



Tverrfaglig samarbeid – da NAV flyttet inn i videregående skoler

Cross-sector collaboration – establishing NAV counselors in upper secondary schools

Rune Borgan Reiling

Ph.d. i samfunnsøkonomi, forsker II ved Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU)

rune.borgan.reiling@nifu.no

Kari Veia Salvanes

Ph.d. i samfunnsøkonomi, forsker II ved Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU)

kari.veia.salvanes@nifu.no

Astrid Marie Jorde Sandsør

Ph.d. i samfunnsøkonomi, forsker II ved Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU)

astrid.sandsor@nifu.no

Sammendrag

Forsøksordningen med NAV-veiledere i videregående skole er en nyere ordning hvor det ble etablert et formelt samarbeid mellom videregående skoler og NAV for å hjelpe utsatte elever. Vi undersøker om ordningen har bidratt til å holde flere elever lengre i videregående skole og redusert andelen som er inaktive – verken er i skole, arbeid eller registrert som arbeidsledige. Resultatene tyder på at ordningen ikke har påvirket dette. Imidlertid er det kun mulig å undersøke effekten på de første kohortene omfattet av ordningen. Et lengre tidsperspektiv kunne ha gitt andre resultater, dersom det tar tid før NAV-veiledere er godt etablert i skolen.

Nøkkelord

tverrfaglig samarbeid, frafall, videregående opplæring

Abstract

We investigate the effect of student welfare counselors in school employed by local welfare offices but placed in upper secondary schools to serve as a link between the students and available support services. Results indicate that this has neither impacted the portion of students who stay in school longer nor reduced the portion who are inactive – defined as neither in school nor in work, or registered as unemployed. However, it is only possible to examine the effect on the first group of cohorts. If more experience is needed for the initiative to work effectively, a longer time span might give different results.

Keywords

cross-sector collaboration, dropout, upper secondary education

Innledning

Elever som har sluttet i videregående opplæring, oppgir et bredt spekter av begrunnelser for dette (Markussen & Seland 2012).¹ På grunn av kompleksiteten i disse utfordringene kan det å forebygge frafall være en for stor oppgave for videregående skoler alene. Tverrsektorielt samarbeid ansees derfor, i økende grad, som et viktig redskap for å bidra til at elever fullfører videregående opplæring. I denne artikkelen undersøker vi om en type slikt tverrsektorielt samarbeid – forsøksordningen med NAV-veileder i videregående skole – har bidratt til å holde elever lengre i videregående skole og redusert andelen som kan betegnes som inaktive, dvs. som verken er under utdanning, i jobb eller registrert som arbeidsledige hos NAV.

Forsøksordningen startet opp ved utvalgte videregående skoler rundt om i landet i 2013–2016. Hensikten var å undersøke om en samarbeidsmodell, der NAV-veileder ble en del av elevtjenesten på skolen, kunne føre til økt fullføring av videregående opplæring. Målgruppen for prosjektet var ungdom mellom 15 og 21 år som hadde avsluttet grunnskolen, og enten sto i fare for å falle ut av videregående opplæring eller allerede hadde blitt inaktive (NAV 2017). Ideen var at en NAV-veileder, ved å være til stede på skolene, tidlig kunne sikre oppfølging av ungdom som hadde behov for støtte etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltning.

For å identifisere den kausale effekten av NAV-veileder i videregående skole, benytter vi en forskjell-i-forskjeller-tilnærming, hvor vi sammenligner utviklingen i utfallsmål før og etter introduksjonen av NAV-veiledere ved skolene som startet opp tidlig i perioden med utviklingen i utfallsmål i samme periode ved de skolene som hadde sen oppstart.

Vi undersøker effekten av ordningen med NAV-veiledere på følgende tre utfallsmål målt ett år etter oppstart i Vg1: Andelen av de som startet Vg1 som (1) fortsatt er registrert i videregående opplæring, som (2) er registrert i Vg2² og som (3) er inaktive – det vil si verken registrert i utdanning, arbeid eller som arbeidsledig hos NAV. Disse utfallsmålene er korrelert med fullføring i videregående opplæring og er dermed også en indikasjon på om NAV-veileder påvirker graden av fullføring i videregående opplæring. Resultatene i denne artikkelen gir ikke grunnlag for å si at NAV-veileder har påvirket noen av disse utfallsmålene.

Om forsøket med NAV-veileder i videregående skole

I 2012 besluttet NAV og Kunnskapsdepartementet å etablere et samarbeidsprosjekt: «Forsøk med NAV-veileder i videregående skole», en ordning hvor det ble lagt opp til at NAV-veilederne skulle jobbe 3 eller 4 dager i uken ved en videregående skole og resten av uken ved et NAV-kontor. Forsøket var et samarbeid mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Fylkesmannen, NAV Fylke og Fylkeskommunen. Hensikten var å undersøke om en mer helhetlig oppfølging av elevene kunne føre til økt fullføring av videregående opplæring og bedre inkludering av ungdom i arbeidslivet (Prosjektplan 2015).

Målgruppen for forsøket var elever som sto i fare for å slutte i videregående opplæring, og ungdom som allerede stod utenfor videregående opplæring og arbeidslivet. I tillegg måtte elevene ha behov, og oppfylle eventuelle vilkår for NAV sine tjenester og tiltak. Ved å jobbe

-
1. Denne artikkelen er basert på analyser gjort i forbindelse med et prosjekt om NAV-veileder i videregående skole (se Salvenes, Reiling & Sandsør, 2019). Prosjektet er finansiert med FoU-midler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Vi ønsker å takke arbeidsgruppa for prosjekt NAV-veileder i videregående skole for gode innspill i arbeidet med rapporten og ledelsen ved de videregående skolene som rapporterte inn reell oppstarts- og evt. sluttdato for ordningen med NAV-veileder.
 2. Videregående opplæring består av Vg1 (første året), Vg2 (andre året) og Vg3 (tredje året). Dersom eleven har unormal progresjon, ved for eksempel å gå året om igjen eller bytte studieretning, vil eleven ikke registreres på neste nivå året etter, men vil fortsatt være registrert i videregående opplæring.

på skolene kunne NAV-veilederne yte aktuelle tjenester og tiltak direkte til ungdommen uten at de måtte oppsøke NAV-kontor.

