunale teamene i de øvrige regionene. En åpenbar forskjell er at i Follo trekkes bare de instanser som er strengt nødvendige i det enkelte tilfelle inn. PPT/OT-kontoret kaller bare inn dem de mener er nødvendige for at ungdommen skal få et best mulig tilbud.

De ansvarlige var av den oppfatning at de i forhold til enkeltungdom greier å sikre samarbeidet mellom delansvarlige i stat, fylke og kommune, og å samordne tilbudene. Alle tre hevdet at årsaken til dette dels ligger i måten de arbeider på, dels i

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater en felles ansvarsfølelse blant alle som jobber i de forskjellige etatene.

Måten de arbeider på kjennetegnes ved at koordinering kommer i stand som resultat av konsensus-orienterte møter mellom de nødvendige involverte parter, inkludert ungdommen selv. Ut fra en forhåndsvurdering (etter førstesamtalen) av ungdommens behov, inviteres kun de delansvarlige som vil kunne yte det ønskede tilbud. Regionskontoret innkaller til møtene behov, en arbeidsform som ble betegnet som et funksjonelt målrettet samarbeid.

Også på Romerike, der organiseringen foregår som forutsatt i modellen med lokale OT-team, fikk vi inntrykk av at samarbeidet med de ulike partene var lite konfliktfylt. Samarbeidet synes å gå best med kommunenes og statens representanter, noe mindre bra med de delansvarlige i fylkeskommunene. Fra OT-hold etterlyses et større engasjement fra skolene, slik vi så det i andre regioner. Dette kan ha sammenheng med at skolene ser sitt hovedansvar for opplæring, men det synes å være variasjoner innad i regionen. Samarbeidet kunne ha kommet lenger i retning av å kunne tilby elevene praksisplasser og individuelle opplæringsløp i skolen. For skolenes del kan det se ut som om bøygen er å tenke annerledes, å se og bruke mulighetene til å legge individuelle løp, selv om det er tidkrevende.

En annen ting som ikke fungerte så bra, er *tilbakerapporteringen* fra de opfølgingsansvarlige i forhold til enkeltungdommer. Dette gjelder alle teamene i regionen. Oversiktene sendes ikke automatisk inn til PPT/OT-kontoret, trass i at de ansvarlige er pålagt å føre og sende inn slike oversikter med jevne mellomrom.

Regionskontoret har lite kontakt med fagopplæringskontoret. De er ikke representert i teamene, og samarbeid med fagopplæringskontoret ble betegnet som ikke-eksisterende.

4.5 Oppsummering av hovedfunn

Registrering av hvilke ungdommer som til enhver tid hører inn under målgruppen er blant hovedmålene for OT. Ansvar for denne oppgaven er spredt på ulike plan i OT-apparatet, hvor særlig Inntakskontoret og PPT/OT-kontorene spiller viktige roller, idet de har fordelt hovedansvaret for målgrupperegistrering mellom seg. Hovedkonklusjonen her er at eksisterende arbeidsfordeling til dels har fungert dårlig. Ved samtlige regionskontorer er det et ankepunkt at listene de mottar fra Inntakskontoret ikke er godt nok silt på forhånd: Listene omfatter navn på personer

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater som ikke tilhører målgruppen, slik at koordinatorene må bruke tid og ressurser på å spore opp personer som allerede har et tilbud. Fra informantenes side pekes det på to hovedgrunner til dette problemet. Både ved regionskontorer og Inntakskontoret antydes det at lite ressurser til Inntakskontoret vanskeliggjør arbeidet. En annen medvirkende faktor er manglende tilbakemelding fra publikum på de henvendelsene Inntakskontoret gjør for å skille aktuelle fra uaktuelle personer fra listen. Det later også til å være ulike problemer forbundet med registreringen av dem som slutter og dem som ikke søker. Vi vil derfor reise spørsmål om hvor klare retningslinjer det er for arbeidsdelingen i målgrupperegistreringen, og uansett gjenstår det fremdeles en gråsoner når det gjelder hvem som har ansvar for restgruppen. Dette reflekteres også i Inntakskontorets statistikkføring over faktisk tilbudsfordeling, som nødvendigvis har måttet bli noe uklar (se kapittel 6). På denne måten er arbeidsfordelingen i praksis mer uavklart enn den avtalte arbeidsfordeling skulle tilsi. Resultatene kan tolkes i lys av de teoretiske diskusjonene i innledningen av dette kapitlet. Vi står overfor et tilfelle der arbeidsområdet (restgruppen) er vanskelig å dele opp, dette gir igjen problemer med gråsoner og til dels dobbeltarbeid. Resultatet blir at målgrupperegistreringen blir et fylkeskommunalt ansvarsområde som fremstår som svakt koordinert. Vi finner tydelige spor av formalisering, de ulike enhetene med ansvar for OT har en tendens til å framheve sin enhets oppgaver (Jacobsen 1993). Også studiene til Torjesen og Tønnesen (1993) av et tiltaksområde vedt sammen av flere politikkområder har betydelig relevans.

En sentral ledelse etterlyses, og som kunne besørge bedre informasjon mellom regionene og regioner og fylket, styre de videregående skolene i ønsket retning, gi målgruppen et bedre tilbud, og fastlegge innholdet av koder og liknende. Det at behovet for overordnet koordinering ytres fra alle regioner må dermed forstås i lys av at det å holde oversikt over målgruppen er en av OTs fremste oppgaver, og at informantene oppfatter samordningen på dette feltet som for dårlig.

Som vi også har referert fra FAFOs evaluering, er inntrykket at samarbeidet mellom de ulike instansene i OT fungerer relativt positivt, og etter intensjonene. Ingen av de intervjuede i noen av regionene hadde erfart at bestemte profesjoner skapte hindre for samordning eller samarbeid i OT-apparatet, slik man kunne ha forventet med henvisning til den teoretiske diskusjonene i 4.2. Derimot kan vi konkludere at formalisering leilighetsvis framstår som en barriere mot koordinering mellom de fylkeskommunale instansene. Det kan synes som om de eksisterende formaliserte organisasjons (videregående skoler og fagopplæringskontorer) under generelt økt

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater arbeidsmengde, prioriterer intern oppgaveløsning framfor å påta seg nye oppgaver som er ønskelige sett fra PPT/OT-kontorenes synsvinkel.

5 Ressursbruk

5.1 Innledning - problemstilling

I dette kapitlet forsøker vi for det første å kartlegge ressursbruken til OT internt i fylkeskommunen, for det andre å vurdere denne ressursbruken. Ressurser til OT er fordelt ut til Utdanningsdirektørens kontor, til de regionale PPT/OT-kontorene, til de videregående skolene og til fagopplæringskontorene. Under kartleggingsdelen tar vi dermed sikte på å studere den faktiske bruken av ressurser i disse delene av OT-organisasjonen.

Formålet med etableringen av OT tilsier videre at ressursbruken studeres i forhold til tre vurderingskriterier. For det første tjenestens overordnede mål, nemlig at all ungdom i målgruppa skal få tilbud om opplæring, arbeid eller annen beskjeftigelse. For det andre at OT til enhver tid forutsettes å ha oversikt over målgruppa. Endelig var det et mål med opprettelsen av OT at ressursbruken skulle koordineres, med sikte på effektivitet, helhetlige løsninger og dermed best mulig tilbud for målgruppa. Problemstillingene kan dermed blant annet spesifiseres som følger:

- Hvor mye ressurser gikk totalt til OT i Akershus fylkeskommune i budsjettåret 1997?
- Hvordan brukes og utnyttes de tildelte OT-ressursene?
- Finnes det klart definerte arbeidsoppgaver i forhold til OT-arbeidet?
- Bør fylkeskommunen få en mer samlet praksis?

Kapitlet er bygd over samme lest som foregående og neste kapittel: Innledningsvis søker vi å redegjøre for den fremgangsmåte som har ledet oss til disse funnene. Herunder presenteres det teoretiske rammeverk som ligger til grunn for analysen, på hvilke måter vi mener teorien kan kaste lys over datamaterialet. Deretter presenteres analysen av datamaterialet. Til slutt gjengis hovedfunnene fra den delen av undersøkelsen som angår ressursbruken i OT-apparatet.

5.2 Ressursbruk: Avgrensinger og presiseringer

Utgangspunktet vårt for denne del av undersøkelsen er at rapporten er ment å danne grunnlag for en gjennomgang av ressursituasjonen for tjenesten. Den kan

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater som sådan ikke forventes å gi et detaljert og fullstendig bilde av situasjonen.

Det er den fylkeskommunale ressursbruken som skal gjennomgås, det vil si den interne fylkeskommunal ressursbruken. Både stat og kommune bruker også ressurser på OT. Dette ligger utenfor fylkeskommunens myndighetsområde og ressursbruken her vil ikke bli gjennomgått.¹⁰

Oppfølgingstjenesten er organisert slik at ressurser er fordelt på ulike nivå: Ressurser i de videregående skolene, ressurser regionalt knyttet til PPT/OT-kontorene og ressurser sentralt knyttet til Utdanningsdirektørens kontor. Sammenliknet med en del andre fylker er det opprettet få nye stillinger i forbindelse med etableringen av OT. Ressursene er distribuert i den bestående organisasjonsstrukturen. I OT-apparatet finnes det mange aktører og - må vi regne med - mange meninger om ressursbruken.

Etter oppdragsgivers ønske skal ressursbruken evalueres i forhold til hovedmålene for OT, nemlig å ivareta målgruppens behov og til enhver tid å vite hvem som tilhører målgruppen.

5.3 Bakgrunnen for eksisterende ressursfordeling

I det følgende vil vi innledningsvis redegjøre for noe av forhistorien til dagens ressursfordeling i OT-apparatet, med OT-midler lagt til skolene og fagopplæringen: I forbindelse med behandlingen av handlingsplanen for videregående opplæring for 1994/95 vedtok utdanningsstyret for budsjettåret 1995 å omdisponere tre millioner kroner til styrking av OT. Utdanningsstyret la vekt på at midlene skulle brukes til å styrke OT/rådgivningsfunksjonen ved skolene og fagopplæringskontorene.

Ressursene ble fordelt til de aktuelle institusjonene slik at disse i samarbeid med PPT/OT-kontorene fikk midler til å *utvikle rutiner og samordne et helhetlig oppfølgings-tilbud for målgruppen*.¹¹ Av de bevilgede midler ble det avsatt 300.000 til etterutdanning og skolering av de som ville involveres i dette arbeidet.

¹⁰ Likevel er det grunn til å anta at OTs koordinerende rolle har betydning for ressursbruken: Når aktører samarbeider øker trolig sannsynligheten for at tilbudet bedres. OT skal samordne tilbudene og legge til rette for samarbeid for å gi et best mulig tilbud. Dette er også en form for effektivitetsvurdering, jamfør teoriavsnittet i dette kapitlet.

¹¹ (Min utheving). Jamfør også Utdanningsdirektørens brev til skolene, fagopplæringskontorene og PPT/OT-kontorene av 27.2.95.

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater
Til skolene ble midlene fordelt i forhold til antall klasser¹². En slik fordeling ga mer midler til bruk per elev for skoler med klasser med lavt elevtall. Prioriteringen medførte dermed at skoler med mange yrkesfagklasser og/eller klasser for tilrettelagt opplæring fikk relativt sett større tildeling per elev. Dette var i samsvar med tilgjengelig dokumentasjon om flere opplæringsavbrudd i de yrkesfaglige studieretningene. Hvert fagopplæringskontor fikk midler noenlunde tilsvarende en gjennomsnittsskole.

I forbindelse med første gangs tildeling ble skolene bedt om å rapportere angående disponeringen av midlene i henhold til handlingsplanen 1994-95 og med bakgrunn i økonomiplanmål 2.1 og to vedtatte tiltak i skoleåret 1995: a) Utvikle og videreføre arbeidet på ulike områder (struktur, innhold) for å sikre retten til individuelt tilrettelagt oppfølgingsløp. b) Utvikle, videreføre og vurdere former for samarbeid - internt i sektoren og på enkeltskolene, PPT/OT-kontorene og med eksterne samhandlingspartnere - for å realisere intensjonen med oppfølgingstjenesten.

På Utdanningsdirektørens kontor var man såpass tilfreds med de mottatte rapporteringene at man valgte å videreføre ordningen (Kilde: Intervju).

Av rapportene gikk det frem at flere av skolene fant midlene svært velkomne. Midlene ble blant annet brukt til å styrke rådgivningstjenesten, og alle skoler hadde opprettet OT-kontakt. Midlene ble gjennomgående disponert inn i målstyrte og helhetlige strategier, noe som blant annet gikk fram av eksistensen av arbeids- og handlingsplaner ved skolene. Flere skoler hevdet at de vektla å styrke og videreutvikle både interne og eksterne rutiner for å oppnå helhetlig samarbeid om oppfølgingen av målgruppen. Tverrfaglige team ble trukket fram som en vesentlig faktor i så måte. Flere skoler rapporterte at OT-kontakten hadde fått definert sine arbeidsoppgaver fra å forebygge opplæringsavbrudd til å ivareta oppfølging av de ungdommer som har avbrutt opplæringen. Imidlertid var det enkelte skoler som brukte midlene kun til forsterkning av rådgivertjenesten.

Fagopplæringens ressurser var tiltenkt oppfølging av lærlinger som stod i fare for å avbryte eller hadde avbrutt opplæringen. Per 1995 hadde fagopplæringskontorene organisert arbeidet gjennom å oppnevne en OT-kontakt på hvert kontor. Retts-elevene ville først bli lærlinger fra høsten 1996 (Kilde: Akershus fylkeskommune. Utdanningsstyret. Jnr 170/96 036A4 Orientering ang. Bruk av omdisponerte midler

¹² Basert på antall klasser i handlingsplanen for 1995.

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater til styrking av oppfølgingstjenesten/rådgivningstjenesten for 1995).

5.4 Ressursbruk: Teoretisk tilnærming

Ett av målene med etableringen av OT var å få til en mer effektiv ressursbruk enn tidligere. For at ressursene skulle utnyttes på en best mulig måte ble det lagt vekt på at ulike kommunale, fylkeskommunale og statlige ressurser og oppgaver skulle bli sett i sammenheng. En forventet at økt samarbeid skulle bedre ressursutnyttelsen (Egge og Midtsundstad 1997: 15).

Effektiv ressursbruk er et selvsagt mål i offentlig sektor, uansett forvaltningsnivå. En tradisjonell definisjon av effektivitet er "grad av måloppnåelse i forhold til ressursbruk". En konkretisering av dette effektivitetsbegrepet krever at man har svaret på a) hva som menes med kostnader, b) hva slags mål og hvem sine mål man skal legge til grunn for fastslåing av effektivitet (Jacobsen og Thorsvik 1997: 49).

Effektivitetsmålet i samfunnsøkonomien er likevel mer tvetydig enn dette: Effektivitetshensynet viser både til det vi kan kalle *kostnadseffektivitet* og til det vi gjerne betegner som *allokeringseffektivitet*. For å begynne med det siste: å allokere betyr å fordele goder mellom alternative anvendelser, mellom alternative bruksområder. Som sådan er allokering et vesenskjennetegn ved politisk virksomhet, som nettopp preges av å prioritere mellom verdier og fordele goder og byrder.

Ett av de sentrale målene for offentlig virksomhet i den vestlige verden er at tjenestetilbudet skal være tilpasset lokale preferanser. Dette målet innebærer et ønske om allokeringseffektivitet: Det offentlige tilbudet bør få en utforming og et volum som er godt tilpasset befolkningens preferanser i forskjellige deler av et land og slik at tilbudet tilpasses preferanseendringer over tid. Sentraliserte løsninger, der offentlige tjenester produseres av sentrale myndigheter, medfører ofte et ensartet tilbud på tvers av geografiske grenser. Desentralisering, der et lokalt forvaltningsnivå har ansvaret for tjenestene, åpner for større allokeringseffektivitet.

Kostnadseffektivitet er et annet mål for offentlig virksomhet. Kostnadseffektiviteten er høyere desto lavere kostnaden er per enhet av det produserte godet. Effektiv produksjon forutsetter at alle innsatsfaktorer utnyttes fullt ut (ingen sløsing) og at innsatsfaktorene utnyttes i et riktig blandingsforhold.

I følge Akershus fylkeskommunes målstruktur for utdanningssektoren reflekterer

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater for eksempel delmål 1 allokeringseffektivitetsaspektet "(...) Opplæringstilbudet skal tilpasses søkerens valg og samfunnets/arbeidslivets behov.(...) , mens delmål 3 viser tilstedværelsen av at kostnadseffektivitetsaspektet:

"(...) Utdanningssektoren/ den enkelte lokale enhet skal sikre helhetlig styring og effektiv ressursutnytting, bl.a. god forvaltning av bygg, materiell, utstyr og effektiv utnytting av elevplasser, årstimer, arbeidsdag og arbeidsår (Utdanningsdirektøren. Årsmelding for skoleåret 1996-97. Akershus fylkeskommune)."

I Utdanningsdirektørens handlingsplan for 1998 og skoleåret 1998/98 definerer effektivitet slik:

"(...) Hvor gode resultater som oppnås i forhold til ressursinnsatsen. Effektivitetsbegrepet omfatter også produktivitet som definert nedenfor og dessuten: *Effekter for brukerne*: Er disse som tiltenkt? *Tilgjengelighet*: Er tilgangen på tjenesten god nok? *Fordelingsvirkninger*: Er tjenesten/ tiltaket riktig fordelt? (...)".

Produktivitet defineres slik:

"(...) Produkter/ tjenester i forhold til ressursinnsats. Gjør vi tingene riktig? Hvor stor ressursinnsats skal til for å lage et gitt produkt (enhets-kostnad)?", og blir dermed å forstå som kostnadseffektivitet (Utdanningsdirektøren. Handlingsplan for 1998 og skoleåret 1998-99 for programområde 2 utdanningssektoren).

Disse fortolkningene av effektivitet danner et utgangspunkt for evalueringen. Behovet for å spare penger eller å måle kostnadseffektiviteten har imidlertid ikke vært mandatet for evalueringen. Det er *brukerperspektivet* som i hovedsak står i fokus. "Hva gir fylkeskommunen til brukeren?" Målet er å samordne for å bedre effektiviteten i form av å gi et best mulig tilbud for målgruppen. Dermed blir *allokerings-effektiviteten det viktigste aspektet ved ressursbruken*, idet det kritiske målet på effektivitet blir: Er effektene for brukerne som tiltenkt? Vår vurdering av ressursbruken vil dermed måtte fokusere på forholdet mellom hovedmålene for OT versus tjenestens virkemåte når det gjelder ressursbruk. Disse hovedmålene er eksternt gitte, og omfatter for det første å føre kontinuerlig oversikt over målgruppen, for det andre å ivareta målgruppens behov for tilbud. Det er disse to hensiktene som skal tjene som evalueringskriterier i vurderingen av ressursbruken.

