

# Unge i risiko for å bli stående utenfor: Hva kan kommunene gjøre?

## Noen tilnærminger



HØGSKOLEN I OSLO  
OG AKERSHUS

**Wenche Bekken, Espen Dahl og Kjetil A. van der Wel**  
Fakultet for samfunnsvitenskap/Institutt for sosialfag



**Unge i risiko for å bli stående utenfor:**  
**Hva kan kommunene gjøre?**  
Noen tilnærminger

Wenche Bekken, Espen Dahl og Kjetil van Der Wel

Fakultet for samfunnsvitenskap/Institutt for sosialfag  
OsloMet - storbyuniversitetet

CC-BY-SA OsloMet – storbyuniversitetet

OsloMet Rapport 2018 nr 4

ISSN 2535-485X (online)

ISBN 978-82-8364-082-3 (online)

OsloMet – storbyuniversitetet  
Læringscenter og bibliotek, Skriftserien  
St. Olavs plass 4,  
0130 Oslo,  
Telefon (47) 64 84 90 00

Postadresse:  
Postboks 4, St. Olavs plass  
0130 Oslo

Elektronisk utgivelse

## Nøkkelbudskap

1. Omtrent hver tiende person i aldersgruppa 15–29 år er verken i jobb eller i utdanning.
2. Fem år etter påbegynt videregående opplæring er det 27 prosent som ikke har fullført. For yrkesfaglige utdanninger er andelen hele 40 prosent.
3. Ungdom som sliter med å fullføre utdanning eller å få jobb, rapporterer at de har lav selvfølelse og lav mestringsfølelse.
4. Mestringskompetanse legger grunnlag for motivasjon og dermed bedre sjanser for å gjennomføre utdanningsløpet.
5. Tett oppfølging er viktig for de ungdommene som står i fare for å falle utenfor.
6. Overganger mellom skoler er kritiske. Informasjon om elevens utfordringer må følge eleven mellom skolene, slik at tett og sammenhengende oppfølging blir mulig.
7. Overganger må også skje i tett samarbeid med de instansene som eleven trenger støtte fra (PPT, BUP, skolehelsetjenesten mfl.).
8. Tett oppfølging og fast kontaktperson i skole eller jobb viser gode resultater.
9. Det er viktig å samordne tjenester ut fra ungdommens helhetlige behov.
10. Samarbeid mellom skole, kommunale tjenester og lokalt næringsliv er nødvendig for å gi ungdom som sliter, et godt arbeids- eller kvalifiseringstilbud.
11. Tiltak som ligner mest mulig på ordinært arbeid, slik som lønnstilskudd og vikarbyråerfaring i privat sektor, fungerer bra.
12. For unge med middels og alvorlige psykiske problemer er det solid grunnlag for å anbefale tiltaket individuell jobbstøtte, der opptrening foregår i arbeidslivet under tett oppfølging og veiledning.
13. Innsats fra tidlig alder er nødvendig for å fange opp de barna som sliter med læring og sosial tilpasning.

## Innhold

<a href="#">Nøkkelbudskap.....</a>	<a href="#">2</a>
<a href="#">Forord.....</a>	<a href="#">4</a>
<a href="#">Innledning.....</a>	<a href="#">5</a>
<a href="#">En kort begrepsavklaring.....</a>	<a href="#">6</a>
<a href="#">Avgrensing og metode.....</a>	<a href="#">7</a>
DEL 1	
<a href="#">Unge utenfor utdanning og arbeidsliv.....</a>	<a href="#">11</a>
<a href="#">Frafall fra videregående utdanning.....</a>	<a href="#">12</a>
<a href="#">Fullført videregående utdanning er ingen jobbgaranti.....</a>	<a href="#">14</a>
<a href="#">Årsaker til at unge faller utenfor.....</a>	<a href="#">15</a>
DEL 2	
<a href="#">Hva kan gjøres?.....</a>	<a href="#">17</a>
<a href="#">Tidlig innsats og overganger i utdanningsforløpet.....</a>	<a href="#">18</a>
<a href="#">Tidlig innsats i oppvekst.....</a>	<a href="#">19</a>
<a href="#">Helhetlig planlegging i Verdal kommune.....</a>	<a href="#">20</a>
<a href="#">Frafall i videregående opplæring.....</a>	<a href="#">20</a>
<a href="#">Losprosjektet.....</a>	<a href="#">21</a>
<a href="#">Praksisbrev.....</a>	<a href="#">22</a>
<a href="#">Unge uten arbeid.....</a>	<a href="#">22</a>
<a href="#">Individuell jobbstøtte (IPS).....</a>	<a href="#">23</a>
<a href="#">Avslutning.....</a>	<a href="#">24</a>
<a href="#">Referanser.....</a>	<a href="#">26</a>

## Forord

Denne rapporten er den fjerde i en serie på fire som tre forskere ved Høgskolen i Oslo og Akershus har skrevet på oppdrag av Helsedirektoratet. Den bygger på den nasjonale kunnskapsoversikten over sosial ulikhet i helse som ble utarbeidet for samme oppdragsgiver i 2014.

Nytt i denne serien av rapporter er at de skal være handlingsrelevante for kommunene. Bakgrunnen for dette er den framskutte rolle kommunene har fått gjennom den nye folkehelsesloven som ble innført i 2012.

Intensjonen med rapportene er ikke å «instruere» kommunene og folkehelsekoordinatorene i hva de skal gjøre med sosial ulikhet i helse lokalt. Ambisjonen er snarere å formidle forskningsbasert kunnskap om hvordan problemene arter seg, og særlig hva som med stor sannsynlighet kan bidra til å redusere problemene. Vi beskriver og refererer til en rekke tiltak for å gi *ideer og inspirasjon* til hva kommunene kan gjøre på dette folkehelseområdet. Dersom kommunene finner noen ideer passende og lovende, er det opp til dem selv, ut fra lokale forutsetninger, å sette disse ideene ut i livet.

I arbeidet med rapportene har vi invitert til idémyldring med utvalgte folkehelsekoordinatorer. Videre har vi fått rapportene kvalitetssikret av eksperter på de ulike feltene. I tillegg har vi fått verdifulle innspill av Øyvind Giæver, Herdis Dugstad og Ellen Marie Paulssen hos vår oppdragsgiver, Helsedirektoratet.

Vi håper at rapportene kommer til nytte i det viktige lokale folkehelsearbeidet som kommunene nå er i gang med.

Hilsen forfatterne

Wenche Bekken, Espen Dahl, Kjetil van der Wel

## Innledning

Denne rapporten handler om unge som står i fare for å falle utenfor skole og arbeidsliv, og hva vi kan gjøre for å sikre denne gruppa gode livssjanser. Grunnlaget for inntekt, livsstil og mestring som voksen legges i stor grad i ungdomsårene. I et folkehelseperspektiv er ungdomsårene derfor en sentral intervensjonsfase for å forebygge uheldige livsbaner og sosial ulikhet i helse i framtida. Samtidig er det viktig å huske på at prosessene som leder fram til en «marginal posisjon» – det å stå i fare for å havne utenfor sentrale fellesskap – ofte starter allerede i barneårene. Å forebygge marginalisering handler derfor om tidlig innsats.

Statistisk er det en klar sammenheng mellom sosioøkonomisk bakgrunn, deltakelse i samfunnet og helse (Dahl mfl. 2014). Barn fra familier med få oppvekstressorer presterer dårligere på skolen enn andre og faller oftere ut av videregående utdanning (Høst 2013 Askvik 2015, Nordli Hansen 2011). Sosiale *determinanter*, dvs. de sosialt skapte betingelsene for hvordan vi har det, for eksempel inntekt, arbeidsmiljø, sosialt nettverk og livsstil, påvirker helsa gjennom livsløpet (Whitehead, Dahlgren og Helsedirektoratet 2009, Wilkinson og Marmot 2006). Disse sosiale determinantene henger nøye sammen med vår plass på samfunnsstigen: jo lenger ned på stigen desto færre ressurser og flere belastninger. Det er derfor god folkehelsepolitikk å sørge for at ulikhetene i samfunnet ikke blir for store.

Utdanning er en sentral sosial determinant som er forbundet med helse både direkte og indirekte (Elstad 2008, Dahl mfl. 2014, s. 144). Indirekte – det vil si gjennom samfunnets verdsetting av utdanning – påvirker utdanning helsa ved at den gir muligheter i arbeidslivet. Med høyere utdanning har man utsikter til høyere inntekt og mindre belastende arbeidsmiljø. Den isolerte betydningen av utdanning for helsa handler om at skole og opplæring gir ferdigheter og språklig og sosial kompetanse, evne til å ta til seg nye kunnskaper gjennom hele livet og evne til å benytte seg av samfunnets tjenester og ressurser. Slik blir utdanning også forbundet med helse gjennom gode og støttende sosiale relasjoner, gode livsstilsvalg og evne til å manøvrere godt i det offentlige tjenesteapparatet (Dahl mfl. 2014, s. 144). Selvsagt kan både de direkte og de indirekte faktorene som er nevnt her, også oppnås på andre måter enn gjennom utdanning, men vi kan likevel slå fast at utdanning gir viktige redskaper til å kontrollere og utforme eget liv.