Med basis i lovverket hadde NAV-veilederne mandat og virkemidler til å gi råd og veiledning om økonomi, gjeld og bo- og hjemmesituasjon, samt følge opp ungdom som slet med rus, psykiske utfordringer og høyt fravær. I tillegg kunne de følge opp elever i arbeidspraksis, og hjelpe elever i overgangen fra skole til arbeid. Muligheten til å innvilge vedtak om økonomisk sosialhjelp, innebærer at NAV-veilederne kunne hjelpe utsatte elever å sikre seg et forsvarlig livsopphold.³

Forutsatt at de ga samtykke til det, ble ungdommer registrert i et registreringsverktøy dersom de hadde tre samtaler eller mer med en NAV-veileder. NAV-veilederne fylte inn opplysninger om hvordan ungdommen kom i kontakt med veilederen, bakgrunnsinformasjon om ungdommens skole- og bosituasjon, samt grunnen til at kontakten ble opprettet. I perioden 2014-2016 registrerte NAV-veilederne informasjon om 1 311 ungdommer. Basert på disse registreringene oppsummerte Utdanningsdirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet foreløpige resultater for forsøket med NAV-veileder i videregående skole i 2017 (NAV 2017). Resultatene viser at ungdommene i særlig grad fikk hjelp til motivasjons- og endringsarbeid, økonomisk rådgivning og oppfølging knyttet til sin bo- og hjemssituasjon. I tillegg forekom det annen type veiledning som oppfølging av høyt fravær, psykisk helse, oppfølging ved overgang fra skole til arbeid, oppfølging i arbeidspraksis og veiledning knyttet til rus og foreldreveiledning.

For om lag 60 prosent av ungdommene ble det etablert tverrsektorielt samarbeid med en eller flere institusjoner, særlig med skolen og NAV-kontoret. Hver femte ungdom som ble fulgt opp av NAV-veiledere, fikk vedtak om økonomisk sosialhjelp. For en tredjedel av ungdommene ble det registrert vedtak om bistandsbehov etter lov om arbeids- og velferdsforvaltningen §14a, og nesten halvparten av disse fikk vedtak om nedsatt arbeidsevne og behov for omfattende hjelp til å komme i arbeid. En like stor andel fikk vedtak om «situasjonsbestemt innsats», dvs. at det var behov for «noe hjelp» til å komme i arbeid. Ungdommene med behov for «noe hjelp», ble i større grad registrert med aktivitetsplan, arbeidspraksis og arbeidsgiverkontakt enn ungdommene som fikk vedtak om nedsatt arbeidsevne og «omfattende hjelp» til å komme i arbeid. Dette kan tyde på at ungdommene med behov for «omfattende hjelp» er i en mer langsiktig arbeidsrettet prosess enn de som har behov for «noe hjelp».

Utvelgelse av pilotskoler

Forsøket startet på noen utvalgte videregående skoler i tre fylker (Akershus, Rogaland og Troms), og ble siden utvidet slik at det var minst ett treårig forsøk på en skole i alle landets fylker. Skolene ble valgt ut med bakgrunn i følgende kriterier: Det måtte være minimum 500 elever, yrkesfaglige studieretninger ved skolen, betydelig frafallsproblematikk og inkluderte skoler måtte ha arbeidet aktivt med å redusere frafallet. NAV-veiledere startet opp i ulike måneder i løpet av et skoleår. Tabell 1 viser en oversikt over antall forsøksskoler – oppstartsår og antall skoler med NAV-veileder i de aktuelle årene. I tabellen regner vi det første året hvor NAV-veilederen er til stede ved starten av skoleåret som oppstartsåret. Når vi definerer oppstartsår på denne måten, ser vi av tabellen at 3, 5, 12 og 7 skoler startet opp i henholdsvis 2013/2014, 2014/2015, 2015/2016 og 2016/2017.⁴

3. Målgruppen kunne få alle aktuelle tjenester og tiltak fra NAV som de hadde krav på. Dette kunne være (1) Veiledning og oppfølging etter Sosialtjenesteloven (1993 § 17), (2) Økonomisk sosialhjelp etter Sosialtjenesteloven (1993 §18) «Stønad om livsopphold» og/eller Sosialtjenesteloven (1993 § 19) «Stønad i særlige tilfeller», (3) Individuell plan etter Sosialtjenesteloven (1993 § 28) og Arbeids- og velferdsforvaltningsloven (2006 § 15).
4. Det var opprinnelig 28 skoler som skulle delta i ordningen. Én skole har oppgitt at de i praksis ikke har hatt en NAV-veileder ved skolen og er dermed ikke inkludert i denne tabellen.

Tabell 1. Antall skoler med NAV-veileder per skoleår og tiltak-status for ulike årskull

Skoleår	Antall skoler, oppstartsår*	Antall skoler med NAV-veileder*	Startet Vg1 02/03 – 11/12	Startet Vg1 12/13	Startet Vg1 13/14	Startet Vg1 14/15	Startet Vg1 15/16
2013/14	3	3	ikke tiltak	delvis tiltak	tiltak	tiltak	tiltak
2014/15	5	8	ikke tiltak	ikke tiltak	delvis tiltak	tiltak	tiltak
2015/16	12**	20	ikke tiltak	ikke tiltak	ikke tiltak	delvis tiltak	tiltak
2016/17	7	27	ikke tiltak	ikke tiltak	ikke tiltak	ikke tiltak	delvis tiltak

* Det året hvor NAV-veileder er til stede ved starten av skoleåret (august eller september) regnes som oppstartsåret.

** Av disse skolene brukes kun 11 i analysen siden en skole allerede hadde en sosialfaglig rådgiver med lignende funksjon fra tidligere (se Salvanes, Reiling & Sandsør 2019).

Vi undersøker effekten av NAV-veileder på utfallsmål ett år etter oppstart i Vg1 (målt i oktober). Ettersom alle elevene ved den videregående skolen var i NAV-veilederens målgruppe, vil elever som startet i Vg1 eller Vg2 det året NAV-veilederen startet opp i ulik grad være omfattet av ordningen. Det elevkullet som startet Vg1 det skoleåret hvor NAV-veilederen var til stede ved begynnelsen av skoleåret, er det første kullet som blir omfattet av ordningen fra og med første skoledag (markert som *tiltak* i Tabell 1). Kullet som startet Vg2 samme år, er kun delvis omfattet av ordningen (markert som *delvis tiltak* i Tabell 1).

Tidligere studier

NAV-veiledere i videregående skole er en form for skolebasert rådgivningstjeneste, og dermed er det litteraturen om denne type rådgivningstjenester som er mest relevant å se til, selv om innholdet i disse tjenestene kan variere. De internasjonale studiene av rådgivningstjenester kan i hovedsak deles inn i to kategorier: (1) studier som undersøker betydningen av bedre tilgang på rådgivningstjenester (i hovedsak målt som antall elever per rådgiver i skolen) og (2) studier som fokuserer på betydningen av å implementere spesifikke rådgivningsprogrammer i skolen.