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater
Likevel er det klart at resultatene fra denne del av undersøkelsen med fordel kan sees i sammenheng med det vi kom fram til i forrige kapittel, når det gjelder OT-organisasjonens virkemåte i videre forstand enn ressursbruken alene. Flere instanser og etater fra flere forvaltningsnivå utarbeider tilbud til målgruppa. Vi kan trolig sammenlikne situasjonen for OT i Akershus med situasjonen i offentlig sektor som sådan: Nasjonaløkonomisk er det behov for å slanke de offentlige budsjettene, samtidig som etterspørselen etter offentlige tjenester er økende, og staten stadig får nye oppgaver og utfordringer. Man har kommet til den erkjennelse at dette problemet ikke lar seg løse ved å utbygge de offentlige apparatene, men ved ressursutnyttelse gjennom koordinering og samarbeid:

“Mer enn stordriftsfordeler eller flere og nye kontorer er det behov for administrativ fleksibilitet, slik at mennesker med forskjellige kompetanser kan omgrupperes og innstilles på å løse nye oppgaver, geografisk, funksjonelt og kompetansemessig. (Knudsen 1993: 13)”

Med administrativ fleksibilitet menes da

“(…) bedre samarbeid og økt samhandling mellom enheter i den offentlige sektor, med sikte på bedre kompetanse- og kapabilitetsutnyttelse og bedre service overfor klienter og brukere (...) (Knudsen 1993: 14).”

5.5 Ressurssituasjonen for OT: Hvordan koble teori og empiri?

Selve kartleggingen av den samlede ressursbruken i fylkeskommunen innebærer først og fremst å få satt opp et regnskap. Den andre hovedproblemstillingen; hvordan utnyttes OT-ressursene, innebærer også et element av vurdering av denne ressursbruken.

De mest interessante punktene under denne hovedproblemstillingen er hvordan de videregående skolene og fagopplæringens avdelingskontorer utnytter sine OT-ressurser. Koordinatorene i den regionale tjenesten arbeider nemlig med klart pålagte arbeidsoppgaver i henhold til forskrift for Oppfølgingstjenesten.

I tillegg er vi interessert i hvilke synspunkter som finnes ved de regionale PPT/OT-kontorene og i fylkeskommunen sentralt når det gjelder utnyttelsen av midlene til OT.

Når det gjelder vurderingen av ressursbruken, har vi hovedsakelig basert oss på

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater synspunkter fra informantene ved regionskontorene og i OT-teamene.

5.6 Total ressursbruk

Ressurser i skolene: Til de videregående skolene gis en ressurs tilsvarende en prosent per klasse til oppfølgingstjeneste. Skoleåret 1997/98 var det 907 klasser, som betyr at det til Oppfølgingstjenesten var vel ni stillinger (9,07).

Ressurser i regionene: Til de tre regionale kontorene er det seks stillinger som koordinator for Oppfølgingstjenesten: En og en halv i Asker og Bærum, en og en halv i Follo og tre i Romerikeregionen (Øvre og Nedre slått sammen).

Ressurser tillagt Utdanningsdirektørens kontor: Det finnes ingen øremerket stilling til Oppfølgingstjenesten sentralt. Oppgavene knyttet til OT inngår som en del av pedagogisk avdelings arbeidsoppgaver, både knyttet til ledelse og samordning, og registrering av elever i målgruppen. Til sammen utgjør oppgavene en stilling. I tillegg er det avsatt stillingsressurser knyttet til fagopplæringens avdelingskontorer med 0,9 stilling.

I budsjettet for 1998 er det avsatt kroner 2.300.000 for å opprette særskilte kurstilbud for unge under oppfølging. Det føres ikke egne regnskaper for Oppfølgingstjenesten på de forskjellige nivåene. Utgifter til tjenesten vil derfor være beregnede tall-oppgaver.

Beregnete kostnader: For skolene kan utgiftene beregnes med utgangspunkt i en gjennomsnittlig lønn per ansatt i Oppfølgingstjenesten. Det legges til grunn gjennomsnittlig årslønn for pedagogisk personale i Akershus, som er på kroner 251.632 per oktober 1997. I tillegg kommer sosiale utgifter med mer, som anslås til å utgjøre et påslag på 30 prosent. Kroner $251.632 * 1,3 * 9,07 =$ kroner 2.967.000.

Netto driftsutgifter for PPT/OT utgjorde i 1997 kroner 11.008.000, og til sammen 26 fagstillinger er knyttet til disse kontorene. OTs andel vil være kroner $11.080.000 * 6/26 = 2.540.000$. I 1997 var det en del vakanser ved PPT/OT, slik at budsjettet for 1998 med samme stillingstall er på kroner 12.836.000.

Arbeid ved Utdanningsdirektørens kontor og fagopplæringens avdelingskontorer: 1,9 stillinger. Kroner $250.00 * 1,3 * 1,9 = 618.000$.

Direkte kostnader:

Videregående skoler	2.967.000
Regional tjeneste	2.540.000
Utdanningsdirektørens kontor	618.000
Tiltak gjennom egne kurstilbud til unge	2.300.000
Samlet årskostnad beregnet til	8.425.000

I tillegg utnyttet ledig kapasitet i skolene når dette er mulig. I slike tilfelle er det gjerne behov for å sette inn ekstra ressurser for å tilrettelegge opplæringen, for eksempel i form av ekstra støttetimer. Denne ressursinnsatsen er det ikke mulig å anslå omfanget av.

5.7 Ressursbruken i OT-apparatet

5.7.1 Ressursutnyttelsen ved de videregående skolene

Slik gikk vi frem for å belyse spørsmålet om hvordan ressursene brukes i skolene: De vi hadde fått oppgitt som aktuelle informanter ved hver videregående skole, mottok et brev stilet til "rådgivere/ andre OT-involverte ved de videregående skolene i Akershus", der vi ba om bistand til å kartlegge ressursituasjonen for tjenesten. Vi presiserte at henvendelsen var ment til ansatte som var noenlunde jevnlig sysselsatt med OT-arbeid. Nærmere bestemt ba vi om opplysninger som best mulig kunne belyse følgende to spørsmål: "1) Hvordan brukes den tildelte OT-ressursen ved din videregående skole?" Vi presiserte at vi under dette punktet søkte en mest mulig nøyaktig oversikt over hvordan de fylkeskommunale midlene til OT ble fordelt på ulike formål ved deres skole. Med andre ord: Hvor mye midler (i absolutte tall, eventuelt i prosent av spesifisert totalsum) går til hvilke formål? "2) Finnes det klart definerte arbeidsoppgaver i forhold til OT-arbeidet ved din videregående skole?" Vi spesifiserte at vi under dette punktet ønsket dokumentert: a) Hva som ble regnet som OT-arbeid ved deres skole (definering av arbeidsoppgaver), b) Hvordan disse arbeidsoppgavene var fordelt mellom de ansatte (oppgave- og ansvarsfordeling) og c) Hvordan gjennomføringen av disse oppgavene ble finansiert.

For å unngå å avskrekke respondentene med utsikter til mye ekstraarbeid, understreket vi at dokumentasjonen for eksempel kunne gis i form av allerede eksisterende dokumenter eller statistikk, sammen med eventuelle notater eller andre typer redegjørelser utarbeidet i sakens anledning. 29 av 31 skoler besvarte forespørselen, den overveiende majoritet etter annen gangs henvendelse.

De to hovedspørsmålene vi rettet til skolene var formulert forskjellig, men begge innebar i realiteten et forsøk på å få informanten til å spesifisere ressursbruk per oppgave eller formål. På det første spørsmålet svarte alle ved å henvide til hvor stor OT-ressurs de hadde mottatt og hvordan denne var fordelt på ulike stillingstyper. OT-ressursen tildeles skolene etter antall klasser, snarere enn etter elevtall. Det fremgår videre at den altoverveiende andel av OT-ressursen disponeres av rådgivere ved de videregående skolene. Ved ni skoler deler to rådgivere på OT-ressursen, ved åtte skoler er den lagt til en rådgiver alene, ved fire skoler deles ressursen av to til fire ansatte med ulike stillinger, for eksempel studieinspektører, sos.ped.lærere og rådgivere, ved tre skoler deles ressursen av tre rådgivere, to skoler har lagt den til spes.ped.lærer alene, en skole har gitt ressursen til en lærer og en skole har opprettet egen stilling som OT-kontakt.

Da vi ba skolene om å oppgi *hva* som ble regnet som OT-arbeid ved deres lærested, varierte spesifikasjonsgraden temmelig mye. Ved en skole fikk vi for eksempel kort og godt til svar at skolen "(...) har tilsatt rådgiver i 100 % stilling. Rådgiver fungerer også som skolens OT-kontakt og har samtidig ansvaret for ettervernsarbeidet." Andre skoler sendte svært utførlige, konkrete og detaljerte lister over arbeidsoppgaver og la ved ytterligere dokumentasjon som interne rutiner for elevoppfølging, skjema for melderutiner og liknende. Mellom disse ytterpunktene er spennet i konkretiseringsgrad stort.

Vi har kun ført opp arbeidsoppgaver som er eksplisitt nevnt i svarene. Vi etterspurte mest mulig nøyaktige opplysninger. Derfor regner vi med at konkretiseringsgraden i hver besvarelse i rimelig utstrekning gjenspeiler virkelighetens verden. Noe fullkomment mål på hvorvidt OT-arbeidsoppgavene er klart spesifiserte er det likevel ikke. Etter formålet anså vi det imidlertid som mer hensiktsmessig å legge initiativet til å gjengi oppgavedefinisjonene hos informantene, fremfor å forsyne informantene med ferdige svaralternativer.

Etter å ha systematisert svarene fikk vi denne frekvensfordelingen (det absolutte antall skoler som har oppgitt denne oppgaven i parentes):

- Rapportering, føre og sende avbruddsskjema (20)
- Samtaler med elever (18)
- Tilrettelegging av undervisning (18)

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater

- Rådgivning (16)
- Kontakt og samarbeid med eksterne instanser (for eksempel bedrifter, andre skoler, institusjoner) (16)
- Møter/kontakt med OT (regionskontor, team, andre OT-kontakter) (16)
- Drøfte elevers behov/delta i tværfaglig team, spes.ped.team (13)
- Kontakt og samtaler med foreldre/foresatte (11)
- Intern kontakt (f. eks gi informasjon) klassestyrere, administrasjon, PPT, elever generelt (11)
- Veiledning (8)
- Bidra til innslusing i skolen (7)
- Samle informasjon om/oppspore elever (5)
- Oppfølging av elever, f. eks elever i kombinerte opplegg/under individuelle opplæringsplaner (5)
- Søke ekstra ressurser, skaffe lærere (5)
- Bistå med å lage opplæringsplan (5)
- Opprette alternative tiltak (5)
- Ajourføre elevlister/-kartotek (2)
- Motivere (1)
- Holde oversikt over læremidler/hjelpemidler (1)
- Fordele sos.ped.midler/støttetimer (1)
- Søke utvidet rett hos Inntaksnemda (1)

Det som hyppigst oppgis som OT-oppgaver er rapportering og føring av avbruddsskjema, samtaler med elever før og etter avbrudd, tilrettelegging av undervisning, rådgivning, kontakt med eksterne instanser (som bedrifter, andre skoler og institusjoner) og kontakt med OT (PPT/OT-kontor, OT-team, andre OT-kontakter). Det er verdt å merke seg at relativt få svar nevner den direkte oppfølgingen av den enkelte elev.

Til tross for at nesten alle skolene kan definere arbeidsoppgaver tilhørende OT, finner likevel nesten halvparten av respondentene det verdt å fremheve at det i praksis vanskelig lar seg gjøre å skille mellom OT-oppgaver og rådgivningsarbeid. Dermed er det klart at OT-ressursene i skolene i utstrakt grad også brukes til forebyggende elevarbeid og styrking av rådgivningstjenesten generelt.

Bare et fåtall av skolene har redegjort for den interne oppgave- og ansvarsfordelingen innenfor OT-arbeidet ved skolen. Dette har ganske sikkert

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater sammenheng med at mange i praksis finner det vanskelig å skille mellom utøvelsen av oppgaver som finansieres av henholdsvis OT- og rådgiverressurs. Det later likevel til at det er en god del forskjeller når det gjelder fordelingen av arbeidsoppgaver mellom de ansatte. Enkelte læresteder er alle OT-relaterte oppgaver lagt til OT-kontakten, andre steder har man valgt å dele opp arbeidet på flere.

Et knapt flertall av skolene oppgir at OT-oppgavene finansieres gjennom OT-ressursen alene (15). Fem skoler sier at OT-arbeidet finansieres med rådgiverressursen sammen med OT-ressursen. Ni skoler nevner andre former for finansiering ved siden av OT-ressursen, som for eksempel spes.ped.midler, midler til støttetimer, administrative ressurser, klasselederressurser.

5.7.2 Ressursutnyttelsen ved fagopplæringskontorene

De tre regionale fagopplæringskontorene har mottatt en OT-ressurs tilsvarende til sammen 90 prosent av full stilling. For å få et innblikk i hvordan disse ressursene ble brukt, intervjuet vi OT-kontaktene ved alle tre avdelingskontorene for fagopplæringen. Felles for fagopplæringskontorene i Asker og Bærum og i Follo er at OT-kontakten også er avdelingsleder, mens en fagkonsulent ivaretar funksjonen i Romerike. Ved fagopplæringskontoret i Follo var OT-kontakten forholdsvis nyansatt, etter noen års virke i annen stilling. Ved kontoret i Romerike hadde OT-kontakten tiltrådt i denne funksjonen bare kort tid før intervjuene ble foretatt. Derfor valgt de å stille til et gruppeintervju der både OT-kontakt, en annen fagkonsulent og avdelingsleder deltok.

I intervjuene forsøkte vi å få avklart hvordan OT-ressursen ble brukt ved det aktuelle kontoret. På lik linje med spørsmålene til de videregående skolene (jamfør over), ville vi fram til *hva* som ble regnet som OT-arbeid, det vil si om det fantes klart definerte OT-arbeidsoppgaver. Videre ville vi vite *hvordan* disse arbeidsoppgavene var fordelt mellom de ansatte, og hvordan gjennomføringen av OT-arbeidet ble finansiert, altså i hvilken grad ressursen var koblet til oppgaveløsningen.

Gjennom intervjuene med OT-kontaktene ved fagopplæringskontorene gikk det fram at ingen av dem hadde konkret kjennskap til hvor stor OT-ressurs de var tildelt. Stort sett visste de at ressursen fantes, men ikke hvor stor den var. Fra ett av regionskontorene ble det hevdet at de kunne disponere ressursen fritt, ved et annet

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater ble det gitt uttrykk for usikkerhet om hvor den ble av:

“... på et tidspunkt ble det sagt at så og så mange prosent - det var intensjonene, i hvert fall - skulle ligge til denne Oppfølgingstjenesten. Etter at det ble sagt, har vi blitt tillagt hundre andre arbeidsoppgaver. Og konjunkturen og antallet oppmeldte har økt. Fem ganger så mye som de prosentene du snakker om. Så den har på en måte blitt spist opp. Så vi står jo dårligere rustet nå enn da vi startet opp med denne ressursen. (...)”

I dette tilfellet ser det altså ut til at OT-ressursen hadde gått inn i de ordinære midlene til å dekke økte arbeidsbyrder. Felles for alle tre fagopplæringskontorer er at ressursen ikke er direkte knyttet til det arbeidet som utføres, men inngår i de ordinære lønnsmidlene. Det faktum at OT-ressursen ikke er spesielt øremerket og kjent av de OT-ansvarlige behøver derfor i seg selv ikke bety at OT-oppgavene ikke blir ivaretatt tilstrekkelig, men en kan reise spørsmål om en slik ordning i tilstrekkelig grad sikrer at OT-oppgavene prioriteres.

Samtlige OT-kontakter som er intervjuet sier at de har oversikt over hva deres egne OT-oppgaver skal inkludere, og det er særlig arbeid forbundet med heving av lærekontrakter, inngåelse av §-10-kontrakter og henvisninger til PPT/OT-kontoret som trekkes frem som OT-arbeid.

“(...) i første omgang så blir det vel de rutineene vi har ved heving av lærekontrakter.(...) Fra vi hører fra bedriften om lærlingen at det er problemer og det er snakk om heving, så prøver vi å reise ut og megle der det er mulig. Dersom det blir heving av kontrakt, er det den enkelte fagkonsulent som leverer saken over til OT-kontakten. Og da tar jeg dem opp med OT og fremmer saken der.”

OT-arbeidet er fordelt på flere ansatte ved samtlige fagopplæringskontorer, men i Asker og Bærum og på Romerike har OT-kontakten et noe større ansvar enn de øvrige i det at de ivaretar kontakten med PPT/OT-kontoret. Selv om OT-oppgavene er klare nok, ble det påpekt at disse oppgavene ikke kunne adskilles fra andre oppgaver, slik som rådgivning og veiledning.

“(...) Det begynner en stund før heving av kontrakt, og slutter en stund etterpå. Det er en del papirarbeid, møter og avklaringer og diskusjoner og PP-tjenesten kommer inn. Og så er det veiledning og rådgivning før man tar inn lærlinger som delvis er Oppfølgingstjenestens ansvar, delvis er skolens. Det går jo litt over i hverandre akkurat hva som er OT-oppgaven, hva som er generell

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater veiledning, rådgivning og slikt. Jeg kan ikke skille ut det ene fra det andre.”

“(…) jeg er jo OT-kontakt her på kontoret. Og det betyr at hvis de andre medarbeiderne mine har et problem, som de mener kanskje OT-tjenesten bør ta seg av, så drøfter vi det her. Og så gjør vi en henvisning. Og den skjer formelt, men på en uformell måte. (…) PP-tjenesten har jo vi jevnlig kontakt med, og OT-tjenesten. (…) det er sånn at når vi har problemstillinger knyttet til for eksempel å dette ut av læreplass, så henviser vi. Vi spør den det gjelder om de ønsker kontakt og oppfølging. Da henviser vi til OT-tjenesten. Ved heving av kontrakt for eksempel.”

I tråd med det bildet vi her har kunnet danne oss er det faktum at OT-oppgavene ikke er delegert til en eller noen bestemte ved fagopplæringskontoret, men mer eller mindre delt mellom alle fagkonsulentene.

Siden informantene ved fagopplæringskontorene ikke hadde konkret kjennskap til hvor mye ressurser som var spesielt tildelt OT, blir det naturlig nok heller ikke mulig å spesifisere klart hvordan den brukes.