Utdanningsløpet starter i barnehagen. Gode overganger fra barnehage til skole, mellom de ulike utdanningstrinnene og deretter inn i voksenlivet er avgjørende. I Norge har vi en relativt høy andel elever som ikke fullfører videregående skole. Disse er en mangartede gruppe, men mange sliter med å få fotfeste i arbeidslivet, og en del har helseutfordringer og andre individuelle barrierer mot arbeid og utdanning. Hvordan vi innretter arbeidsliv, kommunenes tjenesteapparat, undervisning, skole og sosialt miljø, er sannsynligvis faktorer som påvirker risikoen utstøting og marginalisering.

Denne handler ikke bare om organisering, men også om dedikerte voksne med inkluderende

holdninger: Der de voksne har lett for å se skulk, uro, avvisning, rusbruk og kriminalitet, forteller de unge selv ofte om «ensomhet, om ikke å være med, ikke ha noen å snakke med, eller ikke være betydningsfull for noen» (Thommessen 2011, s. 85). Mange forteller om manglende tro på egne evner, at det å stå utenfor oppleves som et nederlag og som noe som reduserer deres egenverd (Görlich mfl. 2011). Selv om mange har dårlige erfaringer fra skolen, handler det å stå utenfor ofte også om vanskelige forhold til foreldre og jevnaldrende (Hyggen 2015, s. 36), kort sagt det å ikke være inkludert.

Et inkluderende samfunn og en inkluderende praksis handler om tilrettelegging og samordning for unge med særskilte behov på den ene siden og om møter mellom utsatte unge og voksne «hjelpere» preget av medvirkning og gjensidig tillit på den andre (Standal 2015, Hocking og Whitefield 2012). Fra prosjektevalueringer vet vi at det er viktig for utsatt ungdom å oppleve at de mestrer aktiviteten de tar del i, å oppleve at de er en del av fellesskapet og får rom til reell medvirkning (Thommessen 2011).

Formålet med denne rapporten er å presentere kort hva vi vet om unge som står i fare for å falle utenfor – unge marginaliserte – og komme med eksempler på virksomme og lovende tiltak med potensial for å bidra til inkludering og reduksjon av sosial ulikhet i helse.

## En kort begrepsavklaring

Det er mange betegnelser som brukes om unge som faller utenfor viktige arenaer. «Unge utenfor» angir en situasjon der de ikke har tilgang til det som er «inne». Det kan være arbeid, utdanning og/eller sosiale fellesskap. «Ungdom på kanten» henspiller derimot på at det foregår en prosess mot et usikkert utfall.

Regjeringen Solberg har satt begrepet «utenforskap» på dagsordenen. Med «utenforskap» mener regjeringen det å være utenfor arbeidsliv og utdanning. Uttrykket later også i noen sammenhenger til å omfatte ordinære trygdemottakere. Å være trygdemottaker betyr imidlertid ikke nødvendigvis at man opplever seg som «utenfor». Dessuten kan stønadsordningene i mange tilfeller også være en del av en inkluderingsprosess som leder mot deltakelse i arbeid.

I denne rapporten ser vi nærmere på det å «stå utenfor» arbeid og utdanning, eller å stå i fare for å falle utenfor disse arenaene, ettersom det er disse temaene vi i hovedsak er opptatt av. Faguttrykket «marginalisering» brukes også. Det er et litt videre begrep om det å ha svak tilknytning til viktige arenaer som også innbefatter sosiale fellesskap. Marginalisering er en prosess som kan lede til sosial eksklusjon, altså det å stå uten eller å ha svært få tilknytningspunkter til samfunnet (Halvorsen 2001, s. 162).

## Avgrensning og metode

Etter folkehelseloven skal kommunene rette hele sitt virkemiddelapparat inn mot å minske sosiale helseforskjeller. Det betyr at helseulikhetsagendaen skal prege kommunenes arbeid innenfor skole og barnehage, fritid, helse og eldreomsorg, familievern og helsestasjoner, fattigdomsbekjempelse, arbeidsinkludering, veiplanlegging, miljøvern, boligplanlegging og reguleringsplaner, for å nevne noe. Omfanget av tiltak som det er mulig å tenke seg, er følgelig svært stort.

For eksempel kunne man ut fra det vi vet om betydningen av inntekt for helse (Dahl mfl. 2014, s. 228), anbefale å innrette kommunens skattesystem slik at det i større grad bidrar til omfordeling av inntekt. Et slikt tiltak ville være strukturelt og universelt, og det ville påvirke en grunnleggende sosial determinant langt bak i årsakskjeden. Videre rår kommunene over to sentrale virkemidler for fattigdomsbekjempelse: sosialboliger og sosialhjelp. Det er svært gode teoretiske og empiriske holdepunkter for å si at fattigdom og lavinntekt har negativ innflytelse på barn og unges livskvalitet, problematiske atferd og helse. En teoretisk godt fundert anbefaling kunne dermed ha vært å øke sosialhjelpen til et nivå som løftet barnefamiliene i kommunen over grensen for lavinntekt. Dette kunne ha sikret materiell levestandard, evne til sosial deltakelse, bedre oppvekstkår og muligheter til langsiktig planlegging for mange barn i fattige familier, og på sikt gitt bedre helse gjennom livsløpet.

I arbeidet med denne rapporten har vi imidlertid hatt i oppgave å løfte fram erfaringer fra det folkehelsearbeidet som *faktisk* foregår i kommunene overfor barn og unge, ut fra forskningsbaserte evalueringer. Når det gjelder vesentlige sider av kommunenes virkemiddelapparat, slik som eksemplene over, er det i liten grad gjennomført tiltak og evalueringer. Svært mange av de kommunale innsatsene har snarere preg av prosjektbasert målrettet innsats, innrettet mer mot å avhjelpe og inkludere vanskeligstilte barn og unge enn mot å endre ulikhetsstrukturen i seg selv. Som en følge av dette vil også de erfaringsbaserte anbefalingene og eksemplene i rapportene vris i denne retningen. Det innebærer at det er et ikke ubetydelig sprik mellom kommunenes mulighetsrom – det de kunne ha gjort – og de anbefalingene som vi kommer med i denne rapporten som er basert på det som faktisk *er* gjort.

Kommunalt folkehelsearbeid kan forstås som kommunens «totale innsats for å opprettholde, bedre og fremme folkehelsen» (Mæland 2010, s. 18). En slik vid forståelse innebærer at folkehelsearbeidet omfatter alt fra helsefremmende og sykdomsforebyggende arbeid (primærforebygging) via behandling (sekundærforebygging) til rehabilitering (tertiærforebygging). De eksemplene på tiltak som kommunene har iverksatt, og som vi belyser i denne rapportserien, befinner seg således i og mellom sekundærforebyggings- og terciærforebyggingsfeltet.

Vi vil imidlertid også – der det er empirisk grunnlag for det – forsøke å vektlegge eksempler på tiltak som er mer i tråd med de generelle anbefalingene om at de mest virksomme folkehelseiltakene snarere er de som har en primærforbyggende og universell karakter, enn de som har sekundær-/tertiærforebyggende og målrettet karakter.

Kunnskapsstatusen bygger på kunnskapsoppsummeringen fra 2014 (Dahl mfl. 2014) og nye søk knyttet til frafall, NEET (ungdom utenfor utdanning og arbeid), marginalisering og ekskludering. Søk ble gjort i databaser som Oria, Google Scholar og Ebscot. Valgte søkeord var levekår, fattigdom, barn og unge, kommune, overganger i skolen, NEET, ungdom på kanten, utenforskap, tiltak/prosjekter og sosiale ulikheter, for å nevne noen av de viktigste.





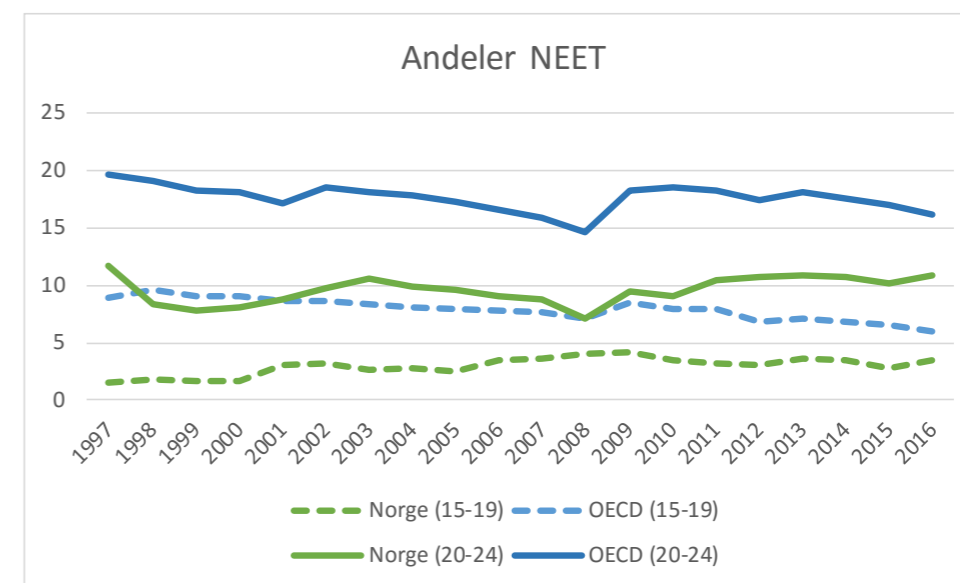
## DEL 1

### Unge utenfor utdanning og arbeidsliv

NEET er en forkortelse for 'Not in Employment, Education or Training'. Benevnelsen benyttes for å tallfeste antall og andel av ungdom i alderen 16–29 år som ikke deltar i produktiv aktivitet, altså arbeid og utdanning. NEET-indikatoren viser ikke til en bestemt sosial gruppe. Indikatoren er først og fremst en praktisk måte å sammenligne «unge utenfor» på tvers av land og over tid innen land. Den sier ingenting om inklusjon i sosiale nettverk eller økonomiske situasjon.

