

- IRIS Energi
- IRIS Samfunnsforskning
- IRIS Biomiljø
- ULLRIGG Bore- og brønnsenter



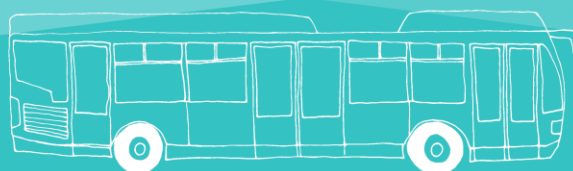
Samarbeid mellom NAV og fylkeskommunen om å hindre frafall fra videregående skole

Utfordringer og gode grep

Ida Holth Mathiesen, Trond Buland

Siri Mordal og Astrid Solberg

RAPPORT – 2017/026



IRIS Samfunnsforskning

Prosjektnummer: 7202125
Prosjektets tittel: Gode modeller for samarbeid mellom NAV og utdanningssektoren
Oppdragsgiver: Arbeids- og velferdsdirektoratet
Forskningsprogram: NAV FARVE
ISBN: 978-82-490-0883-4
Gradering: Åpen

Stavanger, 04.04.2017



Ida Holth Mathiesen
Prosjektleder



Kari Anne Holte
Kvalitetssikrer



Kåre Hansen
Forskningsjef

©Kopiering er kun tillatt etter avtale med IRIS eller oppdragsgiver.

Vår forskning er sertifisert etter et kvalitetssystem basert på NS-EN ISO 9001 og NS-EN ISO 14001:2004

Forord

Dette prosjektet har tittelen «Gode modeller for samarbeid mellom NAV og utdanningssektoren». Prosjektet er finansiert med FoU-midler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og har vært et samarbeidsprosjekt mellom IRIS, SINTEF og NTNU PLU. Prosjektgruppen har bestått av Astrid Solberg og Ida Holth Mathiesen fra IRIS, Siri Mordal fra SINTEF og Trond Buland fra NTNU PLU. Mathiesen har vært prosjektleder.

Vi vil gjerne benytte anledningen til å takke alle fra NAV, fylkeskommunene og Oppfølgingstjenesten som har stilt opp til intervjuer. Prosjektet kunne ikke blitt gjennomført uten dere.

Rapporten er skrevet med tanke på at samarbeidende parter, både på sentralt og lokalt nivå skal få et innblikk i både utfordringer og gode grep i samarbeidet mellom fylkeskommunen og NAV i de seks fylkene vi har besøkt. Slik kan leserne selv ta med seg relevante tanker og idéer til egne samarbeidsrelasjoner.

Gode samarbeid!

Trondheim og Stavanger, februar 2017

Ida Holth Mathiesen
Prosjektleder

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG	VII
1. INNLEDNING	1
1.1 Frafall fra videregående skole	1
1.2 Samarbeid mellom NAV og fylkeskommunen.....	2
1.3 Den sentrale samarbeidsavtalen fra 2007	3
1.4 Leserveiledning.....	4
2. TEORI - ORGANISATORISK SAMARBEID.....	7
2.1 Institusjoner liker ikke endring.....	7
2.2 Interorganisatoriske avstander og barrierer	8
2.3 Samskapt læring og aktørnettverk	9
3. METODE.....	13
4. RESULTATER - GODE GREP OG BARRIERER	15
4.1 Når to organisasjoner møtes	17
4.2 Å arbeide sammen.....	27
4.3 Samarbeidsrelasjoner og personlige egenskaper	35
4.4 Utvikling av felles forståelse.....	38
4.5 Endring i organisasjoner	44
4.6 Oppsummering.....	46
5. DISKUSJON.....	51
5.1 Endring i organisasjoner	51
5.2 Barrierer og interorganisatoriske avstander	53
5.3 Utviklingen i arbeidet siden 2010.....	55
6. AVSLUTNING OG ANBEFALINGER.....	57
7. REFERANSER	61
8. VEDLEGG.....	65
8.1 Intervjuguide	65

Sammendrag

Dette prosjektet inngår i NAV-FoU sitt utlyste tema «Interaksjon med brukere». Prosjektet er finansiert med FoU-midler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det har vært et samarbeidsprosjekt mellom IRIS, SINTEF og NTNU PLU. Prosjektgruppen har bestått av Astrid Solberg og Ida Holth Mathiesen fra IRIS, Siri Mordal fra SINTEF og Trond Buland fra NTNU PLU. Mathiesen har vært prosjektleder.

Problemstillingen for dette prosjektet er: *«Hva er gode modeller og gode grep for samarbeid mellom NAV fylkeskommunen for å hindre frafall og for å følge opp elever som har falt ut av videregående skole?»*

Prosjektet er en kvalitativ studie av samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunen i seks fylker. Vi har gjennomført 12 intervjuer med en varighet på mellom 45 minutter og 2 timer. Antall informanter per intervju har variert mellom en og fem personer.

De ulike fylkene har mange erfaringer rundt samarbeidet, og har alle tatt grep for å få til et godt samarbeid for å hindre frafall. Våre analyser viser at organisatoriske modeller ikke var det avgjørende, og det viste seg vanskelig å identifisere tydelige og helhetlige modeller for samarbeid. Samarbeidene rundt dette arbeidet har vokst fram over tid, er i stadig utvikling og er tilpasset de enkelte fylkenes egenart og kjennetegn. Det har derfor vært mer relevant for våre informanter å fremheve de gode grepene og hva som har vært utfordrende i samarbeidet. I tråd med dette har vi rettet vårt hovedfokus på arbeidsform og gode grep, uavhengig av formell modell.

I de seks fylkene har de hatt gode erfaringer i samarbeidet med å ta følgende grep:

- Å gjøre organisatoriske tilpasninger, ha korte og konsise samarbeidsavtaler samt avklarte mandat og ansvarsområder
- Å ha samarbeidsmøter både på operativt og strategisk nivå, samt å jobbe sammen om tiltak og prosjekter, for å få til god forankring for alle parter
- Å utvikle gode samarbeidsrelasjoner og anerkjenne viktigheten av ansattes egnethet
- Å utvikle felles virkelighetsforståelse gjennom kunnskapsutveksling, felles kompetanseheving og utvikle et felles språk rundt målgruppen
- Å oppmuntre medarbeidere til å være endrings- og samarbeidsvillige for bedre måloppnåelse

Barrierene som har kommet fram i fylkene er:

- Utfordringer med ulike forvaltningsnivåer og varierende kommuneøkonomi. Negativ holdning eller skepsis til formalisering av samarbeid. Mangel på klarhet i retningslinjer og ansvar.
- Geografisk distanse når samarbeidspartene sitter langt borte fra hverandre. Prosjekter kan virke hemmende dersom en har lite mulighet til å tilpasse underveis.
- Å ikke ha felleskontor regelmessig gjør at en ikke blir kjent. Det er krevende å jobbe med unge og engasjementet kan avta.

- Å ha ulikt definerte målgrupper, ulikt mandat/arbeidsområde. Manglende/feil kunnskap om hverandre. Utbredt bruk av «stammespråk» og fagspråk.
- At det er treghet i komplekse organisasjoner og lav endringsvillighet.

Vi anbefaler

- At organisasjonene legger til rette for at de geografiske nedslagsfeltene tilpasses hverandre, og at en har faste kontaktpersoner i kommunene.
- Organisasjonene bør ha avklart ansvar og mandat, og kjenne godt til egne og samarbeidspartens retningslinjer, ansvar og mandat.
- Å velge ut aktører som er innstilt på aktivt og nært samarbeid da dette gir godt samarbeidsklima.
- At møtepunktene i det operative arbeidet hovedsakelig handler om konkrete saker.
- Arrangere felles samlinger/fagutviklingsarenaer for de to organisasjonene.
- At det utvikles en felles virkelighetsforståelse og omforent definisjon av målgruppen og målforståelse for de to organisasjonene.

1. Innledning

Dette prosjektet inngår i NAV-FoU sitt utlyste tema «Interaksjon med brukere» og problemstillingen har vært:

«Hva er gode modeller og gode grep for samarbeid mellom NAV og fylkeskommunen for å hindre frafall og for å følge opp elever som har falt ut av videregående skole?»

Prosjektet er en studie av samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunen i seks fylker. Målsettingene for prosjektet har vært å 1) Finne eksempler på gode grep og arbeidspraksiser i samarbeidet, 2) Beskrive forutsetningen og de sentrale suksesskriteriene for et godt samarbeid og 3) Belyse barrierer og interorganisatoriske distanser som er til hinder for samarbeidet og hvordan disse kan overvinnes.

Denne rapporten vil beskrive gode arbeidsmåter, grep for samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunen. Vi vil også beskrive barrierer mot samarbeid og gi anbefalinger til NAV og fylkeskommuner om hvordan de best kan arbeide sammen for å hindre frafall og hjelpe elever tilbake i meningsfylt aktivitet. I analysen ble det tydelig at våre informanter ikke primært var opptatt av organisatoriske modeller for arbeidet. Fokus i intervjuene kom til å rette seg mot de gode grepene og arbeidsformene som fremmet samarbeid. I tråd med dette ble også analysens fokus på formelle modeller mindre enn det vi hadde forventet da vi formulerte vår problemstilling.

1.1 Frafall fra videregående skole

De siste tiårene har frafall i videregående skole vært et stadig like aktuelt tema. Rundt 30 % av elevene i hvert årskull klarer i dag ikke å fullføre eller bestå videregående opplæring i løpet av fem år. Målt etter ti år har en noe større andel fullført (Utdaningsdirektoratet, 2013). Ut over de personlige utfordringer dette kan gi den enkelte elev, er de kostnadsmessige sidene ved frafallet beregnet til rundt 5 milliarder pr årskull (Hernes, 2010). Dette er negativt for den enkelte ungdom som havner i en marginalisert posisjon, men også samfunnsøkonomisk har dette store konsekvenser (Falch, Borge, Lujala, Nyhus & Strøm, 2010; Falch & Nyhus, 2011; Lillejord et al., 2015; Rasmussen, Dyb, Heldal & Strøm, 2010). Arbeidet for å forhindre at ungdom faller ut av videregående skole har derfor fått høy prioritet, og flere satsinger er gjennomført. Erfaringene fra disse satsingene er blant annet at det kreves heterogene og fleksible støttenettverk for å imøtekomme ungdommers individuelle behov (Buland & Mathiesen, 2014). Arbeid med frafall i videregående skole er altså et godt eksempel på hvor viktig samarbeid mellom ulike organisasjoner er. Forskning viser at frafall er et resultat av en rekke heterogene faktorer, både i skolen og knyttet til elevenes liv utenfor skolen (Buland & Mathiesen, 2014; Havn, Buland, Finbak & Dahl, 2007; Orfield, 2004; Rumberger, 2011). Frafall har mange årsaker og det er derfor ikke mulig å finne en universalløsning (Buland & Mathiesen, 2014).

I forståelsen av frafall i videregående opplæring, har vi tidligere hatt nytte av begrepsparet fraværs- og nærværsfaktorer, hentet fra arbeidslivsforskningens arbeid

omkring årsaker til og forebygging av sykefravær. Begrepsparet ble i den sammenheng benyttet for å forklare hvorfor arbeidstakere under tilsynelatende like forhold, kan ha svært ulik grad av sykefravær (Aarvak, Rangnes & Brandth, 1980; Karasek Jr, 1979; Svarva, 1991). Oversatt til frafallspromatikk vil fraværsfaktorer være de umiddelbare grunnene elever har til å velge bort skolen. Tilsvarende vil nærværsfaktorer være de umiddelbare grunnene elever har for å velge å forbli i skolen. Kombinasjonen av fraværs- og nærværsfaktorer vil altså avgjøre om den enkelte elev velger å forlate opplæringen eller ikke. Fraværs- og også nærværsfaktorene finner vi både i skolen og i ungdommens liv for øvrig. I denne sammenhengen kan OT og NAV sitt felles mål sees som at de skal arbeide for at nærværsfaktorene blir sterkere enn fraværsfaktorene med det resultatet at elevene forblir i skolen.

Hovedutfordringen i arbeidet mot frafall og marginalisering blir dermed å påvirke rammene rundt individet, med kombinert systemrettet og individrettet arbeid. Man må bidra til at ungdommens situasjon utvikler seg fra å være preget av få/svake nærværsfaktorer og mange/sterke fraværsfaktorer, mot en virkelighet med få/svake fraværsfaktorer og tilsvarende mange/sterke nærværsfaktorer. Slik utvikler man situasjonen mot at frafall ikke lenger blir eneste alternative problemløsningsstrategi.

For å redusere frafallet i skolen med det mangfold av årsaksfaktorer som finnes, er man avhengig av fungerende støttenettverk der ulike aktører og ulike etater jobber sammen rundt barnet/ungdommen gjennom hele oppveksten. Å få til slike gode nettverk er en utfordring som følge av mange organisatoriske grensesnitt som har vist seg vanskelig å håndtere (Nou, 2015:2). Aktører som har en rolle i et effektivt, langsiktig arbeid mot frafall er den videregående skolen, grunnskolen, barnehagen, OT, PPT, BUP, NAV, Politiet, Barnevern, Bufetat, kommunene og fylkeskommunene, private bedrifter osv. Alle disse aktørene kan og bør spille en rolle i arbeidet mot frafall. Noen steder ser man at dette lar seg realisere, andre steder er det mer utfordrende å få til god samhandling rundt tiltak rettet mot forebygging og oppfølging av marginaliserte barn og unge. Samarbeidet mellom NAV og OT/skolen er altså bare ett ledd i det store nettverket som arbeid mot frafall krever.

1.2 Samarbeid mellom NAV og fylkeskommunen

Et av de mer sentrale grensnittene i arbeidet med frafall i videregående skole, handler om grenseflaten mellom NAV og fylkeskommunen. På ulike måter vil disse to organisasjonene måtte forholde seg til ungdom som står i fare for, eller har droppet ut, av videregående skole. Målgruppen for begge parters arbeid er den samme, og arbeidet er i mange tilfeller overlappende. Grensegangen mellom NAV og OT kan oppleves som uklar, og ungdom som faller fra i videregående skole, vil i mange tilfeller havne innenfor NAV sin målgruppe.

Formålet med OT er å sørge for at all ungdom i målgruppen får tilbud om opplæring, arbeid, andre kompetansehevende tiltak eller en kombinasjon av disse (Forskrift til Opplæringslova §13-1). Målgruppen er ungdom mellom 15 og 21 år som har avsluttet grunnskolen og som verken er i videregående opplæring eller i arbeid. OT har en målgruppe på om lag 20 000 ungdommer, og knapt 200 årsverk til å sørge for en

koordinert oppfølging av disse. OT er avhengig av å arbeide på systemnivå, ved blant annet å koordinere innsatsen fra ulike etater og hjelpeinstanser.

Hovedmålene til NAV er blant annet å få flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad, bidra til et velfungerende arbeidsmarked, yte rett tjeneste og stønad til rett tid og dermed yte god service tilpasset brukerens forutsetninger og behov. Dette i tillegg til å utvikle en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning¹. NAV består av den statlige Arbeids- og velferdsetaten (herunder Arbeids- og velferdsdirektoratet) og de delene av kommunenes sosialtjenester som inngår i de felles lokale kontorene. NAV har altså både et nasjonalt, et fylkeskommunalt og et lokalt/kommunalt nivå².

