

Marit Egge og  
Tove Midtsundstad (red.)

## **Sammendrag og hovedfunn**

Fra Fafo-notat 1997:2

## **Evaluering av oppfølgingstjenesten i Reform 94**

Forfattere:

Jens B. Grøgaard

Eifred Markussen

Tove Midtsundstad



# Sammendrag og hovedfunn

Som en del av Reform 94 ble det opprettet en fylkeskommunal oppfølgingstjeneste (ot) med ansvar for elever som enten ikke søker videregående skole, takker nei til tilbudet de får, lar være å møte ved skolestart eller slutter i løpet av skoleåret. Ungdom som ot har ansvar for, er identifisert med en egen kode, ot-kode, i søkerregistret.

Vårt utvalg er hentet fra sju fylker - Akershus, Oslo, Buskerud, Aust-Agder, Hordaland, Møre og Romsdal og Troms.

I rapporten prøver vi å beskrive hvem disse ungdommene er og hva de gjør. Oppfølgings-tjenestens organisering og arbeidsmåter vil sannsynligvis ha innvirkning på hvilke ungdommer som får sine behov dekket i de ulike fylkene, og i hvilken grad deres ønsker og behov blir imøtekommet. Etter at vi er blitt kjent med ungdomsgruppa ser vi på organiseringen av ot og samarbeidet med de instansene som har særskilt ansvar.

## Hvem er de?

En analyse av søkerregisteret angir at *8 prosent* av avgangselevne fra grunnskolen hadde vært i kontakt med den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten i forbindelse med inntaket til videregående skole høsten 1995. Det synes rimelig å anslå at minst 10 prosent av hele avgangskullet fra grunnskolen vil opptre med ot-kode en eller annen gang i løpet av skoleåret. Det er noen fylkesmessige variasjoner. Buskerud og Oslo er ytterpunkter, med en ot-andel på henholdsvis 11,5 og 3,3 prosent. Den lave prosentandelen i Oslo *kan* sees i sammenheng med at Oslo relativt sett har mange registrert som særskilt-elever i egen klasse og uregistrerte.

Elever som umiddelbart etter inntak høsten 1995 ikke er registrert i søkerregisteret på ett av de 13 grunnkursene har betydelig lavere karakterpoengsum fra 9. klasse enn resten av elevene. Frafall (drop-out) ser dermed ikke ut til bare å være en viljeshandling, men er for svært mange knyttet til negative prestasjonsferinger.

Det er kjønnsmessige forskjeller i den forstand at jentene har bedre prestasjonsnivå i ungdomsskolen enn guttene, og det er en tendens til at ungdom med normalalder og forlods<sup>1</sup> har høyere prestasjonsnivå enn ungdom som er eldre enn normalalder. Samtidig er det fortsatt en grunnleggende ulikhet i prestasjonsnivå i ulike sosiale sjikt. Prestasjonsnivået i ungdomsskolen påvirkes blant annet av foreldrenes utdanningsnivå og yrkesstatus, grad av boklighet i hjemmet, skulkeatferd i 9. klasse, særtrekk ved familie- og oppvekstsituasjonen og antall år bosatt i Norge. Det viser seg at fødeland ikke har selvstendig effekt, når vi kontrollerer for innvandringsalder. Forholdene over fanger opp drøyt 25 prosent av prestasjonsforskjellene (variansen) i ungdomsskolen.

## Sosial bakgrunn virker på flere plan

Som vi har påpekt er det fortsatt sosiale forskjeller i utdanningsvalg når vi kontrollerer for opptakskarakterer. I tillegg observeres separate virkninger av fylkestilhørighet - det er vanligere å søke mot studiekompetanse i Oslo og Akershus enn i de andre fem fylkene. Jenter har dessuten noe høyere ambisjonsnivå på dette alderstrinnet enn gutter, under ellers like forhold.

<sup>1</sup> Forlods refererer til personer som er yngre enn normalalder, i vårt utvalg født 1980 eller senere.