NEET-kategorien inneholder unge med betydelig variasjon i og svært ulikt behov for oppfølging. NEET kan deles inn i minst fem underkategorier: de arbeidsledige, de frakoblede (som verken søker jobb eller utdanning), de utilgjengelige (de som tar vare på barn eller har betydelig helsesvikt eller funksjonshemming), mulighetssøkere (som venter på det «rette» tilbudet) og de som er frivillig NEET (friår, selvutvikling etc.) (Hyggen 2015, s. 26, Eurofound 2012). I de fleste europeiske land er unge arbeidsledige den største kategorien NEET-er, og mange klassifiseres og som utilgjengelige. Kun en mindre andel er såkalt frakoblet (Eurofound 2015, s. 35).

Norske forskere og politikere har i økende grad rettet søkelyset mot NEET-kategorien. Figur 1 viser utviklingen i Norge og i OECD-landene fra 1997 fram til 2016.



Figur 1. Andeler NEET-er i Norge og i OECD etter alder

Kilde: OECD 2017

Andelen unge som faller utenfor er langt mindre i Norge enn gjennomsnittet for OECD-landene. Norge har faktisk lavest andeler av unge utenfor sammenlignet med de fleste



land vi har data fra (Bø og Vigran 2014). For aldersgruppen 20-24 år har utviklingen vært ganske stabil, og reflekter i stor grad konjunktursvingningene. For den yngste aldersgruppen, 15-19-åringene, har det vært en økning sammenlignet med slutten av nittitallet, men andelen har vært ganske stabil de siste 10 årene. Videre er andelen som faller utenfor, jevnt over langt høyere i den eldste aldersgruppa, der den er drøyt 10 prosent, enn blant de yngre, der den nå er rundt 3 prosent. Andelen utenfor er høyere blant unge kvinner enn blant unge menn (Bø og Vigran 2014).

Unge med innvandrerbakgrunn er overrepresentert og utgjorde nær 36 prosent av NEET-gruppa. Norskfødte med innvandrerforeldre utgjorde 3 prosent, og personer uten innvandringsbakgrunn 61 prosent (Bø og Vigran 2014). Tabell 1 viser at blant unge som faller utenfor, har de aller fleste grunnskole. Andelen som har høyskole eller universitet, er lav. Blant innvandrere er det særlig mange NEET-er som har ukjent utdanning sammenlignet med andre innvandrere. Effekten av utdanning er imidlertid noe lavere for personer med innvandrerbakgrunn enn for befolkningen for øvrig.

Tabell 1 Personer 15-29 år i 4.kvartal 2012, etter utdanningsnivå, innv.status og NEET-status. Prosent

	Innvandrere		Norskfødte med innvandrerforeldre		Øvrig befolkning	
	I alt	NEET	I alt	NEET	I alt	NEET
Grunnskole eller lavere	29	26	49	55	41	63
Videregående skole	18	12	24	18	33	24
Høyskole og universitet	20	14	14	10	20	10
Uoppgitt	33	47	13	17	7	3

Kilde Bø og Vigran (2014, s.14)

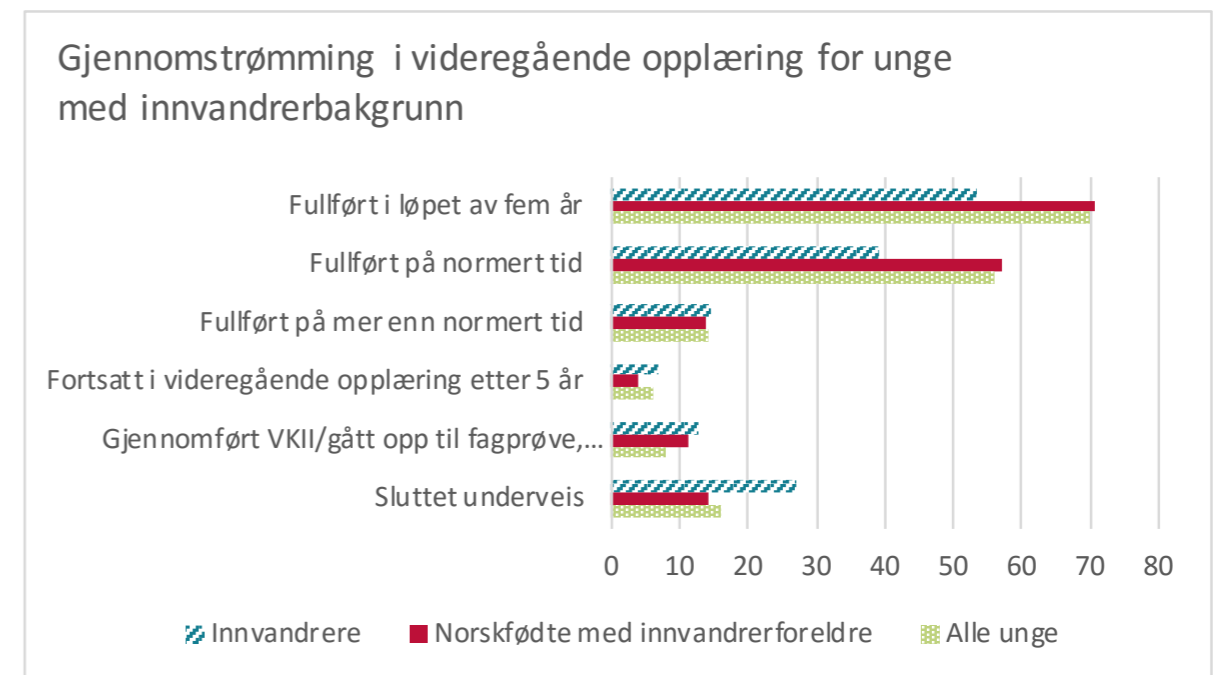
## Frafall fra videregående utdanning

Av de 63 800 elevene som begynte i Vg1 for første gang høsten 2010, fullførte 73 prosent videregående opplæring i løpet av fem år. Om lag 60 prosent av dem som begynte på et yrkesfaglig utdanningsprogram, fullførte i løpet av fem år. Tilsvarende andel blant dem som begynte på studieforbereidende, var 86 prosent (SSB 2017). På landsbasis har det vært en økning på 3 prosent i andelen som fullfører, og økningen har kommet blant dem som fullfører på normert tid.

Foreldrenes utdanningsnivå har stor innvirkning på i hvor stor grad elevene fullfører videregående skole. Blant elever med grunnskoleutdannede foreldre var det i perioden

1994–2007 kun 40 prosent som gjennomførte, mens det blant dem som har foreldre med lang utdanning, er 80 prosent som har fullført etter fem år (Dahl mfl. 2014, s. 149).

Grunnskolepoeng, valg av studieretning, sosial bakgrunn og kjønn har betydning for om man gjennomfører eller ikke (Chaudary 2011). Innvandrerelever har lavere fullføringsgrad enn andre elever (Dahl 2014, s. 22, Dzamarija 2016). Tall for 2015 i figur 2 viser at denne forskjellen hovedsakelig gjelder for førstegenerasjonsinnvandrere, og i langt mindre grad for norskfødte med innvandrerforeldre. Studier viser samtidig at ved skoler med godt læringsmiljø reduseres forskjellene mellom kjønn og mellom elever med minoritetsbakgrunn (Bakken 2010).