“Vi har arbeid med lærlinger som har problemer ute. Noen ganger klarer vi å løse det, noen ganger så blir det en heving. Formelt så er det vel kanskje ikke OT-arbeid før det blir en heving, men *vi* kan ikke sette en sånn klar grense her mellom hva som er direkte OT-arbeid og hva som er generell veiledning og hjelp til bedrifter og til lærlinger. Målgruppen, hvis du holder deg strengt til det, er jo de som er falt utenfor systemet. De som er utenfor vårt ansvar da, eller skolens ansvar. Jeg synes det er vanskelig å sette en streng grense *det* er OT-arbeid, og *det* er generelt rådgivningsarbeid. Vi kan ikke sette spesielle ressurser til det ene eller det andre.”

Det ble også framhevet at det var lite realistisk å øremerke ressursene:

“Vi har ikke bruk for mer penger, vi har bruk for folk. Så om vi får en 60-prosent her- vel, jeg kan kanskje få en eller annen til å jobbe om *natta*, men jeg synes ikke det løser problemene.”

5.8 Regionskontorenes vurderinger av ressursbruken

I dette avsnittet skal vi gjengi de betraktninger informantene ved regionskontorene har når det gjelder den fylkeskommunale ressursbruken til OT. Siden det er lederne og koordinatorene ved regionskontorene som har OT som hovedansvar, må vi forvente at de også har mest synspunkter på ressursbruken til OT.

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater

Vurderingskriteriene vi ønsket at informantene skulle benytte var først og fremst i hvilken grad den eksisterende ressursbruken etter deres syn fører til at tjenesten når sine hovedmål når det gjelder å holde oversikt over målgruppen, og å besørge at målgruppen får tilbud som i størst mulig grad gir kompetanse. Informantene er anonymiserte. Ved de regionale PPT/OT-kontorene intervjuet vi til sammen fire OT-koordinatorer og tre OT-ledere om ressursutnyttelsen. Viktige spørsmål i denne forbindelse var: "Har du noen synspunkter på bruken av OT-midler i forhold til resultatet av OTs arbeid? (Hva synes du for eksempel om ressursbruken i OT-apparatet som helhet i forhold til målene om økt effektivitet, større ressursutnyttelse, og mer helhetlige løsninger?)". "Bør fylkeskommunen få en mer samordnet praksis for hvordan ressursene til OT brukes?" "Hvilke hindringer står eventuelt i veien for å etablere gode opplæringsløp for OT-ungdommene?"

Vi noterer oss at bedømmelsen av ressursbruken er svært lik på tvers av regioner, og at ledere og OT-koordinatorer nesten uten unntak gir uttrykk for et ensartet syn. Ved alle regionskontorer argumenterer man for å *endre eksisterende ressursfordeling til OT*, slik at regionskontorene tilføres en større andel av den totale ressursen. Det blir framhevet fra regionskontorene at den eksisterende fordelingen er dårlig forvaltning av ressurser, og at det er paradoksalt at den største OT-ressursen ikke ligger hos regionskontorene, men hos skolene og fagopplæringskontoret:

" I vår region har de halvannen koordinator, som har fått noen ressurser, og PP-leder og OT-leder har ikke fått noe ressurser. Vi er bare tillagt oppgaver. Samtidig har gitt midler til OT-kontaktene i skolene uten å vite hva de skal gjøre. Det synes jeg er dårlig sikring av ressurser. Og jeg er helt sikker på at hvis den regionale OT hadde fått mer av midlene så ville det ha hatt større effekt for målgruppen."

"Og det er jo et paradoks, ikke sant? Det er jo *vi* som skal ha det overordnede ansvaret for Oppfølgingstjenesten i fylket - i regionen vel og merke. Og så sitter vi ikke med ansvaret for *ressursen*! Det er jo vi som skal ha et koordinerende ansvar her."

Ressursmangel ved regionskontorene framholdes som en bremsekloss i det daglige arbeidet, og at det er tvil om skolenes og fagopplæringskontorenes ressurser kommer målgruppen til gode, men samtidig sees rådgivningstjenesten som viktig:

" Jeg tror at OT-ressursen ved skolen blir borte. (...) vi vil ikke at rådgiver-tjenesten skal svekkes, vi bør heller styrke den, men vi synes ikke at OT-

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater
ressursen er den riktige å bruke.”

“(…) det arbeidet de utfører mener jeg blir mye mindre enn det en koordinator utfører: Vi sitter da med (…) fagstillinger for Oppfølgingstjenesten i en region med (…) kommuner. Det synes jeg er alt for lite til kunne gjøre en skikkelig jobb. Jeg synes at man burde hatt flere stillinger for OT-koordinatorene. Mye av deres arbeidstid går med til å ajourføre lister og registrere. (…) Og det å kunne bruke fagkunnskapen sin direkte med ungdom og til å etablere helt nye tilbud blir det mye mindre tid til enn en skulle ønske.”

Jevnt over søker informantene ved regionskontorene å få fram at ressursene til OT bør forbeholdes arbeid innrettet mot den forskriftsdefinerte målgruppen for OT. På den ene side anerkjenner alle skolenes rådgivningstjenestens arbeid som betydningsfullt, og vil unngå å svekke denne. På den annen side tilkjenner de samtlige at det her er snakk om å tildele ressurser til to ulike formål: Forebygging versus oppfølging. Erfaringen sett fra regionskontorenes side er at skolene har en tendens til å definere OT-arbeid som forebyggende arbeid.

“(…) du er i OTs målgruppe når du ikke går på skolen. Derfor blir det litt merkelig å si at det er OT-arbeid å hindre at de slutter på skolen. Det synes jeg er den plikten enhver skole har til å prøve å sørge for at elevene blir der og får utbytte av å gå der. Så jeg kunne tenke meg at den ressursen lagt ut til skolene og fagopplæring var noe mindre. De behøver ikke på noen måte å ta den bort fra dem og ikke på noen måte si at det ikke gjøres masse god jobbing på skolene, for det gjør det. Men jeg synes at tjenesten som sådan burde vært større enn den er ut fra de arbeidsoppgavene vi har og ut fra mengde ungdommer som det faktisk dreier seg om.”

Samtlige OT-ledere står for det syn at målgruppeungdommen taper på dagens ressursfordeling mellom skoler og koordinatorene. Dette begrunnes med to forhold: Skolens ressurs bidrar til å forebygge drop-out via rådgivningstjenesten, mens målgruppeungdommen reelt sett ikke er elever, slik at disse per se ikke nyter godt av ressursen. For det andre påpeker alle ledere at den store arbeidsbyrde på koordinatorer medfører at målgruppen taper hva angår tilbud. Koordinatorer er mer konkrete i forhold til sistnevnte problem: Ved ett regionskontor ble det nevnt at ressursfordelingen sammen med den desentraliserte modellen medfører at tilbudet ikke blir likeverdig og at for få tar initiativ til å opprette og utvikle nye tilbud.

Når det gjelder målgrupperegistrering er to av regionskontorene opptatt av at flere ressurser bør tilføres Inntakskontoret sentralt, slik at de slipper å bruke tid på

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater ungdom som ikke er i målgruppen.

Vi har i dette avsnittet forsøkt å gjengi regionskontorenes synspunkter på fordelingen av ressurser slik de framkom. Det kan reises mange spørsmål rundt disse synspunktene, både på hva som er og hva som ikke er OT-relevant arbeid, og hvilke instanser som bør disponere OT-ressursene. Dette tar vi opp i neste avsnitt.

5.9 Oppsummering av hovedfunn

Den totale ressursbruk til Oppfølgingstjenesten er for 1997 beregnet til 8.425.000 kr, hvorav den største andelen av midlene går til de videregående skolene. Summen er et estimat utarbeidet ved Utdanningsdirektørens kontor. Summen inkluderer ikke utgifter til tilrettelagt opplæring knyttet til ordinære kurstilbud for OT-ungdom som går tilbake til videregående opplæring.

Ved de videregående skolene er det i all hovedsak rådgiverne som forvalter OT-ressursene. Nesten uten unntak kan skolene spesifisere hvilke formål som regnes som OT-oppgaver ved deres skole. Spesifikasjonsgraden på disse formålene tyder likevel på at det er betydelig variasjon når det gjelder hvorvidt disse arbeidsoppgavene er klart definerte. Det som hyppigst oppgis som OT-oppgaver er rapportering om avbrudd, elevsamtaler, tilrettelegging av undervisning, rådgivning, kontakt med eksterne instanser og kontakt med OT. Mange skoler understreker at det til tross for klart definerte oppgaver i praksis vil være slik at det er vanskelig å skille OT-oppgaver fra rådgivning. Dette må bety at skolene i stor grad definerer sine OT-oppgaver som forebyggende, å hindre at elever faller ut og dermed havner i OTs målgruppe. Skolene synes i mindre grad å se på utarbeiding av egne tilbud tilpasset målgruppen som en sentral oppgave. Den interne arbeidsfordelingen av oppfølgingsrelatert arbeid varierer. Ved enkelte læresteder er alle OT-relaterte oppgaver lagt til OT-kontakten, andre skoler har spredt arbeidsoppgavene på flere. Dette gjenspeiles til dels i at også finansieringen av OT-arbeidet varierer. Ved halvparten av skolene finansieres OT-oppgavene av OT-ressursen alene, den andre halvparten oppgir at rådgiverressursen eller andre midler bidrar til å finansiere dette arbeidet.

Ved de regionale fagopplæringskontorene er OT-ressursen gått inn i de ordinære lønnsmidlene. OT-kontaktene kjenner ikke størrelsen på ressursen. I likhet med ved skolene, ser det også ut til at det er det forebyggende arbeidet overfor lærlinger som står i fare for å heve lærekontrakter som er det viktigste.

OT-ledere og OT-koordinatorer er jevnt over svært samstemte i bedømmelsen av den fylkeskommunale ressursbruken til OT. Samtlige regionskontorer argumenterer for regionskontorene bør ha en større andel av den totale ressursen, og da særlig at antallet koordinatorstillinger bør økes. Regionskontorene ønsker ikke å svekke skolenes rådgivningstjeneste, men vil at OT-midler skal forbeholdes den forskriftsdefinerte målgruppen. Alle OT-ledere mener at selve målgruppen for OT taper på eksisterende ressursbruk i skolen fordi de reelt sett ikke *er* elever. Arbeidspress på koordinatorene medfører dessuten etter ledernes syn at målgruppen ikke får det tilbudet de kunne ha fått. Dette gjelder særlig elever med svake forutsetninger, jfr. kap. 6. Igjen må vi imidlertid peke på at det ikke er regionskontorene som etter forskriften selv skal utforme tilbud. Men det kan tenkes at en større kapasitet ved regionskontorene kunne ha styrket mulighetene for å utforme tilbud på tvers av de ulike instansene, for eksempel kombinasjoner av skole og praksisplasser.

To av regionskontorene går inn for å tilføre Inntakskontoret mer ressurser for å få den interne fylkeskommunale arbeidsfordelingen av målgrupperegistreringen til å fungere bedre (jamfør kapittel 4).

Synspunktene fra regionskontorene om at de burde ha fått en større del av ressursene er i seg selv ikke noe oppsiktsvekkende. Samtidig erkjenner de den viktige oppgaven også andre instanser har i OT-arbeidet. Hvis ikke, ville neppe samarbeidet ha gått såpass bra som det vi fikk inntrykk av i kapittel 4. Bildet passer på mange måter inn i det mønsteret vi beskrev i kapittel 4: bedømmelsen varierer mellom de organene som har OT som sin primære oppgave (regionskontorene) og de som har det som en av mange andre oppgaver (skoler og fagopplæringskontorer). Det illustrerer også et svært vanlig dilemma mellom øremerking/spesialisering på den ene sida og integrering av mange oppgaver på den annen. Skal skoler og fagopplæringskontorer utføre sine OT-relaterte oppgaver best mulig, bør dette sannsynligvis skje som en integrert del av de øvrige oppgavene, slik intensjonene for OT er. Men når OT-arbeidet på denne måten blir en funksjon sammen med andre, og ressursene heller ikke er helt klart identifiserbare, slik det særlig er tydelig ved fagopplæringskontorene, blir ressursbruken lett usynlig. På dette området blir synspunktene fra regionskontorene bekreftet i intervjuene på fagopplæringskontorene: OT-ressursene "forsviner" i sluket - uten at det nødvendigvis må bety at de ikke utfører oppgavene.

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater

Siden de OT-relaterte oppgavene må foregå i et samspill mellom ulike aktører, og vi ikke har kunnet gå inn på å kalkulere om ressurstilgangen til de tre fylkeskommunale instansene står i forhold til omfanget av OT-arbeid, vil vi være tilbakeholdne med konkret å anbefale overflytting av ressurser. Dessuten er det ingenting som tyder på at verken skoler eller fagopplæringskontorer har noen spesielt romslig ressursituasjon. En overføring av OT-midler fra skoler og fagopplæringskontorer ville gi betydelig risiko for at dette arbeidet ble nedprioritert, og at samarbeidet med regionskontorene kunne bli svekket. Likevel kan det reises spørsmål om ikke det forebyggende arbeidet mottar en *relativ sett* for stor del av de samlede OT-ressursene. En bør også sørge for en klarere registrering av og rapportering om hva OT-ressursene går til ved skoler og fagopplæringskontorer. På dette området kan det tenkes at en noe sterkere grad av sentral koordinering ville ha hjulpet.

6 Effekten av OT: hvilke tilbud blir gitt?

6.1 Innledning - problemstilling

I kapittel 6 tar vi både sikte på å gi en beskrivelse av OTs resultater, og å gjengi sentrale aktørers vurdering av de samme resultatene i forhold til hva de mener det kunne vært mulig å oppnå. I en viss forstand blir dette en kartlegging av effektene av OTs arbeid, selv om vi ikke har muligheter til å "måle" effektene i streng forstand.

Utgangspunktet er det overordnede mål for OT, nemlig at all ungdom som tilhører målgruppa skal få tilbud om opplæring, arbeid eller annen beskjeftigelse. Et utfyllende evalueringsgrunnlag finner vi i forutsetningen om at tilbud som formidles gjennom OT primært skal være innrettet mot studiekompetanse, yrkeskompetanse eller delkompetanse innenfor videregående opplæring.

OT har ikke selvstendig ansvar for å gi målgruppen tilbud. Problemstillingene kan derfor spesifiseres slik:

- Hva kan OT tilby? Det vil si; hva er de videregående skolenes, kommunenes og arbeidskontorenes tilbud gjennom hele skoleåret (1996/97 og 1997/98) i forhold til OTs målgruppe?
- Hvilke tilbud ble faktisk gitt ungdommen i OTs målgruppe i skoleåret 1996/97 og 1997/98?
- Er tilbudsstrukturen god nok i forhold til nasjonale målsettinger?
- Fører tilbudene til ønsket kompetanse?
- Hvilke hindringer står eventuelt i veien for å etablere gode opplæringsløp for OT-ungdommene?

Det kan være interessant å se tilbudene i forhold til samordningen av det tverretatlige samarbeidet mellom kommunene, fylkeskommunen og statlige instanser, og samarbeidet internt i fylkeskommunen (jamfør første hovedproblemstilling).

Først gir vi en redegjørelse for utformingen og gjennomføringen av denne delen av

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater undersøkelsen. Videre avgrenses studieobjektet og presiseres fremgangsmåten før selve analysen presenteres. Til slutt gjengir vi hovedfunn i sammendrag. Den praktiske gjennomføring av datainnsamlingen er gjengitt i vedlegg.

I beskrivelsen av tilbudene sto vi overfor et valg mellom en mer overordnet framstilling av type tilbud, og en mer konkret, detaljert beskrivelse. Fordi vi har bedømt selve kartleggingsoppgaven som viktig, har vi valgt den siste løsningen, selv om den går en del ut over lesbarheten av kapitlet.

6.2 Effekten av tjenestens totale arbeid: Avgrensinger og presiseringer

Våre to første delproblemstillinger innebærer rene kartleggingsoppgaver. Vi skal først gi en oversikt over hvilke tilbud som er tilgjengelige for ungdom som kommer inn under OTs formidling i Akershus. OT sitter i en formidlerposisjon, og har ikke noe eget ansvar for å etablere tilbud til ungdom i målgruppen. Det har derimot de videregående skolene, arbeidsmarkedsetaten og kommunene. På grunnlag av opplysninger innhentet fra OT-koordinatorene, skolene, arbeidsmarkedsetaten og kommunene tar vi derfor sikte på å belyse - regionsvis og oppsummert - de tre sistnevnte instansenes tilbud til målgruppen.

Etter å ha kartlagt tilbudsstrukturen, skal vi se på hvilke tilbud OT-ungdommen i Akershus faktisk fikk i skoleåret 1996/97 og skoleåret 1997/98.

Endelig innebærer oppdraget å vurdere *kvaliteten* på de tilbudene som gis målgruppeungdommen i Akershus. Som i forrige kapittel trenger vi da for det første å bestemme settet av vurderingskriterier, og for det andre å avgjøre til *hvem* denne vurderingen bør ligge.

Når det gjelder vurderingskriterier, er det nærliggende å la nasjonale mål for tjenesten fungere som mål på tilbudets kvalitet: OT gjør bra arbeid i den grad tjenesten klarer å få ungdommen inn i et reelt opplærings- og arbeidsforhold, det vil si kompetansegivende opplæring eller ordinært arbeid av en viss varighet (Midtsundstad 1995: 7). Sentrale mål for OT er jo nettopp å besørge at alle i målgruppen skal få tilbud, og at de formidlede tilbudene i størst mulig grad leder fram mot studie-, yrkes- eller delkompetanse innenfor videregående opplæring.

Når effektene av tjenesten skal evalueres kunne det vært et poeng ikke bare å

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater forholde seg til ideelle fordringer, men også til resultatene i andre fylker. Vi kunne ha studert resultatet av Akershus OTs tilbudsformidling, sammenliknet med hva OT har fått til i andre fylkeskommuner eller i landet sett under ett.

FAFO har for eksempel sett på hva som er gjennomsnittstilbudet for OT-ungdom i landet sett under ett. For de som hadde sitt første skoleår 1995/96 hadde seks av ti arbeid eller praksisplass, mindre enn en prosent fullførte første års læretid, to av ti fullførte deler av grunnkurs eller annen skole, kun to prosent fullførte grunnkurs. Resultatene er i så måte ikke spesielt oppmuntrende sett i forhold til målsettingen om å bringe de unge inn i kompetansegivende løp.

For oss er det imidlertid vanskelig å foreta kvalitetsvurderinger på dette rent statistiske grunnlaget. Tilbudfordelingen må vurderes i forhold til behov. Det skulle være tilstrekkelig å peke på at Akershus som del av hovedstadsregionen på mange måter må antas å være forskjellig fra andre områder av landet. Vi vet for eksempel at i forhold til andre fylker kjennetegnes både Oslo og Akershus av en større andel elever på allmennfag (Grøgaard 1997: 181), der frafallsprosenten generelt har vært mindre enn i yrkesfaglige studieretninger.