Studiene i den første kategorien finner typisk at bedre tilgang på rådgivningstjenester både har en positiv effekt på elevenes adferd (Carrell & Carrell 2006) og på elevprestasjoner (Carrell & Hoekstra 2014). Eksempler på studier i den andre kategorien er Cook, Dodge, Farkas, Fryer Jr, Guryan, Ludwig, Mayer, Pollack og Steinberg (2014) og Oreopoulos, Brown og Lavecchia (2017) sine evalueringer av henholdsvis programmene «Becoming a Man» i USA og «Pathways to education» i Canada. «Becoming a Man» fokuserer, blant annet, på trening i sosiale og emosjonelle ferdigheter som skal bidra til at utsatte elever opplever bedre selvregulering og interaksjon med andre. «Pathways to education» retter seg mot en sårbar elevgruppe i Canada – skolene som omfattes av tiltaket ligger i bydeler som huser noen av de største sosialboligområdene i Toronto. Programmet inneholder en rekke tiltak for å øke andelen som fullfører high school og bedre overgangen til college, herunder rådgivningstjeneste, akademisk, sosial og finansiell støtte. Felles for begge programmene er at de består av flere tiltak utenom rådgivningstjenesten, noe som gjør at studiene ikke kan skille mellom betydningen av rådgivning og andre aspekter ved programmene. Cook mfl. (2014) finner en positiv effekt av deltakelse i «Becoming a man» på skoleprestasjoner, og Oreopoulos mfl. (2017) finner at deltakelse i «Pathways to education» har en betydelig effekt på elevprestasjoner.

Det finnes flere norske studier av de ordinære rådgivningstjenestene i grunnsopplæringen. Studiene baserer seg på kvalitative analyser og analyser av surveydata. Slike undersøkelser kan være nyttig med tanke på å beskrive aktørenes opplevelse av kvaliteten på og betydning av tjenestene, men er ikke tilstrekkelig for å kunne si noe om den faktiske effekten av

rådgivningstjenester på elevenes prestasjoner. Studiene omfatter både rådgivningstjenestens betydning for utdanningsvalg og som tiltak for å forhindre frafall, og konkluderer i hovedsak med at rådgivningstjenester spiller en nøkkelrolle med tanke på å forebygge frafall. Imidlertid er det noe mer variasjon med tanke på hvor stor betydning rådgivningstjenestene har for utdanningsvalg mellom de ulike studiene. Mens Nyhus og Fauske (1998) og Grov (1998) finner at rådgivningstjenester har stor betydning for utdanningsvalg, oppgir nesten 60 prosent av elevene, som ble omfattet av Sintefs evaluering av «Delt rådgivningstjeneste» (Buland & Havn 2003), at rådgiver i ungdomskolen hadde liten betydning for deres utdanningsvalg. I Hatlevik (2002) sin studie av rådgivningstjenester i videregående skole mente 72 prosent av guttene og 79 prosent av jentene at rådgiver ikke hadde hatt noen betydning for deres valg av utdanning. I en omfattende evaluering av rådgivertjenester i norsk skole undersøker Buland, Mathiesen, Aaslid, Haugsbakken, Bungum og Mordal (2011) videre hvordan rektorer, rådgivere, lærere og elever vurderer kvalitetene på rådgivningstjenestene i ungdomskolen. Mens rektorer, rådgivere og lærere mener at kvaliteten på rådgivningstjenestene i hovedsak er bra, gir elevene mer blandede svar.

Det er også gjennomført en evaluering av forsøksordningen med NAV-veileder (se Schafft & Mamelund 2016). Målet for denne evalueringen var å gi en beskrivelse og vurdering av forsøket med tanke på utforming, bruk og resultater. Evalueringen besto av både kvalitative og kvantitative analyser. Med tanke på resultatene fra analysene som gjennomføres i denne rapporten, er det interessant å merke seg at de ikke finner noen klar sammenheng mellom forsøket og deltakelse i videregående opplæring eller kontakten med NAV. Ifølge Schafft og Mamelund (2016) kan årsaken til disse null-funnene ligge i at analysene bare er basert på det første forsøksåret, samt at det også er flere brudd på sentrale forutsetninger for effektanalysen. Studien sammenligner skoler med NAV-veileder med skoler uten NAV-veileder, men skoler som fikk NAV-veileder har, uavhengig av dette tiltaket, en annen utvikling i frafall enn skoler som ikke fikk tilbud om NAV-veiledere – som innebærer brudd på en sentral forutsetning for den forskjell-i-forskjelleranalysen de gjennomfører.

Et interessant funn, fra den kvalitative delen av studien, er at NAV-veiledere hadde nesten likt mandat som de sosialpedagogiske rådgiverne som allerede jobbet på skolen. Dette førte til en del usikkerhet i starten knyttet til oppgavefordeling og etablering av gode samarbeidsrutiner. Dette tyder på at det kan ha tatt litt tid før rollen som NAV-veileder ble innarbeidet, og at man kanskje ikke kan forvente at eventuelle effekter av forsøksordningen vil dukke opp for de første elevkullene som var omfattet av ordningen.

Data og metode

Data

I våre analyser benytter vi individdata som er etablert av Statistisk sentralbyrå (SSB). Dataene består av detaljert informasjon om den enkeltes utdanningsforløp (inkludert skoletilhørighet), arbeidssøking og sysselsetting. I tillegg inneholder datamaterialet bakgrunnsopplysninger, både om individene selv og deres foreldre:

Fra SSB sin klassifisering av innvandringskategori lager vi en dikotom variabel for minoritetsstatus – en person regnes som å ha minoritetsbakgrunn dersom han eller hun er innvanderer uten norsk bakgrunn eller er født i Norge av to utenlandsfødte foreldre. Fra informasjon om foreldrenes utdanningsnivå da personen var 16 år, lager vi en variabel for sosial bakgrunn, definert som høyeste fullførte utdanningsnivå til den av mor eller far med høyest utdanningsnivå da personen var 16 år. Dette er en tredelt variabel – grunnskole, videregående eller høyere utdanning. Videregående vil si at mor eller far har fullført videregående utdanning,

mens grunnskole vil si at verken mor eller far har mottatt vitnemål fra videregående opplæring. Gjennomsnittskarakteren fra grunnskolen lages på bakgrunn av standpunkt karakterer og eksamens karakterer (muntlig og skriftlig) fra grunnskolevitnemålet.

De uavhengige variablene i analysen defineres ved følgende prosedyrer: Vi lager en indikatorvariabel som er lik 1 dersom personen er registrert i utdanning ett år etter oppstart i Vg1 (per 1.oktober hvert år). En elev vil være registrert i utdanning selv om vedkommende beveger seg horisontalt i utdanningssystemet – ved at hun eller han for eksempel er registrert i Vg1 flere år på rad. For å undersøke i hvilken grad ordningene påvirker normal progresjon gjennom videregående opplæring, lager vi også variabler som indikerer om elevene er registrert i Vg2 ett år etter at de begynte i Vg1 (målt per oktober).