Ungdommens orientering i utdanning etter grunnskolen foregår i to trinn. Først påvirkes valget av prestasjonsnivået fra ungdomsskolen og sosial bakgrunn målt ved foreldrenes utdanningsnivå. Disse faktorene er avgjørende for om en ungdom søker til praktisk eller teoretisk utdanning. Deretter overtar kjønn arenaen; når ungdommen skal velge innen allmennfagene og innen yrkesfagene er preferansene fortsatt i høy grad kjønnsesifikke. Jentene søker myke yrkesfag som formgivning, hotell- og næringsmiddelfag, og helse- og sosialfag, mens gutter orienterer seg mot de klassiske håndverksfagene - mekaniske fag, kjemi- og prosessfag, elektro, osv.

### **Ot-ungdom er praktisk orientert og kritisk innstilt**

Selv om hovedtyngden av ot-ungdommene gjennomgående har svakt prestasjonsnivå i ungdomsskolen, finner vi noen, om lag 20-30 prosent, som presterer rundt gjennomsnittet eller bedre. Denne gruppen har helt andre preferanser enn ordinære elever med samme prestasjonsnivå og sosiale bakgrunn. Mens ordinære elever med høyt prestasjonsnivå er overrepresentert på studieretninger som leder mot studiekompetanse, er ot-ungdom med høyt prestasjonsnivå orientert mot yrkeskompetanse og lønnet arbeid.

Som gruppe betraktet har ungdom med ot-kode mange av de kjennetegnene som man forventer når det er snakk om tenåringer som faller ut av skolen på midlertidig eller permanent basis. Ot-ungdommen angir selv hvor de mener skoen trykker; skolen er for teoretisk orientert, lærerne er ikke særlig flinke, skolen fremstår ikke som spesielt nyttig, det er kjedelig, de blir behandlet for barnslig, har for liten innflytelse og mange fag er for vanskelige. I tillegg har mange ot-ungdommer en sterkere sosial tilknytning utenfor skolen enn i skolegården. Her er det imidlertid nødvendig å differensiere: En ot-rekrutt er nødvendigvis ikke venneløs, men kan være det.

Gitt disse synspunktene er det logisk at ot-ungdommene har litt mindre forventninger til skolens betydning for fremtiden enn andre elever. I klassisk utdannings sosiologi ble slike holdninger ofte tolket som en indikator på manglende realisme i forventningene til utbyttet av utdanning.

Ser vi på hva ungdommene bruker fritiden til, finner vi at ot-ungdommens fritidsaktivitet gjennomgående er mer skolekonkurrerende enn skolekomplementær. Gutta liker å mekke og skru på ting fremfor å jogge, er lite opptatt av data og surfer i liten grad på internett. Både jenter og gutter er noe mer sosialt utadvendt når det gjelder venner, noe mindre orientert mot søsken og foreldre. Sine foreldre og foresatte beskriver de som mere skeptisk innstilt til skolen enn det som er typisk for foreldre til andre elever. Videre finner vi at de leser færre bøker og deltar noe mindre i organiserte fritidsaktiviteter, inkludert kulturelle aktiviteter som for eksempel å spille i band – men de bruker fritidsklubben.

Hvis vi prøver å anslå hva ressurser, erfaringer og holdninger betyr for å bli registrert som ot-ungdom, finner vi at effekten er størst når det gjelder prestasjonsnivå. Dernest slår effekten av sosial bakgrunn ut, særlig særtrekk ved oppvekst- og familiesituasjonen. Videre har skulkeadferd i 9. klasse betydning, og til slutt finner vi en betydelig effekt av gruppespesifikke holdninger og aspirasjoner.

Effekten av negative holdninger, svak interesse for skolegang og sterk orientering mot lønnet arbeid, må imidlertid sies å være dramatisk - under ellers like forhold. Negative holdninger til lærerne, til skolen og til hva man mener at skolen kan gi, slår meget kraftig ut på sjansen for å havne i ot-gruppen. Dette gjelder også det mindretallet som presterer rundt gjennomsnitt eller bedre i ungdomsskolen og dermed har et reelt utdanningsvalg. Denne ungdommen er misfornøyd med en rekke forhold i dagens skole, og ønsker primært lønnet arbeid så fort som mulig. Vi kan ikke se bort i fra at disse ungdommene kan være villige til å akseptere perioder med lediggang for å nå de målene de har satt seg.