Kilde: Bufdir, tall fra SSBs utdanningsstatistikk [https://www.bufdir.no/Statistikk\\_og\\_analyse/Oppvekst/Barnehage\\_og\\_skole/Gjennomforing\\_og\\_frafall\\_i\\_skolen/](https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Oppvekst/Barnehage_og_skole/Gjennomforing_og_frafall_i_skolen/)

Rostens (2015) studie av unge med innvandrerbakgrunn på Furuset i Oslo kan bidra til å kaste lys over noen av forholdene som ligger bak den lite fordelaktige statistikken for innvandrere. I studien kommer det fram at skole og utdanning i mindre grad framstår som meningsfullt for innvandrerungene enn for jentene. For jentene harmonerer det å gjøre det bra på skolen med en kjønnsrolle som anstendig og ordentlig. Samtidig representerer utdanning en vei «ut av bydelen» og bort fra den lokale sosiale kontrollen til arenaer med større frihet og autonomi. Ved innsats på skolen vinner jentene både majoritetssamfunnets og minoritetssamfunnets anerkjennelse. For guttene er det annerledes. De har større grad av frihet knyttet til kjønnsrollen sin og opplever i mindre grad familiens sosiale kontroll. Denne friheten gir rom for å dyrke lokale maskuline lojalitetsbånd og en motkultur til majoritetssamfunnet. Om de søker seg «ut» gjennom å omfavne skolens og storsamfunnets verdier, kommer de lett på kant med det som gir anerkjennelse i vennegjengen. Slik, mener Rosten, er guttenes valg preget av

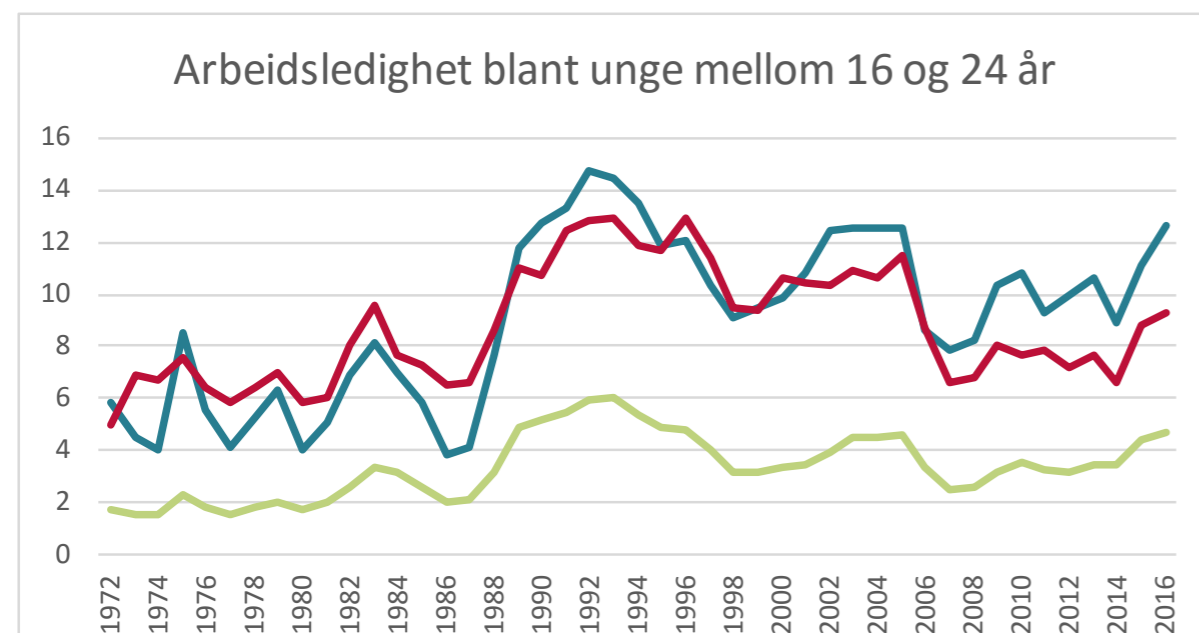
en lokal omdømmemoral, imens jentenes valg forholder seg til en anstendighetsmoral med sterkere tilknytning til storsamfunnet. Hvorvidt skolen bidrar til å forsterke eller motvirke krysspresset som de unge innvandreguttene står i, vet vi ikke.

### Fullført videregående utdanning er ingen jobbgaranti

Tabell 1 viser at fullført videregående opplæring ikke er noen garanti for å komme i aktivitet. En fjerdedel av unge under 30 år uten innvandrerbakgrunn som er i NEET-kategorien, og noe færre fra innvandrerbefolkningen i NEET-kategorien, har fullført videregående opplæring. I 2008 var hver tiende 22-åring med fullført videregående opplæring verken i arbeid eller i utdanning. Dette indikerer at mangel på arbeid og aktivitet blant unge ikke kun er et utdanningsproblem.

Mangel på arbeid, både blant dem uten og dem med fullført videregående opplæring, skyldes også strukturelle barrierer. For eksempel virker konjunkturer i arbeidsmarkedet inn på lengden av arbeidsledighetsperioder blant unge (Furuberg 2012), og ungdom som skal ut i arbeidsmarkedet under en lavkonjunktur, har større risiko for å stå utenfor arbeidslivet seinere i livet, om alt annet er likt (Raaum og Røed 2006). Organisering av videregående opplæring, arbeidsgivernes krav og kvaliteten på hjelpen de unge får gjennom NAV, kan også spille inn (Hyggen 2015).

Figur 3 viser arbeidsledighet for unge sammenlignet med arbeidsledigheten for hele arbeidsstyrken samlet. Vi ser at ledigheten blant unge er mellom to og tre ganger høyere enn for arbeidsstyrken som helhet, og at innvirkningen av konjunktorene er mer merkbar.



Figur 3. Arbeidsledighet fra arbeidskraftundersøkelsen. Kilde: SSB, Statistikkbanken

### Årsaker til at unge faller utenfor

Som vi har sett nærmere på i de andre rapportene, er de viktigste årsakene til at man faller ut av videregående opplæring, knyttet til faktorer tidligere i livsløpet. KS peker i rapporten «Utenforskap – et nasjonalt problem som kan løses lokalt» på at fattigdom, rus- og alkoholproblemer, psykiske helseproblemer, funksjonsnedsettelse og språkproblemer er viktige risikofaktorer. Disse faktorene spiller utvilsomt en rolle i årsakskjeden, men vil i praksis inngå som ledd i lengre marginaliseringsprosesser. Frafall fra videregående skole er for eksempel ofte et produkt av et komplekst samspill mellom familiefaktorer, sosial posisjon, individuelle ressurser og kvaliteten på opplæring og skolemiljø (Bergsli 2013).

Dårlig mestringsfølelse, lavt selvbilde og lav motivasjon preger ungdom som faller ut av skolen (Bragdø og Spjelkavik 2013). Frostad mfl. (2015) fant at ensomhet var den viktigste faktoren for ungdom som har planer om å forlate skolen. Psykiske helseplager hos barn og unge er økende, og det er en av årsakene til at ungdom faller fra i utdanningsløpet (Markussen og Seland 2012). Betydningen av tidlig innsats er klar: Det er en selvstendig effekt av det å ha positive mestringserfaringer tidlig i skoleløpet på den videre skolegangen (Frøseth og Markussen, 2009, s. 85–86).

Overgangsfaser kan være kritiske, spesielt for barn og unge med behov for ekstra oppfølging eller tilrettelegging (Dolva og Aalandsliv 2006, Tøssebro og Wendelborg 2014, Østensjø mfl. 2014, Hughes mfl. 2013). Funksjonsnedsettelse av fysisk, psykisk eller kognitive art kan føre til marginalisering og sosial eksklusjon om ikke skolen og tjenesteapparatet spiller godt sammen. Dette gjelder særlig dersom funksjonsnedsettelsen kommer i tillegg til andre sosiale problemer. Det at barn og unge med funksjonsnedsettelse ikke drar nytte av foreldrenes utdanningsbakgrunn på samme måte som resten av befolkningen (Finnvold 2013), tyder imidlertid på at mange av barrierene denne gruppa møter, har en strukturell karakter.





## DEL 2 Hva kan gjøres?

Det gjøres mye arbeid i kommunene for å sikre en god oppvekst for barn og unge. KS har allerede laget et eget [inspirasjonshefte](#) om tidlig innsats som trekker fram en rekke prosjekter som kommunene jobber med. Prosjektene som beskrives i heftet, er interessante og har overføringsverdi til andre kommuner. I vår gjennomgang vil vi derfor legge hovedvekten på andre eksempler, særlig dem som vi mener vil kunne bidra til å redusere sosial ulikhet i viktige påvirkningsfaktorer eller helse.

Kompleksiteten i mekanismene som leder fram til utstøting fra skole eller arbeidsliv, gjenspeiles i arbeidet som gjøres. Vi presenterer her både tiltak og ordninger som griper inn eller forbygger tidlig i livsløpet, og tiltak som er ment å hjelpe unge med å beholde fotfeste i skolen eller komme i arbeid. I tillegg ligger det i folkehelsearbeidets natur og kommunenes ansvar etter folkehelseloven at man må klare å arbeide på tvers av etatsgrenser og tjenesteområder. Dette er i tråd med tidligere anbefalinger (Dahl mfl. 2014, Hyggen 2015). For eksempel konkluderte en rapport til Nordisk barne- og ungdomskomite slik: «[...] en hovedanbefaling med hensyn til politikktutforming er å tenke helhetlig – å tenke livsløp og kontekst for den enkelte unge framfor innenfor sektorspesifikke ansvarsområder» (Hyggen 2015, s. 52).

Først presenterer vi tiltak vi mener er gode eksempler på helhetlig og tidlig innsats. Deretter løfter vi fram tiltak som er rettet direkte mot unge i fare for å falle utenfor skole og arbeid.