Fra FD-trygd får vi informasjon om en person er registrert som arbeidssøker hos NAV eller registrert i arbeid. I kombinasjon med informasjon om personen er i utdanning per 1.10 hvert år lager vi indikatorvariabler som viser om en person verken er i jobb, utdanning eller registrert som arbeidssøker hos NAV per 1.10 ett år etter oppstart i videregående opplæring. Dette refererer vi til som det å være *inaktiv*. Det kan selvsagt være at individer som blir registrert som inaktive, faktisk søker på jobber, men de har ikke registrert seg hos NAV. Imidlertid er det ikke mulig å fange opp denne type jobbsøkningsaktivitet ved bruk av registerdata. Disse individene kan også være omfattet av eventuelle kommunale tiltak som ikke registreres av NAV.

Til hver videregående skole i datasettet vårt kobler vi på informasjon om oppstartstidspunkt for NAV-veileder.^{5 6} Vi følger årskull som starter Vg1 ved de aktuelle skolene, hvor vi begrenser utvalget til individer som er i normalalder for oppstart i videregående opplæring – definert som at de fyller 15–17 året de starter Vg1 – og som startet Vg1 for første gang i august/september⁷ i perioden 2002–2015.⁸

Forskjell-i-forskjeller

Vi benytter en forskjell-i-forskjeller tilnærming hvor vi sammenligner forskjellen i utfallsmål før og etter innføring av NAV-veileder for elever som startet Vg1 på forsøksskoler – skoler som fikk NAV-veileder tidlig – med utviklingen i utfallsmål før og etter for elever som startet Vg1 ved sammenligningsskoler – skoler som fikk NAV-veileder helt mot slutten av perioden. Skolene som startet opp sent med NAV-veileder er godt egnet som sammenligningsgruppe, siden disse er valgt ut til deltagelse i forsøksordningen etter samme kriterier som de skolene som startet tidlig.⁹ På regresjonsform kan dette skrives som:

$$(1) \quad Y_{ist} = \alpha + \gamma_t + \mu_s + \beta Tiltak_s \times d_t + X_{ist} \delta + \varepsilon_{ist},$$

5. Vi har vært i kontakt med de videregående skolene som på et tidspunkt fikk NAV-veileder for å dobbeltsjekke faktisk oppstartstidspunkt ved skolen. Ved enkelte skoler avviker perioden noe fra den informasjonen vi fikk oppgitt fra NAV. En forklaring på dette er at rekrutteringen av en NAV-veileder har tatt lengre tid enn ventet.
6. Enkelte skoler stoppet forsøket med NAV-veileder før tiden, men dette gjelder kun to skoler i det endelige utvalget, og disse hadde siste skoleår med NAV-veileder skoleåret 2015/2016.
7. Av kurstillfellene som er registrert for 15–17-åringene i perioden 1999/2015, er 97 prosent registrert med oppstart i august eller september.
8. På det tidspunktet vi bestilte data var siste tilgjengelige årgang for FD-trygd 2014. Dette innebærer at siste årskull som vi kan følge ett år etter oppstart i Vg1, er de som startet skoleåret 2013/2014. Siste årgang med data fra NUDB var 2016, som betyr at siste årskull vi kan følge ett år etter oppstart i Vg1 er de som startet skoleåret 2015/2016. Utvalget vårt vil dermed variere noe avhengig av hvilket utfallsmål vi studerer.
9. Skoler som aldri deltok i forsøksordningen, har vist seg å være lite egnet som sammenligningsskoler fordi forsøksskolene ble valgt ut med bakgrunn i at de hadde jobbet aktivt med å redusere frafall. Dette resulterer i at de skiller seg fra skoler som ikke deltok i forsøket ved å ha en helt annen utvikling i de aktuelle utfallsmålene før ordningen med NAV-veileder startet sammenlignet med andre skoler.

der Y_{ist} er utfall som måles for individ i som startet på Vg1 ved skole s i år t . $Tiltak_s$ er en indikator som er lik 1 dersom individet har gått på en skole som fikk NAV-veileder på et tidspunkt, og d_t er en indikator for observasjoner målt etter introduksjonen av veiledere. Dermed er $Tiltak_s \times d_t$ en indikator som er lik 1 dersom individet startet i Vg1 samtidig som skolen hadde NAV-veileder. γ_i er kohortfaste-effekter som kontrollerer for veksten i utfallsmålet som er felles for alle skoler, mens μ_s representerer skolefaste effekter som kontrollerer for gjennomsnittlige forskjeller i nivå på tvers av skoler. X_{ist} er en vektor med bakgrunnsvariabler – kjønn, minoritetsstatus og foreldres utdanningsnivå. ε_{ist} er et idiosynkratisk restledd. I denne regresjonen er β koeffisienten som måler effekten av NAV-veileder i videregående skole.

Vi følger årskull – definert som det året de startet videregående opplæring – ved henholdsvis forsøks- og sammenligningsskoler. Tabell 1 viser tiltak-status til ulike kull avhengig av når NAV-veilederen startet ved skolen. For å studere den fulle effekten av ordningen, sammenligner vi de årskullene ved forsøksskolene som var omfattet av NAV-veileder fra første skoledag med årskull ved samme skole som aldri var omfattet av ordningen. I analysene ekskluderer vi dermed årskull ved forsøksskolene som hadde blitt delvis omfattet av ordningen på det tidspunktet vi måler utfallsvariablene (markert som *delvis tiltak* i Tabell 1). I vårt tilfelle, der vi ser på effekten av NAV-veileder målt ett år etter oppstart i Vg1, gjelder dette kun det årskullet som startet Vg1 ved forsøksskolene året før NAV-veilederen. Ved forsøksskolene som startet opp skoleåret 2013/2014, for eksempel, er første årskull som omfattes av ordningen fra og med første skoledag de som startet Vg1 høsten 2013. Siste årskull som aldri er påvirket av ordningen på måletidspunktet, er de som startet Vg1 skoleåret 2011/2012. Når vi ser på andelen som fortsatt er registrert i videregående opplæring oktober ett år etter oppstart i Vg1, som er oktober 2012, er dette ett år før NAV-veilederen starter. Utfallene for årskullet som startet Vg1 skoleåret 2012/2013, derimot, måles på et tidspunkt hvor NAV-veilederen har vært til stede ved skolen allerede noen måneder – fra august/september samme skoleår. I enkelte tilfeller også fra og med forrige skoleår dersom han eller hun startet underveis i skoleåret (etter september forrige skoleår).