## Seks metaforer for gjennomstrømning

Vi har studert ot-gruppens løp det første året etter at de er ferdige med ungdomsskolen, og undersøker bl.a. om det er noen forhold som motiverer disse ungdommene til å gi skolen en ny sjanse.

Når det gjelder hva slags kompetanse ot-ungdom har tilegnet seg første skoleår, finner vi at om lag seks av ti har hatt arbeid eller praksisplass. Noen få, mindre en én prosent, fullførte ett års læretid. Rundt to av ti har enten fullført deler av et grunnkurs, fullført en annen skole (bl.a. folkehøgskole) eller tatt eksamen i grunnskolefag. Bare to prosent har fullført et grunnkurs.

Et sentralt funn i vår gjennomstrømningsanalyse er at ot-ungdom strømmer inn og ut av skoleporten: Altså er de ikke nødvendigvis tapt for skolen for alltid, selv om de havner utenfor en eller flere ganger. Det sier seg selv at mange vil ha problemer med å oppnå yrkes- eller studiekompetanse på normert tid, og vi kan forvente et stort antall med enten delkompetanse<sup>2</sup> eller ingen formell kompetanse etter avsluttet videregående opplæring.

Vi har identifisert seks ulike typer gjennomstrømning fra ungdommene forlot ungdomsskolen våren 1995 og til inntaket skoleåret 1996/97 er avsluttet. Etter at inntaket er avsluttet, er 65 prosent av ot-ungdommene registrert som elever, mens 35 prosent ikke er det. Det vil si at 65 prosent er innenfor og 35 prosent er utenfor videregående skole. Vi presiserer at dette handler om det tilbud ungdommen har fått og eventuelt takket ja eller nei til ved inntaket. Hvem som faktisk har begynt, og således reellt er elever skoleåret 1996/97 har vi ingen opplysninger om. De 65 prosentene som er *innenfor* videregående skole etter inntaket høsten 1996 fordeler seg på tre ulike løp:

*Ot-ungdom, det er jeg*, er den største gruppen. Om lag fire av ti har vært litt ut og inn av videregående skole første år, og er inne etter inntaket høsten 1996. Det er sannsynlig at denne gruppen vil være mulig å holde innenfor systemet, forutsatt tett og god oppfølging.

*Bedre seint enn aldri*, tenker rundt 15 prosent som ikke var elever første året, men har søkt seg inn andre år og er elever ved skoleårets begynnelse.

*Jeg går rett frem* er det åtte prosent av ungdommene som kan si. De har tilsynelatende fulgt normal progresjon første skoleår. Siden de er registrert som ot-ungdom, har de antagelig hatt et lite sidesprang, men er ført inn på sporet igjen.

De som er *utenfor* videregående opplæring høsten 1996 kan også beskrives i tre kategorier:

*Jeg prøvde i hvert fall* gjelder for knapt én av fire. De har vært innom videregående skole første skoleår, uten at de fremstår som elever etter inntak til andre skoleår.

*Jeg går mine egne veier* og har gjort et selvstendig valg. Om lag tre prosent av utvalget har sannsynligvis bevisst valgt bort videregående opplæring. Denne gruppen har det høyeste prestasjonsgjennomsnittet fra 9. klasse i ot-gruppen.

*Dette er ikke noe for meg* sier én av ti som ikke har vært elev i videregående skole. Denne gruppen har et meget lavt karaktergjennomsnitt fra 9. klasse.

Vi har sammenliknet de ot-ungdommene som er innenfor henholdsvis utenfor videregående skole etter inntaket høsten 1996, og sett på om det er noen forhold som i særlig grad ser ut til å kunne predikere det å fortsette. Vi finner at sjansen for å fortsette på skolen øker med økende prestasjonsnivå i ungdomsskolen. Det samme gjelder når vi ser på aspirasjonsnivå. Ot-ungdom som aspirerer mot studiekompetanse eller yrkeskompetanse har to til tre ganger så høy skolefrekvens sammenliknet med ot-

<sup>2</sup> For de fleste vil dette sannsynligvis ikke være en delkompetanse som er resultat av et planlagt opplæringsløp, men en såkalt aha-delkompetanse, dvs. at delkompetansen kommer som en overraskelse ved slutten av videregående opplæring

ungdom som ønsker seg lønnet arbeid. Vi finner også, og det er dette som kanskje er vårt mest interessante funn: At ungdom som har deltatt på kombinerte opplegg - arbeid og opplæring - har signifikant større tilbøyelighet til å velge skolegang andre år, enn ot-ungdom som har gjort noe annet, enten de har gått på skole, hatt praksisplass, hatt en vanlig jobb, eller bare gått hjemme.