I forhold til ovennevnte oversikt over landsgjennomsnittlig tilbudsfordeling, har FAFO påpekt at det er viktig å ha klart for seg at det er normalt at OT-ungdom strømmer ut og inn av skolesystemet, og at man må forvente at mange av disse enten vil oppnå delkompetanse eller ingen kompetanse i det hele tatt. De av OT-ungdommene som med størst sannsynlighet vil gjennomføre skolegangen er de som har et høyt prestasjonsnivå fra ungdomsskolen (Midtsundstad og Egge 1997: 9). Denne poengteringen berører et annet viktig punkt når det gjelder kvaliteten på tilbudet, nemlig forbindelsen mellom tilbud og individuelle behov og preferanser. Verken nasjonale mål eller oversiktsstatistikker sier noe om kvaliteten på tilbudet slik det erfares av de berørte parter: De som har ansvaret for å opprette og opprettholde tilbud, de som forutsettes å formidle tilbud eller de som skal benytte seg av tilbudet. Når det gjelder denne typen offentlig tjenesteyting og oppgaveløsning er det for eksempel mulig at nasjonalstatlige mål strider mot målgruppens preferanser og behov. På samme måte kan vi tenke oss at den disponible statlige, fylkeskommunale og kommunale tilbudsstrukturen er mer eller mindre tilpasset de nasjonale målene på den ene side og målgruppens preferanser og behov på den andre side.

For å studere kvaliteten på tilbudet vil vi derfor la noen av de sentrale aktørene

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater komme til orde, og vurderingskriteriene blir foruten nasjonale mål *også* lokale behov og preferanser. Vi baserer kvalitetsbedømmelsen på sentrale aktørers vurdering av hvorvidt tilbudet er godt nok i forhold til nasjonale mål for Oppfølgingstjenesten, og hvorvidt det er samsvar mellom disse målene og brukernes preferanser og behov. Med sentrale aktører mener vi nærmere bestemt representanter for tilbudssiden og formidlerssiden. I den grad de selv kommer inn på det, vil vi dessuten gjengi informantenes vurdering av tilbudet i forhold til hva de mener det kunne vært mulig å oppnå, og under dette punktet koble inn deres betraktninger om både ressursbruk og organisering.

Opprinnelig var intensjonen å inkludere OT-ungdom som hadde mottatt aktiv oppfølging i intervjumaterialet, for derigjennom å få et innblikk i deres syn på tilbudene de hadde fått. Vi kom imidlertid fram til at dette punktet er såpass viktig at det fortjener bredere behandling enn det eksisterende prosjektrammer ville tillate. For en framstilling av brukernes vurdering av tilbudet henviser vi derfor til FAFOs nylig publiserte geografisk mer omfattende undersøkelse av samme emne (Marit Egge 1998), samt til sluttrapport som vil foreligge i løpet av 1998.

6.3 Tilbudet i Vestregionen

6.3.1 PPT/OT-kontoret i Asker og Bærum

De videregående skolene i regionen skal, dersom de har ledig kapasitet, generelt ta inn OT-ungdom gjennom hele skoleåret som helkurs, delkurs eller som hospitanter i ordinære klasser.

Dette betyr altså at OT-ungdommen skal tilbys ledige plasser innenfor det kurs-tilbudet som allerede foreligger ved hver enkelt skole. Dette gjaldt både skoleåret 1996/97 og skoleåret 1997/98.

I skoleåret 1997/98 ble dette tilbudet benyttet av i alt 16 elever fra Asker og Bærum som altså kom tilbake til videregående opplæring. Tall mangler fra 1996/97.

Både i Asker og Bærum var det blitt initiert spesielle tilbud overfor enkeltskoler. Her later det til at det er initiert flere tilbud i inneværende enn i foregående skoleår. For skoleåret 1997/98 ble disse eksemplene nevnt:

- Truckføreropplæring med dokumentert delkompetansebevis er gitt som tilbud til tre ungdommer.

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater

- Kurs i matematikk yrkesfaglig studieretning med mål privatisteksamen, eventuelt styrking/forberedelse til nytt grunnkurs neste skoleår. (12 ungdommer)
- Kurs i naturfag yrkesfaglig studieretning gis som tilbud til fire elever.
- Kurs i kroppsøving gis som tilbud til ungdom som manglet grunnlag i faget fra grunnkurs.
- Enkeltvedtak i elektromekaniske fag.

For skoleåret 1996/97 initerte koordinatorene disse tilbudene:

- Enkeltvedtak om lese-og skrivetrening for en elev.
- Enkeltvedtak om matematikkopplæring for en elev.

6.3.2 Arbeidsmarkedsetaten, Vestregionen

Regionen har to arbeidskontorer, ett i hver av kommunene. Fra Arbeidskontoret i Sandvika fikk vi opplyst om at de kunne tilby OT-ungdommen det samme begge skoleår, nemlig praksisplass i bedrifter, ordinære jobber, og informasjon og veiledning. Det sistnevnte omfatter informasjon om jobbmarkedet og jobbsøking, bistand til å skrive søknader og liknende, og veiledning angående yrkesvalg etter utdanning.

Ved dette arbeidskontoret ble det opplyst at det først og fremst er praksisplasser de kan tilby. Dette skal alle kunne få tilbud om. Til de ordinære jobbene kontoret kan tilby må ungdommen søke selv, på lik linje med andre. Den typer jobber ungdommen kan få er for eksempel butikk, lager, avisbud, og ulike typer "hjelpesarbeiderjobber", det vil si der de får en slags altnuligmannfunksjon og utøver forefallende arbeid.

Fra Arbeidskontoret i Asker fikk vi vite at det de hovedsakelig kunne tilby målgruppen var praksisplass. For inneværende skoleår kan de i visse tilfeller også tilby regulært arbeid, takket være bedret arbeidsmarked. I noen tilfelle kan de også tilby lønnstilskudd, men dette tiltaket brukes i mindre grad på OTs målgruppe.

Skoleåret 1996/97 var det stort sett praksisplasser de kunne tilby. Etter hva de kunne huske ble det da ikke gitt lønnstilskudd for denne gruppen.

6.3.3 Asker kommune

Fra Askerungdommens ressurscenter (ARS) ble det opplyst at i skoleåret 1996/97 var det skole- og barnehageetaten i Asker kommune som hadde OT-ansvaret. Dette

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater innebar at kommunen hadde satt av en kvart stilling (25 prosent av hel stilling) til etaten, ment til oppfølging av ungdom i OTs målgruppe. Funksjonen ble delt mellom en rektor og en rådgiver i grunnskolen. Disse to hadde ansvar for et kommunalt OT-nettverk bestående av 12 personer. Tilbudet de skaffet til veie var praksisplass i kommunen eller næringslivet.

ARS startet opp i januar 1996 med det formål å gi tilbud om arbeid eller opplæring til ungdom i alderen 16 til 24 år som var uten skole eller arbeid. Bakgrunnen for etableringen var høy ungdomsledighet og behovet for å samle en del enkeltstående tiltak rettet mot denne målgruppen. ARS ble opprettet i forståelse med arbeidskontoret, og alle ungdommene ved ARS er på forhånd meldt arbeidsledige.

I løpet av 1996 utviklet det seg et samarbeid mellom ARS og Oppfølgingstjenesten. Høsten 1997 ble OT-ansvaret og kommunens 25-prosentsressurs overført til Kultur-, kirke- og fritidsetaten ved avdelingslederen for ARS.

Ettersom ARSs målgruppe er mellom 16 og 24 år er målgruppen videre enn OTs målgruppe, men OT-ungdom utgjør en vesentlig del av gruppen. Tilbudene ved ARS benyttes i dag stort sett av OT-ungdom. Senteret har avtale med arbeidskontoret om 20 praksisplasser. Disse plassene tilbys innen arbeidstreningsgruppene og på videoverkstedet. Praksisplasser i kommunal virksomhet administreres gjennom senteret. Tilbudene ved ARS er disse:

- 1 Tilbud om deltakelse i arbeidstreningsgrupper (maksimalt 16 ungdommer), hvor det er tilsatt tre arbeidsledere i kommunale stillinger som sammen med sin gruppe på tre til fem ungdommer utfører ulike oppgaver for kommunen som for eksempel oppussing, vedlikehold, enklere kontorarbeid, flyttejobber med mer.
- 2 Tilbud om deltakelse på Video A, et verksted som gir opplæring i bruk av videoutstyr og videoproduksjon, ledet av en arbeidsleder i kommunal stilling. Fire ungdommer får tilbud om praksisplass.
- 3 Tilbud om utplassering i ekstern praksisplass i Asker kommune, det vil si praksisplass i andre driftsenheter som barnehager, idrettsvesenet, skoler, kontorer, med mer. All utplassering av ungdom på praksisplass i kommunen går gjennom ARS.
- 4 Tilbud om opplæring i praksisplassperioden (følge undervisning/ gå opp til ny

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater prøve i fag fra videregående skole, følge undervisning/gå opp til ny prøve i fag fra ungdomsskolen, delta på AMO-kurs, delta på Jobb-klubb på arbeidskontoret, følge undervisning/avlegge førerprøven i arbeidstiden). Nytt av året er disse opplæringstilbudene, organisert av OT-koordinator: Truckførerkurs ved Bleiker videregående skole, matematikkundervisning på grunnkursnivå med mulighet for å avlegge eksamen.

5 ARS driver Asker kommunes opplæringskontor og har for tiden 30 lærlinger. Dette er imidlertid i liten grad et tilbud til OT-ungdom, ettersom lærlingen bør ha fullført to år i videregående skole.

Det ble understreket at det er et stort behov for tilbud til ungdomsgruppen de i dag jobber med. Målgruppen for ARS har endret seg de siste to årene. På grunn av bedringer i arbeidsmarkedet har gjennomsnittsalderen på søkerne til ARS gått ned fra 19-20 til 17-18 år. Samtidig har problemomfanget økt. En oppfatning er at ungdommene er mer krevende, på den måten at langt flere har sosiale problemer og tilpasningsvansker, og trenger mye opplæring og oppfølging i arbeidssituasjonen.

6.3.4 Bærum kommune

Etter annen gangs henvendelse var det bare Asker kommune som svarte i Vest-regionen, derfor er vi for Bærum kommunes vedkommende henvist til å støtte oss på PPT/OT-kontorets informasjon. Bærum kommune tilbyr arbeidstrening til ungdommer i OTs målgruppe som ikke ser ut til å være i stand til å nyttiggjøre seg praksisplasser. Dette administreres gjennom tiltaksprosjektet i kommunen. Det finnes også flere tiltak i kommunen som ungdommer kan overføres til, for eksempel arbeidstreningstiltaket ved Wøyen Mølle. Utekontakten har et nært samarbeid med Oppfølgingstjenesten i forhold til oppfølging/motivering av målgruppen.

Gjennom intervjuer fikk vi det inntrykk at Asker kommunes finansiering og organisering av det kommunale tilbudet er et mulig forbilde for Bærum.

“Asker kommune har tatt et ganske stort ansvar helt fra starten av. Kommunen satte av en 25 prosents ressurs av full stilling til OT. Leder av Asker-ungdommens ressurscenter har koordineringsansvar og innkaller til teammøter. De har gjort det ganske genialt: Kommunen har lagt alle midler og tiltak til ungdommen under Askerungdommens ressurscenter, altså alt som gjelder alle i aldersgruppen 16 til 24 år. (...) Det er mer komplisert i Bærum. Bærum er større, og delt opp i tre distrikter. Det er flere å forholde seg til.”

I et intervju i Bærum ble det lagt vekt på at Asker kommune gjennom opprettelsen av ARS hadde tatt et stort løft for å holde ungdom i skolealder unna dagdriveri.

6.4 Tilbudet i Follo

6.4.1 PPT/OT-kontoret i Follo

OT skal gjennom hele skoleåret forsøke å få ungdommen inn i videregående skole, enten til full skoleplass, til delkurselevstatus eller hospitantstatus, under forutsetning om at det er ledig plass. Innenfor videregående opplæring kan det være aktuelt å utnytte skolens faste tilrettelagte opplæringskurs. Ungdom som formidles til et APO-tilbud får gjennom dette også utplassering i arbeidslivet. Målsetningen med dette er å gi de unge relevant arbeidserfaring, og dermed et bedre grunnlag for å bestemme seg for videre utdanning eller fagopplæring. I dette arbeidet har PPT/OT-kontoret nær kontakt med de videregående skolene ved rådgivere/OT-kontakter. Oppfølgingstjenesten disponerer også to elevplasser for målgruppen ved Follo folkehøgskole.

Det ble poengtert at en betydelig del av målgruppen ikke ønsker videregående opplæring, men arbeidslivserfaring. Gjennom veiledningssamtalen kartlegger OT ungdommens målsetning med videregående opplæring, målsetning med arbeidet/praksisplassen, tidligere skolegang/erfaring og arbeidserfaring med mer.

For ungdom som har yrkesfaglig delkompetanse som målsetning kan det tegnes en opplæringsavtale mellom skole og bedrift. Utprøvingen av opplæringsavtaler inngår i "prosjekt delkompetanse" i Akershus og evalueres november 98. Det finnes en relativt ny ordning i fylket, der det gis mulighet for å arbeide i retning av at praksisplasserfaring også gir kompetanse i forhold til videregående opplæring. OT kan koble praksisplassen til en aktuell videregående skole, og søke om ressurser i samarbeid med skolen til oppfølging på arbeidsplassen. Ordningen er foreløpig ikke benyttet i stor grad, men regionskontoret stiller seg positive i forhold til den.

For målgruppeungdom med behov for et mer helhetlig tilbud, det vil si som trenger oppfølging utover opplæringsdelen, samarbeider OT med aktuelle og relevante instanser som har et ansvar i forhold til dette. Det kan være etater på kommunalt, fylkeskommunalt eller statlig nivå. Viktige samarbeidspartnere er: Inntakskontoret, foresatte, rådgivningstjenesten, fagopplæringskontoret, PPT, arbeidskontoret, annenlinjetjeneste, barne- og ungdomspsykiatri, voksenpsykiatri og ungdomspsykiatri, barnevern, barnevernsinstitusjoner og sosialkontor.

6.4.2 Arbeidsmarkedsetaten, Follo

Til sammen er det fem arbeidskontorer som dekker kommunene i regionen. Bare tre av disse ble nevnt som samarbeidspartnere for OT, nemlig arbeidskontoret i Ski, arbeidskontoret i Oslo (for ungdom bosatt i Nesodden kommune) og arbeidskontoret i Lillestrøm (for ungdom bosatt i Enebakk kommune). Dette er da også disse kontorene som besvarte vår henvendelse.

Arbeidskontoret på Lillestrøm nevnte for begge skoleår kun tilbud om praksisplasser til OT-ungdommene.

Arbeidskontoret i Ski kunne begge skoleår tilby jobb, praksisplasser og eventuelt lønnstilskudd for OTs målgruppe. Av intervjuet med avdelingsleder ved kontoret gikk det dessuten frem at i regelen er praksisplasser tilbudt til de under 18 år, mens de over 18 år under dagens høykonjunktur har gode muligheter for å få jobb, med mindre de er alt for kresne. Både når det gjelder jobber og praksisplasser ender de fleste opp i enklere jobber som ikke krever så veldig mye, som butikk, barnehage eller lager.

Arbeidskontoret i Oslo, Gamle Christiania viste til at tilbudene var de samme for begge skoleår: For det første har all ungdom som ikke har plass eller slutter i videregående skole tilbud om å registrere seg på kontoret. Alle får dessuten innkalling til kontoret for å snakke med OT-kontakten om deres planer og deres muligheter for arbeid og eventuelle tiltak i skoleåret. Kontoret har tilbud om praksisplass, der stønaden er kr 208 for ungdom over 19 år og kr 156 for ungdom under 19 år. Til ungdom som har fylt 19 år finnes det tilbud om AMO-kurs. Kontoret informerer om ledige stillinger, og OT-kontakten understreket at ettersom arbeidsmarkedet nå er svært godt, har ungdom i alderen 16-20 år gode muligheter til å få ordinære stillinger, særlig som ekspeditør, barnehageassistent, innen kjøkken- og kantinearbeid og innen produksjonsarbeid i noen bransjer.

Det vanligste tilbudet fra arbeidskontorene til ungdom i OTs målgruppe er praksisutplassering.

6.4.3 Videregående skoler i Follo

Det er seks videregående skoler i Follo, syv om man regner Nesoddens avdeling i Frogn som egen skoleenhet: Drømtorp, Nesodden, Nesodden avdeling Frogn, Oppedgård, Ski, Vestby og Ås. Av disse fikk vi svar fra to:

Ved Nesodden videregående skole, avdeling Frogn, tilbys APO første, annet og tredje år, innen byggfag, elektrofag, formgivningsfag, helse- og sosialfag, hotell- og næringsmiddelfag, mekaniske fag, trearbeidsfag, og tekniske byggfag. Skolen har fem APO-klasser første år, to andre år, og to tredje år.

For skoleåret 1997/98 hadde Ås videregående skole disse tilbudene for OT-ungdommen: Grunnkurs mekaniske fag over to år. Ås-modellen, tilrettelagte kurs: Formgivningsfag, trearbeidsfag, helse- og sosialfag, mekaniske fag, naturbruk. For forrige skoleår var tilbudet det samme, unntatt grunnkurs over to år, fordi her er det inntak annethvert år.

Ski videregående skole tilbyr ordinære kurs, inkludert allmennfag grunnkurs over to år og individuelle opplæringsplaner. Skolen kan henvise elever videre til APO, og har også i sto grad formidlet elever over i andre studieretninger. Et særegent tiltak er at skolen, i samarbeid med PPT/OT-kontoret, i to år har iverksatt "skoleforberedende kurs" med skolegang en dag i uken i mai og juni. Kurset er innrettet mot elever som har sluttet i løpet av skoleåret, men som ønsker å begynne på skole på ny til høsten. Kursene støttes av fylkeskommunen, som bevilger ekstra midler til planlegging, organisering og lærerlønn.

6.4.4 Follokommunene

Det er syv kommuner i Follo (Enebakk, Frogn, Ås, Vestby, Ski, Oppegård og Nesodden), hvorav kun to responderte.

I Frogn kommune ble de avtalte rutinene mellom OT-koordinator og Frogn kommunes OT-kontakt fulgt: dersom koordinator ikke får til et samarbeid med den ungdom det gjelder, kontakter koordinator kommunens OT-kontakt. OT-kontakten henvender seg til ungdommen, og hvis denne nå ønsker et samarbeid, henvender OT-kontakten seg videre til den samarbeidspartner i kommunen som antas å kunne hjelpe ungdommen best mulig. Dette kan være skole, arbeidskontor eller kommunens tiltakskonsulent. OT-kontakten i kommunen har ikke fått noen henvendelse om Frogn-ungdom uten skole eller arbeid siden november 1996, og at dette kan tas som et tegn på at det for tiden ikke er ungdom fra Frogn som ikke kan skaffes tilbud om skole eller arbeid via OT-koordinator eller andre kanaler.