NAV skal bidra aktivt i samarbeid med fylkeskommunens oppfølgingstjeneste for å øke gjennomføringen i videregående opplæring. NAV-kontorenes rolle er å bistå fylkeskommunen med råd og veiledning om arbeidsmarkedet og, i samarbeid med OT, bidra med tilbud om arbeidsrettede tiltak overfor ungdom som ikke fortsetter opplæring gjennom fylkeskommunalt tilrettelagt tilbud og som står uten arbeid eller skole. NAV skal bruke oppsøkende arbeid hos særlig vanskeligstilt ungdom og tiltak og virkemidler skal tilpasses den enkelte ungdoms behov.

1.3 Den sentrale samarbeidsavtalen fra 2007

Flere offentlige dokumenter og studier peker på behovet for å styrke samarbeidet mellom NAV og OT/skolen på området frafallsforebygging og oppfølging. St.Meld.Nr.9 (2006-2007) «Arbeid, velferd og inkludering» og St.Meld.Nr.16 (2006-2007) «... og ingen sto igjen», legger begge vekt på behovet for å styrke samarbeid mellom arbeids- og velferdssektoren og utdanningssektoren. I tillegg legges det vekt på behovet for å samordne virkemidler slik at voksne og ungdom som trenger bistand fra begge sektorene skal få målrettet oppfølging.

Med bakgrunn i dette inngikk i 2007 Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) og KS, Kommunesektorens organisasjon, en sentral samarbeidsavtale for å styrke samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten (NAV) og utdanningsmyndigheter i kommuner og fylker. Formålet med avtalen var «å få flere i arbeid eller utdanning gjennom effektiv samordning av partenes samlede virkemidler» (Buland, Bungum, Tønseth & Mathiesen, 2010). Gjennom avtalen ble det forventet at man lokalt inngikk fylkesvise samarbeidsavtaler mellom NAV fylkesledd og fylkeskommunene. Disse fylkesvise samarbeidsavtalene kunne også involvere andre avtalepartnere der hvor det var hensiktsmessig.

I den sentrale avtalen ble følgende områder nevnt som aktuelle samarbeidstiltak: styrket karriereveiledning når det gjelder arbeidsmarked/ utdanning, realkompetansevurdering, opplæring i grunnleggende ferdigheter og videregående opplæring med praksisnær tilrettelegging. Bedre samordning av etatenes virkemidler skulle blant annet

1 <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Fakta+om+NAV/kva-er-nav>

2 For en oversikt over NAVs organisering, se f.eks.

<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Fakta+om+NAV/organisering-av-nav>

føre til at brukere med svak utdanning/ikke fullført videregående opplæring fikk bedret sine muligheter til varig arbeid.

Evalueringen av implementeringen av den sentrale samarbeidsavtalen fulgte utviklingen i seks fylker fra slutten av 2008 til utgangen av 2009 (Buland et al., 2010). Evalueringen konkluderte med at man i denne perioden i alle fylkene fikk på plass lokale avtaler om samarbeid mellom NAV og fylkeskommunene på feltet utdanning. Man nådde dermed målsettingen for implementering av avtalen: at alle NAV fylkesledd skulle ha inngått avtale med fylkeskommunene. Evalueringen viste også at fylkesvise avtaler førte til mer intensivt og systematisert samarbeid mellom partene enn det som tidligere var tilfelle. Det var imidlertid betydelig variasjon mellom fylkene med hensyn til omfanget av samarbeidet, noe som i stor grad sammenfalt med andel samarbeid før avtalen ble inngått. Det meste av samarbeidet konsentrerte seg om de områdene der man allerede hadde samarbeid, primært OT og arbeidet med partnerskap for karriererådgivning/karrieresenter. Evalueringen viste at det ennå var betydelig gevinst å hente på å utvikle samarbeidsformer og -arenaer ytterligere. Evalueringen viste også at avtalene bidro til økt samordnet bruk av virkemidler, men også her fant man betydelig variasjon mellom fylkene, dels avhengig av hvor langt man tidligere var kommet i samordningen.

Evaluering konkluderte altså med at de fylkesvise avtalene førte til intensivert og systematisert samarbeid mellom NAV og OT og økt samordning i bruk av virkemidler mellom samarbeidspartene. Samtidig understreket den utfordringene med at to ulike etater skulle samarbeide om å nå et felles mål. Samarbeidet ble utfordret gjennom ulike organisering, målgrupper, måldefinisjoner, tradisjoner, regelverk, kultur og «stammespråk». En senere kartlegging og evaluering av skolens rådgiving og OT (Buland et al., 2011) bekrefter at samarbeid på tvers av etatene fortsatt er en utfordring, særlig i forbindelse med å finne gode og helhetlige tilbud til ungdom som ikke vil eller kan være i videregående opplæring.

Til slutt viste evalueringen av samarbeidsavtalen at det fortsatt var et uutnyttet potensial for bedre samkjøring og for bedre resultatoppgjør mellom NAV og fylkeskommunene. Det ble derfor anbefalt at det både lokalt og sentralt ble tatt grep for å opprettholde trykket i arbeidet med utvikling av konkret samarbeid. Særlig viktig var det å få etablert gode samarbeidsarenaer, der videre samarbeid kunne få lov til å utvikle seg, ta en gjennomgang av partenes regelverk med tanke på større grad av harmonisering i arbeidet med felles målgrupper og arbeidsområder, og fortsette erfaringsspredning og arbeid med forankring på ulike nivå.

1.4 Leserveiledning

Kapittel 2 tar for seg det teoretiske rammeverket for analysene våre. I kapittel 3 kommer en gjennomgang av metode og datainnsamling. I kapittel 4 blir resultatene presentert, først i en tabell, så i en fyldig beskrivelse i utdypende avsnitt, og til slutt i en oppsummering. I kapittel 5 drøfter vi resultatene og i kapittel 6 kommer vi med en avslutning og anbefalinger.

Vi bruker begrepet «målgruppen» når vi omtaler personer som står i fare for å avbryte, eller har avbrutt skole og opplæring. Når vi benytter begrepet «brukere», omhandler dette ungdom som får tiltak fra NAV. «Elever» henspiller på de unge mens de går på skole, mens unge og ungdom bruker vi når vi omtaler aldersgruppen generelt.

Vi bruker også ulike begreper for å kategorisere våre informanter. Dette fordi de har både ulike arbeidsgivere, stillinger og mandat. I hovedsak deler vi våre informanter inn i to hovedgrupper, dette er "NAV-ansatte" og "ansatte i fylkeskommunen". Generelt vil begrepet fylkeskommunen referere til samtlige stillinger tilknyttet fylkeskommunen, både administrasjon, lærere/ledelse i videregående skoler og Oppfølgingstjenesten (OT). Der det er nyttig (og forsvarlig med tanke på anonymitet) vil vi presisere hvilken av disse stillingene i fylkeskommunen informantene tilhører.

2. Teori - Organisatorisk samarbeid

I denne teorigjennomgangen vil vi beskrive ny-institusjonalistisk perspektiv på endring i organisasjoner, barrierer og avstander mellom organisasjoner og teori om samskapt læring og aktørnettverk.

2.1 Institusjoner liker ikke endring

I en institusjonalistisk forståelse av utforming og iverksetting av politikk, vil formen på de institusjoner som iverksetter politikken være svært viktig for den praksis som blir resultatet av et vedtak som for eksempel en samarbeidsavtale. Organisasjoner kan ha en form som favoriserer enkelte resultater, som umuliggjør andre resultater, og som kan gi enkelte interessegrupper mer innflytelse over det som blir resultatet enn andre (se f.eks. Dye (1975) og Sætren (1983)). Man må ut fra en institusjonalistisk forståelse forvente at disse organisasjonenes form og innarbeidede praksis i stor grad vil være med på å forme det tiltak som iverksettes (Olsen & March, 1989). Et slikt systemperspektiv legger vekt på at forandring tar tid. En har etablerte rutiner, institusjoner og strukturer, og disse vil legge sterke bindinger på det som skjer. De organer som implementerer et tiltak, vil følge de rutiner de alltid har fulgt. Reformen handler om utvikling i små skritt, mer enn om brå og store endringer. Søker man å endre *alt* på en gang, i en stor, revolusjonerende omstilling, risikerer man tvert imot å skape så mye motstand, og uforutsette resultater, at det blir et hinder for måloppnåelsen (Hellesnes, 2010).

Brunsson og Olsen (1993) gjennomgår en rekke empiriske studier av forsøk på å gjennomføre administrative reformer i private og offentlige organisasjoner. De mener at organisasjoner må forstås som institusjoner, og deres adferd er styrt av rutiner, stabile verdier, interesser, holdninger, forventninger og ressurser (Brunsson & Olsen, 1993, s. 4). Stabilitet og motstand mot forsøk på endring er et av den institusjonaliserte organisasjonens sentrale kjennetegn. Organisasjoners innebygde treghet framstilles ofte som et sentralt problem i studiet av implementering av politiske tiltak. Større, mer omfattende endringer lar seg vanskelig gjennomføre og/eller styre. Institusjoner vil tendere mot å arbeide videre på den måten de alltid har arbeidet, på den måten som oppleves å ha gitt resultater. «Det finnes ikke den reform som ikke kan tilpasses mine undervisningsmetoder», er et spøkefullt uttrykk for dette, hentet fra skolen. Først når utfordringene med måloppnåelse er så store at de ikke lar seg overse, når krisen er et faktum, vil endring i arbeidsformer tvinge seg frem. Det vi i dette prosjektet møter er flere organisasjoner (NAV, OT, videregående skole, fylkeskommuner osv.) som alle har sine etablerte arbeidsformer, tradisjoner og virkelighetsforståelser, og som derfor kan ha svært vanskelig for å samarbeide, utvikle felles forståelser og å endre egne praksiser.

I ny-institusjonalistiske forståelser av institusjoners endring, framgår det at man i store organisasjoner ser en tendens til at man faller tilbake til tradisjonelle arbeidsmåter og forståelser, så lenge man ikke er omforent i synet på at de nye arbeidsmåtene gir bedre resultater. I en aktør-nettverksforståelse, handler dette om å bygge og vedlikeholde robuste nettverk av nødvendige aktører, og skape de nødvendige, solide koblingene mellom aktører eller noder i nettverket (Fenwick & Edwards, 2010). Dette hindrer andre,

konkurrerende aktørnettverk i å bryte ut og etablere konkurrerende forståelser og praksiser. Det er koblingene mellom menneskelige, og ikke-menneskelige aktører eller aktanter som avgjør om man når målet. Saksbehandlere og ledere i to organisasjoner, politikere, samarbeidsavtaler, lovverk, fysiske møteplasser, læringsarenaer, konkrete tiltak, kommunikasjonskanaler, selvpoppfatning, virkelighetsoppfatning, målforståelse, elever og arbeidssøkende må alle kobles sammen på måter som realiserer gode samarbeidsrelasjoner, og økt måloppnåelse.

2.2 Interorganisatoriske avstander og barrierer

Å redusere frafall i norsk skole krever en god håndtering av prosesser på tvers av flere organisasjoner. Teorier om interorganisatorisk kompleksitet omhandler ulike dimensjoner ved samarbeid mellom organisasjoner, og det som gjør slikt samarbeid utfordrende (Maznevski, Steger & Amann, 2007; Pfeffer & Salancik, 2003; Steger, Amann & Maznevski, 2007). Samarbeidsutfordringer kan oppstå av ulike grunner og skape avstand i den tverrorganisatoriske oppgaveløsningen. Interorganisatorisk kompleksitet oppstår når flere selvstendige organisasjoner er involvert i utvikling og leveranse av produkter eller tjenester, og hvor det eksisterer en gjensidig avhengighet mellom de involverte partenes roller. Sentrale deler av problemområdet er et mangfold av målsettinger, samt stadige endringer som f.eks. krav og forventninger som må imøtekommes. Innenfor utdanningssektoren er frafallsforebygging et godt eksempel på en slik tverrorganisering hvor den gjensidige avhengigheten er stor mellom faglærere, rådgivere, virksomheter som tilbyr praksisplasser, opplæringskontor, OT og NAV.

Når flere organisasjoner eller etater skal samarbeide om en oppgave, kan det oppstå ulike typer misforståelser. Enhver organisasjon har sin egen forståelse av hvordan virkeligheten henger sammen og hva som fører til ønskede resultater. Medarbeidere i offentlig administrasjon må utvikle en forståelse av hvordan de kan operere innenfor interorganisatorisk kompleks samarbeid, heller enn å håpe på at slike utfordringer kan bli unngått (O'toole, 2003). Å lykkes i et interorganisatorisk nettverk krever effektiv informasjonsutveksling og at man kalibrerer ulike ressurser og kunnskap. Samarbeidsutfordringer kan være knyttet til geografiske-, kognitive-, organisatoriske- og strukturelle distanser mellom organisasjonene.

Geografisk distanse omhandler det at organisasjoner kan befinne seg på ulike lokasjoner og at dette legger begrensninger på hvordan koordinering og kommunikasjonsprosesser kan foregå (jfr. (Cramton, 2001; Hinds & Kiesler, 2002; Hinds & Mcgrath, 2006). *Kognitiv distanse* kan oppstå både som følge av ulikhet i kunnskapsdomener (dvs. at aktørene har kunnskap om ulike emner) og ulik kunnskapsdybde om samme emne (Parjanen, Harmaakorp & Frantsi, 2010; Petruzzelli, Albino & Carbonara, 2007). Kunnskap og forståelse er kontekstavhengig (Noteboom, 2008), og ulikhet i måter mennesker opplever, tolker, forstår og evaluerer situasjoner (Wuyts, Colombo, Dutta & Noteboom, 2005) kan oppstå som følge av ulikhet både i organisatorisk tilhørighet og profesjonstilknytninger. *Organisatorisk distanse* beskriver forskjeller mellom de som samarbeider når det gjelder organisasjonsstruktur, størrelse, beslutningsprosesser, og ansvarsforhold. Mangel på tverrgående koordinering representerer ofte store utfordringer i offentlig sektor (Carstensen & Bason, 2012). *Strukturell distanse*

omhandler mulig asymmetri og maktforskjeller. Samarbeidende aktører representerer ofte interesser med ulike formål og krav. Dette betyr at koordineringsutfordringer oppstår på grunn av at aktørene har ulike (og til tider motstridende) hensikter, mandater, ansvarsområder, målkrav, insentiver og ikke minst konkurrerer de om begrensede ressurser (Singh & Prakash, 2010).

Interorganisatorisk kompleksitet som et teoretisk utgangspunkt for å se på samarbeidet mellom organisasjoner, retter fokuset mot ulikhetene mellom organisasjonene og utfordringen knyttet til å utvikle en omforent problemforståelse. Det bidrar til en felles forståelse for hva som er hvilken organisasjon sitt ansvar, hvordan de ulike organisasjonene har ulike roller i en prosess med å følge opp en elev som er på vei ut av videregående skole osv. Manglede avklaringer av denne typen spørsmål kan føre til at elever ikke opplever å få den oppfølgingen de trenger, eller at de ulike aktørene tror at andre tar seg av noe uten at de gjør det. Disse avstandene er først og fremst på det organisatoriske planet. I tillegg kan medarbeiderne også oppleve ulike former for mer personlige barrierer mot endring.