## **Organisering og samarbeid**

Det er ots ansvar til en hver tid å ha oversikt over ungdomsgruppa og formidle tilbud om arbeid, opplæring eller annen beskjeftigelse. Tilbudet skal, som refomen for øvrig, ta sikte på å gi studiekompetanse, yrkeskompetanse eller dokumentert delkompetanse innenfor videregående opplæring. Det er også ots ansvar å sørge for at ungdommene blir fulgt opp.

Samarbeid med andre instanser og samordning av ressurser ligger som en forutsetning for ots arbeid. Vektleggingen av samarbeidsaspektet har gått som en rød tråd gjennom hele forarbeidet til reformen, samt de anbefalinger som ble gitt gjennom evalueringen av forsøksprosjektet - Prosjekt Oppfølgingstjenesten.<sup>3</sup> Vi har derfor undersøkt samarbeidspartnerne holdninger til denne delen av ots mandat.

Vi finner at på *fylkeskommunalt nivå* er tjenestene samordnet i alle våre fylker, men graden av samordning varierer. I Akershus, Aust-Agder og tildels Buskerud er ot sterkest tilknyttet PPT (pedagogisk-psykologisk tjeneste), mens de øvrige fire fylkene har organisert ot nærmere til skoleadministrasjonen og rådgivingstjenesten.

Det ser ut som om organisasjonsform i noen grad er blitt valgt ut fra skoleadministrasjonens oppfatning av ots mandat. Noen steder har man ment at ot først og fremst er en administrativ enhet, mens andre vektlegger ots faglige ansvar og innhold. Det er særlig i grenseoppgangen mot PPT dette blir tydelig, og viser seg i holdningen til om ot betraktes som konkurrerende eller supplerende til PPT.

Vi finner imidlertid ingen sammenhenger som tyder på at den ene organisasjonsmodellen er bedre eller mer effektiv enn den andre. Det er rimelig å tro at modellene er blitt utviklet på grunnlag av tidligere samarbeidserfaring, og at man har vært mer pragmatisk enn prinsipiell i valg av modell.

I forhold til ots samarbeidspartnere *utenom* fylkeskommunen - arbeidsmarkedsetaten og ulike kommunale etater - er det grunn til å merke seg at deltakerne i de tverretatlige teamene fordeler seg mellom rådgivere i grunnskolen og ansatte i sosial- og helseetaten. Arbeidsmarkedsetaten er tallmessig langt svakere representert i de tverretatlige teamene. Dette kan virke påfallende siden etaten har et stort ansvar for tiltak til enkeltungdom.

Når vi går over på å se på *aktiviteten* i teamene og effekten av samarbeidet, endrer bildet seg. Da er det arbeidsmarkedsetaten og den videregående skole som bidrar mest til ot-arbeidet. Forskjellene er relativt klare, og det er fristene å dele etatene inn i primære- og sekundære samarbeidspartnere. De primære samarbeidspartnerne, videregående skole og arbeidsmarkedsetaten, deltar langt oftere i tverretatlige team og er mer aktive som ot-kontakter. De sekundære samarbeidspartnerne; grunnskolen, sosialetat, barnevern og til en viss grad PPT, kan betraktes som en beredskapstropp som gir bistand i spesielle tilfeller.

Hvis inndelingen i primær- og sekundærpartnere har noe for seg, vil variasjonene i aktivitetsnivå mellom etatene ikke ha så stor betydning for ot-arbeidet i sin helhet. Det viktigste i forhold til de kommunale etatene blir at de bidrar når det er behov for deres spesielle tjenester.