Svaret fra Frogn viser at den kommunale OT-kontakten fungerer som en ren

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater henvisningsinstans, som delegerer ansvar for ungdommen også utenfor kommunens etater.

I Ski kommune fikk vi vite at OT-kontakten var oppnevnt av rådmannen til å være kontaktperson mellom Oppfølgingstjenesten og Ski kommune. Avklaringen med rådmannen var at funksjonen innebar å være kontaktperson, ikke å jobbe aktivt i forhold til enkeltsaker. Tanken var at OT-kontakten skulle sitte med oversikt over aktuelle samarbeidspartnere i Ski kommune, og formidle kontakt mellom OT og disse. I praksis har det ikke fungert slik. OT-kontakten hadde med ett unntak ikke fått noen henvendelser, men regnet med at dette skyldes at OT-kontoret løser mesteparten selv, samtidig som det er få ungdommer i målgruppen fra Ski kommune. Ski kommune har ikke etablert noen *egne* tilbud til ungdom som dropper ut av videregående skole. Man må benytte seg av tilbudene man har ellers i kommunen, hvorav de viktige instansene i denne sammenheng er oppsøkende virksomhet (uteseksjon), barnevernet og sosialomsorgsavdelingen (for økonomisk støtte).

I Oppegård har kommunen ikke ønsket å opprette et eget OT-team for kommunen. Det har vært kommunens holdning at OTs målgruppe i forhold til opplæring og arbeid bør følges opp av OT-kontaktene på de videregående skolene og PPT/OT-kontoret for Follo.

OT-kontakten var utpekt av rådmannens ledergruppe. Kommunen fører ikke egen oversikt over tilbud til OTs målgruppe. Tilbudet registreres i den tjeneste der tiltaket er iverksatt. Det er heller ikke knyttet konkrete oppgaver eller ressurser til OT-kontaktens arbeid. Dette henger sammen med at rådmannen gjennom oppnevning av OT-kontakt ikke ønsket at kommunen skulle pålegges nye oppgaver i form av en "kommunal" oppfølgingstjeneste, men plasserte ansvaret for målgruppen hos fylkeskommunen.

OT-kontakten var bare involvert i de tilfelle saker ikke ble løst gjennom Oppfølgingstjenestens direkte kontakter med eksempelvis sosialtjenesten, barnevern og PPT. Oppgavene dreide seg da om å svare på henvendelser fra ungdom i OTs målgruppe og deres pårørende. I samarbeid med PPT/OT-kontoret søker kommunen å løse ungdoms problemer med individuelt rettede tiltak. Tiltakene skjer gjennom kommunens vanlige tjenester. Dette innebærer oftest et motiveringsarbeid i forhold til videre skolegang eller arbeid.

6.5 Tilbudet i Romerikeregionen

6.5.1 PPT/OT-kontorene på Romerike

I et felles brev fra Nedre og Øvre Romerike ble det informert om videregående opplæring i regionen. Det er ikke opprettet egne kurs for OT-ungdom. De står fritt til å søke alle eksisterende kurs, og til eventuelt å ta bare deler av kurset de tas inn på. Ved sakkyndig uttalelse gir § 10 i Lov om fagopplæring "særdeles lite skolemotivert ungdom" anledning til å starte opplæringen i bedrift uten å gå veien om ordinære (GK og VK1) kurs. Det er få ungdommer i Akershus som får opplæring etter denne paragrafen. Disse ungdommene får tilbud om teoriopplæring i "læringseskolen".

Med tre unntak holdes det ikke av plasser til OT-ungdom ved skolene i regionen. Unntakene er en prøveordning på Lillestrøm videregående skole (musikk/dans/drama), og samme skoles studieretning "Media" på AA. Dette har vært en prøveordning i dette skoleåret med 1 til 2 plasser pr kurs. I tillegg reserveres en plass til OT på Kjelle videregående skole. Skolen har internat, og plasser er vanligvis forbeholdt særskiltsøkere. OT-ungdom tas ikke inn før ventelisten for særskiltsøkere er ferdigbehandlet i oktober/november. En ungdom har fått plass, men flere har, etter de undertegnede mening, behov for og ønske om å komme dit.

Som i Follo fremhevet også informantene på Romerike at det fra februar i inneværende skoleår gis mulighet for OT-ungdom å søke om faglig oppfølging i praksisplass. Ordningen innebærer at faglærer fra en skole hvor det undervises i en relevant studieretning hjelper ungdommen til å få dokumentert oppnådd kompetanse i en opplæringsbok. Ungdommen får da elevstatus selv om han ikke går på skole og kan søke om reservert plass på et aktuelt kurs til følgende skoleår. Han får med andre ord ta det aktuelle kurset over to år, hvorav det første året er i praksisplass.

Hittil hadde ingen på Romerike startet opp under ordningen, det ble forventet at ordningen tas i bruk først fra neste skoleår.

I praksis rangeres OT-ungdom etter søkere som søker innen søknadsfristen. Mulighetene deres for å få den ønskede skoleplassen er derfor lavere enn ut fra vanlig rangering. Mange lærere vegrer seg mot å ta inn elever etter midten av oktober, og det er ofte vanskelig å få inn elever etter dette. Hvis en elev tas inn etter skolestart kan det søkes om ekstraressurser, og fylket har stort sett vært villig til å innvilge

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater dette.

Det ble opplyst at forholdsvis få ungdommer går tilbake til skolen når de først har droppet ut, men det er usikkert om dette skyldes manglende interesse for skolen eller misnøye med skolens tilbud.

6.5.2 Arbeidsmarkedsetaten

Ni arbeidskontorer dekker kommunene på Romerike: Lørenskog, Nittedal, Jessheim, Årnes, Lillestrøm, Bjørkelangen og Sørumsand.

Ved Arbeidskontoret i Lørenskog har tilbudet begge skoleår vært det samme: Siden januar 1994 har alle OT-ungdommer kunnet få tilbud om plass ved "Pionerprosjektet". Prosjektet er et opplærings- og kvalifiseringstiltak for ungdom, det vil si et praksisplasskurs finansiert i samarbeid mellom arbeidskontoret og Lørenskog kommune. Dette arbeidsmarkedstiltaksprosjektet er midlertidig. Arbeidskontoret kan bare planlegge for et halvt år av gangen på grunn av halvårlige budsjetter.

For øvrig har arbeidskontoret kunnet tilby praksisplass med fadderordning ved utplassering i offentlige og private bedrifter. Praksisplassen skal som hovedregel ha en varighet på seks måneder, men kan forlenges til maksimalt ti måneder. Etter praksisplass, kan arbeidskontoret finansiere deler av lønn (50 prosent i et halvt år eller 25 prosent i maksimalt ett år) ved ansettelse i bedrift. Hvis lærlingeplass gis i statlig bedrift kan lønn dekkes fullt ut i læreperioden. Arbeidskontoret i Eidsvoll svarte at de for skoleåret 1996/97 kunne tilby informasjon om arbeidsmarkedet, og at de hadde 17 OT- ungdommer på praksisplass. For høsten 1997 kunne de tilby samme type informasjon (om arbeidsmarkedet generelt og ledige stillinger i eget distrikt spesielt, oversikt over hvor de kan finne ledige stillinger, informasjon om jobbsøkerprosessen). Kontoret hadde til sammen 12 OT-ungdommer på praksisplass høsten 1997.

Arbeidskontoret på Jessheim oppga at de for begge skoleår hadde tilbud om å registrere seg som jobbsøker med tilhørende bistand vedrørende søkerprosessen, tilbud om praksisplasser, og tilbud om kombinasjon av praksisplass og skole i samarbeid med videregående skole.

Arbeidskontorene i Lillestrøm, Bjørkelangen og Årnes nevnte kun praksisplasser innen offentlig og privat virksomhet, for det meste innenfor privat virksomhet.

Arbeidskontoret i Lillestrøm, der OT-kontakten inntil nylig har sittet i OT-teamene i Fet, Rælingen og Skedsmo kommune, viste til at de begge skoleår har kunnet tilby praksisplasser i bedrifter.

Arbeidskontoret i Nittedal hadde samme tilbudet begge skoleårene: OT-ungdom kan registrere seg som arbeidssøkere, få informasjon om ledige stillinger og bistand i jobbsøkerprosessen, og få oppfølging i form av individuelle veiledningssamtaler ca. en måned etter registrering. Arbeidskontoret har også innkalt til gruppebasert informasjons- og avklaringsmøte (desember 1997 og juni 1998). Av arbeidsmarkeds-tiltak kan ungdommen søke eller tilbys praksisplass og arbeidstrening. Kombinerte opplegg med praksisplass/videregående opplæring prioriteres.

6.5.3 Videregående skoler

Det er til sammen fjorten videregående skoler på Romerike . Bare fire av dem besvarte vår henvendelse. Det gis tilbud om ordinære kurs ved skolen, men med en del individuelle tilpasninger (grunnkurs over to år, hospitering i enkelte kurs, kombinasjon av skole og praksisutplassering, reduserte læreplaner. Ved en av skolene vi fikk svar fra finnes en egen APO-linje som nesten til enhver tid kan tilby elevplasser.

6.5.4 Kommuner

Det er tretten kommuner på Romerike, hvorav syv svarte. Lørenskog kommune har opprettet det såkalte Pioner-prosjektet under sentraladministrasjonen. Prosjektets målgruppe er ungdom i alderen 16 til 25 år. Per i dag er dette Lørenskog kommunes eneste tiltak for ungdom i denne aldersgruppen. Målet med prosjektet er å få deltakerne tilbake i skole, ordinært arbeid, eller annet kompetansegivende tiltak. Prosjektet tilbyr arbeidstrening innen renhold, kjøkken/kantine og verksted/vedlikehold. En del av tilbudet innebærer å søke jobber, skrive søknader og CV, intervju-trening med mer. Deltakerne får oppfølging i forhold til barnevern, sosialkontor, OT, om det er behov eller ønsker om dette. I utgangspunktet kan deltakerne være i tilbudet i seks måneder, med mulighet for forlengelse på opptil ti måneder om ikke vedkommende da har et tilfredsstillende tilbud. Det er inntak hele året, og ungdommen må være registrert på arbeidskontoret for å få tilbud om plass.

Fra Lørenskog kommune ble samarbeidet med arbeidskontoret vurdert som meget godt så langt, og samarbeidet med PPT/OT-kontoret som forbedret sammenliknet

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater med tidligere. OT tar kontakt direkte med prosjektet eller kontakter arbeidskontoret om de har aktuelle kandidater for Pionerprosjektet.

Per i dag er tiltaket etablert frem til 31. juni 1998. Prosjektet tildeles midler hvert halvår på grunn av budsjettene i Arbeidsdirektoratet. OT-kontakten påpekte prosjektets usikre fremtid på grunn av at Arbeidskontoret på Lørenskog i dag færre midler enn tidligere.

Skedsmo kommune har foreløpig ikke opprettet egne praksisplasser for disse ungdommene.

I Nittedal kommune har til dags dato har svært få ungdommer stått uten tilbud, derfor har det ikke vært aktuelt å etablere nye tiltak for målgruppen. De som står uten tilbud og er over 18 år får stønader etter lov om sosiale tjenester.

Nannestad kommune informerte om at i skoleåret 1997/98 har kommunen tilbudt råd og veiledningssamtaler av OT-kontaktene. Kommunen har videre tilbudt praksisplass i barnehage og vaktmestertjenesten på sykehjemmet. Det er etablert lærlingeordning i kommunen i fagene Barne- og ungdomsarbeider, omsorgsarbeider og merkantile fag.

Eidsvoll kommune har ikke noe eget register over hva de kan tilby hver enkelt OT-ungdom. Det kommunale *OT-teamet* kunne tilby skolegang (ordinær eller tilrettelagt), kombinasjon av skolegang og praksisplass, praksisplass, arbeid (midlertidig eller varig), oppfølging (jevnlige kontakt mellom OT-ungdom og veileder), hjelp med søknadsskjemaer, jobbsøkerkurs, henviser ungdommen videre i systemet.

I Nes kommune finner vi Solhaug kompetansesenter. Senteret tilbyr arbeidsplasser, også i kombinasjon med opplæring.

I Gjerdrum kommune hadde OT-kontakt i barne- og ungdomstjenesten (BUT) under oppvekst siden september 1997 ikke vært i kontakt med ungdom som har hatt behov for ytterligere kontakt enn en telefonsamtale.

Fra Ullensaker kommune fikk vi svar fra Feltarbeidertjenesten (utekontakten), Helse- og sosialtaten. Svaret var kort og godt at det Feltarbeidertjenesten kunne tilby OT-ungdom noen å snakke med, ATP (arbeidstreningsprosjekt), samt at de søker opp

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater ungdom som ikke svarer på henvendelser på telefon eller per brev.

6.6 Hvilke tilbud fikk OT-ungdommen skoleårene 1996/97 og 1997/98?

Mens skolene, arbeidskontorene og kommunene kan opplyse om det tilgjengelige tilbudet, har Inntakskontoret ved Utdanningsdirektørens kontor oversikt over hvilke tilbud OT-ungdommene faktisk mottok skoleåret 1996/97 og skoleåret 1997/98.

Vi ba dermed Inntakskontoret om dokumentasjon og statistikk som kunne belyse spørsmålene "1) Hvilke tilbud (kurs, ordninger og annet) er faktisk gitt ungdom i OTs målgruppe skoleåret 1996/97?" " 2) Hvilke tilbud er gitt så langt i skoleåret 1997/98?"

Svar ble gitt i form av statistikk for 1996/97 og for høsten 1997, nærmere bestemt Oppfølgingstjenestens spørreskjema som sendes KUF to ganger årlig. (OTIS-rapport går fra Utdanningsdirektørens kontor til KUF to ganger i året, juni og januar.) Tallene for 1996/97 lot ikke til å stemme overens med det som er gjengitt i årsrapporten for samme år, slik at vi for dette skoleåret velger å gjengi tall fra årsrapporten.

6.6.1 Tilbudet 1996/97

Av rapporteringen fra 1. juni 1997 går det fram at til sammen 680 ungdommer hadde hatt aktiv oppfølging av OT skoleåret 1996/97. Av disse hadde vel halvparten, (53 prosent, det vil si 363 ungdommer) fått tilbud om opplæring eller arbeid. 36 prosent (243 ungdommer) var fortsatt under veiledning og 11 prosent (74 ungdommer) hadde takket nei til tilbud og oppfølging (Kilde: Utdanningsdirektøren. Årsmelding for skoleåret 1996-97: 62, Spørreskjema - Oppfølgingstjenesten til KUF telledato 1.6.97). Til sammen 142 var såkalte gjengangere, det vil si at det var andre eller tredje året at de var i kontakt med OT (Utdanningsdirektøren. Årsmelding for skoleåret 1996-97: 22)..

6.6.2 Tilbudet høsten 1997

Per 1. januar 1998 hadde OT registrert 3.136 rettighetslever, inkludert første, annet og tredje års rettighetshavere. 1.981 av disse viste seg ikke å ha behov for oppfølging, enten fordi de var i privat, statlig og/eller fylkeskommunal kompetansegivende videregående opplæring (1.273 elever), oppholdt seg i utlandet/var utvekslingslever (295), var i varig (fast) arbeid (144), var flyttet til et annet fylke (140), var i fulltids privat ikke er kompetansegivende skole (128), eller hadde tilbud i grunnskolen som del av videregående opplæring (1).

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater
Hvilke tilbud mottok så de resterende 1155 OT-ungdommene? Over halvparten var fortsatt under oppfølging av OT, det vil si under rådgivning og veiledning. Godt og vel en fjerdedel, 26 prosent, var i midlertidig arbeid, det vil si arbeid som i utgangspunktet ikke er fast arbeid. Åtte prosent hadde takket nei til tilbud om oppfølging, fem prosent hadde mottatt tilbud fra arbeidsmarkedsetaten, fem prosent var i fast organiserte tilrettelagte kurs, for eksempel med kombinasjon skole/praksis (APO, AI). Tre prosent var ikke oppsporet. Noen ytterst få hadde andre tilbud: 0,4 prosent var i delkurs mindre enn 30 prosent (bare teoriopplæring), 0,3 prosent var i videregående opplæring i eget fylke fulltid eller delkurs mer enn 30 prosent.

I tillegg var i alt 85 ungdommer i svangerskapspermisjon, omsorgspermisjon, syke, i militærtjeneste og annet som gjorde at de ikke hadde tilbud eller hadde behov for oppfølging.

Fra Inntakskontorets side ble det gjort oppmerksom på noe de betegnet som muligens uklar statistikkføring, nemlig at de i målgruppen som har fått tilbud om skoleplass er registrert under rettighetshavere som er registrert i OT men som i utgangspunktet ikke har behov for oppfølging fordi de har fått plass i private, statlige og/eller fylkeskommunale kompetansegivende opplæring i eget eller annet fylke. Dette gjelder som alt nevnt totalt 1.273 ungdommer, hvorav 292 var første års rettighetshavere, 342 var andre års rettighetshavere og 639 var tredje års rettighetshavere.

Inntakskontoret understreker at dette medfører uklarhet, og at man ideelt sett burde skilt mellom de to gruppene. For øvrig poengteres det fra Inntakskontorets side at de først fra 1. januar 1998 mener at de har kunnet avgi en rapportering som er god.

Når alle disse regnes med blant de som hadde behov for oppfølging, blir samlet antall ungdom som har/har hatt aktiv oppfølging fra OT 2.343. Størsteparten av disse, 54 prosent, har da fått plass i videregående opplæring (1.273 ungdommer). Den relative fordelingen vi gjenga over endrer seg tilsvarende. I underkant av en fjerdedel, 24 prosent, var på registreringstidspunktet under rådgivning/veiledning av OT. 12 prosent var i midlertidig arbeid. Fire prosent hadde sagt nei til tilbud om oppfølging, to prosent hadde fått tilbud fra arbeidsmarkedsetaten, to prosent var i fast organiserte tilrettelagte kurs, en prosent var ikke oppsporet. 0, 2 prosent var i delkurs mindre enn 30 prosent (bare teoriopplæring), 0,1 prosent var i videregående opplæring i eget fylke fulltid eller delkurs mer enn 30 prosent.

6.7 Kvaliteten på tilbudet

Som nevnt innledningsvis i dette kapitlet har vi måttet avgrense oss til å bruke informanter innenfor de ulike delene av OT-systemet som utgangspunkt for å vurdere kvaliteten. Vi har dermed ikke kunnskap om hva den egentlige målgruppen mener, men regner med at våre informanter er i stand til å gi relevante synspunkter. Vi har heller ikke kunnet sette opp noen målestokk som kvaliteten kan settes opp mot (er kvaliteten god "nok"), men får på den annen side en rekke synspunkter på hva som kunne forbedres, informasjon som neppe ville kunnet få fra de unge.