Dalin (1995) har utviklet en teori om barrierer i utvikling- og implementeringsøyemed som er relevant for å belyse det som skjer (eller ikke skjer) i samarbeidet mellom NAV og videregående skole. Dette er barrierer enkeltmennesker, grupper eller organisasjoner opplever i forbindelse med implementering av endringer. Barrierene deles inn i fire kategorier: verdi-barrierer, makt-barrierer, praktiske barrierer og psykologiske barrierer. Disse kategoriene søker å beskrive hva som ligger til grunn for de barrierer man kan støte på i endringsprosesser. *Verdi-barrierer* oppstår når den ønskede endringen ikke står i samsvar med allerede eksisterende verdier, normer, kultur eller tradisjoner. En *makt-barriere* kan inntre når personer eller grupper mister makt som et resultat av de ønskede endringene. *Praktiske barrierer* er en samlebetegnelse på de praktiske utfordringene som endringene medfører, utfordringer som oppleves som så betydelige (eller så mange) at de kan kategoriseres som en barriere. *Psykologiske barrierer* gir seg utslag i at noen motsetter seg endringer uten at det finnes et motstridende verdigrunnlag, refordeling av makt eller særlig praktiske vansker (Skogen, 2006). Teorier om barrierer gir et nyttig perspektiv på hva som hindrer endring av praksis på et mer individuelt nivå når organisasjoner skal samarbeide.

2.3 Samskapt læring og aktørnettverk

Forestillingen om endring som en lineær prosess, der et vedtak iverksettes eller implementeres ned gjennom en organisasjon og resulterer i endret praksis på «bakkenivå», i arbeidet med organisasjonenes konkrete målgruppe, har klare svakheter. Det rasjonelle planleggings-paradigmet har sine klare begrensinger. Det finnes imidlertid flere alternativer til denne tenkingen. Her vil vi, som bakteppe for vår videre analyse, kort presentere to: (1) En samskapt lærings-modell, og (2) det vi vil kalle et aktørnettverksperspektiv. Felles for de to, er at de tar utgangspunkt i at endring i kunnskapsorganisasjoner krever mer enn planlegging, vedtak og instruks.

I et samskapt læringsperspektiv (Klev & Levin, 2009), vil organisasjonsendring forstås som en kollektiv læringsprosess. Endring er planlagt, men planlegging betyr ikke styring og kontroll på vei mot forutsette og forhåndsprogrammerte resultater. Man vet ikke i

detalj hva resultatet av den planlagte endringen vil bli, selv om det overordnede målet er gitt. Planlegging betyr mer en tilrettelegging av prosesser for læring og utvikling, man legger til rette for arbeidsformer og aktiviteter. Planleggingen ligger slik sett i tilretteleggingen, men resultatene avhenger i stor grad av prosessens forløp. Modellen innebærer altså en kontinuerlig utvikling av tiltak, mer enn en implementering av ferdigutviklede tiltak.

En slik prosess kan beskrives i tre faser. I *initieringsfasen* avklarer deltakerne problemet man søker å møte. I *oppstartsfasen* er det blant annet viktig å legge grunnlaget for videre læring, og å finne oppgaver som gir erfaring med at aktiviteten bidrar til positiv utvikling. Den tredje fasen i utviklingsprosessen er den kontinuerlige *læringsspiralen*, der de konkrete erfaringene, de konkrete løsningene på løpende utfordringer gir opphav til kollektive refleksjonsprosesser, som igjen utvikler ny innsikt og nye tiltak.

En supplerende tilnærming til denne samskapt lærings-modellen, kan være å se implementering primært som en prosess som handler om overbevisning. Kunnskapsorganisasjoner endres langt mer effektivt gjennom ledelse enn gjennom styring (Irgens, 2016), og aktører som deler et virkelighetsbilde, lar seg lettere lede.

Et teoretisk utgangspunkt for å forstå dette, kan være det som ofte kalles en aktør-nettverks-tilnærming til forståelse av endringsprosesser (se f.eks. Latour (1987) eller Bijker (1987)). Denne gruppen av teorier er i utgangspunktet utformet innenfor samfunnsvitenskapelige studier av teknologi og vitenskap, men også benyttet i studier av forming og implementering av offentlig politikk (se f.eks. Buland (1996)), blant annet innen skoleutvikling (Fenwick og Edwards, 2010).

Disse teoriene forklarer endring som et resultat av aktørers bygging av heterogene aktørnettverk rundt scenarier. *Scenarier* er framstillinger av hvordan man ved å bruke ulike virkemidler kan nå et bestemt felles mål. Ved å overbevise involverte aktører om at et scenario eller virkelighetsbilde er det ønskede, bygges nettverk som omfatter både tradisjonelle menneskelige aktører, og det Latour (1987) omtaler som ikke-menneskelige aktører eller aktanter. Knyttet til samarbeidet NAV og OT/fylkeskommune kan slike aktanter eksempelvis være skriftlige samarbeidsavtaler, lover, forskrifter, rettleidninger, strategiplaner, arbeidsplaner, forskningsrapporter fra fagfeltet eller faste møteplasser. Menneskelige komponenter i nettverkene vil eksempelvis være politikere på ulike nivå, administrative ledere i NAV og skole, ansatte på ulike nivå, skoleledere og lærere, forskere, ansatte i departementer og direktorater eller skoleeiere. Disse aktørene innlemmes i nettverk hvor roller og oppgaver fordeles og en felles virkelighetsforståelse utvikles.

Konstruksjonen av aktørnettverk innebærer altså ulike metoder (Callon, Rip & Law, 1986): (1) Definerer av aktørenes roller og fordeling av disse rollene, (2) Utvikling av et scenario for arbeidet, altså en beskrivelse av den tilstand man ønsker å nå og veien man må gå for å komme dit, og (3) De ulike strategier som er nødvendige for at en aktør-gruppe skal gjøre seg uunnværlig for andre gjennom etablering av obligatoriske passeringpunkter, som må passeres dersom et ønskelig resultat, en "ønsket framtid", skal kunne oppnås.

Skal et prosjekt kunne gjennomføres eller et tiltak implementeres, er mobilisering gjennom utvikling av felles virkelighetsoppfatning et nødvendig grep. Ulike aktørers interesser må på forskjellige måter knyttes til de scenarier som er utviklet av nettverksbyggerne (eller det som i en samskapt læringsmodell betegnes som «pådriverne» (Klev & Levin, 2009, s. 72-73)). Tilstrekkelig mange deltakere må overbevises om at det er den veien man skal gå, at den skisserte utvikling av organisasjonen er den ønskelige, den som svarer best til ulike interessenters behov.

Scenariene er altså bilder av en ønsket framtid og hvordan man skal nå dit. I sammenheng med samarbeid NAV/OT viser scenariene hvordan dette er en nødvendig og god vei mot det som er alle de involverte aktørers og samfunnets mål; høyere grad av gjennomstrømming i skole og opplæring, mindre utgifter knyttet til arbeidsmarkedstiltak, høyere livskvalitet for flere, og altså reduserte samfunnsmessige kostnader på lengre sikt.

Her er det også viktig å huske at det kan eksistere parallelle, konkurrerende, virkelighetsforståelser eller scenarier. Både i skole/OT og i NAV kan det finnes aktører som ikke ser det samme behovet for tett samarbeid, eller ser helt andre måter å realisere dette på. Scenarier eksisterer altså ikke alene, men må hele tiden konkurrere med alternative scenarier og konkurrerende forståelse, der andre veier til målet er sterkere eller tydeligere. Noen vil oppleve at deres tradisjonelle måte å arbeide på er tilstrekkelig for å nå organisasjonens mål, og derfor være tilbakeholden med å akseptere nye modeller for samhandling. Man har altså et annet scenario. Først når samarbeid på alle nivåer har blitt et obligatorisk passeringpunkt på veien mot begge etaters mål, og oppleves som uunngåelig og en naturlig del av begge etaters virksomhet, vil man kunne si at samhandlingsmodellen er implementert i full bredde. Dette handler også om gode fortellinger, som overbeviser flere om at dette er veiene å følge. Man må hele tiden arbeide med de gode narrativene for hvordan endring kan skje og hvilke mål man vil nå (Czarniawska, 1997). Fortellingene står sentralt i arbeidet, man kan overbevise gjennom fortellinger knyttet til konkret virkelighet (Hatling, 2001)

3. Metode

I dette prosjektet ble kvalitativ metode brukt for å undersøke samarbeidet mellom NAV og utdanningssektoren. Vi har gjennomført personlige- og gruppeintervjuer i seks fylker.

De seks fylkene som ble undersøkt var de samme som deltok i evalueringen av implementeringen av den sentrale samarbeidsavtalen i 2010. Dette var Aust-Agder, Hordaland, Nord-Trøndelag, Oppland, Telemark og Troms. Disse ble valgt fordi vi allerede har godt kjennskap til samarbeidet mellom NAV og fylkeskommune der, og fordi vi da kunne bygge videre kunnskapen fra prosjektet vi gjennomførte i 2010.

Hensikten med intervjuene var å beskrive og analysere virkeligheten forstått og opplevd av de involverte aktørene (Thagaard, 1998; Wibeck, 2000). Formålet var å framskaffe en fylldig informasjon om hvordan aktører på ulike nivå oppfatter de ulike temaene for undersøkelsen. Datas meningsinnhold, ikke utbredelsen av tendenser, er sentralt.

Første steg i datainnsamlingen besto av telefonsamtaler med ledelse i fylkeskommunene og i NAV i hvert av de seks fylkene for å få en kartlegging av samarbeidene, og å få innspill til hvem som kunne være naturlige informanter. I utgangspunktet la vi opp til ett gruppeintervju med representanter for NAV som var involvert i det lokale samarbeidet og ett gruppeintervju med representanter for fylkeskommunen i det lokale samarbeidet. Da vi tok kontakt med fylkene viste det seg at flere av dem opplevde at det var unaturlig å intervjues hver for seg.

I alle fylkene har vi snakket med aktører som var involvert i både sentralt og lokalt samarbeid. I NAV snakket vi med ansatte på fylkesnivå og kommunalt nivå. I tre fylker intervjuet vi NAV og fylkeskommunen i samme intervju. I tre fylker intervjuet vi NAV og fylkeskommunen hver for seg. I ett fylke gjennomførte vi i tillegg to personlige intervjuer, av praktiske årsaker. I fem av fylkene var OT representert i intervjuene. Intervjuene var lagt opp som semi-strukturerte intervjuer med en intervjuguide (se vedlegg 8.1), men informantene fikk i stor grad snakke om det som opptok dem. Perspektiver fra teoriene om interorganisatoriske avstander og barrierer ble tatt med i intervjuguiden. Lyden fra intervjuene ble tatt opp og transkribert til tekst. Til sammen har vi gjennomført 12 intervjuer med en varighet på mellom 45 minutter og 2 timer. Antall informanter i hvert intervju varierte mellom en og fem personer, og til sammen intervjuet vi 39 personer.

Teksten ble innledningsvis analysert ved å legge inn meningsbærende setninger i MS Excel og tilordne dem kategorier. Gjennom en grounded theory-tilnærming (se f.eks. Postholm, 2010, s. 87) har vi forsøkt å la kategoriene i analysen vokse ut av empirien. Selv om det selvsagt ikke er mulig å legge alle våre forforståelser til side, har vi i størst mulig grad søkt å bygge kategoriene på våre informanternes fortellinger, i dialog med vårt teoretiske utgangspunkt.

De fire forskerne delte i denne fasen intervjuene mellom seg, men foretok en kvalitetssikring slik at alle intervjuene ble gjennomgått av to forskere. Kategoriene dannet sammen funnenes temaer og sitater fra hvert intervju ble tilordnet kategoriene.

Prosjektet er meldt inn til og godkjent av NSD.

4. Resultater - Gode grep og barrierer

Problemstillingen til denne studien er: «Hva er gode modeller og gode grep for samarbeid mellom NAV og fylkeskommunen for å hindre frafall og for å følge opp elever som har falt ut av videregående skole?». I dette kapittelet vil resultatene fra prosjektet bli presentert. Vi har valgt å presentere resultatene i en tabell helt i starten av kapittelet. Tabellen viser hvor man kan lese mer om de ulike funnene. I avsnittene 4.1 – 4.5 kommer en fyldig beskrivelse av resultatene. Her har vi tatt med mange sitater, dette fordi leserne slik kan gjøre seg egne tolkninger utover våre. Vi mener også det vil ha en nytte for NAV og fylkeskommunen å kunne lese sitatene fra intervjuene direkte. Etter den fyldige beskrivelsen av resultatene kommer en kortere oppsummering av resultatene i avsnitt 4.6.

Som sagt viste vår analyse at organisatoriske modeller ikke var det avgjørende for våre informanter når de snakket om etablering av godt samarbeid. En ansatt i fylkeskommunen uttrykte det slik:

... det er mange måter å gjøre det på, og det vi vil se er om vi kan bli enige om en felles eller noen felles modeller for hvordan vi gjør det. Ikke ment som en tvang men som en hjelp til de som jobber med ungdommen, at det er lett å ta i bruk. Ja. Men det er mange måter å gjøre det på.

Å beskrive konkrete «modeller» for arbeidet, var imidlertid noe informantene i svært liten grad gjorde. I vår metodiske tilnærming var det sentralt å følge informantenes fortellinger, og ikke presse disse inn i vår for forståelse. Modellaspektet ble derfor ikke sentralt i vår analyse. Vi mener at det viktige handler om arbeidsmåte og gode grep.

I følge dataene våre kan de gode grepene for og barrierene/interorganisatoriske avstander mot godt samarbeid deles inn i fem overskrifter:

- Når to organisasjoner møtes
- Å arbeide sammen
- Samarbeidsrelasjoner og personlige egenskaper
- Utvikling av felles forståelse
- Endring i organisasjoner

Tabell 1 oppsummerer resultatene fra hvert av disse områdene, og beskriver gode grep og barrierer slik de kom frem av informantene. I tabellen er det vist til hvilket avsnitt som utdyper resultatet i kolonnen til venstre. Temaene oppsummeres kort i avsnitt 4.6, s. 46.

Tabell 1. Oversikt over resultatene

Avsn.	Område	Gode Grep	Barrierer/ interorg. avstander
4.1 Når to organisasjoner møtes			
4.1.1	Samarbeids-avtalen	Er kort og konsis, videreutvikles og revideres underveis og er ikke begrensende på samarbeidet.	Negativ holdning eller skepsis til formalisering
4.1.2	Ansvar og mandat	Avklaring ovenfor hverandre som har ansvar for ungdommene til hvilke tidspunkt. Dette bidrar til bedre forståelse av hverandre og muligheter for å strekke seg ut over eget mandat og ansvar.	Mangel på klarhet i retningslinjer og ansvar.
4.1.3	Organisatoriske tilpasninger	Tilpasse seg hverandres geografiske nedslagsfelt, og ha faste kontaktpersoner i samarbeidet.	Forvaltningsnivåene – varierende kommuneøkonomi. NAV's to-eiermodell.
4.2 Å arbeide sammen			
4.2.1	Samarbeids-møter	Både operative møter rundt enkeltsaker og møter på ledelsesnivå for å skape forankring er viktig. Når en sitter sammen blir en kjent, lærer av hverandre og skaper god problemløsning i fellesskap.	Geografisk distanse når samarbeidspartene sitter langt borte fra hverandre.
4.2.2	Samarbeids-tiltak og -prosjekter	Fellesprosjekter og tiltak skaper engasjement og avler mer samarbeid.	Prosjekter kan virke hemmende dersom en har lite mulighet til å tilpasse underveis.
4.3 Samarbeidsrelasjoner og personlige egenskaper			
4.3.1	Samarbeids-relasjoner	Utvikles over tid, en må jobbe frem gode, stabile samarbeidsrelasjoner, hvor en har tillit til hverandre og forventninger til hverandre er avklart.	Å ikke ha felleskontor/møteplasser for operativt samarbeid regelmessig gjør det vanskelig å bli trygge på hverandre.
4.3.2	Personlige egenskaper	Anerkjenne at personlig egnethet i møte med ungdommen er viktig for hvorvidt man klarer å lykkes med oppfølgingen av den enkelte ungdom. Engasjement og raushet er, sammen med erfaring, viktig.	Krevende å jobbe med unge, engasjementet kan avta.