Hovedfunnet i spørreundersøkelsen er at flertallet av ots samarbeidspartnerne vinteren 1996 er fornøyd med eller indifferente til samarbeidet. Svært få er direkte misfornøyd. Denne overveiende positive holdningen finnes i alle prosjektfylkene og i alle de delansvarlige etatene. Etatene vurderer samarbeidet som nyttig, i den forstand at det har positive effekt for ungdomsgruppa. Opprettelsen av ot har medført en økning av samarbeidet sammenliknet med hvordan det var før Reform 94 ble inn-

<sup>3</sup> Blegnutvalgets innstilling (NOU, 1994:4), St.meld. nr.33 (1991-92) og Innst.nr.200 (1991-92), Sørli 1994.

ført. Ot har også bidratt til en formalisering av samarbeidet og blir av mange sett på som en viktig nettverksbygger.

Når vi prøver å analysere samarbeidsrelasjonene mer inngående gjennom informantintervjuer finner vi imidlertid at det er til dels store frustrasjoner knyttet til samarbeidet i enkelte etater. Dette gjelder særlig arbeidsmarkedsetaten og de kommunale etater. Arbeidsmarkedsetaten er en primærsamarbeidspartner og det er derfor særlig alvorlig at samarbeidet ikke fungerer godt. Ot er svært avhengig av etaten når det gjelder utvikling av tiltak.

Årsak til konflikten mellom arbeidsmarkedsetaten og ot finner vi i uklar ansvars- og oppgavefordeling, og forventninger til samarbeidspartneren som ikke blir innfridd. Det er typisk at arbeidsmarkedsetaten har forventninger til videregående skole om en mer differensiert undervisning slik at flere ungdommer kan benytte tilbudet, mens undervisningssektoren på sin side har forventninger til arbeidsmarkedsetaten om å opparbeide flere praksisplasser.

Problemene som er knyttet til samarbeidet med de kommunale etater ser ut til å ha sin årsak i strukturelle forhold som lovverk, intern organisering og kapasitet. Dette er forhold som bare i liten grad kan løses av de enkeltpersonene som er med i det tverretatlige samarbeidet.

Ut fra analyse av de funn vi har, mener vi at:

Vi har identifisert en gruppe ungdom som protesterer på møtet med en videregående skole som de synes inneholder for mye teori og allmennfag. En konsekvens av dette kan være behov for større differensiering av tilbudet mot mer praktisk opplæring.

Det er sannsynlig at opposisjonen mot skolen utvikles i barne og ungdomsskolen. Å se hvordan ungdomsskolen møter denne gruppen elever blir viktig for å forstå deres motivasjon og valg i videregående skole.

Ot-ungdom er overrepresentert blant tenåringer som gruer seg til å gå på skolen. Å rette blikket mot miljø og trivsel i skolehverdagen kan kanskje bidra til å endre denne gruppens motivasjon og opplevelse av skolen.

Ungdom har mange ulike løp første året. For størstedelen av gruppen er frafallet ikke permanent. Det er derfor viktig å holde skoleporten åpen og gi dem flere sjanser.

Valg av organisasjonsmodell ser ikke ut til å ha målbar effekt på samarbeidet. Vi kan med andre ord ikke identifisere en modell som er bedre enn en annen. Imidlertid kan økt samarbeidet rundt enkeltelever tilskrives ot. Ut fra en slik vurdering fyller ot en viktig oppgave.

For de ot-ungdommer som vi har fulgt gjennom ett år, ser det ut til at de som har størst sjanse for likevel å fortsette i videregående skole, er de som har hatt et tilbud som innebærer kombinasjonen av arbeid og opplæring. Mer utstrakt bruk av kombinerte opplærings/arbeids-tilbud til ot-ungdom bør absolutt vurderes.

Hvis en skal lykkes i forhold til å utvikle kombinerte tilbud stilles det store krav til samarbeidet. Det kan derfor synes hensiktsmessig å rette en spesiell oppmerksomhet mot samarbeidsrelasjonen skole, ot og arbeidsmarkedsetat.

Selv om samarbeidsvolumet med kommunale etater som barneverntjenesten, sosialetat og primærhelsetjeneste er lite, er det særdeles viktig at det fungerer. Den ungdomsgruppa det her er snakk om har sammensatte problemer og er derfor ekstra avhengig av samarbeidende hjelpeinstanser. Det kan ligge hindringer i lovverk og rammebetingelser som den enkelte saksbehandler ikke kan overskride, og som må finne sin løsning på et mer overordnet og strukturelt nivå.