Som forventet finner vi til dels ulike vurderinger, også innad i de enkelte regionene, alt etter informantenes ståsted. Det synes også framstå en del interessante forskjeller mellom regionene, vi vil prøve å antyde hvorvidt dette henger sammen med ulike organiseringsmåter eller at selve målgruppen og dens problemer og behov varierer.

I *Vestregionen* ble det påpekt at de har kommet for kort med hensyn til tilbud som fører frem til delkompetanse og tilbud til de elever som ikke kan nyttiggjøre seg alminnelige arbeids- eller opplæringstilbud. Både fra skole og arbeidskontor ble det stort sett uttrykt positive vurderinger av tilbudet, til dels med henvisning til at man lykkes bra med de nasjonale målsettinger om å få elevene tilbake i kompetansesgivende løp. Det ble likevel påpekt et behov for tilrettelegging av tilbudet for en del elever som trengte ett års modning for å finne ut av egne evner og omgivelsenes krav, og at tilbudet til de mest teorisvake er mangelfullt. Fra fagopplæringskontoret ble det framholdt at samordningen av skole og praksis for §10-lærlingene ikke var god nok.

Det ble videre påpekt at man var kommet kort særlig i forhold til delkompetanse. Som konsekvens av at regionen ikke var tatt med i delkompetanseprosjektet, er det ikke blitt gjort noe i Asker og Bærum i forhold til delkompetanse. Hvis regionens skoler hadde deltatt i prosjektet, ville det muligens vært lettere for OT-kontoret å gå inn og samarbeide og få i gang tiltak.

På spørsmål om hva som kunne gjøres for å etablere et bedre tilbud til ungdommen i målgruppen, fikk vi følgende svar:

"I dag er det bare Bleiker som har et sånn type tilbud, truckføreropplæring. Jeg tenker meg for eksempel hvis vi kunne få avtale med en bedrift om opplæring

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater på lager pluss en dag i skole i tillegg, pluss en god del IT-opplæring. Men det meste av opplæringen bør skje i arbeidslivet.”

Det ble videre hevdet at en er avhengige av at skolene påtar seg en forpliktelse til å utvikle dette konseptet videre; slippe elevene ut, gå ut i bedriftene og knytte arbeidet opp mot opplæringsplanene.

Selv om inntrykket fra Vestregionen er at OT lykkes i å fange opp og formidle tilbud til de aller fleste i målgruppa, er det mangler i det man kan tilby av reelle alternativer for de aller svakeste, de som ikke kan nyttiggjøre seg teorien, eller som av ulike grunner trenger et modningsår.

Gjennomgående uttrykte informantene fra *Follo* at de var godt fornøyd med tilbudet de formidler, men relaterte da også dette til et hittil manglende behov for helt særegne tiltak. Det synes å være uhyre få av de som dropper ut av videregående opplæring som ble stående uten noe tilbud, men dette gjelder til gjengjeld en del som har alvorlige problemer. Det ble imidlertid erkjent at en del av de teorisvake OT-ungdommene som hadde fått tilbud i skolen kanskje hadde vært tjent med andre tilbud. Fra Kommunen ble det påpekt mangler i tilbudet kun for to små, men svakerestilte grupper av OT-ungdom, rusmisbrukere og ungdom med diagnose fra psykiatrien.

Fra *Romerike* ble det understreket at OT-ungdommen faktisk har sagt *nei* til skoletilbud, og at man kanskje generelt bør tenke litt utradisjonelt og nytt når det gjelder hva de skal tilbys: det ble vist til et tilfelle i New York, hvor en skole startet egen bedrift der de skaffet arbeid både til ungdommen og foreldrene, og drop-out-prosenten falt dramatisk.

“(…) det er klart at hele Oppfølgingstjenesten er jo basert på en modell der man tror at lykken i livet for folk flest er å få en kompetansegivende utdanning. Og det *kan* jo hende man har rett, men det er jo slett ikke sikkert. Og jeg tror liksom at hvis man da på død og liv vil at de skal få det, så må man også ha noe mer å tilby enn det de allerede har sagt nei til”.

Det ble presisert at hovedholdningen de prøvde å formidle er at PPT/OT-kontoret representerer et *tilbud*. De har lagt seg på en veiledningsform der de ikke legger hovedvekten på å prøve å overtale ungdommer til å gjøre det koordinatorene synes er lurt, men forsøker i stedet å respektere ungdommens ønsker.

“(…) Men det er helt klart at ungdom flest ser ut til å ønske noe annet enn det vi lettest kan tilby, nemlig skoleplasser. Men jeg synes det er viktig å presiserer den respekten for ungdommens eget ønske for der tror jeg du får ganske store fylkesvise variasjoner på hva man tilbyr ungdommen (…).”

Skolens praksis med ikke å ta inn OT-ungdom etter en viss dato på høsten ble påpekt å være en begrensning av opplæringstilbudet. Dette ble påpekt fra flere informanter. Det ble framholdt at alle skoler kanskje burde ha et tilbud om en

“(…) klasse hvor man kan gå litt ut og inn, hvor alt blir tilrettelagt for den enkelte. Det er noen få skoler som har det. Men skal man få oppfylt intensjonene så tror jeg at et sånt tilbud bør finnes på alle skoler! At det er en klasse som er litt sånn “fri flyt”-klasse. Hvor alle elever går på helt individuelt opplegg, og ikke har skole fra august til juni.”

En OT-kontakten i en videregående skole mente at én gruppe ungdommer fikk et for dårlig tilbud. Dette er også de som teammedlemmene har vanskeligst for å nå, de som av ulike årsaker “ligger på sofaen” , og som ikke gir respons:

“(…) De mangler man jo tilbud til. Men der tror jeg det må gjøres en jobb for å klare å finne ut hva er det egentlig de vil. For noen av dem er veldig lukket, og når du prater med dem; “Ja, jeg skal skaffe meg en jobb”. Og du avtaler time med arbeidskontoret. Og så møter de ikke opp. Og så tar man kontakt med dem igjen; “Ja, jeg skal gjøre *det*.” Man kan ikke gå og gjete dem! (...) Og hvilke tilbud skal man gi da? De skal ordne opp i ting sjøl, og det det ender med, er jo at de ligger på sofaen. (...) Det er en liten gruppe, men den er der. Og skal vi komme dit hvor Danmark er, hvor man rett og slett sier at den gruppen *der*, den vil vi aldri få inn på noe, så kanskje vi bare skal la den være? ”

Det ble ellers bemerket at konjunktorene på arbeidsmarkedet avgjør hvor mange OT-ungdommer de mottar.

Det er også vanskelig å skulle finne tilbud til den lille gruppen ungdom som ga klart uttrykk for at de rett og slett ikke ønsker opplæring, men å tjene penger og leve livet. Det ble også påpekt at tilbudet som formidles er mangelfullt for visse grupper. Dette gjelder i sær de ressursvake ungdommene, som utgjør en ganske stor del av målgruppen, og som trenger et annerledes tilbud. Det største problemet for regionskontoret på Romerike ble framholdt å ha vært dårlige ressurser til praksisplasser. Problemet med ressursvake elevers tilbud per i dag er at de etter skoleavbrudd tar sporadiske småjobber som for brorpartens del ikke gir dem noen reell kompetanse.

Det framkom et ønske om at APO var mer målrettet i forhold til å lage et opplæringsløp knyttet til praksisplassene, slik at det tilrettelegges bedre for at ungdommene får dokumentert kompetansen sin i forhold til arbeidet, og greier å hente ut noe teori knyttet til jobben.

Dessuten burde flere fått plass i §-10-ordningen, samtidig som undervisningsformen for disse bør justeres.

Fra OT-kontaktene i videregående skole ble det påpekt at tilbudet i regionen ikke er godt nok, og var også enige i hva det skortet på, nemlig bindeleddet mellom kompetanse og arbeid. Et interessant synspunkt var at for en del elever kunne manglende tilbud virke motiverende for å fortsette skolegangen. I noen tilfelle burde man kanskje derfor være tilbakeholdne med å gi alternativt tilbud, og heller la ungdommene gå litt uvirksomme, fordi det for mange kan være akkurat hva de trenger for å se at skolen ikke er så ille likevel.

Fra kommunalt hold ble det påpekt to klare barrierer i forhold til å etablere gode opplæringsløp, nemlig antallet tilgjengelige læreplasser i kommunen, sammen med muligheten for å lage et mer differensiert opplegg for de aller svakeste ungdommene. Sistnevnte er den gruppen den kommunale OT-kontakten oftest får ansvaret for. Det er ikke alltid at senteret treffer dem hjemme når det gjelder hvilke arbeidsoppgaver de tilgjengelige praksisplassene innebærer. Imidlertid er disse ungdommene avhengige av kommunale praksisplasser, fordi deres funksjonsdyktighet ikke er på høyden med de krav som stilles i private praksisplasser. Med unntak av arbeidskontorets lønnsmidler til praksisplasser mangler dermed et nødvendig ledd i forhold til å etablere (kommunale) praksisplasser til de svakeste.

6.8 Oppsummering av hovedfunn

1) OT har ikke noe eget ansvar for å opprette tilbud til målgruppen. Innenfor videregående opplæring i fylkeskommunen kan samtlige kurs tilbys målgruppeungdommen under forutsetning av at det er ledig plass. De videregående skolene skal hele skoleåret, gitt ledig kapasitet, tilby plasser til OT-ungdom innenfor det ordinære tilbudet ved skolen, det vil si i form av helkurs, delkurs eller som hospitanter i ordinære klasser.¹³ De samme premisene for inntak gjelder for dem som for

¹³ En oversikt over tilbudsstrukturen ved de videregående skolene i fylket finnes i skolekatalogene for hvert enkelt skoleår, jamfør for eksempel "Videregående opplæring i Akershus

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater andre rettshavere. Søkere rangeres ordinært ved poengberegning og tas inn på førsteønske så lenge det er plass.

I alle regioner tilbys større eller mindre grad av tilrettelagt undervisning, ved at eleven for eksempel kombinerer arbeid og skole, bruker fire år på et treårig løp, er hospitanter i bestemte fag, får støtteundervisning, bytter fra et grunnkurs til et annet, følger individuelle opplæringsplaner (IOP), etc. Fra og med inneværende skoleår tilbys OT-ungdom dessuten å søke om faglig oppfølging i praksisplass, men ordningen er hittil ikke tatt i bruk.

Arbeidskontorene tilbyr praksisplasser i bedrifter, ordinære stillinger, og dessuten informasjon og veiledning. Det vanligste tilbudet fra arbeidskontorene til målgruppen er praksisutplassering. I Lørenskog drives på halvårig basis et Pionerprosjekt i samarbeid med kommunen, der OT-ungdom tilbys arbeidstrening. Enkelte arbeidskontor nevner at de kan gi lønnstilskudd, og flere legger vekt på at ordinære jobber etter hvert er blitt et mer reelt tilbud til de unge på grunn av bedre arbeidsmarked.

Foruten kommunale praksisplasser tilbyr kommunene i varierende grad selvstendige tiltak overfor ungdommene utover de lovpålagte tilbudene som eksisterer uavhengig av OT (sosial støtte, barnevern med mer). For det meste dreier disse tilbudene seg om arbeidstreningstiltak i en eller annen form. Organiseringen varierer - i Asker er alle kommunale tilbud til ungdommen samlet i ett senter, mens det vanligste er at tiltakene ligger under flere ulike kommunale organisasjonsheter. I tillegg må det nevnes at kommunene (Bærum, Asker, Nittedal) kan spille en viktig rolle som nødvendig mellomledd i oppfølgingen av ungdom med spesielle problemer og behov. Som ledd i ordinært sosialarbeid gjennom for eksempel uteseksjon eller tiltakskonsulenter tilbys da klientjobbing som omfatter eksempelvis motivasjonssamtaler, tilveiebringelse og skreddersyning av praktiske løsninger for den enkelte ungdom.

2) Høsten 1997 var over halvparten av OT-ungdommene med tilbud fortsatt under oppfølging av OT, det vil si under rådgivning og veiledning. Dette at såpass mange på et gitt tidspunkt befinner seg i den gråsonen som oppfølging og veiledning innebærer, kan igjen tyde på at ungdommene beveger seg mye mellom tilbudene. Rundt en fjerdedel var i midlertidig arbeid. Åtte prosent hadde avvist tilbud om

Fylkeskommune 1997/98" (ditto for 1996/97) utgitt av Akershus Fylkeskommune.

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater oppfølging. Fem prosent hadde fått tilbud via arbeidskontoret og fem prosent var i fast organiserte tilrettelagte kurs. Tre prosent visste man ikke hvor var. Noen helt få hadde andre tilbud om videregående opplæring.

Det er verdt å merke seg at Inntakskontorets statistikkføring når det gjelder ungdom som *fikk* tilbud om videregående opplæring, dessverre ikke skiller mellom de som skaffet seg videregående opplæring på egen hånd - for eksempel i privatskoler eller i utlandet, og de som fikk slikt tilbud etter aktiv oppfølging av OT. Hvis alle disse ungdommene inkluderes, var 54 prosent i kompetansegivende videregående opplæring, i regi av enten fylkeskommunale, private eller statlige skoler i eget eller annet fylke. 12 prosent var i midlertidig arbeid. to prosent hadde mottatt tilbud av arbeidsmarkedsetaten. Rundt en fjerdedel var under oppfølging av OT.

3) Vi har latt representanter for de som har ansvaret for å etablere og formidle tilbud til målgruppen vurdere kvaliteten på dette tilbudet. Bildet er på ingen måte bare negativt, tvert om uttrykkes det gjennomgående tilfredshet med de tilbudene som formidles til målgruppen. Det er særlig i to henseende at tilbudet oppleves som mangelfullt og underutviklet i samtlige regioner: Dette gjelder tilbudet til teorisvak ungdom og til ungdom med sammensatte problemer.

Det påpekes at tilbudet er mangelfullt for de som tar sikte på delkompetanse og de som ikke kan nyttiggjøre seg alminnelige arbeids- eller opplæringstilbud. OT-kontaktene fra skole og arbeidskontor er stort sett fornøyde med det formidlede tilbudet, arbeidskontoret begrunner dette med at teamet lykkes i å få elevene tilbake i kompetansegivende løp i skole. Videregående skoles OT-kontakter ser like fullt et behov for å utvikle et annet grunnkursstilbud til mer umodne elever. Både OT-kontakter i kommune og ved fagopplæringskontor fokuserer på dårlig tilbud til de mest teorisvake elevene. Det understrekes at samordningen av skole og praksis for §-10-lærlingene ikke er tilfredsstillende., blant annet hevdes det at opptakskriteriene for § 10-ordningen er for snevre.

Det erkjennes mangler i tilbudet for OT-ungdom som er rusmisbrukere eller har psykiske problemer.

Fra leder og koordinatorhold hevdes det at tilbudsstrukturen bør revurderes, regionskontorenes problemer med å formidle *kompetansegivende* arbeid vil avhjelpes om man etablerer flere grunnkurs som går over to år.

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater
En informant fra videregående skoler viser til manglende tilbud til lite motiverte, lukkede ungdommer, og ønsker dessuten en ny type tilbud som kan kompensere for skolens problemer med å sluse ungdom tilbake i videregående opplæring midt i skoleåret.

Fra et arbeidskontor påpekes det at det er et meget godt tilbud av private praksisplasser, og hevder dessuten at tildeling av praksisplass på sikt bidrar til å motivere ungdommen tilbake til skolen. På den annen side hevdes det at det er for lite systematisk plan bak kobling mellom opplæring og praksisplasser.

7 Sluttkommentarer

I likhet med svært mange evalueringsoppgaver står vi i dette prosjektet overfor et problem om hva som egentlig er kriterier og målestokker for om virksomheten fungerer bra. Dermed får selve kartleggingen forholdsvis stor plass, sammen med de mer analytiske perspektivene.

Et utgangspunkt for en drøfting ligger likevel i selve forskriften for OT, sitert i innledningen til denne rapporten. På et overordnet plan understøtter denne rapporten mye av det som framkommer gjennom blant annet FAFOs rapportering innenfor evalueringen av Reform 94: selv om ikke alle ungdommer i målgruppen bringes direkte inn i kompetansegivende løp, oppfyller OT mange av sine mål. Gjennom OT er de ulike fylkeskommunale, statlige og kommunale organer brakt sammen i et tettere samarbeid til beste for denne ungdomsgruppen. Vi finner betydelige forskjeller mellom regionene innefor fylket. I likhet med FAFOs evaluering (Egge & Midtsundstad 1997), finner vi ikke å kunne fastslå at ulike organisatoriske løsninger i seg selv fører til ulik kvalitet på samarbeidet og tjenesten. Snarere kan det være mer tilfeldige forhold knyttet til de personene som er involvert, eller at selve oppgavene varierer sterkt fra region til region. Dette innebærer også at ansvars- og arbeidsfordeling ikke alltid kan være helt klart formulert, noe som kan skape problemer, men som kanskje er nødvendig for å oppnå tilstrekkelig fleksibilitet. En stor grad av lokal autonomi er trolig nødvendig for å finne løsninger tilpasset regionens egenart. Likevel bør det overveies å styrke den sentrale koordineringen i Akershus, jfr. kap 4. Ikke minst kunne det være et redskap for å kunne formidle erfaringer på tvers mellom regionene. For individer i målgruppen med særegne behov kan det dessuten tenkes at en bør trekke veksler på andre regioners tilbud i større grad.

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater
Et av hovedproblemene vi har fanget opp er at arbeidet med selve registreringen av målgruppen tar urimelig mye tid, og ikke minst mye tid fra regionskontorene som kunne vært brukt overfor de enkelte brukerne. Det blir foreslått å styrke Inntaks-kontoret. På den annen side kan neppe Inntakskontoret selv gjøre så mye med oppfølgingen uten at det innrapporteres fra de ulike instansene som har den mest direkte kontakten med målgruppen. Uansett er oversikt over målgruppen en av de sentrale oppgavene for OT som er definert i forskriften. Det omfattende registreringsarbeidet er likevel et problem som bør tas opp og løses på sentralt fylkeskommunalt hold.