Vi begrenser estimeringsvinduet vårt til 1.10.2015 for de to første utfallsmålene våre, og til 1.10.2014 for det siste utfallsmålet.¹⁰ Dermed fungerer 2014/15- og 2015/16-skolene alltid som sammenligningsskoler. Når vi estimerer effekten av NAV-veileder på de to første utfallsmålene våre, utelater vi elever som begynte på Vg1 ved 2015/16-skolene i skoleåret 2014/15. Grunnen til dette er at disse elevene, på samme måte som elevene som starter på forsøksskolene året før disse får NAV-veileder, delvis omfattes av ordningen med NAV-veileder. Vi estimerer også en spesifikkasjon der elevkullene som delvis omfattes av ordningen med NAV-veileder, inkluderes i analysene, men da med en egen indikatorvariabel slik at de ikke bidrar til den eventuelle hovedeffekten av NAV-veileder.

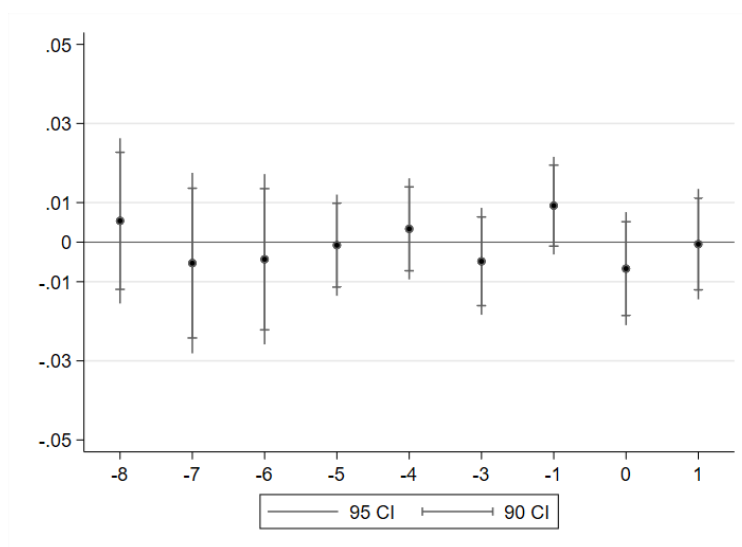
10. For de to første utfallsmålene har vi data frem til 1.10.2016, men mangler da en passende sammenligningsgruppe siden alle skolene er helt eller delvis omfattet av ordningen med NAV-veileder. For det siste utfallsmålet har vi kun data frem til 1.10.2014.

Tabell 2. Beskrivende statistikk, utvalget

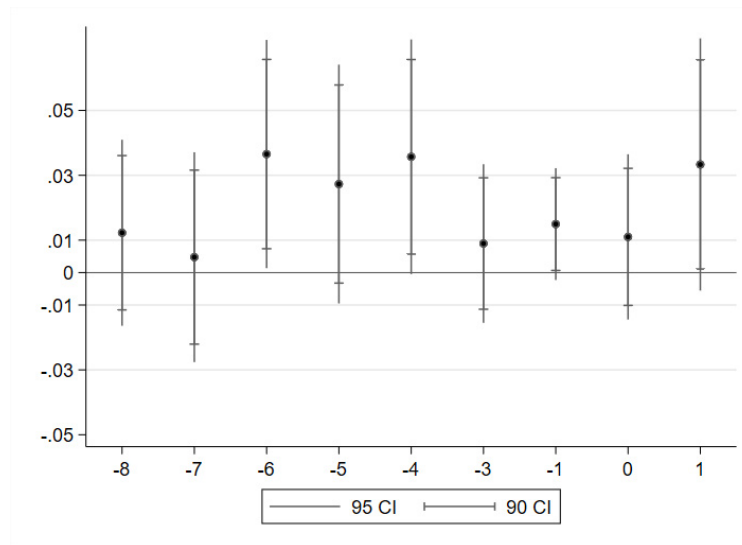
	Alle		
	Andel/gj.snitt	Std.avvik	Antall
A. Utfallsvariabler			
I utdanning ett år etter oppstart i Vg1 (per 1,10)	0,935		76 572
Registrert i Vg2 ett år etter oppstart i Vg1 (per okt.)	0,800		76 572
Inaktiv, ett år etter oppstart (per 1, 10)	0,046		73 308
B. Bakgrunnsvariabler			
Menn	0,572		76 572
Minoritetsbakgrunn	0,108		76 572
Alder det året de startet i vg1, per 31,12	16,042	(0,215)	76 572
Gjennomsnittskarakter fra grunnskolen	3,634	(0,787)	74 833
Grunnskolekarakterer mangler	0,023		76 572
Studieforberedende	0,278		76 572
Yrkesfag	0,715		76 572
Alternativ opplæring	0,007		76 572
<i>Foreldrenes utdanningsnivå</i>			
Grunnskole	0,240		76 572
Videregående opplæring	0,406		76 572
Høyere utdanning	0,343		76 572
Informasjon mangler	0,011		76 572

Note: Alternativ opplæring er et tilbud til elever med rett til spesialundervisning og som har behov for omfattende tilrettelegging. Elever som er registrert med alternativ opplæring, følger ikke et vanlig utdanningsprogram som kan resultere i et vitnemål fra videregående opplæring. Imidlertid er de like fullt en del NAV-veiledernes målgruppe. Foreldrenes utdanningsnivå er målt det året eleven fyller 16 år.

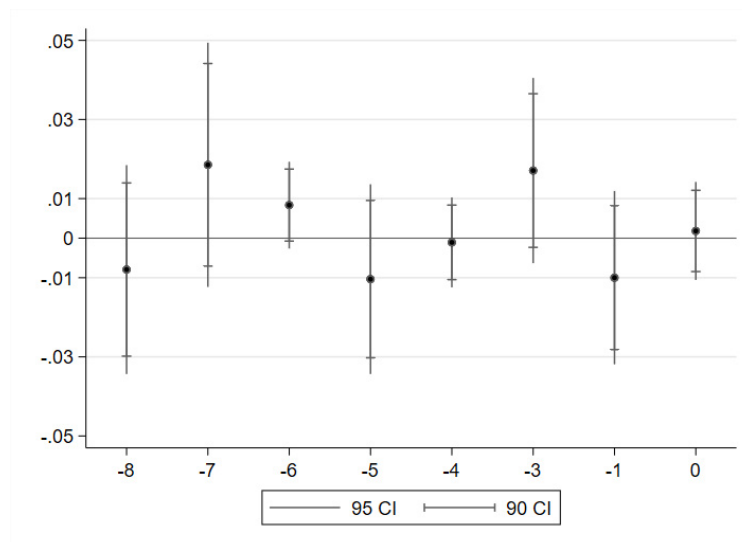
Det er to antagelser som ligger til grunn for at en slik forskjell-i-forskjeller-analyse vil gi oss den kausale effekten av NAV-veilederordningen. Den første er antagelsen om felles tidstrend, det vil si at forsøks- og sammenligningsgruppen i fravær av tiltaket (NAV-veilederordningen) ville hatt lik utvikling i utfallsmålene. For å sannsynliggjøre at denne er oppfylt, benytter vi standard metoder for å undersøke utviklingen i de tre utfallsmålene over tid¹¹ se Figur 1a-1c.