Vi forholder oss her til tiltak som er evaluert. Omfanget og utformingen av evalueringene varierer imidlertid mye, og det er sjelden mulig å slå fast med stor sikkerhet hvilken effekt tiltaket hadde. Når vi snakker om effekt, betyr det å kunne si hvordan det gikk med dem som var med på et tiltak, sammenlignet med hvordan det ville gått uten tiltaket. Å måle effekt stiller derfor store krav til gjennomføringen av tiltaket. Blant annet må man sørge for å ha en kontrollgruppe, og at det er tilfeldig hvem som får være med på tiltaket, og hvem som havner i kontrollgruppa.

Forskere i Danmark har utviklet begrepet *lovende praksis*, som er nyttig når man skal forholde seg til felt med varierende typer kunnskap. Begrepet gir en mer åpen tilnærming til kunnskapsutvikling. En lovende praksis er en praksis som har god teoretisk forankring; det finnes undersøkelser som peker i retning av praksisens ønskede effekt; det er beskrivelser av hvordan praksisen kan utføres, med tydelige mål for mottakeren; praksisen har en overføringsverdi; og den understøttes av faglig refleksjon. Videre må tjenesteutøvere kunne samarbeide med andre profesjoner og brukere; det må foreligge brukermedvirkning; målene må evalueres; og det må være rutiner for stadig forbedring (en utdypende drøfting er å finne i Jensen mfl. 2016). I det følgende vil vi presentere tiltak vi mener er lovende.



## Tidlig innsats og overganger i utdanningsforløpet

Tidlig innsats handler om forebyggende ordninger for barn og unge og om å fange opp og intervensere raskt hvis problemer har oppstått eller er i ferd med å oppstå. Tidlig innsats omfatter slik både brede, universelle innsatser (primærforbygging) og tiltak overfor risikogrupper (sekundærforbygging) og problemgrupper (tertiærforbygging).

I et slikt perspektiv blir helsestasjoner, foreldreopplæring, barnehagene og barneskolene viktige arenaer for alle tre typer forebyggende innsats. En særlig utfordring er å sørge for at de som trenger det mest, også får mest ut av arbeidet som gjøres på disse arenaene. For å oppnå dette må politikere, planleggere, tjenesteytere og helsefaglig og pedagogisk personale benytte seg av «ulikhetsbrillene». Det vil si å ha for øye at ulike grupper har ulike forutsetninger for å gjøre seg nytte av arenaene, og at måten tjenestene ytes på, selv kan bidra til å minske eller forsterke ulikhetene.

Forskning viser at flere slike brede ordninger har hatt en gunstig innvirkning på ulikhetene. For eksempel lykkes barn som har gått i barnehage, oftere med utdanning og arbeidsliv, og de er sjeldnere på trygd (Havnes og Mogstad 2011). Sammenhengen var spesielt tydelig for barn fra hjem der moren hadde kortere utdanning. For barn fra vanskeligstilte familier har førskole positive effekter på blant annet språkutvikling (Mogstad og Rege 2009). En studie viser også at innføringen av helsestasjonene bidro til å redusere ulikheter i helse i voksen alder (Bütikofer mfl. 2015). Andre universelle tiltak kan imidlertid bidra til å øke ulikhetene, ofte i strid med intensjonene. For eksempel viser en rekke evalueringer at gratis leksehjelp og Kunnskapsløftet i grunnskolen hadde slike konsekvenser (Backe-Hansen mfl. 2013, Bakken 2010, Bakken og Danielsen 2011, Bakken og Elstad 2012).

I tillegg vil det være aktuelt med målrettede sekundær- og primærforbyggende tiltak innenfor disse brede arenaene, men også adekvat og *samordnet* innsats fra mer spesialiserte tjenester som barnevernstjenesten, helsetjenesten, PPT, BUP og NAV. En slik samordnet innsats må også ha et *helhetlig perspektiv* på «brukeren», slik at dennes utfordringer ses i sammenheng med familiesituasjon, helse, økonomi og sosiale relasjoner.

Tidlig innsats kan påvirke sosialisering og læringsmuligheter og slik beskytte mot frafall på ungdomsskolen og videregående skole (Chelsom 2017). Regjeringen er blitt mer oppmerksom på at barn og unge som trenger ekstra støtte i barnehage og skole, ikke får det tilbudet de trenger, og disse gruppene har nå fått større plass i regjeringens satsinger. Barn og unge med behov for ekstra hjelp og støtte skal få bedre tilbud ([regjeringen.no](http://regjeringen.no)). Kommunene har fått mer midler til å ansette flere lærere i 1.–4. trinn i barneskolen ([regjeringen.no](http://regjeringen.no)).

Barn og unge med lese- og skrivevansker som ikke får den hjelpen de trenger, har større sannsynlighet for å slite psykisk og for senere å falle fra i videregående opplæring.

Tidlig innsats for å fange opp barn med lese- og skrivevansker er derfor prioritert. Også

språkundervisningen for minoritetsspråklige bidrar til å utjevne forskjellen mellom dem og de majoritetsspråklige (Wollscheid 2010, s. 7 og 14).

## Tidlig innsats i oppvekst

Prosjektet «Tidlig innsats i oppvekst»<sup>1</sup> i Asker kommune startet i 2012 og varte til 2015. Bakgrunnen for prosjektet var en observert markant økning i antall vedtak om spesialundervisning, og et opplevd økt press for å få elever som nærmet seg ungdomstrinnet, over i alternative og særskilte skoletilbud.

Kommunen vedtok tre effektmål for prosjektet: 1) Ressursbruken skulle snus fra sen til tidlig i oppvekstløpet. 2) Spesialundervisning med vedtak skulle være redusert med 50 % innen 2015. 3) En større andel barn og unge skulle få et tilfredsstillende utviklings- og opplæringstilbud i barnehage og skole, med mål om å redusere bruken av segregerte tiltak.

Prosjektet besto av ulike tiltak og tilbud, blant dem også noen som hadde pågått før prosjektet startet. Prosjektet benyttet virkemidler innenfor oppvekstsektoren, som svangerskapskontroll, skolehelsetjeneste, fritidsklubber, åpen barnehage, foreldrekurs, spesialundervisning og omsorgstiltak. Nye tiltak var: «De utrolige årene», ny veileder for bekymringsfullt fravær, aktivitetsledere på alle barneskoler og fadder- og mentorordninger. En benyttet også systematisk arbeid i PPT, tolærerordning ved enkelte skoler, og alternativ skole innenfor og som en del av ordinær skole.

Prosjektet ble evaluert av Nordlandsforskning (Bliksvær mfl. 2015), og evalueringen viste blant annet følgende:

- Andelen elever med spesialundervisning gikk ned, men det gjorde den også ellers i landet. Nedgangen var dessuten betydelig lavere enn ønsket. Mulige årsaker til at måloppnåelsen ikke ble som forventet, var økt faglig trykk, manglende samarbeid med barnehagene, manglende økonomi og lav bemanning og at vedtak om spesialundervisning ikke ble opphevet når behovet opphørte.
- Evalueringen viser positive tilbakemeldinger på bruk av tolærersystemet. Systemet bidro til at individuelle behov og læringsprosesser kunne møtes. Lærerne hadde et felles ansvar for elevene og kunne veksle mellom oppgavene og ta i bruk alternative opplæringsformer. De hadde også en samlende og støttende skoleledelse med seg.

I rapporten anbefales det å rette sterkere oppmerksomhet mot overgangen mellom barnehage og skole.

Rapporten kan leses her: ([Nordlandsforskning, rapport 08/2015](http://Nordlandsforskning.no/rapport-08/2015))

<sup>1</sup> Framstillingen av prosjektet bygger på Bliksvær mfl. (2015).

Det er et prosjekt som legger vekt på tidlig innsats for å avdekke problemer. Prosjektet er interessant fordi det er en prioritert satsing i kommunen for å gi barn og unge en god start.

## Helhetlig planlegging i Verdal kommune<sup>2</sup>

Verdal kommune har i likhet med Asker knyttet sammen nye og eksisterende tjenester og tiltak, på tvers av ulike sektorer og instanser, for å skape gode oppvekstkår og forbygge frafall fra videregående skole. Satsingen er knyttet til kommunens oppvekstplaner. Samarbeidende instanser inkluderer blant annet PPT, barnevernstjenesten, helsestasjonen (med jordmødre), skole- og barnehagefaglig rådgiver, minoritetsfaglig rådgiver, flyktningshelsetjenesten, ungdomskontakten og alle ansatte i ulike forebyggingsenheter. Til sammen er nesten 50 årsverk knyttet til satsingen. Satsingen er organisert i et eget ressursenter for oppvekst.

Tiltakene som er iverksatt, omfatter for eksempel språkkartlegging av barnehagebarn, kompetanseutveksling om minoritetsbarns språkutvikling i barnehager, opplæring om omsorgssvikt for barnehageansatte, foreldreveiledningsprogrammet «De utrolige årene», ruskartlegging og holdningsskapende arbeid, miljøteam i skolen som følger ungdommen tett opp.