Selv om samarbeidet mellom de ulike instansene som er involvert i OT i det store og hele ser ut til å fungere bra, sitter vi med inntrykk av at samarbeidet med kommuner og arbeidskontor glir bedre enn mellom de fylkeskommunale enhetene. Til sammenlikning påviste FAFO atskillige problemer i samarbeidet med arbeidskontorer og kommuner. Kapasitetsproblemer ved fagopplæringskontorene kan være en av årsakene til at samarbeidet med dem er mindre tett enn kanskje ønskelig. Ellers finner vi en del typiske problemer og dilemmaer som er knyttet til denne typen tverretattlig samarbeid. Dette ser vi ikke minst i materialet som omhandler ressursbruken:

På den ene siden ser vi at selv om OT har som et hovedmål å sikre det tverretattlige samarbeidet, og ikke selv skal skape tilbudene eller overta andre instansers arbeid, ser vi tegn til at OT kan utvikles til en egen etat, med sin egen spesialisering, og som definerer OT-arbeid som sitt ansvarsområde. Mange har sett på OT først og fremst som et administrativt organ, samtidig vil det være faktorer som klart trekker i retning av et OT med egne faglige ressurser. På den annen side ser vi at ved de øvrige instansene er OT-arbeid bare en av mange oppgaver. Selv om en slik integrering av OT og "vanlige" oppgaver sannsynligvis er den beste løsningen (og i tråd med forskriften), er det likevel en risiko for at OT-arbeidet står i fare for å bli noe usynlig, og ikke minst må ressurser til OT konkurrere med en rekke av etatens øvrige oppgaver. Selv om skoler, arbeidskontorer, fagopplæringskontor og kommunale instanser oppfatter OT-arbeidet som viktig, vil de ha kunne en tendens til å beskytte seg mot nye oppgaver så lenge de opplever at ressursene generelt er begrenset. Innsatsen overfor OT-ungdommen er således noe som kan defineres som pålagt dem utenfra. Når en skal vurdere mulighetene for å utføre oppgavene i forhold til OTs målgruppe, er det derfor ikke bare de øremerkede ressursene til OT som betyr noe. Minst like viktig er den totale ressurs situasjonen i de etatene som skal samarbeide om tiltak, og der knappe ressurser i forhold til oppgavene neppe

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater fremmer den administrative fleksibiliteten som er nødvendig for å løse OT-oppgavene. I dette samspillet ser vi også tendenser til ulike oppfatninger av hva som egentlig er OT-relevant arbeid. For eksempel har skolene fått en relativt stor del av OT-ressursene, ressurser som i stor grad brukes til rådgivning med sikte på å hindre frafall. Selv om dette kan redusere antall unge som faller i målgruppen, og dermed avlaste OT for arbeid, oppfattes forebyggende arbeid strengt tatt ikke som OT-arbeid av regionskontorene. Slike tendenser til ulike oppfatninger av hva som er relevante oppgaver kan være en kilde til spenninger mellom de involverte instansene.

Effektene av OT kan vurderes ut fra hvor mange av OTs målgruppe som får et relevant tilbud. Disse tilbudene består dels av at OT-ungdom formidles inn i ordinære tilbud i skole, spesielt tilrettelagte kurs der de for eksempel har anledning til å bruke fire år på et treårig løp, og praksisplasser tilbudt gjennom arbeidskontorene. Over halvparten av målgruppen var fortsatt under rådgivning og veiledning, det vil si at de ennå ikke var blitt formidlet til et mer eller mindre permanent tilbud. Dette skyldes dels at mange innenfor målgruppen beveger seg mellom tilbudene. Vi har ikke å gjøre med en stabil, fast gruppe som utgjør målgruppen, mange er i en gråsoner der de vandrer mellom ulike aktiviteter.

Det kan neppe være tvil om at OT lykkes i å bringe mange av målgruppen tilbake til opplæring i tråd med intensjonene. Enkelte informanter peker riktignok på spørsmålet om hvor langt man kan gå i oppfølgingen av de unge, og om noen av dem ikke like gjerne kunne få være "i fred". Det største problemet med kvaliteten på tilbudene er knyttet til tiltak overfor teorisvak ungdom og ungdom med sammensatte problemer. Denne gruppen vil kunne stå i fare for å falle mellom flere stoler, noe som var et viktig mål for OT å forhindre. De relevante tilbudene tilpasset denne gruppens individuelle behov må trolig skapes gjennom et ytterligere aktivt samarbeid mellom de ulike instansene. Mer ressurser til regionskontorene eller avlastning for mye av de arbeidskrevende registreringsoppgavene ville kanskje øke potensialet for å utforme hensiktsmessige tilbud. Det synes å være en tendens til at de samarbeidende instansene hver for seg betrakter sine tilbud som det mest relevante, for eksempel at skolene først og fremst er opptatt av å få de unge inn i opplæring, mens arbeidskontorene hovedsakelig satser på praksisplasser. Dette kan det reises spørsmål ved: er skolebaserte tilbud en god løsning for de i målgruppen som kanskje nettopp har opplevd nederlag i skolen, og er praksisplasser nødvendigvis en framtidigrettet løsning ut fra målet om kompetansegivende løp? Det pekes også på at skolene er lite fleksible når det gjelder å ta inn nye elever i løpet av

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater skoleåret. Dette er et eksempel på at det kan være en konflikt mellom hensynet til fleksible løsninger for målgruppen og hensynet til avvikling av - i dette tilfellet skolens - vanlige rutiner og arbeidsoppgaver.

Litteratur

- Almås, R. (1990): Evaluering på norsk. Ei innføring i vurdering av prosjektarbeid og handlingsretta forskning. Oslo: Universitetsforlaget
- Bogen, H. (1994): På rett vei? Evaluering av oppfølgingstjenesten i sju fylker høsten 1994. FAFO-notat 1994: 13
- Bukve, O. (1993): Kommunal forvaltning og planlegging. Oslo: Samlaget
- Egge, M. og Midtsundstad, T. (1997): Evaluering av oppfølgingstjenesten i Reform 94. FAFO-notat 1997:2
- Egge, M. (1998): Hadde det ikke vært for oppfølgingstjenesten...Samtaleintervjuer med 16 ungdommer. FAFO-rapport 241
- Fevolden, T., Hagen, T.P og Sørensen, R. (1997): Kommunal organisering. Effektivitet, styring og demokrati. Oslo: Tano Aschehoug
- Fivelsdal, E. og Bakka, J. F. (1990): Organisasjonsteori. Struktur, kultur, prosesser. Oslo: Bedriftsøkonomens Forlag
- Grøgaard, J. (1997): "En historie som har fått vasket seg?" i: Lødding, B. og Tornes, K. (red.): Idealer og paradokser. Aspekter ved gjennomføringen av Reform 94. Oslo: Tano
- Jacobsen, D. I. (1993): "Hvordan måles koordinering? Ulike strategier for empirisk forskning", i: Repstad, P. (1993): Dugnadsånd og forsvarsverker. Tverretatlig samarbeid i teori og praksis. Oslo: Tano
- Jacobsen, D. I. (1993): "Hvorfor er samarbeid så vanskelig? Tverretatlig samarbeid i et organisasjonsteoretisk perspektiv", i: Repstad, P. (1993): Dugnadsånd og forsvarsverker. Tverretatlig samarbeid i teori og praksis. Oslo: Tano
- Knudsen, H. (1993): "Samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser", i: Repstad, P. (1993): Dugnadsånd og forsvarsverker. Tverretatlig samarbeid i teori og praksis. Oslo: Tano

- Midtsundstad, T. (1995): "Underveis - men mot hva? En første oversikt over oppfølgningstjenestens målgruppe, tilgjengelig tilbud og organisering av oppfølgingsarbeidet i syv fylker våren 1995" FAFO-notat 1995: 7
- Midtsundstad, T. (1996): "Felles ansvar, tvang eller god vilje? Om det tverretatlige samarbeidet rundt oppfølgningstjenesten" i: Blichfeldt, J. F m.fl: Utdanning for alle? Evaluering av Reform 94. Oslo: Tano
- Repstad, P. (1993): Dugnadsånd og forsvarsverker. Tverretatlig samarbeid i teori og praksis. Oslo: Tano
- Smeby, J. C. (1990): Styring og evaluering av høyere utdanning. Utviklingen innen fem land i Vest-Europa. Rapport 8/90. Oslo: NAVFs Utredningsinstitutt
- Stensaker, B. og Karlsen, R. (1994): å vurdere kvalitet? En studie av den eksterne evalueringen i økonomisk-administrativ utdanning. Rapport 10/94. Oslo: Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning
- Stufflebeam, D. L. og Shinkfield, A. J. (1985): Systematic Evaluation. A Self-Instructional Guide to Theory and Practice. Boston: Kluwer-Nijhoff Publishing
- Torjesen, D. O. og Tønnessen, G. (1993) "Ingen etat kommanderer arbeidsmarkedet. Den problematiske samordning av attføringsarbeidet", i: Repstad, P. (red.): Dugnadsånd og forsvarsverker. Tverretatlig samarbeid i teori og praksis. Oslo: Tano

Andre kilder

Akershus fylkeskommune, Oppfølgningstjenesten i Asker og Bærum. Samarbeidsavtale mellom Akershus fylkeskommune, Bærum kommune og Arbeidskontoret i Bærum om oppfølgningstjenesten for videregående opplæring i Bærum - OT-teamet. 5. april 1995

Akershus fylkeskommune. Oppfølgningstjenesten på Øvre og Østre Romerike: Samarbeidsavtale for det kommunale teamet for Oppfølgningstjenesten.

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater Akershus fylkeskommune. Utdanningsstyret. Jnr 170/96 036A4 Orientering ang. Bruk av omdisponerte midler til styrking av oppfølgingstjenesten/rådgivningstjenesten for 1995

Handlingsplan for Oppfølgingstjenesten på Romerike 1996-1997

Kirke-, utdannings og forskningsdepartementet (1997): Pressemelding nr. 016-97 27. februar 1997

Målstyringsdokument for oppfølgingstjenesten i Asker og Bærum 96/97

Rundskriv F-25-94: Forskrift om fylkeskommunal oppfølgingstjeneste

Rundskriv F-42-95: Fylkeskommunal Oppfølgingstjeneste: melding om elever og lærlinger med lovfestet rett som avbryter opplæring

Rundskriv F-73-95: Oppfølgingstjenesten - Samarbeid og samordning av tiltak mellom ulike kommunale og fylkeskommunale etater og arbeidsmarkedsetaten

Sentral samarbeidsavtale mellom Fylkesarbeidskontoret for Oslo og Akershus og Utdanningsdirektøren i Akershus av 18.12.96

Utdanningsdirektøren. Handlingsplan for 1998 og skoleåret 1998-99 for programområde 2 utdanningssektoren

Utdanningsdirektøren. Årsmelding for skoleåret 1996-97. Akershus fylkeskommune

Videregående Opplæring i Akershus 1996/97. Akershus fylkeskommune

Videregående Opplæring i Akershus 1997/98. Akershus fylkeskommune

Virksomhetsplan for Oppfølgingstjenesten i Follo skoleåret 196/97

Årsrapport for PPT/OT skoleåret 1996/97 - Asker og Bærum

Årsrapport for PPT/OT skoleåret 1996/97 - Follo

Vedlegg 1: Intervjuguide, evalueringen av OT i Akershus

Informanter:

Utdanningsdirektørens kontor (punkt 1, 2)
PPT/OT-kontorene (1,2),
OT-koordinatorene (1,2,3),
De videregående skolene (1,2),
OT-kontakter på videregående skoler (1,2,3),
De regionale fagopplæringskontorene (1,2),
OT-kontakter i kommuner (1,3)
OT-kontakter på arbeidskontorer (1,3)

Tidsbruk:

Minimum 15 minutter til spørsmålsstilling, estimert intervjuvarighet maksimalt 2 timer - evt 90 min, kaffepause, så nye 60 min (60 min totalt er å foretrekke)

Kort om intervjuguidens funksjon:

Informanten skal primært styres mot evalueringens temaer (punkt 1, 2 og 3). Guiden er først og fremst en tematisk huskeliste. Den vil bli tilpasset intervjuobjektet - alle har ikke forutsetninger for å svare på det samme. Vi har likevel klar interesse av å sammenlikne opplysninger fra ulike informanter. Hovedspørsmål (markert med H) skal stilles til alle. Disse spørsmålene vil bli stilt i lys av en felles referanseramme, det vil si at vi gjør det klart hvor vi vil med disse spørsmålene under samtalen, slik at informantene definerer spørsmålene mest mulig ensartet.

Introduksjon:

NIFU, Norsk institutt for studier av forskning og utdanning, skal gjennom denne undersøkelsen evaluere organiseringen av Oppfølgingstjenesten i Akershus.

Oppdragsgiver er Utdanningsdirektøren i Akershus, etter vedtak i Utdanningsstyret av 16. desember 1996.

Formålene med evalueringen er å skaffe en foreløpig oversikt over hvordan organiseringen fungerer, gi en oversikt over ressursituasjonen for tjenesten, kartlegge

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater hvilke tilbud som er tilgjengelig for elever i målgruppen, og få et inntrykk av effektene av tjenestens totale arbeid. Intervjuet vil dermed dreie seg om temaene organisering, ressursbruk og resultater.

Datainnsamlingen vil hovedsakelig foregå gjennom intervjuer med medarbeidere i OT-apparatet, både på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Vi har ikke kapasitet til intervju samtlige i OT-organisasjonen, men går ut til et utvalg av de vi antar vil kunne uttale seg om problemstillingene ut fra sin stilling i OT-apparatet.

1. Spørsmål som dreier seg om organiseringen av OT-funksjonen:

Problemstilling: Hvordan fungerer den valgte fylkeskommunale arbeidsdelingen med oppgaver lagt til sentralt og regionalt nivå i utdanningssektoren- særlig med hensyn til oppgaven å føre kontinuerlig oversikt over målgruppa? Hvordan ivaretas den interne fylkeskommunale koordineringen?

H-1.1 Det å føre kontinuerlig oversikt over målgruppen til OT er en viktig fylkeskommunal oppgave. På dette området er oppgavene fordelt til flere fylkeskommunale instanser. Hvordan opplever du fordelingen av arbeidsoppgaver som gjelder registrering av målgruppa - er den klar eller uklar?

1.1.2 Hvis du opplever at arbeidsdelingen på dette feltet er uklar, hva mener du i såfall er årsakene til dette? →1.1.3

1.1.3 Drives det med dobbeltarbeid når det gjelder å føre oversikt over målgruppa?- Det vil si, er det slik at flere organisasjonsenheter gjør samme oppgaven flere ganger?

H 1.2 Hvis vi i stedet snakker om OT-arbeidet generelt- vil du si at det utføres mye dobbeltarbeid i OT-apparatet, eller mener du dette er utypisk?

1.2.1 Uten at det skal oppgis her - kjenner du til hvilke organisasjonsenheter som har ansvar for hvilke arbeidsoppgaver når det gjelder å føre oversikt over målgruppa eller synes du at grensene mellom hvem som gjør hva bør trekkes klarere opp?

1.2.2 Finnes det noen arbeidsområder innenfor OT der du synes oppgavefordelingen er spesielt klar eller uavklart?

1.2.3 Vil du si at du generelt har klarhet i hva dine egne OT-arbeidsoppgaver skal omfatte? Unntak?

Problemstilling: Hvordan ivaretar OT regionalt samordningen mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige instanser?

Samhandling:

H 1.3 Når det gjelder det daglige (JEVNE) arbeidet med OT - kan du si litt om hvordan forholdet er mellom din egen organisasjonsenhet og andre delansvarlige enheter i fylke, stat og kommune - særlig når det gjelder konflikter, samarbeid, og konkurranse?

1.3.1 På hvilke konkrete områder samhandler dere (det vil si alt fra å krangle med til å samarbeide med) med andre delansvarlige?

1.3.2 Hvorfor tror du forholdet mellom de delansvarlige organisasjonene er nettopp slik?

Samarbeid:

H 1.4 Hvordan vurderer du *samarbeidet* med andre delansvarlige organisasjonsenheter og etater?

1.4.1 Har samarbeidet med andre delansvarlige instanser har kommet så langt som det skulle etter intensjonene?

1.4.2 Hva fungerer - hva fungerer ikke ?

1.4.3 Hvorfor er det vellykket - hvorfor er det mislykket?

1.4.4 Synes du at man bør fremme ytterligere samarbeide, eller bør man det ikke? Hvorfor, hvorfor ikke?

1. 4.5 Føler du at du har oversikt over din egen plass i det større OT-apparatet, altså at du ser hvordan dine arbeidsoppgaver er avhengig av hvilke oppgaver andre OT-ansvarlige utfører?

1.4.6 Synes du at din egen organisasjonsenhet er for mye -passe - eller for lite - avhengig av andre enheter i arbeidet med OT?

Tverretattlig samarbeid og intern koordinering:

H 1.5.a Synes du man kan si at OT-kontoret i din region sikrer samarbeidet mellom delansvarlige i stat, fylke og kommune? Hvorfor, hvorfor ikke?

H 1.5.b Synes du at OT-kontoret i din region greier å samordne tilbudene fra statlige, fylkeskommunale og kommunale instanser?

1.5.1 Mener du at OT-arbeidet generelt er et saksfelt som egner seg til å fordele mellom flere ansvarlige, eller egner det seg dårlig til ansvarsfordeling? Hvorfor/hvorfor ikke?

1.5.2 Er det noen etater som ikke tar ansvar de er pålagt? Hva tror du dette skyldes? (Bevisst anvarsfraskrivelse/at OT ikke ivaretar ansvaret for å dra med seg andre etater/annet?)

1.5.3 Finnes det arbeidsoppgaver innen OT der noen burde hatt et ansvar, men hvor ingen har det?

1.5.4 Har du generell kjennskap til hvilke organisasjonsenheter som har ansvar for hvilke arbeidsoppgaver innen OT, eller synes du at grensene mellom organisasjonene er uklare?

Problemstilling: Hvordan fungerer de kommunale OT-teamene i forhold til å ivareta et koordinert oppfølgingsansvar for ungdom i OTs målgruppe?

H 1.6 Har du noen formening om hvilken rolle de kommunale OT-teamene spiller i arbeidet med å samordne oppfølging og tilbud overfor ungdommen i OTs målgruppe?

Profesjonalisering:

H 1.7 Har du inntrykk av at hele eller deler av OT-organisasjonen i fylkeskommunen befolkes av bestemte utdannings- eller yrkesgrupper? (Er for eksempel en eller flere delansvarlige organisasjonsenheter dominert av en bestemt profesjon?)

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater

1.7.1 Hvis så er tilfelle, mener du at dette har hatt noen innvirkning på mulighetene for samordning av OT-arbeidet?

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater
Formalisering:

H 1.8.a - Hvor ofte deltar du på tverrfaglige eller tverretatlige møter, i prosjekt-grupper o.l som har med samordning av OT-arbeidet å gjøre?

H 1.8.b Er du fornøyd med informasjonsflyten mellom de delansvarlige organisasjonsenheter innenfor OT-apparatet, eller synes du at du får vite for lite om hva som foregår andre steder?

1.8.1 Representerer taushetsplikten en barriere mot informasjonsutveksling og dermed samarbeid mellom de delansvarlige organisasjonsenheter og instanser i OT?

1.8.2 Har organisasjonen din tilrettelagt for samordning på noen måter, for eksempel gjennom å sette av arbeidstid til arbeid innrettet mot samordning (for eksempel tid til å delta på møter med andre delansvarlige)?

1.8.3 Har den geografiske avstanden til andre etater og enheter noe å si for samarbeid og samordning? Ville kortere avstand gitt mer koordinering?