**Figur 1a.** I utdanning ett år etter oppstart i Vg1 (per 1.10)

11. Ved en gradvis utrulling av forsøket er det vanlig å standardisere årene etter tiltaksåret og lage en figur som viser forskjell mellom tiltak og sammenligningsskoler for hvert relative år, en såkalt «event-study-specification», se f.eks. Bailey & Goodman-Bacon (2015).



Figur 1b. Normert progresjon ett år etter oppstart i Vg1 (per 1.10.)



Figur 1c. Inaktiv, ett år etter oppstart (per 1.10)

Note: Figurene plottes utviklingene i de tre utfallsmålene over tid sammen med henholdsvis 90 og 95 prosent konfidensintervall. Koeffisientene kommer fra regresjoner – én regresjon per utfallsmål – hvor vi bruker kullene som startet Vg1 ved de aktuelle skolene i perioden 2002 til og med 2014. Regresjonene er en variant av den spesifisert i (1) hvor vi bytter ut $Tiltak_s \times d_t$ med en rekke interaksjonsledd mellom $Tiltak_s$ og de ulike års-indikatorerne, hvor år -2 er referanseåret. I tillegg kontrollerer regresjonen for kohort-fasteffekter, skolefasteffekter og indikatorer for henholdsvis kjønn, minoritetsstatus og kategorier for foreldrenes utdanningsnivå. Utviklingen i utfallsmål måles i forhold til år -2 – ved forsøksskolene er elevene som starter Vg1 i år -2 det siste kullet som ikke er omfattet av NAV-veileder i det hele tatt. Årskullet som starter i år -1, er delvis omfattet av NAV-veileder i noen måneder av Vg2 og årskullet som starter i år 0 og år 1, er omfattet av NAV-veileder fra første skoledag. Individuer som starter Vg1 tidligere enn år -8, regnes blant de som starter i år -8.

Årstall kan leses av på x-aksen og er standardisert slik at år 0 representerer det første året NAV-veileder er til stede ved forsøksskolene. År -8 til år -3 er perioder før NAV-veileder begynte på forsøksskolene, mens de som startet Vg1 på forsøksskolene i år -1 er delvis omfattet av ordningen: De gikk på skolen samtidig som NAV-veilederen var der i et par måneder høsten i Vg2, og muligens lenger dersom NAV-veilederen startet i løpet av året. År -2 er ikke med fordi dette året brukes som referanseår, det siste kullet som ikke er omfattet av NAV-veileder i det hele tatt.

Figurene viser eventuelle forskjeller i de tre utfallsmålene mellom tiltaksskoler og sammenligningsskoler i forhold til referanseåret. Mer spesifikt estimerer vi en variant av ligning (1) der vi erstatter $Tiltak_s \times d_t$ med interaksjonsledd mellom $Tiltak_s$ og de ulike års-indikatorerne, utenom -2 som er referanseåret. Figurene viser koeffisientene for disse estimatene med tilhørende 90 og 95 prosent konfidensintervall. I tillegg kontrollerer regresjonen for kohort-fasteeffekter, skolefasteeffekter og indikatorer for henholdsvis kjønn, minoritetsstatus og kategorier for foreldrenes utdanningsnivå.

Fra figurene ser vi at de fleste koeffisientene for årene -8 til -3 har konfidensintervall som omfatter 0, og vi kan dermed si med rimelig sikkerhet at de ikke er forskjellig fra 0. Dette kan forstås som at forsøks- og sammenligningsskolene har lik utvikling i utfallsmålene før introduksjonen av NAV-veileder, og at antagelsen om felles tidstrend er rimelig. Vi kan imidlertid ikke dra sikre konklusjoner siden flere av koeffisientene og konfidensintervallene i figur 2 og 3 er relativt store. Vi mister trolig presisjon fordi vi har få skoler i utvalget. Figur 1 tyder på at når vi ser på andel som er registrert i utdanning ett år etter oppstart, er antagelsen om lik trend mer rimelig, ettersom koeffisientene før år -1 er mindre.

Den andre er antagelsen som må være oppfylt er at eksisterende forskjeller mellom forsøks- og sammenligningsskoler er uendret over tid, selv etter at forsøksskolene får NAV-veiledere ved skolen. For å undersøke dette gjennomfører vi en såkalt balansetest, der vi bruker bakgrunnsvariablene som avhengig variabel i en forskjell-i-forskjeller-analyse. Tabell 3 viser resultatet av disse estimeringene. De fleste estimatene er ikke statistisk signifikant forskjellig fra null, men noen er så vidt signifikante eller har store koeffisienter. Vi velger dermed å kontrollere for disse bakgrunnsvariablene i vår foretrukne spesifikasjon.

Tabell 3. Balansetest

Variabler	Forskjell-i-forskjeller	Antall elever	Antall skoler
Menn	0,041* (0,021)	76 572	26
Minoritetsbakgrunn	0,021 (0,018)	76 572	26
Alder det året de startet i vg1, per 31,12	0,005 (0,008)	76 572	26
Gjennomsnittskarakter fra grunnskolen	-0,042 (0,058)	74 833	26
Grunnskolekarakterer mangler	0,003 (0,004)	76 572	26
Studieforberedende	0,008 (0,049)	76 572	26
Yrkesfag	-0,000 (0,049)	76 572	26
Alternativ opplæring, utenfor utdanningsprogram	-0,008** (0,004)	76 572	26
<i>Foreldrenes utdanningsnivå:</i>			
Grunnskole	-0,012 (0,013)	76 572	26
Videregående opplæring	0,011 (0,010)	76 572	26
Høyere utdanning	-0,001 (0,013)	76 572	26
Informasjon mangler	0,002 (0,003)	76 572	26

Note: Inaktiv betegner individer som verken er i arbeid, utdanning eller registrert som arbeidsledig hos NAV. Alternativ opplæring er et tilbud til elever med rett til spesialundervisning og som har behov for omfattende tilrettelegging. Elever som er registrert med alternativ opplæring, følger ikke et vanlig utdanningsprogram som kan resultere i et vitnemål fra videregående opplæring, men dersom de går på skoler med NAV-veileder, er de like fullt en del av NAV-veilederens målgruppe. Foreldrenes utdanningsnivå er målt det året eleven fyller 16 år. Tabellen viser regresjonsresultater fra estimeringer av ligning (1) uten kontrollvariabler der hver bakgrunnsvariabel brukes som avhengig variabel.