Satsingen i Verdal er ikke evaluert, men løftes fram her fordi den langt på vei er i tråd med generelle anbefalinger på feltet (Dahl mfl. 2014). Satsingen har hovedvekten på tidlig innsats, den inkluderer samarbeid og samordning på tvers av ulike sektorer og tjenester, og den kombinerer universelle innsatser (som språkkartlegging) med målrettet innsats (for eksempel mot flykninger og unge i fare for å falle fra i skolen). Den kombinerer også lokale nyvinninger med etablerte og kvalitetssikrede metoder, som «De utrolige årene» (Fossum 2008).

## Frafall i videregående opplæring

Tidlig intervensjon, individuell tilpasning, tett oppfølging og tverrgående samarbeid mellom ulike institusjoner er viktige faktorer for å fullføre videregående utdanning og å komme i jobb, ifølge litteraturen på feltet (Hyggen 2015, s. 45). Videre framheves det å se den unges liv i en større sammenheng og å involvere den unges sosiale nettverk. De unge selv legger gjerne vekt på betydningen av enkeltpersoner – en lærer, en veileder i lærlingperioden eller en kollega på en tiltaksplass – som har utgjort en forskjell i den unges liv (Hyggen 2015, s. 47).

Mye har vært gjort de siste 15–20 årene for å redusere frafallet, men resultatene har vært magre – i hvert fall på landsbasis. Det er også få eksempler på konkrete tiltak som virker. Her presenterer vi to eksempler som vi ser på som lovende. Vi vil understreke at det er viktig at eventuelle nye tiltak må effektevalueres for å styrke kunnskapsbasen på dette feltet.

<sup>2</sup> Framstillingen bygger på KS' hefte [Tidlig innsats – inspirasjon til arbeid for sosial utjevning og bedret læring](#), side 17.

## Losprosjektet

Losprosjektet<sup>3</sup> rettet seg både mot unge som viste tegn til å være i ferd med å avbryte utdanningen, slik som høyt frafall og svake skoleprestasjoner, og mot dem som allerede hadde avbrutt utdanningen og ikke var i jobb. Formålet var å hindre marginalisering og støtte opp om inkludering i utdanning og arbeid. Prosjektet ble initiert av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og skulle være et forsøksprosjekt som forente suksessfaktorer fra tidligere satsinger. Losprosjektet ble gjennomført som et samarbeidsprosjekt til Ny Giv. 15 kommuner eller bydeler og rundt 400 ungdommer deltok i prosjektet.

Mer konkret skulle prosjektet gi unge tett og individuelt tilpasset oppfølging. Veilederne – losene – fikk ansvar for et gitt antall unge og skulle være tilgjengelige og arbeide for å finne fram til den enkeltes behov. En viktig rolle som losene hadde, var å mobilisere og koordinere aktører i det kommunale, fylkeskommunale og statlige tjenesteapparatet, slik at disse kunne gi et samordnet og helhetlig tilbud til ungdommene som deltok i prosjektet.

Losprosjektet ble evaluert av NOVA (Backe-Hansen 2014). Ifølge evalueringen opplevde hele 70 prosent av ungdommene en forbedring i situasjonen sin i løpet av prosjektet. Vi vet imidlertid ikke hvor mange som ville opplevd en slik forbedring i fravær av prosjektet, men losene selv understreker på samme måte at ungdommene fikk bedre selvfølelse og bedre forhold til foreldrene, de fikk bedre hjelp med psykiske problemer og var mer motivert for å gjøre lekser.

Et lignende prosjekt er arbeidet med miljøteam i Verdal kommune. Også her følges de unge tett opp og veiledes eventuelt inn mot ressurser i lokalmiljøet, både i offentlig og i frivillig sektor. Medarbeiderne i miljøteamet er svært tilgjengelige for ungdommen og deltar der ungdommen eller foreldregruppa ved skolen er. Til forskjell fra losene i Losprosjektet arbeider miljøteamet i tillegg bevisst sosialt og relasjonsbyggende. Ordningen med miljøteam er under evaluering.

Prosjektet i Ny Giv, med NAV-veiledere i skolen, har en del fellestrekk med Losprosjektet og bruk av miljøteam og kunne kanskje tenkes sammen, slik at NAV for eksempel deltok i miljøteamet.

Det vi ønsker å trekke fram som lovende ved disse to tiltakene, er måten de unge følges opp på, og den viktige rollen veilederne kan spille i å formidle behov og tilbud overfor den unge og de ulike tjenesteyterne. I møte med unge som har komplekse problemer, er det svært viktig at innsatsen fra ulike instanser koordineres for å gi ungdommene best mulig tilbud. Videre er slike arbeidsmåter godt dokumentert i tidligere forskning, blant annet modeller for tett oppfølging, gode samarbeidsrutiner og samarbeid på tvers av enheter (Wollscheid 2010, Schaft og Mamelund 2016, Lillejord mfl. 2015). Det er også gode resultater av at tiltak rettes både mot læringsmiljø og sosialt miljø (Varmdal 2012, s. 42).

<sup>3</sup> Framstillingen bygger på Backe-Hansen mfl. (2014).



## Praksisbrev

Praksisbrevordningen<sup>4</sup> har vært et forsøksprosjekt, og det ble en del av oppfølgingsprosjektet i Ny Giv (Schafft og Mamelund 2016). Tanken bak praksisbrev var å gi ungdom som ikke planla å ta fag- eller svennebrev, en mulighet til å oppnå kompetanse på et lavere nivå og dermed stille sterkere på arbeidsmarkedet. Tiltaket ble tilbudt ungdommer man mente var i målgruppa, og var ikke søkbart på linje med andre utdanningsløp.

Praksisbrevordningen er et toårig løp rett etter ungdomsskolen der hovedtyngden av opplæringen foregår i bedrifter. Elevene skal ha full måloppnåelse i norsk på Vg2-nivå, i praktisk matematikk for yrkesfaglig utdanningsprogram på Vg1-nivå og i samfunnsfag på Vg1-nivå. Utdanningen avsluttes med en kompetanseprøve. Det er mulig å bygge videre fra praksisbrev til fag- eller svennebrev.

Ordningen med praksisbrev har vært omstridt fordi man ikke ønsker nye alternativer som leder unge inn på veier som ikke gir fullført videregående opplæring. Mot denne innsigelsen står argumentet om at et formelt kompetansebevis fra praksisbrev (planlagt grunnutdanning) har større verdi for arbeidsgiverne enn en avbrutt videregående opplæring (grunnutdanning), og slik sett kan det representere et reelt alternativ til treårig videregående utdanning, altså en vei som leder til arbeid.

Evaluering av prosjektet (Markussen 2009) viser at praksisbrev i stor grad fungerer etter intensjonen. Elevene som begynner på praksisbrev, fullfører oftere enn de som begynner på den mer etablerte lærekandidatordningen. Videre har praksisbrevkandidatene like gode sjanser i arbeidslivet som lærekandidatene.

Selv om praksisbrevkandidatene i liten grad går videre med lengre utdanning, mener vi at prosjektet er lovende, fordi det gir ungdommene alternative ruter til mestring, verdighet, inntekt og sosial inkludering.

## Unge uten arbeid

Hyggen (2015) har gjort en gjennomgang av tiltak mot frafall og arbeidsledighet i de nordiske landene. Her identifiseres en rekke ulike aktiviserende arbeidsmarkedstiltak. Effektstudiene av disse viser til overveiende få positive effekter. De mest lovende resultatene finner man for tiltak som *ligner mest på ordinær ansettelse* (Forslund og Vikström 2011). Lønnstilskudd til arbeidsplasser i privat sektor sies også å ha sterke effekter blant «arbeidsmarkedsparete» arbeidsledige (Rosholm og Svarer 2012). For utsatte unge er imidlertid effekten av lønnstilskudd mer moderat (Pilegaard Jensen og Lindegaard Andersen 2012). Veiledning og jobbsøking med en eller annen form for overvåking kan også ha en viss effekt (von Simson 2016, s. 250). De fleste unge arbeidsledige deltar i arbeidspraksis, som er ment å øke de

unges motivasjon og kvalifikasjoner og gi verdifulle erfaringer, men disse har som regel liten eller negativ virkning (von Simson 2016, s. 250). Von Simson (2016) studerte arbeidsledig ungdom som nylig hadde forlatt videregående skole uten å ha fullført. Studien fant størst positive effekter på overgang til ordinært arbeid av vikarbyråerfaring og for lønnstilskudd. Arbeidspraksis, som er det tiltaket de fleste unge får, hadde imidlertid negative effekter på sysselsetting.

Tall fra NAV<sup>5</sup> for de siste åtte årene viser at kun omtrent én av ti tiltaksdeltakere mottar lønnstilskudd, imens rundt 40 prosent av tiltaksmottakerne har praksisplass. Om dette også gjelder for unge arbeidssøkere, vet vi ikke, men uansett ser det ut til at NAVs praksis ikke er i tråd med gjeldende kunnskap.