Tabellen fortsetter på neste side

4.4 Utvikling av felles forståelse			
4.4.1	Felles mål- og problem-forståelse	Jobbe aktivt for å utvikle en felles forståelse av målsettinger, målgruppen og organisasjonenes mandat på alle nivåer i organisasjonene. Organisasjonene må klargjøre sin egen rolle ovenfor samarbeidspartene.	Ulikt definerte målgrupper Ulikt mandat/arbeidsområde
4.4.2	Kunnskap om hverandre	Ha kompetanseheving i fellesskap, både med fokus på fagutvikling og å lære om hverandre.	Manglende/feil kunnskap om hverandre
4.4.3	Felles språk	Utvikle et felles språk rundt målgruppen og oppfølgingsarbeidet	Utbredt bruk av «stammespråk» og ulike fagspråk
4.5 Endring i organisasjoner			
4.5	Endring i organisasjoner	Oppmuntre medarbeidere til å være endrings- og samarbeidsvillige for bedre måloppnåelse	Treghet i komplekse organisasjoner. Lav endringsvillighet

Når vi i det følgende bruker sitater i gjennomgangen av temaene blir det referert hvem som er arbeidsgiveren til den som siteres. Vi skiller mellom leder-nivå og operativt nivå, og for fylkeskommunen skriver vi da henholdsvis ansatt i «fylkeskommunen» og «Ansatt i OT». Når vi eksempelvis skriver at «OT/NAV forteller at..» er det alltid deltakerne i intervjuene (de ansatte) vi viser til, ikke OT/NAV som organisasjon. Vi har valgt å beskrive barrierer og gode grep sammen under hvert tema. Dette for å unngå for mye gjentakelse, fordi de som oftest blir beskrevet i samme sammenheng, og er unaturlige å skille fra hverandre.

4.1 Når to organisasjoner møtes

4.1.1 Samarbeidsavtalen

Den sentrale samarbeidsavtalen mellom fylkeskommunen og NAV har i varierende grad vært viktig for etablering og utforming av samarbeidet. I noen fylker er avtalen mer sovende enn noe aktørene forholder seg aktivt til. Særlig i ett av fylkene blir samarbeidsavtalen fremhevet som deres sentrale gode grep for å få formelle rammer rundt samarbeidet mellom de to organisasjonene. Den er tydelig en levende avtale, som faktisk blir brukt i det daglige arbeidet. Ledere fra både NAV, OT, fylkeskommune og fagopplæring har sittet i en gruppe som besørger avtalen. Den er altså forankret høyt opp i de to organisasjonene. Avtalen er i stadig utvikling, og ved vårt besøk var de i gang med en revidering som skulle gjelde fra 2017. Om den gjeldende avtale forteller OT at:

Den har vært veldig konkret, og beskrevet godt hvem som har ansvar for hva, og avklart ting. (...) Vi synes jo vi har en god samarbeidsavtale da. Og det tror jeg, at den er mer levende. Den er ikke veldig lang. Veldig sånn «to the point», hva vi skal gjøre.

At samarbeidsavtalen har vært kort og konsis fremheves av både NAV og OT som en av de viktigste grunnene til at den har fungert godt som et fundament for samhandling, og blir en «levende» avtale. På spørsmål om hva graden av formalisering av avtalen har betydd forteller NAV:

Jeg tror det betyr ganske mye. I hvert fall sånn er mitt inntrykk at de som jobber med ungdom, de er veldig godt kjent med avtalen (...) [Avtalen] er dermed fundamentet for all samhandling på et eller annet vis, og for samlingene vi har hatt. (...) Så jeg tror det at det er veldig, veldig mye bra som har skjedd etter at vi fikk den samarbeidsavtalen.

Både NAV og OT er helt samstemte i sine positive vurderinger av avtalen i dette fylket. OT forteller at:

Det er jo det vi opplever, at jo bedre avtalene er, jo bedre fungerer [samarbeidet]. (...) Det er veldig godt å ha den samarbeidsavtalen og støtte seg til. Veldig. Den tar vi ofte frem og påpeker at det er min og hva er din [oppgave].

En av kvalitetene ved avtalen er beskrivelsen av hvem som har ansvar for hva og at avtalen faktisk er så konkret at det går an å ta den fram og avklare diskusjoner om ansvar fortløpende når man får inn nye ungdommer som trenger oppfølging. Et annet punkt som blir fremhevet er hvordan avtalen også «oppfordrer til lokale insentiv for samarbeid som strekker seg lengre enn det avtalen legger opp til» som OT forklarer det. NAV utdyper dette poenget:

Så er det jo bygd inn i avtalen at man skal på en måte søke samarbeid langt ut over avtalegrensen. (...) Avtalen har ikke noen begrensninger for hvordan vi arbeider.

Ut fra dette forstår vi at kvaliteten ved avtalen, slik aktørene beskriver det er at den er tydelig på hvem som har ansvar for hva, samtidig som den ikke skal virke begrensende på de lokale samarbeidene og behovene som oppstår underveis i samarbeidsprosessene.

For noen er det viktig å poengtere at samarbeidsavtalen har vært et dynamisk dokument, noe som har endret seg over tid. Som grunnmur har dette vært viktig, en formell forankring, men etter hvert har avtalene noen steder blitt mindre synlig. Dette er jo også ønskelig, avtalene vil forsvinne bak faktisk samarbeid, antyder noen. Men avtaler i seg selv har liten verdi, hvis man ikke følger opp med den viktige relasjonsbyggingen. En NAV-ansatt beskriver:

Jeg tror at nå løser ikke sånne samarbeidsavtaler alt, men det at du har en grunnmur som basis, og så må du jobbe med kulturene og finne løsningene i den enkelte kommune, men det er i hvert fall greit å ha noe forutsigbart.

I dette fylket blir likevel samarbeidsavtalen kun et utgangspunkt for samarbeid, mens det som blir fremhevet som virkelig betydningsfullt er hvordan de ansatte klarer å tenke

samarbeid i det daglige arbeidet de gjør. En NAV-ansatt forteller også at formaliseringen ikke er alt:

Men en tidligere kollega brukte å si det da, det var snakk om samarbeid og samarbeidsavtaler og sånn. 'Samarbeid er ikke noe du kan vedta; det er noe som foregår oppe i hode på folk' sa hun. Og det er veldig sant, altså.

Noen er også uttalt kritisk til å skulle utforme avtaler på sentralt hold og så implementere dem lokalt. Tvert imot argumenteres det for en bottom-up strategi, med utgangspunkt i det konkrete arbeidet man gjør. Dette kan så nedfelles i avtaler, om det er behov for det. Poenget er at man ikke ser nytten av forhåndsdefinerte mål som så etterspørres. Noen forbinder dette mest med byråkrati og kontroll, der resultater kommer i bakgrunnen til fordel for prosess og struktur, en NAV-ansatt forteller:

Disse byråkratene begynner å telle. Har dere laget samarbeidsavtale? Har dere møte? Hvor mange møter? Men innholdet, det er ingen som klarer å måle. Og vi starter med innholdet vi, og vi er heldige som har en person som kjenner skolen fra før, som har vært på OT mange år med ungdom og så bygger vi videre [på det].

Selv om de fleste likevel er svært positive til samarbeidsavtalen og dens betydning, legger OT heller ikke skjul på at det å samarbeide med ulike NAV-kontor kan være utfordrende og at «noen steder får vi det godt til, andre steder så er det vanskelig». Avtalen er et viktig grunnlag for samarbeidet, men lokale forhold påvirker selvsagt fremdeles hvordan man får til samarbeidet i praksis.

NAV forteller om hvordan arbeidet og bruken av avtalen har endret på partenes syn på sluttmålet for arbeidet. Det har vært en vridning mot mer fokus på forebyggende frafallsarbeid:

Vri det litt mer ut mot å hindre at de slutter. Og at samarbeidsavtalen også gir det preget. For ellers så har jo disse samarbeidsavtalene bare vært preget av at det handler om å ha gode tiltak for de som slutter. Men man ønsker jo egentlig å ha de beste tiltakene inn i skolen sånn at de kan være der. For jo flere gode tiltak du oppretter utenfor skolen jo større press har du for sluttingen.

Både NAV og OT har tradisjonelt først og fremst rettet sin innsats mot målgruppen. Det NAV forteller om her er hvordan de sakte, men sikkert har fått en forståelse av hvordan fraværsfaktorene, altså det som drar elevene ut av skolen kan forebygges og at det å ha masse attraktive tiltak utenfor skolen kan bidra til at flere ønsker å slutte i den opplæringen de er i. Samtidig er NAV tydelig her, på at et slikt perspektiv på frafallsarbeidet krever at skolen er mer aktive og kobler på aktører som kan hjelpe før prosessen har kommet for langt. At NAV er opptatt av å finne løsninger inn i skolen tyder på en utvikling fra å tenke «reparerende» til å tenke forebyggende. Dette har vi også sett i andre fylker hvor NAV legger betydelig innsats i å hindre at de får nye brukere.

Hvordan samarbeidsavtalen er formulert varierer i fylkene, OT i et av fylkene beskriver hvordan den er ordnet sånn at den er klar nok for alle lokalkontorene når det gjelder for

eksempel målsetting, målgruppe og samarbeidsarenaer. Det formelle i avtalen(e) er likevel ifølge NAV i dette fylket ikke det essensielle, det operative er viktigere. Det å møtes rundt enkeltsaker er det som er mest verdifullt. Den NAV-ansatte forteller:

Jeg tror bare i NAV-kontoret vårt så tror jeg vi har en åtte-ti samarbeidsavtaler. (...) Og det er fint det, for det kan åpne noe for noen holdninger. Men jeg tror noe av de viktigste vi kunne gjort, saksbehandlerne, veilederne, for eksempel to dager i uken, en dag i uken, har felles kontordag med oppfølgingsenheten, hvor de sitter og har med seg konkrete samarbeids-case, opp mot enkeltbrukere, inn i et felles arbeidsmessig felleskap. Den biten tror jeg veldig på, altså.

Nok en gang ser vi her det uttrykte ønske om en nedenfra og opp-strategi, der lokal praksis blir det som former overordnet politikk. Vi ser her et klart alternativ til en forståelse av tiltak/policy som noe som utformes sentralt, og «selges inn» nedover i organisasjonen(e). Barrett og Fudge (1981, s. 9) beskriver fremgangsmåten slik:

Policy is made somewhere else and handed in, so to speak, to the administrative system which then executes it. The implementation process is seen as inextricably bound up with organizational structures and processes, that is, policy comes in at the top and is successively refined and translated into operating instructions as it moves down the hierarchy to the operatives at the bottom.

Slike lineære og hierarkiske modeller bygget på en tydelig ovenfra og ned-tenking, har som tidligere påpekt store svakheter, både som forståelsesmodell og som modell for hvordan endring faktisk kan implementeres. Vår datainnsamling bekrefter dette; samarbeid må forankres og utvikles i praksisfeltet, hos dem som utfører jobben.

4.1.2 Ansvar og mandat

Å ha tydelige grenser, avtaler og mandat er det flere som har tatt opp i intervjuene som et viktig grep for å få til godt samarbeid. Litt ironisk ser det ut til at det viktigste ved å ha etablert tydelige grenser og god forståelse av hverandres ansvar er at det muliggjør for organisasjonene å tøyne de samme grensene. NAV forklarer:

Det er langt lettere [å samarbeide] når det er klare retningslinjer. Så da er det mye greiere å ta og gi, å bruke skjønn er lov, og retningslinjene må være klare for når ting ligger og flyter, så blir det fort et tema for diskusjon, og da er man ute og bruker ressurser på feil område.

Videre snakker OT i samme fylke om at det ikke bare er viktig å være klar over egne grenser og ansvar, men vel så viktig å vite om ansvaret andre har i arbeidet:

Et ordtak som vel kan gjøre det litt retningsgivende, er at mellom gode naboer skal det være gode gjerder. Altså, dette med at vi vet vår rolle, men vi vet også hva våre samarbeidspartnere har som rolle og ansvar.

En avklart felles forståelse av egne og samarbeidspartnernes rolle og ansvar har ført til en velvillighet overfor å strekke seg ut over sine ansvarsområder. Dette handler også om at organisasjonene har utviklet en mer felles målforståelse om hva man ønsker å oppnå i arbeidet mot frafall. En NAV-ansatt forteller om hvordan en lettere kan strekke seg når ansvar og mandat er avklart:

Så har vi strukket oss litt i forhold til egne rammer. Det er ikke opplagt at NAV skal holde læreplasskurs for fylkeskommunen. Det er ikke opplagt at OT skal betale for en arbeidsuniform. Nå sitter på en måte alle vi som kan bestemme noe om dette, i samme rom. Nå må vi klare å skaffe en arbeidsuniform til den personen. Alle har strukket seg og ser at det er egentlig helt greit. Det er ikke noe galt å gjøre det. For vi har egentlig ganske stort arbeidsrom, tross alt.

Og nettopp en slik opplevelse av å ha et godt samarbeid hvor alle parter strekker seg ut over eget ansvarsområde, bidrar i seg selv til at aktørene ønsker å strekke seg det lille ekstra, heller enn å avvise å hjelpe til; «Men samarbeider man godt så kan man jo bistå selv om man ikke har ansvar for det». Igjen peker dette mot hvordan godt samarbeid kan avle mer godt samarbeid og mer fokus på å få til gode løsninger for ungdommene, heller enn å være opptatt av å kun yte det man etter regelverket er pliktig til. NAV i et annet fylke fortalte at de hadde som leveregel «vær raus, men gjør det lovlig». Et slikt utgangspunkt for samarbeid gir gode muligheter for gode resultater for alle involverte.

Flere er åpne på at det er nødvendig med en viss fleksibilitet når det gjelder arbeidsområde og oppgavefordeling. I motsetning til informantene sitert i forrige avsnitt, mener man i andre fylker at det er en fordel at man har klare grenser, og at man ikke går over de grensene, en NAV-ansatt forteller:

Tidligere så opplevde jeg kanskje at man hadde en avtale hvor man ønsket at ansvarsområdene skulle flyte litt over i hverandre, for da fikk man en stor grad av fleksibilitet. Men så opplevde jeg i alle fall at det skjedde det motsatte. Det tror jeg at vi har fått god sving på sammen. At vi gjennom en ny avtale er mye tydeligere på konkrete aktiviteter (...) avtalen har blitt mye mer konkret i den forstand at fylkeskommunen har sitt ansvar, og NAV har sitt ansvar. Så opplever [mine medarbeidere] i mye større grad at de vet hva de skal gjøre, vet hva som er oppgavene sine, og vet hva som er ansvaret sitt

Klare grenser for ansvar oppfattes altså av enkelte som en forutsetning. Samtidig er det klart at man til tider vil bevege seg inn på områder der grensegangen likevel er uklar. Da er det viktig at man har redskaper som kan ta tak i dette. I ett av fylkene fungerer samarbeidsutvalget slik. I saker der det er tvil om hvilken etat som har ansvaret, meldes saken inn til dette utvalget, der alle er representert. Leveransen derfra er en klar oppgavefordeling som gjør det enklere for begge etatene å jobbe målrettet, i følge informantene. Disse klare grensene bidrar til en ansvarliggjøring av begge organisasjonene. I stedet for å skyelde på hverandre, fraskrive seg ansvar og unnlate å følge opp med endringer i egen organisasjon, tvinges man på denne måten til å ta tak i utfordringen, og se hvordan man kan løse det.