Resultater

Tabell 4 viser gjennomsnittseffekten av ordningen med NAV-veileder i videregående skole fra forskjell-i-forskjeller-analyser på de tre utfallsmålene. Vi viser resultatene først uten kullet som startet Vg1 i år -1 (delvis omfattet av ordningen), både med og uten kontrollvariabler. Deretter viser vi resultatene når kullet som startet Vg1 i år -1 er med og har en egen indikatorvariabel, både med og uten kontrollvariabler. Resultatene varierer imidlertid lite mellom de ulike spesifikasjonene.¹²

Når det gjelder andelen som fortsatt er registrert i utdanning ett år etter oppstart, er tolkningen av koeffisienten i tabell 4 at ordningen med NAV-veileder på skolen reduserer den med 0,7 prosentpoeng. Koeffisientene for effekten på normert progresjon, målt ett år etter, eller på om elevene blir inaktive, er lik null. Imidlertid er ingen av koeffisientene statistisk signifikant forskjellig fra null for konvensjonelle signifikansnivå (10 %, 5 % og 1 %). Ettersom standardavvikene er nokså store, kan vi ikke helt utelukke at det finnes effekter av betydning som vi ikke klarer å fange opp. Imidlertid er det ingen tydelige tegn til at tilstedeværelsen av NAV-veileder har hatt en positiv effekt på de tre utfallsmålene som er målt ett år etter oppstart i Vg1.

Tabell 4. Gjennomsnittseffekter av ordningen med NAV-veileder.

	Forskjell-i-forskjeller, Droppet t-1		Forskjell-i-forskjeller, indikator for t-1	
	(1)	(2)	(3)	(4)
	uten kontroll- variabler	med kontroll- variabler	uten kontroll- variabler	med kontroll- variabler
I utdanning ett år etter oppstart i Vg1 (per 1.10)	-0,008 (0,009)	-0,007 (0,008)	-0,008 (0,010)	-0,005 (0,008)
Antall elever	76 572	76 572	81 134	81 134
Antall skoler	26	26	26	26
Registrert i Vg2 ett år etter oppstart i Vg1 (per oktober)	-0,006 (0,017)	-0,003 (0,012)	-0,010 (0,019)	-0,001 (0,011)
Antall elever	76 572	76 572	81 134	81 134
Antall skoler	26	26	26	26
Inaktiv, ett år etter oppstart (per 1.10)	0,001 (0,011)	0,001 (0,010)	0,000 (0,012)	0,000 (0,010)
Antall elever	73 308	73 308	75 372	75 372
Antall skoler	26	26	26	26

Note: Hver koeffisient kommer fra en separat regresjon med en forskjell-spesifikasjon. Regresjonene kontrollerer for bakgrunnsvariablene minoritetsstatus, gjennomsnittskarakter fra grunnskolen, kjønn, om eleven starter på yrkesfag eller studieforberedende, alder ved oppstart i videregående opplæring og foreldres utdanningsnivå. Robuste standardfeil som er klustret på skolenivå er rapportert i parentes. Kullene som er inkludert er de som startet Vg1 ved de aktuelle skolene i perioden 2002 til og med 2014. Når vi ser om de er inaktiv ett år etter, kan vi, på grunn av databegrensninger, bare se på perioden 2002 til 2013.

Resultatene fra tabell 4 viser kun gjennomsnittsresultater. Bak gjennomsnittsresultater kan det skjule seg ulike effekter for ulike undergrupper. For eksempel kan det være at det særlig er de svakeste elevene som i størst grad vil dra nytte av denne type ordninger. De svakeste elevene er de som står i størst fare for å slutte i videregående opplæring. Ser vi f.eks. på

12. I regresjonene er standardfeilene klustret på skolenivå. Antall skoler er noe lavere enn det som er anbefalt, men resultatene er uendret dersom vi ikke klustrer standardfeilene.

de 25 prosent svakeste elevene, basert på gjennomsnittskarakterer fra grunnskolen, vil 52 prosent av disse elevene i vårt utvalg ha normert progresjon i videregående opplæring ett år etter oppstart. Til sammenligning vil 86 prosent av de andre elevene ha normert progresjon. Resultatene fra grunnskolen har dermed mye å si for hvordan elevene gjør det i videregående opplæring. Vi har derfor undersøkt om effekten av ordningen med NAV-veileder er ulik for de 25 prosent svakeste elevene, sammenlignet med resten. I tillegg har vi undersøkt om det er ulike effekter for barn av foreldre med grunnskoleutdanning som høyeste fullførte utdanningsnivå sammenlignet med de med videregående eller høyere utdanning, om det er ulik effekt for minoritets elever sammenlignet med majoritets elever, og om det er ulik effekt for gutter sammenlignet med jenter. Tabell 5 viser resultatene fra disse analysene.

Tabell 5. Effekt av ordningen med NAV-veileder for ulike undergrupper.

	Gj. karakter fra grunnskolen		Foreldrenes høyest fullførte utdanningsnivå		Minoritetsbakgrunn		Kjønn	
	Svakeste 25 %*	Resten	Grunnskole	Videregående eller høyere	Minoritet	Majoritet	Gutt	Jente
I utdanning ett år etter oppstart i Vg1 (per 1.10)	-0,010 (0,015)	-0,009 (0,008)	-0,008 (0,015)	-0,006 (0,007)	-0,015 (0,018)	-0,006 (0,009)	-0,016* (0,008)	0,007 (0,010)
Antall elever	17 295	59 277	18 404	57 338	8 305	68 267	43 777	32 795
Antall skoler	26	26	26	26	26	26	26	26
Registrert i Vg2 ett år etter oppstart i Vg1 (per okt.)	0,009 (0,028)	-0,007 (0,017)	0,004 (0,024)	-0,006 (0,011)	0,007 (0,034)	-0,009 (0,013)	-0,011 (0,011)	0,009 (0,019)
Antall elever	17 295	59 277	18 404	57 338	8 305	68 267	43 777	32 795
Antall skoler	26	26	26	26	26	26	26	26
Inaktiv, ett år etter oppstart (per 1.10)	0,000 (0,013)	0,003 (0,011)	-0,011 (0,014)	0,003 (0,008)	-0,011 (0,021)	0,002 (0,010)	0,014 (0,009)	-0,020 (0,014)
Antall elever	16 449	56 859	17 785	54 763	7 688	65 620	41 839	31 469
Antall skoler	26	26	26	26	26	26	26	26

Signifikansnivå: *** 1 %, ** 5 %, * 10 %.