## Individuell jobbstøtte (IPS)

Et forskerteam (Reme mfl. 2016) ved Uni Research Helse og Uni Research Rokkansenteret har evaluert tiltaket individuell jobbstøtte på oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Tiltaket ble satt i gang i 2012, og effektevalueringen forelå i desember 2016.

Bakgrunnen for tiltaket er at psykisk helse er en av de viktigste årsakene til sykefravær og uføretrygd i Norge. Blant personer med psykiske helseproblemer er det i tillegg et stort sprik mellom faktisk yrkesdeltakelse og andelen som ønsker seg i jobb. Det er derfor en prioritert oppgave å oppnå større grad av inkludering i arbeid for denne gruppa.

Tradisjonelt har tiltak overfor denne gruppa vært utformet etter en opprustningsmodell, altså at deltakerne klargjøres for arbeid gjennom opptrening og behandling før de kommer ut i ordinært arbeid («*train and place*»). Grunntanken i individuell jobbstøtte snur om på dette: Deltakerne plasseres direkte ut i jobb, slik at opptreningen foregår innenfor rammen av ordinært arbeid («*place and train*») under tett oppfølging.

Individuell jobbstøtte (*Individual Placement and Support, IPS*) er en internasjonalt anerkjent metode og har gjennomgående vist seg svært effektiv (se for eksempel Modini mfl. 2016).

Metoden inneholder følgende prinsipper (Reme mfl. 2016, s. 12–13):

- Målet er en vanlig jobb
- Deltakelse på bakgrunn av brukerens eget ønske
- Individuell jobbstøtte er en integrert del av behandlingen
- Jobbsøk skjer ut fra brukerens interesser og ferdigheter
- Tilpasset økonomisk rådgivning i overgangen fra trygd/stønader til arbeid
- Jobbsøk starter raskt og senest etter 1 måned

5 <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Arbeidssokere+og+stillinger+-+statistikk/Tiltaksdeltakere>

4 Framstillingen av praksisbrev bygger hovedsakelig på Markussen (2009).

- Systematisk jobbutvikling: jobbspesialisten etablerer relasjoner med arbeidsgivere med utgangspunkt i brukerens yrkesønsker
- Oppfølgingen er ubegrenset i tid og individuelt tilpasset

Tiltaket ble prøvd ut i seks fylker i 2014 og evaluert ved hjelp av et eksperimentelt design med kontrollgruppe og tiltaksgruppe. Det var tilfeldig hvem som fikk være med på tiltaket, slik at de to gruppene var like. På denne måten kan man utelukke at forskjeller mellom gruppene når de følges opp seinere, skyldes forskjeller på deltakerne i gruppene. Kontrollgruppa fikk en høykvalitetsversjon av «vanlig praksis».

Resultatene viste at blant dem som fikk være med på tiltaket, kom flere i arbeid (37 mot 27 prosent), og at tiltaket bidro til signifikant bedre livskvalitet, bedre selvopplevd helse, lavere symptomnivå på depresjon og bedre funksjon. Det var ikke vesentlig forskjell i effektene for dem med alvorlige og moderate psykiske plager.

Blant deltakerne i forsøket var 37 prosent under 30 år. Dette var altså ikke en studie av ungdom og unge voksne i seg selv. Gitt at andelen unge var såpass høy, og at internasjonale resultater også peker på at IPS kan ha effekter for denne gruppa (Bond mfl. 2014), mener vi likevel det er svært gode holdepunkter for å anbefale tiltaket.

Rapporten kan leses i sin helhet [her](#).

## Avslutning

Gruppa av unge som faller utenfor skole, arbeidsliv og sosiale arenaer, er mangeartet. For noen handler det om individuelle barrierer, som psykiske helseproblemer, lav selvfølelse, kunnskapshull og manglende mestring. Forskningen peker også mot fattigdom og vanskelige familieforhold som viktige årsaker. For andre kan det handle om strukturelle barrierer, som diskriminering, manglende tilrettelegging, svake arbeidsmarkeder og kryssende normer og forventninger. For mange er den marginale posisjonen en kortvarig, forbigående og kanskje selvvalgt situasjon.

Fordi gruppa er preget av store forskjeller i behov og forutgående forløp, og fordi årsakene som leder mot marginalisering i mange tilfeller er komplekse og spenner over hele oppveksten, må inkluderingsarbeidet foregå på bred front. De tilgjengelige effektstudiene av tiltak rettet mot dem som står i fare for å falle fra videregående opplæring, eller mot unge NEET-er, viser i de fleste tilfellene ingen eller til og med negative effekter. Dette taler for at kompleksiteten i de unges behov best møtes ved et gjennomgående fokus på tverrsektorielt samarbeid, innsatser på flere punkter i de unges livsløp, inkluderende tjenesteyting og skolemiljø samt brede primærforebyggende innsatser i kombinasjon med målrettet innsats og individuell tilpasning.

Vi finner solid grunnlag for å anbefale midlertidig lønnstilskudd for arbeidsledig ungdom og for å anbefale å sette i gang individuell jobbstøtte for dem med milde og alvorlige psykiske helseutfordringer. Disse tiltakene krever godt samarbeid mellom lokale NAV-kontorer og lokale arbeidsgivere.

I tillegg har vi presentert flere lovende praksiser som vi med utgangspunkt i rådende kunnskap vil tro kan bidra positivt til økt inkludering i kommunenes arbeid med utsatt ungdom. Noen legger hovedvekten på tidlig innsats allerede fra barnehagealderen, mens andre fokuserer på ungdom som står i fare for ikke å fullføre videregående opplæring. På bakgrunn av det vi vet om hvor stor innvirkning levekår og fattigdom har på risikoen for å falle utenfor seinere, vil vi i tillegg vise til tiltakseksemplene i de andre rapportene i denne serien.

## Referanser

- Askvik, T. (2015). *Hva velger de som bryter mønsteret?* Tidsskrift for samfunnsforskning, 55(04).
- Backe-Hansen, E., Bakken, A. & Huang, L. (2013). *Evaluering av leksehjelptilbudet 1.–4. trinn. Sluttrapport.* NOVA-rapport 6/2013. Oslo: NOVA.
- Backe-Hansen, E. (2014). *Til god hjelp for mange : evaluering av Losprosjektet.* NOVA-rapport 13/2014). Oslo: NOVA
- Bakken, A., (2010). *Prestasjonsforskjeller i kunnskapsløftets første år: kjønn, minoritetsstatus og foreldres utdanning* (vol. 9/2010). Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Bakken, A. & Danielsen, K. (2011). *Gode skoler - gode for alle? En casestudie av prestasjonsforskjeller på seks ungdomsskoler.* NOVA rapport 10/11. Oslo: NOVA.
- Bakken, A. & Elstad, J.I. (2012). *For store forventninger? Kunnskapsløftet og ulikhetene i grunnskolekarakterer.* NOVA Rapport 7/12. Oslo: NOVA.
- Bergsli, H. (2013). *Helse og frafall i videregående opplæring.* Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Bond, G.R., Drake, R.E. og Campbell, K. (2014). Effectiveness of individual placement and support supported employment for young adults. *Early intervention in psychiatry.* Vol.10(4), pp.300-307.
- Bliksvær, T., Hannås, B.M., Hustad, B-C. og Strømsvik, C.L. (2015). *Prosjekt 'Tidlig innsats i oppvekst i Asker kommune : en følgeevaluering.* NF-rapport, Nordlandsforskning 2015:8.
- Bragdø, A. & Spjelkavik, Ø. (2013). Individuell oppfølging av unge i ferd med å havne utenfor skole og arbeid. AFI-rapport 2013:9. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Bütikofer, A., Løken K.V., & Salvanes, K.G. (2015). Long-term coequences of access to well-child visits. Working Paper No. 9/15. Department of Economics, University of Bergen.
- Bø, T. P. og Vigran, Å. (2014). *Ungdom som verken er i arbeid eller utdanning.* Rapporter 2014/37. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Chaudary, 2011. *Sju av ti fullfører videregående opplæring.* SSB Statistikk 2011.
- Chelsom, V.K. (2017). Vår utålmodighet med ungdom. *Tidsskrift for samfunnsforskning*(01), 105–119.
- Cullen, M.A., Lindsay, G., og Dockrell, J.E. (2009). The Role of the Connexions Service in Supporting the Transition from School to Post-16 Education, Employment Training and Work for Young People with a History of Specific Speech and Language Difficulties or Learning Difficulties. *Journal of Research in Special Educational Needs*, 9(2), 100–112.
- Dahl, E., Bergsli, H. og Wel, K.A. v. d. (2014). *Sosial ulikhet i helse: en norsk kunnskaps-oversikt.* Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Elstad, J.I. (2008). *Utdanning og helseulikheter. Problemstillinger og forskningsfunn.* Oslo: Helsedirektoratet.
- Dzamarija, M.T. (2016). *Barn og unge voksne med innvandrerbakgrunn. Demografi, utdanning og inntekt.* Rapport Statistisk sentralbyrå, Vol. 2016/23.
- Dolva, A.-S., Aalandslid, M., (2006). *Skolestart med muligheter: om overgangen fra barnehage til skole for barn med Downs syndrom.* Bergen: Skauge forlag.
- Eurofound (2012), NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Finnvold, J.E. (2013). *Langt igjen? Levekår og sosial inkludering hos menneske med fysiske funksjonsnedsetjingar* NOVA-rapport (online), vol. 12/13.
- Follesø, R. (red.) (2011). *Gi viljen mulighet! Sluttrapport Ungdom i Svevet 2007-2010.* UiN-rapport 12/2011. Universitetet i Nordland.
- Forslund, A., og Vikström, J. (2011). *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt (vol. 7).* Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering IFAU.
- Fossum, S., (2008). *Effectiveness of interventions and factors of relevance in the treatment of children with conduct problems.* University of Tromsø, Tromsø.
- Frostad, P., Pijl, S.J. og Mjaavatn, P.E. (2015). Losing all interest in school: Social participation as a predictor of the intention to leave upper secondary school early. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 59(1), 110–122.
- Frøseth, M.W. og E. Markussen 2009. Gjennomstrømming og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring. I Markussen, E. (red.), *Videregående opplæring for (nesten) alle?* Cappelen Akademisk forlag, Oslo.
- Furuberg, J. (2012), «Unge som blir arbeidslause». *Arbeid og velferd*, 1.
- Gjertsen, H. (2014). Vanskelig overgang fra videregående opplæring til arbeidsliv for elever med funksjonsnedsettelser – hvordan kan skolene bidra i denne prosessen? *Søkelys på arbeidslivet*(01-02 E).
- Görlich, A., M., Katznelson, N. og Olsen, P. 0(2011). *Hvem er de unge ledige? Unge uden uddannelse og arbejde i Faxe kommune.* Center for Ungdomsforskning.
- Halvorsen, K. (2001). *Sosiale problemer. En sosiologisk innføring.* Oslo: Fagbokforlaget.
- Havnes, T., og Mogstad, M. (2011). No Child Left Behind: Subsidized Child Care and Children's Long-Run Outcomes. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(2), 97–129. doi:10.1257/pol.3.2.97
- Hocking, C., og Whiteford, G.E. (2012). Introduction to critical perspectives in occupational science. In G.E. Whiteford og C. Hocking (red.), *Occupational science: Society, inclusion, participation* (pp. 3–8). Oxford: Blackwell.
- Hughes, L.A., Banks, P. og Terras, M.M. (2013). Secondary school transition for children with special educational needs: a literature review. *Support for Learning*, 28(1), 24-34. doi:10.1111/1467-9604.12012