De som jobber i «felten» forteller om hvordan man noen ganger må finne løsninger som omdefinierer reglene, blant annet gjennom opprettelse av såkalte «oppfølgingsklasser» i regi av OT for elever som har sluttet i videregående. Disse ungdommene kan få støtte fra NAV siden de ikke er elever. Vår informant i NAV beskrev det slik: «*Vi kan gi bistand, for de elevene der har ikke elevstatus. Så kan de gå i OT-klasse mandager og onsdager kanskje skal de jobbe to dager i uka, på praksis*». Med det målet for øye at elevene skal fullføre videregående opplæring, er NAV villig til å være fleksible i sin tolkning av hva NAV kan støtte. En slik fleksibilitet er klart nødvendig for at de to organisasjonene skal samarbeide og få gode resultater for målgruppen.

Å strekke seg utover sitt mandat, blir fremhevet i flere fylker som sentralt for å få til gode samarbeid. Dette manifesterer seg på ulike vis, men en av hovedaktivitetene som NAV mener er avgjørende for deres arbeid mot frafall, er «realitetsorienteringsmøtene» de holder for alle elever i fylket som skal foreta et skolevalg. Dette inkluderer møter både med elever i 10.klasse som skal velge studieretning, og elever på VG1 som skal velge fag. I praksis foregår det slik at NAV-sjefen for et av NAV-kontorene, sammen med NAV-veileder stiller opp på skolen, og forteller elevene om viktigheten av valgene de nå kommer til å ta. Møtene startet etter en forespørsel fra en av skolene. Informanten fra NAV fortalte:

Da lurte de på om vi kunne lage et opplegg, fortelle de hva som venter hvis de tuller det bort. Ikke de som er syke, eller de som trenger hjelp, men de som egentlig har mulighet til å gjøre det bra på skolen. Så da laget jeg et opplegg, og det ble veldig populært. [Vi] utviklet det mer, også med NAV-sjefen, og da ville de ha det både i VGS og ungdomsskolen.

En av NAV-veilederne forteller at det at NAV selv kommer og forteller de unge om konsekvensene ved å droppe ut går sterkere inn på elevene enn dersom foreldre eller lærere sier det samme.

Så det er veldig moro, for vi sier jo mye av det samme som lærerne egentlig sier, men det handler om at det kommer noen utenfra, så er det en helt annen tyngde på det. NAV-sjefen, som er leder for NAV i kommunen, ikke sant? Det er oi! Han er jo veldig flink til å stå og fronte og prate, det er nesten halleluja! For mange av dem. Så de ønsker at vi kommer inn, da. Det er lettere å oppdra andres barn enn dine egne, noen ganger.

NAV-sjefen i kommunen forteller at dette initiativet er blitt veldig viktig i deres arbeid mot å hindre inngang til det å «havne på NAV». Det illustrerer også hvordan NAV har fått et mye sterkere fokus på forebygging av frafall; «*Vi er nødt til å hindre inngang, og ta det tidlig. Og det er da vi ser de beste resultatene*». NAV er bevisste på at det å jobbe for å hindre å få nye brukere egentlig ikke er deres mandat, men at forebygging kommer til å være en prioritering så lenge han er i sin stilling. Dette for å kunne frigjøre mer tid til dem som faktisk trenger NAV sine tjenester. Det å ta steget utenfor sitt mandat håper NAV kan ha en viktig symboleffekt også for andre aktører som jobber med frafall:

NAV velger å gå utenom sitt mandat, for vi skal ha fokus på ungdom, og har såpass fokus og brenner såpass for det, så gjør det noe med omdømmet til NAV. For vi tar steget på utsiden. OK, kanskje vi må ta steget på utsiden, så møter vi hverandre. I stedet for «jeg har mye å gjøre, NAV har så mye å gjøre, eller OT har så mye å gjøre». Når man viser at man går så mye lengre enn mandatet.

Han forteller at også skolen på sin side strekker seg langt, ved å gjøre mye for å tilrettelegge for at elever skal kunne bli. Selv om NAV og OT/fylkeskommunen har ulike ansvarsområder er det ifølge NAV viktig å se gjennom det og se hva som er det felles målet:

Jeg tror det er viktig at det er fylkeskommunene som har hovedansvaret for denne gruppen som har rett og plikt, ferdig med det, og NAV har ansvar for de andre. Så må vi prøve å gry litt over de sektorene med velvilje, og med tanke på hvorfor vi faktisk er her, og hva vi skal få til sammen. For hvis du holder fast ved poenget, å få ungdommen tilbake til skolen, hvis du kommer dit, så spiller det egentlig ikke så stor rolle hvilket mandat du har.

NAV beskriver en forståelse for at en del av den omforente oppfatningen består i at gjennomføring av videregående opplæring gir det beste fotfeste i arbeidslivet, og slik er det helt klart innenfor NAV sitt område å legge til rette for at elevene skal klare å fullføre.

Flere informanter nevner videre behovet for at møtevirksomhet bør være obligatorisk, og forstås som obligatorisk fra samtlige av de samarbeidende partene, ikke bare for å være tydelig på retningslinjer og ansvarsområder generelt, men også for å ha tydelige mandat knyttet til enkeltsaker. Behovet for en slik diskusjon oppleves som svært nødvendig, da resultatet av mangelen på slike refleksjoner ofte ender i at unge blir en del av NAV-systemet. En informant fra NAV beskrev det slik:

Fordi at det er jo sånn at veien inn i NAV kan være veldig kort, men veldig lang ut. Og jeg ønsker ingen ungdommer inn i NAV-systemet. Og jeg tenker at når man er skoleelever så skal det ikke være behov for det, da er det andre instanser her hvor man har misset noe.

Denne informanten beskriver altså behovet for samarbeid, ikke bare mellom fylkeskommuner og NAV, men også samarbeid med andre etater av relevans for denne gruppen unge. Eksempelvis Lånekassen, BUP eller andre relevante aktører. Likevel peker informanten på praksisfeltet og NAV som det viktigste samarbeidet

Så jeg tenker at det samarbeidet mellom skole og NAV må være klokkeklart. Man kan ikke skulke noen møter, man kan ikke bare melde seg ut. «Nei, dette er ikke mitt område.» Vi må ha klar ansvarsfordeling på hva våre oppgaver skal være.

Også retningslinjer og rutiner oppleves som viktige faktorer for å ivareta denne gruppen ungdom. Først og fremst for å kunne være i forkant av problemene, og for å kunne bidra til mindre frafall. En ting er å ha gode ansvarsfordelinger når eleven allerede har bestemt

seg for å slutte på skolen, det er en helt annen ting å evne og ta tak i utfordringene til denne eleven før han/hun bestemmer seg for å droppe ut.

På den ene siden beskriver NAV og OT at det er nokså klare grenser mellom hva som er mandatene til de ulike organisasjonene. Likevel kan det være grenseoppganger som er vanskelige. Her nevnes for eksempel de som er klare for læreplass, men som ikke får det. fylkeskommunen har i utgangspunktet ansvar for læringene, men når de ikke får lærlingeplass havner de hos NAV. På den måten blir det viktig også for NAV å legge til rette for at elevene får lærlingplasser heller enn å komme inn i NAV-systemet. Igjen handler det om at NAV ønsker å «gå utenfor» sitt mandat for å hindre at de får unødvendig mange brukere i neste omgang. Et slikt fokus fra NAV på det forebyggende arbeidet ser ut til å være positivt for hvordan de to organisasjonene sammen klarer på best mulig måte å hjelpe ungdommene som står i fare for ikke å fullføre videregående opplæring.

4.1.3 Organisatoriske tilpassinger

OT som en del av fylkeskommunen og NAV er begge store organisasjoner som har utviklet seg over tid. Å samarbeide på tvers av enheter i organisasjoner internt kan være krevende nok, og når man i tillegg skal samarbeide med eksterne aktører kan organisatoriske forhold virke svært begrensende. Informantene tok opp flere slike forhold som de to organisasjonene på ulikt vis måtte endre på for å bedre kunne samarbeide. Det er ulike infrastrukturer som må være til stede for å legge til rette for gode samarbeid.

Ett grep som er gjort for å gjøre de to organisasjonene mer samarbeidsdyktige er at NAV har tilrettelagt for at alle NAV-kontorene har en navngitt kontaktperson i OT som de skal kontakte når de får inn en ungdom som faller innenfor NAV og OT sin målgruppe. Det å ha en fast kontaktperson beskriver de som helt grunnleggende for å kunne etablere et samarbeid til det beste for ungdommen. OT har organisert seg slik at deres geografiske nedslagsfelt harmonerer med NAV-kontorenes. Slik har de to organisasjonene tilpasset seg hverandre og tilrettelagt for enklere kommunikasjon og møter mellom medarbeiderne i de to organisasjonene.

Å tilpasse seg hverandre organisatorisk er en kontinuerlig prosess. En NAV-ansatt forteller om hvordan de stadig er i en utviklingsprosess for å finne den beste måten å organisere seg på for å møte målgruppen. En representant for NAV beskrev det slik

Vi har prøvd å omorganisere oss på en slik måte at vi i langt større grad jobber med ungdomskontorer ved det enkelte NAV-kontoret. Det vil si at man prøver å se unge arbeidssøkende under ett, og prøver å skille mindre på inntektssikring som vi i noen grad har gjort, eller på skadesyktom-lyte som vi har gjort en stund, innvandrere har fått sitt eget kontor, kriminelle har jo en egen oppfølging. Nå har vi sagt at ungdom er ungdom, uavhengig av alt det der.

NAV i dette fylket beskriver her et ønske om å i større grad kunne organisere seg slik at de kan se hele målgruppen under ett, og tanken er da å kunne gi ungdom, med utgangspunkt i at de er nettopp det, en bedre oppfølging. I et annet fylke mente NAV at

det var et viktig poeng at «unge finnes i alle avdelinger» og at man trengte kompetanse på dette i hele organisasjonen. NAV skal følge opp alle som har behov for det, og det er tydelig en utfordring å finne en optimal måte å organisere på når det gjelder brukernes kjennetegn som utgangspunkt. OT på sin side har en definert målgruppe og har betydelig færre medarbeidere som arbeider mot gruppen. For OT handler det derfor i større grad om å gjøre seg mest mulig tilgjengelig for NAV slik at samarbeidet ikke blir hindret. OT i noen fylker forteller blant annet om at det å ha en fast dag hvor de sitter på et NAV-kontor har fungert bra. Det er noe denne OT-medarbeideren har gjort i mange år, og det har blitt en etablert og forutsigbar arbeidsform mellom NAV og OT. Samtidig etterlyser NAV i andre fylker et mer tilgjengelig OT.

NAV er en kompleks organisasjon på mange måter, men særlig blir toeier-modellen fremhevet som vanskelig å forholde seg til. Informanter både fra NAV og OT i flere fylker har snakket om hvordan det at NAV både har en kommunal og en statlig eier, gjør samarbeidet vanskelig. En NAV-leder forteller:

Også er NAV så komplekst bygd opp som organisasjon at vi har altså en statlig eier og vi har kommunal eier. Disse sosialiseringarenaene som ikke er et arbeidsrettet tiltak i NAV, de skal være kommunale. Og de kommunale tiltakene varierer fra kommune til kommune.

Videre utdyper han:

Og det betyr at vi har en direktør på toppen her, og så har vi 15 rådmenn som eier oss. Og de 15 rådmennene har forskjellig lommebok og de har forskjellige holdninger og de har forskjellige politikere som de skal forholde seg til, så det er faktisk en veldig vanskelig å få en ensrettet progresjonsmodell eller trappetrinnsmodell fra det laveste nivået og opp. Det kan være flott i en kommune og elendig i en annen kommune. (...) Og det sånn som mye annet i NAV så er det ofte den der toeier-modellen som gjør det vanskelig. Det er jo en politisk villet organisering, men da det er utfordrende for oss som skal sette dette sammen til en praktisk hverdag.

I forlengelsen av denne beskrivelsen stiller den NAV-ansatte spørsmålstegn ved om man kan være sikker på at NAV gir ungdom de samme muligheter og ytelser i hele fylket og i hele landet. Han har et klart inntrykk av at kommuneøkonomi fører til forskjellsbehandling av ungdommer. Slik blir NAV sin organisering en barriere både i samarbeidet med OT, men også for at NAV skal kunne gi det samme tilbudet uavhengig av hvilken kommune ungdommen er bosatt i. I et annet fylke snakker OT om hvordan de ulike NAV-kontorene også er organisert ulikt når det gjelder ledermodell. Noen har felles leder for NAV Sosial og NAV Arbeid, mens andre har to ledere. På kontorene hvor det er to ledere opplever OT at forankringen i arbeidet blir vanskeligere. En OT-medarbeider beskriver det slik:

De organiserer seg forskjellig, og så merker vi litt forskjell på om det er én-ledermodell eller to-ledermodell på NAV-kontor. Det er ikke alt som er like godt forankret i ledelsen tenker jeg alltid. Og det tror jeg nok at vi ser igjen hvis saksbehandler prøver å få ting til, og så får de det ikke

til allikevel, på grunn av ulike tolkninger av regelverk. Så, der tror jeg de merker det er lettere å få igjennom ting, tror jeg, med der de har én leder for både NAV og sosial.

Det at NAV og fylkeskommunen har ulike styringslinjer beskrives som en utfordring når det kommer til ressurser. I NAV beskriver noen at dette kan gjøre det vanskelig å trekke i samme retning:

Man skal kanskje ikke snakke om det, men det er klart økonomi og finansiering koker det ofte ned til, og fylkeskommunen eller vi kan sette i gang det vi har tro på, det som skal til og som virker. For OT må prioritere og vi må prioritere. Så du vil sjelden klare å fange alle grupper og alle behov. Det er en utfordring, og så har man et felles mandat, men helt ulike styringslinjer. (...) Men det er jo noe med sektorinndeling, ulike styringslinjer, overganger, grenseflater, jo mer komplekst det blir jo verre er det å dra i samme retning og tenker jeg.

Her fremheves kompleksiteten i organisasjonene kombinert med å ha et felles mandat som en barriere. Noen OT-ansatte beskriver at NAV-virkemidlene til unge under 18 år er mangelfulle. Unge under 18 år har en annen tilgang til virkemiddelapparatet enn de over 18. OT opplever at dette kan gjøre jobben deres vanskeligere, og uttrykker til dels at de mener de unge under 18 burde kunne få benytte de samme virkemidlene. Samtidig mener de at selve samarbeidet ikke lider under det. I et annet fylke forteller OT om hvordan det har vært forskjellsbehandling hos NAV slik at ungdommen ikke får det samme tilbudet på grunn ulike prioriteringer og økonomi. De beskriver det som problematisk og som et tema de har vært nødt til å ta helt opp i samarbeidsmøtene på ledernivå mellom organisasjonene.

Økonomisk uforutsigbarhet hos NAV nevnes som en barriere for samarbeidet. OT opplever at planlagte NAV-tiltak plutselig forsvinner fordi bevilgningene ikke er der lengre, og at dette gjør det vanskelig å informere og veilede de unge om hva de kan delta på via NAV dersom de avbryter skoleåret.

Da tenker jeg kanskje den uforutsigbarheten i økonomien NAV har. De tenker at i inneværende skoleår så skal de kunne gjøre sånn og sånn, og så går de tomme for penger, eller det blir omprioritert fra høyere hold da. Så gode intensjoner som de hadde, det blir umulig å gjennomføre. Andre tilbud var tenkt å vare hele året da og så plutselig så blir det ikke noe mer. (...) Men det går jo på NAV som system og ikke saksbehandlerens vilje til å gjennomføre.