Note: Elever med manglende gjennomsnittskarakter fra grunnskolen inngår i gruppen med de 25 % svakeste elevene. Hver koeffisient kommer fra en separat regresjon med en forskjell-i-forskjeller-spesifikasjon. Regresjonene kontrollerer for bakgrunnsvariablene minoritetsstatus, gjennomsnittskarakter fra grunnskolen, kjønn, om eleven starter på yrkesfag eller studieforberedende, alder ved oppstart i videregående opplæring og foreldres utdanningsnivå. Robuste standardfeil som er klustret på skolenivå, er rapportert i parentes. Kullene som er inkludert er de som startet Vg1 ved de aktuelle skolene i perioden 2002 til og med 2014. Når vi ser om de er inaktive ett år etter, kan vi, på grunn av databegrensninger, bare se på perioden 2002 til 2013.

Fra tabellen ser vi ikke tydelige tegn til at det bak gjennomsnittseffekten skjuler seg ulike effekter for lavt presterende elevgrupper sammenlignet med resten. Det er heller ikke noen tydelige mønstre som tyder på at NAV-veileder har hatt ulik effekt for de andre undergruppene, og forskjellene er stort sett ikke statistisk signifikant forskjellig fra hverandre. Ett

unntak er forskjellen mellom gutter og jenter. Den estimerte (ikke signifikante) effekten av NAV-veiledere på andel som er registrert i utdanning ett år etter oppstart i Vg1, er positiv for jenter, men negativ for gutter. Dette reflekteres også i at koeffisienten for effekten på andelen som er registrert som inaktiv ett år etter oppstart, er positiv for gutter, men negativ for jenter, og koeffisienten for gutter er statistisk signifikant på 10% nivå. Forskjellene mellom gutter og jenter er derimot ikke statistisk signifikante. Det er dermed vanskelig å dra noen tydelige konklusjoner fra dette.

Diskusjon og konklusjon

Basert på de analysene vi har gjort, er det ingen tydelige tegn til at tilstedeværelsen av NAV-veileder har hatt en positiv effekt på andelen som blir værende lengre i videregående opplæring eller som er registrert med normert progresjon ett år etter oppstart. Det er heller ingen tydelige tegn til at ordningen har redusert andelen som kan betegnes som inaktive målt ett år etter oppstart i Vg1. Denne konklusjonen om null effekt gjelder både i gjennomsnitt og for ulike undergrupper, men pga. det lave antallet skoler er det usikkerhet knyttet til resultatene.

En mulig forklaring på manglende resultater kan være at det er krevende å få nye yrkesgrupper inn i skolen og at det dermed vil være vanskelig å få på plass gode arbeidsrutiner fra starten av. Denne forklaringen finnes det støtte for i kvalitative studier av ordningen. I Schafft og Mamelund (2016) ble det påpekt at NAV-veiledere hadde nesten likt mandat som de sosialpedagogiske rådgiverne som allerede jobbet på skolen, noe som resulterte i en del usikkerhet i starten knyttet til oppgavefordeling og etablering av gode samarbeidsrutiner. Dette tyder på at det kan ha tatt litt tid før NAV-veilederrollen var etablert i skolen, og at man kanskje ikke kan forvente at eventuelle effekter av forsøksordningen vil dukke opp for de første elevkullene som var omfattet av denne ordningen.

På grunn av at vi benytter skoler som hadde sen oppstart av forsøket som kontrollgruppe, er det ikke mulig si noe om av effekten av tiltaket når rollen som NAV-veileder var mer på plass i skolen. Vi kan dermed ikke si noe om dette begrenser seg til å være oppstartsproblemer eller om det var mer vedvarende utfordringer knyttet til et uklart mandat for NAV-veiledere.

Referanser

- Bailey, M. J., & Goodman-Bacon, A. (2015). The War on Poverty's experiment in public medicine: Community health centers and the mortality of older Americans. *American Economic Review*, 105(3), 1067-1104. <https://doi.org/10.1257/aer.20120070>
- Buland, T. & Havn, V. (2003). *De første skritt er tatt, veien videre venter? Sluttrapport fra evalueringen av prosjektet «Delt rådgivningstjeneste»*. SINTEF-rapport A03510.
- Buland, T., Mathiesen, I. H., Aaslid, B. E., Haugsbakken, H., Bungum, B. & Mordal, S. (2011). *På vei mot framtida–men i ulik fart. Sluttrapport fra evalueringen av skolens rådgivning*. SINTEF-rapport A18112.
- Carrell, S. E. & Carrell, S. A. (2006). Do lower student to counselor ratios reduce school disciplinary problems? *The BE Journal of Economic Analysis & Policy*, 5(1). <https://doi.org/10.2202/1538-0645.1463>
- Carrell, S. E. & Hoekstra, M. (2014). Are school counselors an effective education input? *Economics Letters*, 125(1), 66-69. <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2014.07.020>
- Cook, P. J., Dodge, K., Farkas, G., Fryer Jr, R. G., Guryan, J., Ludwig, J. mfl. (2014). *The (surprising) efficacy of academic and behavioral intervention with disadvantaged youth: results from a randomized experiment in Chicago*. NBER working paper w19862. <https://doi.org/10.3386/w19862>

- Grov, H. (1998). *Hjemmekjær eller reiselysten: elever på yrkesfaglig studieretning i Sunnhordaland etter innføringen av Reform 94*, AHS Serie A 1998-1, Universitetet i Bergen.
- Hatlevik, I. K. R. (2002). *Gode råd? En studie av utdannings- og yrkesveiledning i videregående skole med vekt på veiledning i forbindelse med valg og bortvalg av realfag*. NIFU skriftserie 9/2002.
- Markussen, E. & Seland, I. (2012). *Å redusere bortvalg-bare skolenes ansvar? En undersøkelse av bortvalg ved de videregående skolene i Akershus fylkeskommune skoleåret 2010-2011*. NIFU-rapport 6/2012.
- NAV. (2017). *Forsøk med NAV-veileder i videregående skole. Foreløpige resultater fra registreringsverktøyer 2014-2016*.
- Nyhus, L. & Fauske, H. (1998). *Bevisste utdanningsvalg. Resultater fra en undersøkelse i Oppland*. ØF-rapport, 1998/17.
- Oreopoulos, P., Brown, R. S. & Lavecchia, A. M. (2017). Pathways to education: An integrated approach to helping at-risk high school students. *Journal of Political Economy*, 125(4), 947-984. <https://doi.org/10.1086/692713>
- Prosjektplan. (2015). *Arbeids- og velferdsdirektoratet: Prosjektplan: «Forsøk med NAV-veileder i videregående skole»*. Arbeids- og velferdsdirektoratet, Oslo.
- Salvanes, K. V., Reiling, R. B., & Sandsør, A. M. J. (2019). *Tverrsektorielt samarbeid i skolen: Effekt av NAV-veileder i videregående skole på deltakelse i videregående opplæring og inaktivitet*. NIFU-rapport 2019/17.
- Schafft, A. & Mamelund, S.-E. (2016). *Forsøk med NAV-veileder i videregående skole*. AFI-rapport 2016/04.