- Hyggen, C. (2015). Unge utenfor utdanning og arbeid i Norden. Utfordringer, innsatser og anbefalinger. København: Nordisk Ministerråd.
- Høst, H. (2013). Kan arbeidslivet være et bedre alternativ for skoletrøtte 16-åring? *Søkelys på arbeidslivet*, 3(01-02).
- Jensen, D.C., Pedersen, M., Pejtersen J.H., Amilon, A. (2016). *Indkredsning af lovende praksis på det specialiserede socialområde*. København SFI – Det nasjonale forskningscenter for velferd 16/6.
- Kermit, P., Tharaldsteen, A.M., Haugen, G.M.D. og Wendelborg, C. (2014). *En av flokken? Inkludering og ungdom med sansetap – muligheter og begrensninger*. Rapport NTNU Samfunnsforskning.
- Lillejord, S., Halvorsrud, K., Ruud, E., Morgan, K., Freyr, T., Fischer-Griffiths, P., Eikeland, O.J., Hauge, T. E., Homme, A.D. og Manger, T. (2015). *Frafall i videregående opplæring: En systematisk kunnskapsoversikt*. Oslo: Kunnskapssenter for utdanning, www.kunnskapssenter.no.
- Langøy, E.E., Kvalsund, R. og Myklebust, J.O. (2016). Tilpasning til voksenlivet – samspillet mellom generelle lærevansker, psykososiale vansker og spesialpedagogiske hjelpetiltak. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19(03), 221–240
- Markussen, E., Prøitz, T. S., Evensen, M., & Høst, H. (2009). *Evaluering av forsøk med praksisbrev : delrapport 1* Rapport NIFU STEP, Vol. 32/2009.
- Markussen, E. og Seland, I. (2012). *Å redusere bortvalg – bare skolens ansvar? En undersøkelse av bortvalg ved de videregående skolene i Akershus fylkeskommune skoleåret 2010–2011*. Rapport 6/2012. Oslo: NIFU.
- Mæland, J.G. (2010). *Forebyggende helsearbeid*. 3. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Modini, M., Tan, L., Brinchmann, B., Wang, M.J., Killackey, E., Glozier, N. og Harvey, S.B. (2016). Supported employment for people with severe mental illness: systematic review and meta-analysis of the international evidence. *The British Journal of Psychiatry*, Vol.209(1), pp.14-22.
- Mogstad, M. og Rege, M. (2009). Betydningen av tidlig læring for å motvirke at fattigdom går i arv (s. 140–162). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Nordli Hansen, M. (2011). Finnes det en talentreserve? Betydningen av klassebakgrunn og karakterer for oppnådd utdanning. *Søkelys på arbeidslivet*, 28 (03).
- OECD (2017), Youth not in employment, education or training (NEET) (indicator). doi: 10.1787/72d1033a-en (Accessed on 04 December 2017)
- Pilegaard Jensen, T. og Lindegaard Andersen, H. (2012). *Virker aktivering for utsatte unge? En vidensoppsamling om effekten af beskæftigelsesindsatser rettet mod utsatte unge*. København: Det Nationale Analyse- og Forskningsinstitut for Kommuner og Regioner.
- Raaum, O. og Røed, K. (2006). Do business cycle conditions at the time of labor market entry affect future employment prospects? *The review of economics and statistics*, 88(2), 193–210.
- Reme, S.E. mfl. (2016). *Effektevaluering av Individuell jobbstøtte: Sluttrapport*. Bergen: Uni Research Helse og Uni Research Rokkansenteret.
- Rosholm, M. og Svarer, M. (2012). *Overordnede effekter af aktiv arbejdsmarkedspolitik*. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Rosten, M.G. (2015). «Nest siste stasjon, linje 2» : sted, tilhørighet og unge voksne i Groruddalen. Sosialantropologisk institutt, Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo, Oslo.
- Schafft, A. og Mamelund, S.-E. (2016) *Forsøk med NAV-veileder i videregående skole. En underveisevaluering*. Arbeidsforskningsinstituttet, Høgskolen i Oslo og Akershus. DOI: 10.13140/RG.2.1.2190.9367.
- Simson, K. v. (2016). Effekten av arbeidsmarkedstiltak og vikarbyråarbeid på overgang til jobb og utdanning for arbeidsledig ungdom uten fullført videregående skole. *Søkelys på arbeidslivet*, 32(03), 247–268.
- Solem, M.-B. (2013b). Understanding Parenting as Situated in the Larger Sociocultural Context in Clinical Social Work. *Child & Adolescent Social Work Journal*, 30(1), 61-78. doi:10.1007/s10560-012-0278-9.
- Statistisk sentralbyrå 2017. Gjennomføring I videregående opplæring. <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/vgogjen/aar>
- Standal, Ø. (2015). Tilpassa opplæring og inkludering i kroppsøving. I Ø.F. Standal og G. Rugseth (red.), *Inkluderende kroppsøving Inclusive physical education*] (s. 9–23). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Stewart, D., Law, M., Young, N.L., Forhan, M., Healy, H., Burke-Gaffney, J. og Freeman, M. (2014). Complexities during transitions to adulthood for youth with disabilities: person-environment interactions. *Disability & Rehabilitation*, 2014, Vol.36(23), s.1998–2004, 36(23), 1998-2004. doi:10.3109/09638288.2014.885994
- Tøssebro, J. og Wendelborg, C. (2014). *Oppvekst med funksjonshemming : familie, livsløp og overganger*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Thommessen, H., Solstad, A., Sandvin, J.T., Hutchinson, G.S., Tveraabak, M., Mathisen, R., mfl. Ungdom i svevet, N. (2011). *Gi viljen mulighet!: sluttrapport Ungdom i svevet 2007-2010* (Vol. 12/2011). Bodø: Universitetet i Nordland.
- Varmdal, T. (2012). Kred på gata, kidsa på døra; kan miljøterapeutisk arbeid i videregående skole bidra til mindre frafall? *Rusfag*.
- Whitehead, M., Dahlgren, G. og Helsedirektoratet. (2009). *Utjevning av helseforskjeller: Del 1 : begreper og prinsipper for å utjevne sosiale ulikheter i helse* Vol. Del 1.
- Wilkinson, R.G. og Marmot, M.G. (2006). *Social determinants of health / edited by Michael Marmot and Richard G. Wilkinson* (2nd ed. ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Wollscheid, S. (2010). *Språk, stimulans og læringslyst: tidlig innsats og tiltak mot frafall i videregående opplæring gjennom hele oppveksten : en kunnskapsoversikt* NOVA-rapport (online), vol. 12/2010.
- Østensjø, S., Fallang, B. og Opsahl, K. (2014). *Overganger i opplæringsforløpet*. Oslo: Universitetsforl., cop. 2014.