I forlengelsen av dette beskrives de ulike nivåene OT og NAV opererer på som en utfordring. I de fleste fylkene dekker OT-koordinatorer mer enn en kommune, og må dermed forholde seg til flere NAV-kontor, med tilhørende ressurser i den kommunen. Når fylket er stort og kommunene er små og ulike, kan rammebetingelsene i de enkelte kommunene være veldig forskjellige.

4.2 Å arbeide sammen

Et så enkelt, men samtidig vanskelig grep som å faktisk møtes, er det flere som forteller mye om. De snakker om hvor viktige det er for NAV og OT at de møtes fysisk, både på ledelses- og operativt nivå. De beskriver nye rutiner knyttet til hvordan de møter ungdommen første gang og hvordan formelle og uformelle møter på ledelsesnivå har vært viktig for å utvikle et godt samarbeid. Videre beskriver de hvordan felles tiltak og prosjekter har påvirkning på samarbeidet.

4.2.1 Samarbeidsmøter

I flere av fylkene forteller aktørene om at de har faste månedlige møter mellom OT og NAV på forskjellige nivå. Slik møter OT-kontakten de ulike lokale NAV-kontorene jevnlig, samtidig som man fortsetter den daglige samhandlingen omkring ungdommene når behovene oppstår. Slike faste møter blir vurdert som positive for samarbeidet. En OT-ansatt beskriver:

Når vi klarer å få i stand gode sånne samlinger som vi har brukt hver fjerde eller sjette uke der vi tar både enkeltsaker og systemsaker, så... som akkurat det som vi holder på, så fungerer det, synes vi, bedre.

En OT-ansatt i et annet fylke beskriver hvordan det å ha et fast møtepunkt mellom NAV og OT hvor man kan drøfte konkrete elevsaker er nyttig, særlig i de «tunge» sakene:

Det er veldig ålreit for der jobber vi med de sakene som er tunge, de som man lurer på, og så får man svar der og da. Noen får ulike oppgaver i saken da, og så følger vi opp slik at de blir tettere fulgt opp. [...] Både forebygging og underveisjobbing ja. Så da er det mulighet til å ta opp saken anonymt hvis en ønsker det.

Arbeidet slik det blir beskrevet her muliggjør raske avklaringer både når det gjelder pågående saker og forebyggende arbeid. Uten et slikt forum å ta det opp i, kunne prosessene tatt lengre tid og resultatene for ungdommen blitt dårligere. Dette hadde, ut fra våre informanters erfaringer, vært svært negativt for de ungdommene/elevene det gjelder. Dette er en sårbar gruppe unge som har behov for rask hjelp, og som ikke nødvendigvis har tid til å vente på beslutninger og avklaringer over lengre tidsperioder. «Dette er elever som trenger hjelp her og nå, ikke i morra eller neste uke» var det en OT-ansatt som påpekte, og at dette ofte sto i kontrast til saksgangen i offentlig sektor. I et fylke forteller OT om hvordan de i samarbeidsmøtene tar opp så enkle utfordringer som at elevene trenger å få betalt et busskort eller lignende.

Ja, dette må vi samarbeide om, også veldig små ting som busskort, pc, uniform eller vernesko. Det er egentlig ganske små utgifter som man ikke helt vet hvem som dekker. Og hvis det da er det busskortet på 300 kr det skal stå på, så er det jo veldig synd. For der ser vi at vi kommer i diskusjoner. Det er ikke alle foreldre som, selv om de burde, sikrer ungdommen har det de trenger.

Frafall trenger ikke alltid ha så kompliserte begrunnelser, og kan i visse tilfeller unngås ved hjelp av små grep. Sitatet illustrerer hvordan de to etatene kan hjelpe ungdom med

relativt små grep. Men det forutsetter selvsagt at de møtes, tar opp sakene og er orientert mot å finne løsninger som kan fungere for den ungdommen det gjelder.

Verdien av nærhet til hverandre blir også beskrevet som svært viktig gjennom at NAV og OT på et vis kan være likeverdige aktører i forebyggingen av frafall eller bistanden knyttet til elever som vil slutte, og at geografisk nærhet er avgjørende for hvem man tar kontakt med. En ansatt i fylkeskommunen forteller:

Ja, litt med hva er OT sin rolle, og hva er NAV sin rolle. Det er klart at det er lettere å gå til NAV når NAV er her. Og de har jo noen sånne sammenfallende ting som de gjør når de oppsøker kurs og fokus der hvis de detter ut. Men det er klart, hadde OT vært her på huset, så hadde det vært mye mer naturlig og hatt et utstrakt samarbeid med dem som er tilgjengelig. Bare det å kunne prate sammen også, ikke for å gjøre sånne formelle ting heller, men for å ha flere å spille på er det jo rett og slett nyttig.

Det å sitte nært hverandre muliggjør å kunne ha uformelle møter etter behov, og betydningen av dette er det flere av våre informanter som vektlegger. Slike arenaer kan også være nyttig når det gjelder å finne ut hvordan man kan jobbe rundt dette med taushetsbelagt informasjon. Noen av våre informanter fra fylkeskommunen erfarer at denne utfordringen blir langt mindre med en gang man har uformelle møtepunkt.

Det var veldig mye utfordringer med OT og NAV i den fasen som Ny GIV-prosjektet gikk, det her med taushetsbelagt informasjon. Men, men og jeg sier ikke at vi bryter taushetsloven, men det hjelper å ha felles kaffetrakter. Det gjør det. Det er, informasjonen er lettere å dele når man er tett på hverandre, og man vet at man er, holdt jeg på å si, begge har taushetserklæring og da kunne gå inn en dør som for en helsesøster og snakke. Det er lettere enn å måtte sende informasjonen til NAV-veileder i byen og begynne å tenke på hvordan man skal kommunisere.

Flere opplever også at faste møter har en viss effekt ved at NAV i større grad både spør om ungdommers rettigheter, og sier ifra når en ny ungdom har registrert seg. En informant fra OT beskriver det slik:

Så at jo mer vi har møte og får fortalt hva vi jobber med og de får vite mer om hvor mye ungdommer har rett på, så er de blitt mye flinkere til å spørre og, si at de har fått ungdom som har registrert seg, men de lurar på om de har nok igjen på skoleretten sin. Slik at de kanskje kan få sett om de kan få fullført noe. Så, det er det jeg synes er blitt bedre.

NAV har blitt mer bevisst på å sørge for at de ivaretar ungdommens opplæringsrettigheter som følge av den tette kontakten med OT. Å møtes ofte, også på ledelsesnivå, har ifølge NAV ført til at man i større grad tar seg tid til også den uformelle praten. Det at man kjenner hverandre og har mange treffpunkter, gjør det også naturligvis enklere å ta en telefon eller banke på kontordøra om man har et spørsmål.

Særlig det å ha et felles samarbeidstiltak har vært en katalysator for en mer åpen og utfordrende dialog. En representant for NAV fortalte:

Jeg tror at det at vi har mer systematiske samarbeidsmøter der vi snakker om stort og smått av utfordringer knyttet til samarbeidet. Og som sagt, før man hadde samarbeidstiltaket så hadde man jo bare noen sånne formelle møtepunkter, mens etter man fikk det så har man jo hatt en samhandling på en helt annen måte egentlig. Og man har fått en veldig åpen og utfordrende dialog. Man har blitt mer bevisst av utkommet, mindre sånn «Når kan jeg sjekke ut at jeg har gjort mitt?» mindre fokus på det og mer fokus på hva blir faktisk resultatet for ungdommen.

Her ser vi at det å kjenne hverandre litt bedre gjør at man tør å utfordre hverandre på en helt annen måte, noe som igjen bidrar til både utvikling og realitetsorientering. Ved å tørre å stille spørsmål og komme med motargument bidrar en i stor grad til å minke kognitive og organisatoriske distanser. Tettere kontakt har ført til en vridning fra «meg og mitt» til «hvordan løser vi situasjonen best mulig for ungdommen?». OT i et fylke oppsummerer sin vurdering av felles samarbeidsmøter på denne måten:

Det som er så bra med det [felles samarbeidsmøter], det er at de har fokus på ei utfordring. Hva skal en gjøre, hvem har ansvaret for å gjøre det i stedet for at mange ulike, ja kall det etater, sitter og ser på og venter at andre skal ta tak i dette. Men, når du får den veldig klare gjennomgangen av utfordringer, hva bør gjøres, hvem har ansvaret, neste møte, hva er gjort, er dette i boks, kan vi liksom avslutte den saka eller må vi fortsatt jobbe med den?

Samarbeidsmøtene muliggjør altså konkret samarbeid om enkeltsaker, og slik de har fungert i dette fylket er det tydelig at de klarer å fordele ansvar og komme videre i sakene fordi de klarer å fordele ansvar og oppgaver der og da. Slik blir muligheten for å unngå at ungdommene går fra det ene kontoret til det andre mindre, siden OT og NAV sammen finner løsninger. Videre bidrar møtene til at NAV og OT kan lære av hverandre i det operative arbeidet, og således kontinuerlig oppdaterer seg på hverandre.

Ikke alle informantene er helt fornøyde med hvordan de har fått til å være samlokalisert deler av arbeidstiden. En NAV-ansatt forteller at de har positive erfaringer med NAV-veileder i skolen, men at de har et ønske om å også sitte oftere sammen med OT enn det de per i dag gjør:

Også har vi hatt et ønske, og vi har jo tilbudt det mange ganger, vi ønsker å ha dem her inne. Kontorplass til rådighet. For vi tror på den modellen at hvis de er nærme, så får vi til mer. Og det er ikke ønskelig. Det har de ikke hatt lyst til.

Sitatet over viser også hvordan noen av informantene opplevde samarbeidet med OT. Dette samarbeidet ble definert som både utfordrende og lite givende, da våre informanter ikke opplevde at OT var aktive og proaktive når det gjelder temaet «unge som holder på å falle utenfor opplæring». Våre informanter diskuterte ulike

begrunnelser for hvorfor OT ble opplevd som så lite aktiv i dette arbeidet, og kom i hovedsak frem til at dette hadde med både geografisk distanse og organisatorisk distanse. Geografisk distanse i form av at OT-ansatte satt samlet på en lokasjon langt vekk fra praksisfeltet (skolene) og slik sett hadde lite både med de ansatte og NAV å gjøre. Organisatorisk distanse ut fra OTs størrelse, samt beslutningsprosesser og ansvarsforhold internt i OT. Her er erfaringen at OT generelt har altfor lite ressurser til å kunne gjennomføre forebyggende, og at forebyggende arbeid heller ikke ser ut til å være en prioritert oppgave innad i OT. Den generelle oppfatningen er at OT som aktør skal inn i sakene etter at ungdommen har falt ut av skolegangen, og at man på bakgrunn av dette ikke har mandat eller ressurser til å arbeide mye forebyggende. Dette blir enda mer synlig når OT ligger som en ekstern tjeneste frikoblet fra skolen. Dette oppleves av våre informanter som hemmende både for OT og for samarbeidet, siden arbeidet med denne gruppen må finne sted i praksisfeltet. En NAV-ansatt beskriver:

Arbeidet må gjøres minst mulig opp på høyda her opp, mest mulig ut i skole. Du må nedpå (...) Så det er et suksesskriterium i forhold til det. Også mener jo jeg, som jeg har sagt flere ganger, at nærhet i arbeidet er viktig rent organisatorisk. Om det betyr at du bare er på samme arbeidssted.

Når det gjelder møtehyppighet ser vi at det er store ulikheter både i kvalitet og frekvens når det gjelder møtetidspunkt mellom OT og NAV og skolen. NAV i et av fylkene forteller at de faste møtene med OT begrenser seg til to ganger i året, en time på våren og en time på høsten, hvor de informerer hverandre om hva som er nytt for semesteret. Videre påpekes det at faste møter *ikke* er et suksesskriterium i seg selv. En informant fra NAV beskrev det slik:

Altså jeg tror at skal du få til et samarbeid, så må du slutte å gå i møter. Begynne å gjøre noe. Snakke om det. Ja. Jeg er ekstremt opptatt av at alt samarbeid er tuftet på tilstedeværelse, og hvis jeg skulle sagt en ting rundt det, så har jeg aldri forstått hvorfor vi ikke har klart å bryte ned alle de sektorielle grensene gjennom å være til stede i hverdagen rundt den enkelte bruker, fra disse forskjellige aktørene, på et mye mer forpliktende grunnlag, enn å ha disse møtene hvor du kan møte opp til tolv stykker, og alle er like bekymret.

Derimot vil det å ha fortløpende møter om konkrete saker være det som bidrar til å lykkes. NAV forteller at det å intervensere mot den enkelte skolen har vært viktig for å få til et godt samarbeid. Det å holde kontakten operativ, og henvende seg direkte til rådgivere, sosiallærere, helsesøster, rektor og lærere har vært viktig for å løse saker. Det fremheves at de møter med en konkret sak på agendaen er viktig. En aktør fra NAV utdyper at:

Da tror jeg også du vil få en mye større og direkte og mer naturlig kommunikasjon, i stedet for at man blir veldig sånn – marerittet er liksom faste oppfølgingsmøter tre ganger i året. Hvor det blir agendaer og referater, og egentlig ikke kommer så mye konkret ut av det.

Også informanter fra fylkeskommunen trekker frem at det kan bli for mye møtevirksomhet. Derfor vil det være viktig å balansere antallet, slik at man noen ganger bare innkaller den andre parten når man ser at det er nødvendig:

Vi har noe vi kaller høst- og vårmøter vi, ute i de OT-teamene, der setter vi ting på agendaen da. Og da trekker vi inn samarbeidspartnere når det er aktuelt. Så vi hadde ikke med NAV nå i vår, men der har vi hatt med NAV-veilederne flere ganger, for eksempel når vi hadde det samarbeidet med det nye formidlingskoordinatorene. Da inviterer vi med det lokale NAV-kontaktene inn regionalt, sånn at en møtes i litt mindre forum da.

Dette er gjennomført på bakgrunn av de negative konsekvensene som kan komme av for tett møtevirksomhet. Ulike resultater av for mye møtevirksomhet har vært tema i flere av intervjuene, hvor det blant annet blir nevnt at for tett møtevirksomhet kan føre til «skulking» av møter, lite beslutningstaking i møtene, lite entusiasme for arbeidet, og lite konkret utbytte for enkelte av partene. Slik sett kan man si at hyppig møtevirksomhet balanserer mellom behovet for minking av den geografiske og organisatoriske avstanden, og aktørenes opplevelse av praktiske barrierer og verdibarrierer. På den ene siden må man ha hyppige møtepunkt for å kunne gjøre noe med de geografiske og organisatoriske avstandene mellom NAV og OT eller NAV og fylkeskommunen, men på samme tid må man passe på at møtevirksomheten oppleves relevant og gjennomførbar. Altså at den vedgår den enkelte møtedeltaker, og at møtevirksomheten kan gjennomføres uten større utfordringer i en ellers travel hverdag. I hovedsak nevnes likevel faste møter som en nødvendighet, og som klart positivt.

Etter hvert ser noen av informantene hvordan slike møter på tvers blir en naturlig del av arbeidet, man har ikke lenger samarbeidsmøter, men ordinære møter der det normale er at begge parter deltar. En informant fra fylkeskommunen beskrev det slik:

Og det gjør jo også at vi inviterer hverandre inn på hverandres arenaer. Vi skal ha en stor psykisk helse-samling neste uke, og NN er selvfølgelig invitert. Vi har også invitert ungdomsveilederne i NAV. Så jeg tenker at, jo mer naturlig vi kan møtes på hverandres arenaer, jo bedre blir samarbeidet. For det er de samme ungdommene vi jobber med, og så har vi ulik kompetanse, og det trenger ungdommene.