H-1.9 Før vi går over til neste spørsmålsbolk vil vi gjerne ha din mening om dagens oppbygging av OT-apparatet, det vil organisasjonens struktur: Hva er vellykket, hva er mislykket - hva fungerer, hva fungerer ikke?

2. Ressursbruk

Problemstilling: Hvordan utnyttes ressursene som går til OT?

H.2.1 Hvordan brukes den tildelte OT-ressursen i din organisasjonsenhet?

H 2.2 Finnes det klart definerte arbeidsoppgaver i forhold til OT-arbeidet der du jobber?

2.2.1 Hvordan samarbeider aktørene i forhold til å kunne tilby helhetlige løsninger i form av tilbud til elevene (inklusive statlige, fylkeskommunale og kommunale tilbud)?

H 2.3 Har du noen synspunkter på bruken av OT-midler i forhold til resultatet av OTs arbeide? (Hva synes du for eksempel om ressursbruken i OT-apparatet som helhet i forhold til målene om økt effektivitet, større ressursutnyttelse, og mer

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater helhetlige løsninger?)

H.2.4 Bør fylkeskommunen få en mer samordnet praksis for hvordan ressursene til OT brukes?

2.4.1 Har du kjennskap til om det finnes noen form for felles avveining av hvordan ressursene til OT bør brukes og fordeles?

3. Effektene av OTs arbeide

Problemstilling: Hva kan OT tilby? (Spm stilles i brev slik at respondenten får forberedt svaret?)

3.1.1 Hvilke kurs eller ordninger (studiekompetansegivende, delkompetansegivende eller yrkeskompetansegivende opplæringer) kunne videregående opplæring tilby ungdom i OTs målgruppe skoleåret 1996/97? (OT-koordinatorene og OT-kontaktene på de videregående skolene)

3.1.2 Hvilke tilbud kunne arbeidskontorene tilby ungdom i OTS målgruppe skoleåret 1996/97? (OT-kontaktene på arbeidskontorene)

3.1.3 Hvilke tilbud kunne kommunene tilby ungdom i OTS målgruppe skoleåret 1996/97? (OT-kontaktene i kommunene)

Problemstilling: Hvordan er kvaliteten på tilbudene?

H.3.2 Synes du at de tilbudene som OT i Akershus fylkeskommune har formidlet overfor målgruppen er god nok i forhold til nasjonale målsettinger (hvorfor/hvorfor ikke?)

3.2.1 Har du inntrykk av at tilbudene fører til den ønskede kompetanse (studie-, del- eller yrkeskompetanse) for ungdommen?

3.2.2 Vil du si at det finnes et generelt misforhold mellom hva ungdommen ønsker seg av tilbud og hva nasjonale myndigheter ønsker på deres vegne - ønsker feks flere unge arbeid heller enn opplæring?

H.3.3 Hvilke hindringer står eventuelt i veien for å etablere gode opplæringsløp for OT-ungdommene?

Avslutningsvis: Har du noen synspunkter på om OT bør organiseres annerledes enn i dag? Hva tror du man bør gripe fatt i om målet er å etablere et bedre tilbud for ungdommen i målgruppen?

Andre kommentarer: (Er det noen spørsmål du gjerne ville ha blitt stilt?)

Vedlegg 2: Datainnsamling

Utvalg av intervjuobjekter

I det følgende redegjøres det nærmere for sammensetningen av utvalget. Det endelige antallet informanter ble større enn opprinnelig tenkt, blant annet fordi enkelte av de forespurte ønsket å ha med seg medarbeidere under intervjuet. De 31 intervjuobjektene inkluderer fra *fylkeskommunalt nivå*: To fra ledersjiktet ved Utdanningsdirektørens kontor, to av i alt fire OT-informanter fra Utdanningsdirektørens kontor for øvrig, fem av i alt syv OT-koordinatorer ved de regionale PPT/OT-kontorene, tre av i alt tre OT-ledere ved de samme enhetene, tre av i alt tre konsulenter med hovedansvar for OT-arbeid ved de regionale fagopplæringskontorene pluss to fagkonsulenter ved fagopplæringskontoret i Romerike (ingen konsulenter fra det sentrale fagopplæringskontoret, fordi der har ingen OT-relatert arbeid), og seks (av minst 22) OT-kontakter i videregående skole.

Fra *statlig nivå* inkluderes ingen ansatte fra fylkesarbeidskontoret (representanter for arbeidsmarkedsetaten hentes i stedet via de kommunale OT-team), og fire OT-kontakter fra de i alt 14 arbeidskontorene i fylket. Det er to arbeidskontorer i Vestregionen, fem i Follo¹⁴, tre på Nedre og seks på Øvre / Østre Romerike.

Fra *kommunalt nivå* inkluderes fire OT-kontakter fra kommunene. Det er til sammen 22 kommuner i fylket. Vestregionen utgjør to kommuner, Folloregionen består av syv, Nedre Romerike av fem, og Øvre Romerike består av åtte kommuner.

Opprinnelig var det forutsatt at alle kommunene i fylket skulle ha et OT-team. Fylket har likevel bare 15 kommunale OT-team. Vestregionen har to slike team, Follo har ingen, Nedre Romerike har fem, Øvre Romerike har åtte OT-team. 14 av disse OT-teamene er operative.

På grunn av Folloregionens særegne organisering, hvor OT-arbeidet ikke utføres innen kommunale team, fikk vi koordinators hjelp til å finne aktuelle intervju-kandidater, nemlig personer som arbeidet med OT fra de samme etater og instanser som OT-kontaktene i teamene ellers i fylket.

Det samlede antall intervjuobjekter fra OT-organisasjonen som helhet ble da 31, det vil si fire OT-informanter fra Utdanningsdirektørens kontor pluss fem OT-ko-

¹⁴ Arbeidskontoret i Lillestrøm dekker kommuner fra både Follo, Nedre og Øvre Romerike.

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater ordinatorer pluss tre OT-ledere pluss fem fagopplæringskonsulenter pluss seks OT-kontakter fra videregående skole pluss fire OT-kontakter ved arbeidskontorene pluss fire OT-kontakter fra kommunene.

Fra *brukernes* side var den opprinnelige hensikt å intervju fire ungdommer (eventuelt flere under forutsetning av gruppeintervju) som har vært aktivt fulgt opp av OT og som har fullført retten til videregående opplæring, en fra hver region. Tidsrammene for prosjektgjennomføringen tillot imidlertid ikke dette.

Kapittel 4

All informasjon som ligger til grunn for dette kapitlet er kommet frem gjennom intervjuer med informanter plassert på ulike nivå i OT-apparatet i Akershus. Vi har intervjuet totalt 31 personer fra henholdsvis Utdanningsdirektørens kontor, de regionale fagopplæringskontorene, de regionale PPT/OT-kontorene, OT-kontakter fra videregående skole, arbeidskontor og kommuner i teamene i Bærum, Nes og Nittedal, samt OT-kontakter i Ski kommune. Over alt møtte vi stor velvilje til å stille opp på intervjuer. Alt i alt brukte vi i overkant av tre uker til intervjuene. Hvert intervju varte fra tre kvarter til en og en halv time. Alle foregikk ansikt til ansikt, som regel på informantens daglige arbeidssted, som oftest assistert av båndspiller, og alltid med utgangspunkt i den vedlagte intervjuguide. Intervjuguiden rommer spørsmål knyttet til hovedtemaene organisering, tilbud og ressursbruk.

Graden av struktur i et kvalitativt intervju vil variere med hvor godt man kjenner feltet som skal evalueres. På helt nye forskningsfelter kan det være fordelaktig å gjennomføre innledende løse, eksplorerende samtaler. Når man har kommet dithen at formålet er å skaffe data til analysen er det på tide å strukturere intervjuene: Da bør en ha problemstillingen og spørsmålene klare, slik at disse kan belyses best mulig (Almås 1990: 62).

I vårt tilfelle hadde vi en viss kjennskap til forskningsfeltet fra før av. Intervjuguiden vi utarbeidet har den primære funksjon å styre informantene mot evalueringens hovedtemaer, nemlig organisering, ressurser og effekter. Guiden fungerte dermed først og fremst som en tematisk huskeliste. Alle ble ikke spurt om alt. I praktisk bruk ble guiden tilpasset intervjuobjektet, fordi alle ikke ville ha forutsetninger for å svare på de samme spørsmålene. For vår del ville det på enkelte punkter være interessant å sammenlikne opplysninger fra ulike informanter. Derfor praktiserte vi ett unntak fra hovedregelen: Noen av spørsmålene (merket H i intervjuguiden) er så langt

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater mulig felles for alle. Disse spørsmålene har samme formulering og ble stilt innenfor en felles referanseramme, det vil si at vi i løpet av samtalen gjorde det klart hvor vi ville med disse spørsmålene, slik at informantene skulle kunne oppfatte spørsmålene mest mulig ensartet.

Problemstilling 1) Hvordan fungerer den interne fylkeskommunale arbeidsdelingen? er forsøkt belyst via disse spørsmålene: " Det å føre kontinuerlig oversikt over målgruppen til OT er en viktig fylkeskommunal oppgave. På dette området er oppgavene fordelt til flere fylkeskommunale instanser. Hvordan opplever du fordelingen av arbeidsoppgaver som gjelder registrering av målgruppa - er den klar eller uklar? ". "Hvis du opplever at arbeidsdelingen på dette feltet er uklar, hva mener du i så fall er årsakene til dette?". "Drives det med dobbeltarbeid når det gjelder å føre oversikt over målgruppa? - Det vil si, er det slik at flere organisasjonsenheter gjør samme oppgaven flere ganger?"

Problemstilling 2) Hvordan ivaretas den interne fylkeskommunale koordineringen? har vi forsøkt å gripe via disse spørsmålene: "Hvis vi i stedet snakker om OT-arbeidet generelt - vil du si at det utføres mye dobbeltarbeid i OT-apparatet, eller mener du dette er utypisk?". "Uten at det skal oppgis her - kjenner du til hvilke organisasjonsenheter som har ansvar for hvilke arbeidsoppgaver når det gjelder å føre oversikt over målgruppa eller synes du at grensene mellom hvem som gjør hva bør trekkes klarere opp?" - "Finnes det noen arbeidsområder innenfor OT der du synes oppgavefordelingen er spesielt klar eller uavklart?". "Vil du si at du generelt har klarhet i hva dine egne OT-arbeidsoppgaver skal omfatte? Unntak? ". Flere ulike spørsmål er tenkt å skulle avklare problemstilling 3) Hvordan fungerer den interorganisatoriske koordineringen? Når det gjelder *samhandlingen, samarbeidet og koordineringen* mellom OT regionalt og kommunale, fylkeskommunale og statlige instanser, kan følgende spørsmål utpekes som særlig viktige: "Når det gjelder det daglige/jevne arbeidet med OT - kan du si litt om hvordan forholdet er mellom din egen organisasjonsenhet og andre delansvarlige enheter i fylke, stat og kommune - særlig når det gjelder konflikter, samarbeid, og konkurranse?". " Hvordan vurderer du *samarbeidet* med andre delansvarlige organisasjonsenheter og etater?" "Synes du man kan si at OT-kontoret i din region sikrer samarbeidet mellom delansvarlige i stat, fylke og kommune? Hvorfor, hvorfor ikke?". "Synes du at OT-kontoret i din region greier å samordne tilbudene fra statlige, fylkeskommunale og kommunale instanser? ". " Har du noen formening om hvilken rolle de kommunale OT-teamene spiller i arbeidet med å samordne oppfølging og tilbud overfor ungdommen i OTs

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater målgruppe?" "[Hva er]din mening om dagens oppbygging av OT-apparatet, det vil organisasjonens struktur: Hva er vellykket, hva er mislykket - hva fungerer, hva fungerer ikke?" Se for øvrig vedlagte intervjuguide for dokumentasjon (vedlegg 1).

Datamaterialet som ligger til grunn for når det gjelder intern fylkeskommunal arbeidsdeling og koordinering er samlet fra sentralt og regionalt plan i Akershus: Vi trekker veksler på intervjuer med informanter fra Utdanningsdirektørens kontor, PPT/OT-kontorene, de videregående skolene og fagopplæringskontorene. Når vi studerer koordineringen mellom etater og forvaltningsnivåer, har vi også tatt i betraktning de øvrige teamedlemmenes utsagn.

Kapittel 5

Slik gikk vi fram for å få en oversikt over den samlede ressursbruken i tjenesten: Vi rettet en skriftlig henvendelse til plan- og økonomiavdelingen ved Utdanningsdirektørens kontor, der vi reiste spørsmålet "Hvor mye ressurser går totalt til Oppfølgingstjenesten i fylkeskommunen?" Vi presiserte at her ønsket vi best mulig skriftlig dokumentasjon av den totale ressursbruken til OT i fylkeskommunen i tidsrommet skoleåret 1996/97, og om mulig 1997/98. Vi ba om at brevet om nødvendig ble videreformidlet til rette instans ved Utdanningsdirektørens kontor.

Vi fikk til svar at det ikke finnes noe særskilt regnskap for OT, OT er med andre ord ikke skilt ut regnskapsmessig. Det plan- og økonomiavdelingen hadde av oversikter gjaldt ressurser til skolene og personalressurser. På dette grunnlag påtok avdelingen seg å utarbeide et "gjennomsnittsregnskap", det vil si estimere ressursbruken til OT ut fra beregnede størrelser.

Kapittel 6

Kartleggingen av tilgjengelig og faktisk tilbud tar utgangspunkt i dokumenter og statistikk, kvalitetsvurderingen av tilbudet bygger på intervjuer. Slik gikk vi frem for å samle inn data: OT-koordinatorene ved samtlige fire PPT/OT-kontorer fikk et likelydende brev der vi ba om å få dokumentert disse to spørsmålene: "1) Hvilke kurs eller ordninger (for eksempel i form av opplæring som gir studiekompetanse, delkompetanse eller yrkeskompetanse eller annet) kan videregående skole i din region tilby ungdom i OTs målgruppe for skoleåret 1997/98 (eventuelt bare høsten 1997?)" "2) Hvilke kurs eller ordninger kunne videregående skole i din region tilby ungdom i OTs målgruppe forrige skoleår (1996/97)?"

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater
Vi behøvde også skriftlig dokumentasjon av tilbudet fra OT-kontaktene i stat og kommune. Her var vi avhengige av de regionale kontorenes assistanse. Telefonhenvendelser til kommunenes administrasjoner avdekket nemlig at disse ikke kjente til ordningen med kommunale OT-team, og dermed heller ikke hadde navnelister over hvilke OT-kontakter som var medlemmer i teamene. Via PPT/OT-kontorene i Vestregionen og Romerikeregionen sendte vi derfor ut brev stilet til "OT-kontakt i videregående skole/ ved arbeidskontoret/i kommunen, (kommunenavn) kommunes OT-team".

I brevet til OT-kontaktene ved *arbeidskontorene* stilte vi følgende spørsmål: "1) Hvilke tilbud kan ditt lokale arbeidskontor tilby ungdom i OTs målgruppe for skoleåret 1997/98 (eventuelt bare høsten 1997)? 2) Hvilke tilbud kunne ditt lokale arbeidskontor tilby ungdom i OTs målgruppe forrige skoleår, det vil si 1996/97?"

OT-kontaktene i *videregående skole* ble bedt om å besvare disse spørsmålene:

- 1) Hvilke kurs eller ordninger (for eksempel i form av opplæring som gir studiekompetanse, yrkeskompetanse, delkompetanse eller annet) kunne videregående opplæring i (kommunenavn) tilby ungdom i OTs målgruppe for skoleåret 1997/98 (eventuelt bare høsten 1997)?"
- 2) Hvilke kurs eller ordninger kunne videregående opplæring i (kommunenavn) tilby ungdom i OTs målgruppe forrige skoleår (1996/97)?"

Endelig ble OT-kontaktene i *kommunene* stilt følgende to spørsmål,

- 1) Hvilke tilbud kan (kommunenavn) tilby ungdom i OTs målgruppe skoleåret 1997/98 (eventuelt bare høsten 1997)?"
- 2) Hvilke tilbud kunne (kommunenavn) tilby ungdom i OTs målgruppe skoleåret 1996/97?"

Vi kjente til at Lørenskog kommune ikke hadde noe operativt OT-team, og ba derfor PPT/OT-kontoret på Nedre Romerike om hjelp. Nærmere bestemt ba vi om å få videreformidlet tre brev til regionskontorets viktigste OT-samarbeidspartnere i Lørenskog: En person som fungerte omtrent tilsvarende som OT-kontakt i videregående skole, en person som fungerte tilsvarende som OT-kontakt ved arbeidskontoret, og en person som fungerte tilsvarende som OT-kontakt i kommunen.

Folloregionen hadde organisert seg helt uten kommunale team. Derfor ba vi PPT/OT-kontoret i Follo om tilsvarende bistand. Om mulig ønsket vi, for hver av de

NIFU skriftserie nr. 16/98 - Evaluering av OT i Akershus: Organisering, ressursbruk, resultater syv Follokommunene, å videreformidle brev til en person som fungerte omtrent tilsvarende som OT-kontakt i videregående skole, en person som fungerte tilsvarende som OT-kontakt ved arbeidskontoret, og en person som fungerte tilsvarende som OT-kontakt i kommunen.

Responsen fra PPT/OT-kontorene var positiv. Samtlige kontorer videreformidlet henvendelser og adresselister, og viste stor velvilje til å påta seg ekstra arbeid i forbindelse med undersøkelsen. Responsen fra OT-kontaktene var ellers temmelig variabel. Fra arbeidskontorene har vi et bra grunnlagsmateriale, mens skolene og kommunene hadde svært lav responsrate etter første gangs henvendelse. For skolenes del valgte vi ikke å bruke ressurser på nye henvendelser, men heller å støtte oss til regionskontorenes opplysninger, som dekket samme emne. OT-kontakter i stat og kommuner som ikke responderte, ble derimot purret én gang, med direkte henvendelse via faks.

Synspunkter på kvaliteten ved tilbudene hentet vi hovedsakelig inn gjennom intervjuer med representanter for tilbydersiden og med OT som formidlere av tilbud. (For en redegjørelse av hvordan gjennomføringen av intervjuene forløp, se kapittel 4.)

På formidlersiden var det først og fremst OT-koordinatorene som ble spurt om hva de synes om kvaliteten på tilbudene, ettersom det er disse som har ansvaret for å formidle tilbud. Fra tilbydersiden fikk dessuten de aller fleste intervjuede OT-kontakter samme spørsmål som koordinator, nemlig " Synes du at de tilbudene som målsetter (hvorfor/hvorfor ikke?)" Et annet spørsmål som er viktig i denne sammenheng, og som gikk til svært mange, var "Hvilke hindringer står eventuelt i veien for å etablere gode opplæringsløp for OT-ungdommene?"