NAV og OT forteller også om at de har innført en ny rutine på at både NAV og OT skal være til stede når de møter ungdommen for første gang. Grunnen til dette var å sikre at man først og fremst får ivare tatt brukerens rettigheter til opplæring, men også at brukeren skal oppleve å møte et samstemt hjelpeapparat. De er svært fornøyd med denne nye rutinen, som de opplever gir en god inngang til å kunne hjelpe brukeren på best mulig vis. Samtidig påpeker flere av våre informanter behovet for å «debriefe», og at det i så måte er nyttig med flere aktører involvert i den enkelte sak. Dette samarbeidet oppfattes som nyttig både for ungdommene og for de andre aktørene som er involvert i den enkelte sak.

Videre har NAV-veileder i ukentlige møter med de andre aktørene i elevtjenesten (rådgiver, PPT, helsesøster og avdelingsledere og leder for tilrettelagt opplæring) og

fokuset er hovedsakelig fravær. NAV-veilederen mener dette er veldig nyttig og forteller:

Det er ukentlige møter på hver avdeling, hvor fokuset er fravær selvfølgelig. For det går jo på det. Å jobbe for at ikke de dropper ut. Viktigheten av å fullføre. Hvis det er noen som tror at de kan ha rett på NAV sine tjenester, så tar vi snakk med dem.

NAV-veilederen møter ikke OT ofte på denne skolen, da skolen er under ombygging, og plassmangel gjør at OT for det meste sitter på sine kontorer i kommunens sentrum. En skole i fylket har foreløpig ordningen med NAV-veiledere, og nå ønsker også flere skoler denne ordningen.

I tillegg til de operative møtene, forteller informantene om at samarbeidsmøter på ledernivå er viktig for å få til en forankring av problemområdet, virkelighetsbeskrivelsen og mulighetene man har for å løse utfordringene.

Eksempelvis har samarbeidsmøter mellom NAV og fylkeskommunen/OT hatt forankring som både funksjon og forutsetning. Samarbeidsmøtene har i flere fylker vært for lederne i NAV og fylkeskommunen og på den måten forankres samarbeidet og problemforståelsen høyt i organisasjonene. I ett av fylkene forteller NAV også at de har en styringsgruppe for samarbeidet:

I tillegg så har vi en styringsgruppe som er forvaltet helt opp til direktøren hos NAV og på fylkeskommune så er dette forankret hos, nei underskrevet hos fylkesrådmannen men den effektueres av utdanningsjefen. Så møtes styringsgruppa da hvert kvartal. Og, den tar seg ikke bare av OT, men den prøver å se sammenheng med NAV, alt av utdanningsfaglige spørsmål som NAV belemrer seg med, og som går opp mot videregående opplæring.

Via denne styringsgruppen blir utdanningsfaglige spørsmål behandlet på høyt nivå i organisasjonene og tar seg av spørsmål av mer prinsipiell art. Dette er et grep i samarbeidet som både sørger for at lederne er orientert om hvilke utfordringer som må håndteres, men også at lederne møtes og kan utvikle samarbeidet mellom organisasjonene på strategisk nivå. I flere av intervjuene har informantene vært opptatt av at samarbeidet er avhengig av ledere, både for framdrift og som pådrivere. Særlig i NAV, som har mange målgrupper for sitt arbeid, ser det ut til at det å ha ledere som er opptatt av å satse på ungdom er sentralt for gode samarbeid og godt arbeid mot målgruppen: «Så er det og veldig avhengig av ledere. Det tror jeg. For noen kontor er veldig opptatt av det med ungdomssatsing».

Møter har som vi ser flere funksjoner. Etablering av slike fysiske samarbeidsarenaer, bidrar til opplevelse av medvirkning og medbestemmelse. Forankring hos ulike aktører etableres best på denne måten, ved at de enkelte opparbeider et eierforhold til samarbeidet. Gjennom å møtes hyppig blir man kjent med hverandre, som personer og institusjoner. Man bidrar til å minke både kognitive, geografiske og organisatoriske distanser. Møter bidrar til å avlive feiloppfatninger om hverandre, og utvikle felles virkelighetsforståelse. Dermed legger man grunnlaget for også å utforme og

videreutvikle konkrete samarbeidstiltak. Møteplasser, arenaer for samarbeid, er en forutsetning for å oppnå samskapt læring som igjen er viktig for å skape endring og utvikling, slik det beskrives hos Klev og Levin (Klev & Levin, 2009).

4.2.2 Samarbeidsprosjekter

Det å ha et konkret tiltak å arbeide sammen om, har vært viktig for utviklingen av samarbeidsrelasjonene. Et konkret samarbeidstiltak som skal driftes og utvikles krever at man møtes og, gir noe konkret å diskutere og et behov for å vurdere om tiltaket skal videreføres. En representant for OT beskrev det slik:

Det var jo et prosjekt, og nå er det vel egentlig kommet inn i drift. Men, det var et prosjekt, så vi hadde månedlige styringsgruppemøter på ledernivå. Og fulgte opp veldig tett ... en ganske lang periode egentlig ... for å få det på en måte til å se om dette var noe å satse videre.

Fra samme fylke forteller NAV at «det tiltaket vært med og gi grobunn for veldig mange nye tiltak og nye samarbeidsformer». Slik sett har møtet mellom de to organisasjonene i samarbeidstiltaket ført til utvidede diskusjoner om nye tiltak og samarbeidsformer. Vi ser her et tydelig eksempel på at samarbeid avler mer samarbeid. De to organisasjonene har tydelig opplevd hvordan de i fellesskap kan få til mer for brukerne enn de klarer hver for seg. Som en informant fra NAV beskrev det:

For vår del så var det at vi startet med [samarbeidsprosjektet] i sin tid. Det gjorde veldig mye med samarbeidsklima. Bare det. (...) Men poenget var at tidligere, før [samarbeidsprosjektet] så var det veldig mye sånn «vi gjør ikke det, vi gjør ikke det» Og det kan jo bare være retorisk, at det vil endre seg uansett fordi at det er et bedre samarbeid. Men jeg har likevel en klar opplevelse av at det at vi gjorde det ga oss bedre kunnskap som var med og gjorde at begge sider kunne tenke bedre sammen. Så det å vite litt om hverandre og vite litt at det er en fakta å forholde seg til.

I et annet fylke forteller NAV om at et stort fylkesprosjekt har bidratt til en bedre samkjøring av innsatsen for ungdom. Prosjektet involverer statlige, kommunale og fylkeskommunale aktører i tillegg til LO, og har både ført til tettere kontakt mellom aktørene og en godt forankret ungdomssatsing.

Da var det jo helt fra toppledelsen ble det forankret og nedover, og det gjorde noe med folk som på en måte – det at vi ble mer samstemt i at ungdom er noe vi vil ta tak i alle sammen. (...) Samkjøringen ble mye bedre.

En NAV-ansatt i et annet fylke forteller at prosjektarbeid muliggjør å bevege seg litt utenfor de gitte rammene, og at dette gjør at de kan ha et større handlingsrom:

Vi kan jo velge å gå midt i loven og være veldig trygge. Men så er det noen som sier at bare du nå har en fot innenfor loven så kan vi få til mye, men vi gjør ikke noe galt, vi er innenfor, men vi er helt i ytterkant av loven. Vi kaller det noe annet. Kanskje kaller vi det prosjekt for å få

dette til. For du hadde jo så mye er handlingsrom i et prosjekt enn når du er i vanlig praksis.

Det å jobbe sammen i et større prosjekt som kanskje blir en del av drift etterpå oppleves altså som positivt gjennom at partene kommer nærmere hverandre og at en kan få større handlingsrom. På den andre siden nevnte også noen informanter at prosjektarbeid kunne være et hinder for arbeidet. I noen fylker igangsettes det tiltak og prosjekter om hverandre, og uten at nødvendig samkjøring gjøres. Dette viser mye engasjement og vilje, forteller informantene, men det går mye ressurser vekk når ikke initiativene samkjøres forteller en informant:

(...) og alle roser seg selv i forhold til vellykkethet rundt alle tiltakene, også glemmer vi å se på en måte hele skauen. Vi hogger de enkelte trærne våre, og er glade for det, men – hvis du skulle ramse alle aktørene i vår lille verden, for det er tross alt en liten verden vi lever i, hvis du tenker globalt ville vi nok bli veldig overrasket over hvor mange som tenker de har en andel i forhold til ungdomsarbeid, og ungdomssatsning i vår region. Og alle holder på med sitt.

Videre forteller noen at det er utfordrende å holde trykket oppe etter at prosjektet har startet opp. Noen prosjekter er så lite fleksible at det er vanskeligere å gjøre nødvendige endringer på prosjektet underveis i perioden. Et prosjekt eller tiltak kan virke veldig definert, og ha klare aktiviteter og mål man skal arbeide etter. Når man etterhvert begynner å identifisere mangler ved prosjektet, kan det være vanskelig å få gjort noe med det i selve prosjektperioden. Flere av våre informanter gav uttrykk for at de så frem til at prosjektperioden tok slutt, slik at de kunne begynne å endre arbeidspraksiser igjen, i tråd med det de så som nødvendig. På bakgrunn av dette kan man si at det vil være nyttig for et prosjekt å ha innlagt underveisevalueringer for hvordan deltakerne mener det går, og om prosjektet fortsatt oppleves som relevant og nyttig i praksisfeltet. I tillegg kan det med fordel vurderes hvorvidt det går an å endre kurs på prosjektet underveis, igjen for å forsikre seg om at man bruker ressursene på best mulig måte. Slik sett oppleves det at prosjekt som metode både har sine fordeler og begrensninger.

En utfordring som nevnes i forbindelse med frafallsarbeidet er at problemet ikke oppleves like relevant nå som tidligere. Trykket har gitt seg, og det erfares at utfordringen ikke får like mye oppmerksomhet i NAV-systemet som tidligere. En av våre informanter sier at «Frafall er på en måte en ferskvare, og det er vanskelig å holde trykket oppe». Dette står litt i kontrast til andre informanters opplevelse, og viser at utfordringen med frafall prioriteres ulikt fra NAV-kontor til NAV-kontor.

Og det har vært så mye snakk om frafall, frafall. Det er jo det hele tiden. Men plutselig er det ikke ferskvare lengre, og det merker jeg også på NAV. Man merker at ledelsen og resten også... Det er ikke sånn «hvordan går det? Hvordan kan vi gjøre det enda bedre?» Det er mer sånn «Vi er der og gjør jobben vår» Og det gjør vi. Men ikke noe sånn «Hva kan vi gjøre bedre?» Mer da.

Dette berører også en generell utfordring med prosjekter; de er avgrenset i tid og sted. Så lenge prosjektet løper og man holder oppmerksomhet og fokus oppe er det relativt lett å få ting til å skje. Utfordringen er når prosjektet er over, og praksis utviklet i prosjektet skal over i ordinær drift, i konkurranse med et utall av daglige utfordringer. Prosjekter går over, mens frafall er en utfordring som ikke går over.

4.3 Samarbeidsrelasjoner og personlige egenskaper

Noe som kom frem i flere av fylkene var at ikke bare system- og organisatoriske forhold har påvirkning på samarbeidet. Mange snakket også om samarbeidsrelasjonene mellom de ansatte i NAV og de ansatte i OT og at personlige egenskaper betydde mye for samarbeidet.

4.3.1 Samarbeidsrelasjoner

En NAV-ansatt beskrev at det å kjenne hverandre godt, og å ha tillit til hverandre er viktig i samarbeidet.

Jeg tror det handler om, mer enn vi ønsker å innrømme, om relasjoner og nærhet i å sitte ved samme bord, høre på de ulike perspektivene. (...) Og så er det med nærhet gjennom relasjoner og samarbeid, om det er på overordnet nivå eller case, det tror jeg er like verdifullt, men jeg tror man må tettere på folk, for å få til et godt samarbeid, for det handler om tillitt til hva man gjør på den andre siden.

Når en kommer tettere på hverandre vet en mer om hvilke forventninger samarbeidsparten har, og hva samarbeidsparten forventer av en. Den NAV-ansatte understreker betydningen av å faktisk sitte sammen, og mener det både bør gjøres på overordnet og operativt nivå, slik får en nærhet til hverandre. Dette er også beskrevet i avsnitt 4.2.1, s. 27.

En OT-ansatt fortalte om en erfaring med at manglende personkjemi mellom dem som skulle samarbeide var årsak til dårlig samarbeid:

Noen ganger handler litt om personkjemi og, for jeg så jo i et område, der det var litt problematisk samarbeid, at når det sluttet en person der, så kom det inn en annen person, da var det aldri noen problemer mer med samarbeidet.

I dette tilfellet kan det ha vært mange årsaker til at samarbeidet ikke fungerte, men den OT-ansatte opplevde at det å ha riktig person i riktig stilling var avgjørende for et godt samarbeid.

Informantene beskrev en nærhet mellom samarbeidspartene, som måtte være tilstede. Denne nærheten er noe som bygges opp over tid, og det er da gitt at en har en viss stabilitet i personellet både i NAV og OT, slik at relasjonene får etablert seg. En ansatt i OT trekker frem hvor viktig det har vært for dem at samarbeidsrelasjonene har vært stabile.

Det er veldig ofte personavhengig å få samarbeid til å fungere godt altså, og så har vi den fordelene at det har vært ganske stabilt. Både ute hos kontaktpersonene og på fylkesnivå. Så (...) vi har (...) hatt masse fordeler sånn sett altså.

Videre beskrev flere at åpenhet og ærlighet er viktig for et godt samarbeid, samtidig som det å ha respekt for den andres arbeidsområde. En NAV-ansatt beskrev at dette måtte forankres på ledernivå. En annen NAV-ansatt utdypet dette videre i samme intervju, med bilder fra diplomatiet:

Man må velge gode ambassadører, man må utdanne dem og de må være interessert i den jobben. Som du sier, personlige egenskaper er viktig fordi man skal være brobygger, og som brobygger kan du ikke sende en som egentlig er «broødelegger» (...) Hvis vi tar den metaforen med diplomati, de aller fleste kriger starter med dårlige diplomater, altså ambassadører som formulerer seg så dumt eller blander seg i alvorlige.

Informanten fremhever altså her den enkeltes evner og egenskaper til å skape et godt samarbeid, og at det kan være et lederansvar å velge «gode brobyggere» til jobben. Man må ønske å bygge bro, og være villig til å strekke seg et stykke for å imøtekomme samarbeidsparten, samtidig som man tar vare på sine egne interesser og sin egen kultur. Man må ha respekt for den andre partens utfordringer, rammer og arbeidsmåter. Derfor er det viktig at de rette personene velges til å fronte slikt arbeid. Det at den NAV-ansatte også nevner at man må utdanne dem, sier også noe om viktigheten av at man i organisasjonen jobber for å utvikle samarbeidsferdigheter.

Noe som også kom opp på intervjuene, var at for å kunne samarbeide godt med organisasjoner eksternt, må man starte med egen organisasjon. Man må skape godt samarbeid. En NAV-ansatt beskrev det slik:

Når det gjelder suksessfaktorene for samhandling med skolen, så kan jeg ikke få sagt det tydelig nok hvor viktig det er å få jobbet fram teamfølelsen innad i NAV. Der vi blir avhengige av hverandre (...). Og så er vi helt avhengig av å få input fra de andre og føle at man kan støtte meg på de andre.

Medarbeidere som er fortrolige med denne kollektivt rettede måte å jobbe på internt, vil naturlig ta dette med seg inn i samarbeid med andre. Kultur for samarbeid må altså bygges internt, før man tar skrittet utenfor egen organisasjon.

4.3.2 Personlige egenskaper

Mange informanter nevnte at ulike personlige egenskaper var viktig i arbeidet for å hindre frafall. I ett fylke fikk ett av samarbeidstiltakene mye ros for hvordan de klarte å håndtere ungdommene, og vi spurte hvilke egenskaper de da mente var så viktige for å få til gode møter med ungdommene. Svaret fra NAV-representanten var: «*Raushet og respekt for den enkelte. Raushet og ydmykhet. Fantastisk det der med raushet og ydmykhet*».

Dette peker mot hvor viktig det er at de som arbeider med ungdom ikke bare har en saksbehandlerrolle og sørger for at de får sine rettigheter innfridd. Det å se den enkelte unges behov, muligheter og ønsker er viktig, for å kunne møte vedkommende med riktig tilbud. Det sosiale aspektet ved jobben er viktig, og noen NAV-ansatte beskrev at de nærmest har en oppdragerrolle:

Og så er de [som jobber i samarbeidsprosjektet] lune og gode og så kan de alt. De er jo ikke redde for å ta opp noen ting, altså. Er det en ungdom som lukter vondt, så prøver de å liksom snakke om det på en sånn pen måte, men hvis det ikke går så er det rett på sak altså. Da er det «du må jaggu meg se å gå i dusjen og få vaska deg. Det lukter dødsvondt».

Videre pekte mange på at engasjement for de unge er viktig. Dette ble begrunnet med at gruppen er krevende, med sammensatte problemer. En ansatt i NAV beskriver:

Det å jobbe med ungdom, det krever ganske mye. Det må være folk som er engasjerte, som setter krav fordi de bryr seg, og står på fordi de bryr seg, og som står på, for det å gå den veien, gå til rusteamet, gå til barnevernet, og ha det ekstra, det er det ikke alle som gjør. (...) Og der er vi personavhengige, for det er menneskene som gjør det. De som brenner for ungdomssatsningen.

En annen NAV-ansatt i samme fylke beskriver at det å jobbe i NAV nærmest må være et kall:

Og du må liksom tøyse med at det er et kall å jobbe i NAV, men det er ikke helt tøys, det er liksom, du må kjenne det litt i hjerte og ryggmargen skal du bevege folk.

Viktigheten av engasjement hos de ansatte som jobber med denne krevende brukergruppen understrekes ytterligere av en NAV-ansatt. Vedkommende forteller om nytten av å flytte på folk dersom de mister engasjementet for målgruppen:

Det handler om hva du kan gjøre med det du har. Og da må det være mennesker der som er villige. (...) folk som er villige til å gjøre litt annerledes, og følge utviklingen der ute, vi må snu oss og være omstillingsdyktige. Jeg skal være så ærlig at, man må kanskje bytte ut noen folk. Det gjør jo også vi her i NAV, for det hender man går seg tom, blir drittlei av de ungdommene. For det krever mye, det er mye hopp og sprett. For det er ikke sikkert du blir gammel i den jobben. Og da er det kanskje – flytte noen, det har jeg gjort hos meg jeg og, flytte noen ut til å jobbe med voksne, og ta inn noen nye, med ny giv som brenner litt for ungdomssatsningen.

Noen informanter pekte i tillegg på at det i bunnen må ligge en tro på at samarbeidet skal føre frem. Det å hjelpe samarbeidspartnerne til å nå det felles mål, er viktig for at ungdom skal lykkes. En informant fra NAV sammenfattet det slik:

Jeg er veldig opptatt av at for å løse oppgaver må vi må dra lasset sammen. Så på ungdomsteamet har vi definert hovedmålet vårt til å være at ungdommen skal lykkes med sitt prosjekt som er arbeid eller utdanning. Så alle veiledere hos meg vet dette, at det er, at ungdom skal lykkes, enten med arbeid eller utdanning.

Den NAV-ansatte presiserer her at de to partene i samarbeidet har samme mål, og må være bevisst på dette for at en skal få løst oppgavene. Dette er i tråd med en av aktørnettverkstilnærmingen: Den NAV-ansatte definerer et scenario hvor det å bidra til at ungdom blir i, eller kommer tilbake til skole, også bidrar til det som er NAVs primære mål; å få flest mulig i arbeid, og ikke på trygd. Dermed blir det å bistå i skolens innsats for å få flest mulig til å fullføre videregående opplæring, en måte å nå NAV sine egne mål på, en omvei til deres primære mål (Latour, 1987)

I tillegg til raushet, engasjement og tro på felles mål i samarbeidet, ble de ansattes erfaringer trukket fram som sentralt for samarbeidet. Da ble både det å ha jobbet lenge med målgruppen, og det å ha jobbet på den andre siden av bordet beskrevet som viktig. En NAV-ansatt fortalte at en av suksessfaktorene for samarbeidet er at:

Mange av de som har jobbet på de største kontorene har jobbet med faget i forbaska lang tid. OT-rådgiveren, hun har jo vært her siden tidenes morgen hun også, jeg har vært der i mange år og (...) grunnstammen er gammel og solid her altså.

Lang fartstid i organisasjonene gir kunnskap om både organisasjonene, målgruppen og hva som fungerer i samarbeidet og i arbeidet for å hindre frafall. Som nevnt er ungdom en utfordrende målgruppe, og erfaring med dem ble beskrevet som svært viktig for graden av måloppnåelse.

Styrken ved å ha jobbet i begge organisasjonene var det flere av informantene som fortalte om. Noen har tidligere vært ansatt i NAV og har gått over i fylkeskommunene, andre omvendt. Dette ble fremhevet som en fordel, og som en av forklaringene på for at de har lykkes i sitt (sam)arbeid. Gjennom erfaringen på tvers kjenner man begge verdenene, man kan de to organisasjonenes lover og regelverk, indre liv, språk og kultur, og kan også fungere som oversettere for andre. En ansatt i OT beskrev utfordringene ved å jobbe i skjæringspunktet mellom opplæringsloven og folketrygdloven, og at det å ha bakgrunn i NAV gjør at en er bedre rustet til å håndtere disse utfordringene:

Jeg kunne si at, «men dette er jo i opplæringsloven, og det her er i folketrygdloven» og sånne ting. Så det at jeg har en NAV-bakgrunn har jo hjulpet på med å rydde opp i en del.

Denne erfaringen handler om å kjenne samarbeidsparten, noe som også ble beskrevet i avsnittet om samarbeidsrelasjonene.

4.4 Utvikling av felles forståelse

Det å etablere en felles mål- og problemforståelse, det å ha kunnskap om hverandre, samt det å ha et felles språk kom frem som viktig i samarbeidet.

4.4.1 Felles mål og problemforståelse

Det å utvikle en felles virkelighets- og problemforståelse fremstår som et viktig grunnlag for å kunne samarbeide godt. Kognitiv distanse mellom samarbeidende organisasjoner oppstår både som følge av ulikhet i kunnskapsdomener (dvs. at aktørene har kunnskap om ulike emner) og ulik kunnskapsdybde (om samme emne). Kognitive avstander mellom samarbeidspartnere handler også om ulik forståelse av virkelighet og målgrupper, ulikt språk og ulike tolkninger. Dessuten vil dette handle om kampen om hvem som får definere virkeligheten, hvilke prioriteringer som må gjøres, hva som er riktig tolkning av lover, forskrifter og intensjoner osv.

Særlig i ett av fylkene var dette et fremtredende synspunkt både hos NAV og OT. OT konkluderer med at «*sånn i det store og det hele, så har vi felles forståelse, og der ligger jo samarbeidsavtalen til grunn*» (OT). En informant fra NAV forteller litt mer om prosessen fram til å utvikle en felles forståelse og knytter det til arbeidet med tiltaket organisasjonene startet på tvers, noe som krevde mer kommunikasjon:

Og vi opplever vel at det har blitt litt mer forståelse og vilje etter at vi startet fellestiltak. Fordi at nå snakker vi rett og slett sammen veldig ofte og vi har samme (...) Det som jeg opplever som den store forskjellen fra før og etter tiltaket er at (...) Vi har en mye likere virkelighetsforståelse. Fordi at vi har på en måte litt de samme faktaene som vi forholder oss til.

Ved at de samarbeidende partene gjør de samme erfaringene får de et annet utgangspunkt for diskusjonene. Det å gjøre felles erfaringer, bidrar til en utvikling av en felles virkelighetsforståelse. En informant fra NAV knyttet en felles virkelighetsforståelse til hvordan organisasjonene har blitt mer orientert mot å løse ungdommenes behov i fellesskap:

Men nå har vi kommet så langt, føler jeg da, at vi har en litt mer felles forståelse for hva det egentlig er som skal være i fokus. At det er ungdom sitt behov som vi skal se på. Og prøve å hjelpe med det vi kan.

Noen av våre informanter har vært inne på at det har skjedd og skjer et perspektivskifte hos de samarbeidende etatene. Sentralt i dette er at de ser at de faktisk har felles mål, og derfor prøver å finne veier til måloppnåelse i fellesskap, i stedet for å skyve utfordringen over på den andre. En informant fra NAV beskrev det slik:

Det har jo også litt med respekt for hverandre. Fordi man slutter å si «Det vil jo bli deres [bruker] til slutt likevel». Det er det jeg mener som er et dårlig klima for å finne gode løsninger. Da setter man jo fronter. Og det hører vi veldig lite av i dag.

I et annet fylke forteller en informant fra NAV at de på noen nivåer har fått til en felles forståelse, men at de ennå har et stykke å gå:

Det er såpass omfattende. Altså mange personer er involvert. Når vi snakker om felles forståelse så tenker jeg at ja, til en viss grad så har vi kanskje fått det i de overordnede sammenhengene. Vi har til dels

klart å få det til nedover. Men det er en stor og omfattende organisasjon på begge sider. Så jeg tenker at det er en litt sånn systemutfordring knyttet til det altså.

Flere informanter fremhever at det å skape en felles forståelse er krevende, en NAV-ansatt forteller:

Altså, du må ha felles grunnmur. Og det har vi jobbet nesten ett og et halvt år, og vi har ikke kommet så langt selv om vi snakker ukentlig og daglig om disse tingene. Det som er vanskelig med samarbeidspartnere. Nå vi må rydde i eget hus først og bygge et team i NAV-system, team i ledelse, men samarbeidspartnere.

For NAV har det tradisjonelt vært klart at deres oppgave er å få mennesker i arbeid, mens skolen driver utdanning. Dette har vært ryggraden i deres virksomhet og selvforståelse. Gjennom samarbeidet har det vokst fram en økende forståelse av at opplæring/skole faktisk et er potent arbeidsmarkedstiltak. NAV har derfor i større grad begynt å gi konkrete mål for hva den unge skal lære når den utplasseres i en bedrift og målet skal være å komme tilbake i opplæring. En informant fra fylkeskommunen beskrev det slik:

Hvis du klarer å møte i en bedrift, så skal du også kunne klare å finne noen grunnleggende ferdigheter å jobbe etter da. Så da tvinger vi jo NAV til å ha med seg opplæringsperspektivet inn i arbeidet da. Men det jeg tenker på som har vært en stor endring, er at NAV har gått fra å tenke arbeid først, til å tenke utdanning først for de yngste. For de vet at det er en viktig faktor for å kunne få arbeid. Så det har jo vært en stor endring det siste året

En samarbeidspartner i NAV i samme fylke forteller videre:

Hos oss er man opptatt av at de skal være i arbeidstrening. Men jeg er like opptatt av at man skal tenke kompetansemål i oppfølgingsplanene. Hvor mange av brukerne våre er det som har kompetansemål i oppfølgingsplanen sin? [hvis de ikke har det] da har jeg en anledning til å spørre; «men hvorfor har du ikke det, når du vet at utdanning er den viktigste faktoren for å bli stående i jobb».

Det oppleves som nyttig at OT-koordinatorer besøker de lokale NAV-kontorene sammen med de unge, for å få til individuelt tilpassede aktiviteter. Dette har i større grad gitt meningsfylte aktiviteter til de unge, mener en informant fra OT:

Og da er det jo ofte at våre koordinatorene er på besøk hyppigere på de lokale kontorene og gjerne sammen med ungdommen for å få til ting som er tilpassa. (...) være litt pådriver i det å få noe [som på sikt] kan kvalifisere til at det stedet er en praksisplass, kan bli en læreplass. Så der synes jeg vi er i ferd med å få dreie NAV inn i den måten å se det på at det ikke bare er å ha aktiviteten, men at det skal føre fram til noe. Og det har det blitt i større grad.

Det har altså skjedd en perspektivendring hos de samarbeidende parter, og dette er nødvendig for å skape reell samhandling, ikke bare koordinert og parallell handling. Felles praksis skapes i felleskap, gjennom samskapt læring (Klev & Levin, 2009). Et nytt scenario har vokst fram, der partene ser at de har felles mål (Latour, 1987), at arbeidstrening både kan være et alternativ til skole, og minst like mye en vei tilbake til opplæring. NAVs mål er at folk skal stå i arbeid, og formell kompetanse er helt sentralt for å oppnå dette. Skolens primære mål, å gi ungdom en fullført videregående opplæring, med nødvendig kompetanse for framtidig deltakelse i arbeidslivet som resultat, blir dermed helt sentralt også i NAV sitt arbeid.

En del av dette handler altså om å skape og opprettholde en forståelse av den felles virkeligheten, den felles utfordringen, og hvordan samarbeid fremmer begge parters måloppnåelse. En informant fra fylkeskommunen beskrev de tett sammenvevde interessene til skolen og NAV slik:

For meg er det viktig å tenke ... utdanning, opplæring er en del av et stort velferdsprosjekt skulle jeg til å si. For det er jo den viktigste veien til arbeid. Det er kjempeviktig det vi får til å gjøre med å samordne ressursene våre mens ungdommen har ungdomsretten sin. (...) Det vi får gjort sammen med NAV nå og kommunen, så er det jo òg et forebyggende NAV-arbeid på mange måter.

Felles prosjekter, der både NAV og skole, og i noen tilfeller andre, som f.eks. opplæringskontorer, har ifølge flere aktører vært viktig for å utvikle en felles virkelighetsoppfatning i arbeidet med unge i fylket. Gjennom prosjekter har alle aktører som jobber med unge i kommune og fylkeskommune deltatt, med felles målgruppe. Dette er også omtalt i avsnitt 4.2. Dette gir grunnlag for felles, samskapt utvikling og læring (Klev & Levin, 2009) og dermed også for felles virkelighetsforståelse. Gjennom faktisk å arbeide samme, og bli kjent på den måten, oppstår flerfaglighet nedenfra, på en måte som neppe kan vedtas ovenfra.

4.4.2 Kunnskap om hverandre

Kunnskap om hverandre er viktig for å utvikle en felles forståelse. En informant fra NAV formulerte det slik:

For det handler også om kunnskap om hverandres virkemidler. Hvis du skal ha en felles forståelse så må du vite hva de andre har mulighet til å gjøre.

NAV i et annet fylke er veldig tydelige på verdien av at saksbehandlerne har god kunnskap om hverandre. Dette for å hindre at ungdom får feil informasjon eller blir sendt videre på feilaktig grunnlag. En representant for NAV fortalte:

Men det at vi har jobbet så tett i alle de årene hver uke, så er det jo ikke bare skole spørsmål som kommer opp på NAV, det er i forhold til boutgifter og livsopphold og sånn, ikke sant. Og når OT vet at det er foreldreloven som sier at det er foreldrene som er pliktige til å forsørge så lenge du er på videregående skole, og da sier ikke OT når hun får

besøk av en på kontoret at det bare er å gå ned på NAV. Ikke sant? For når hun kjenner NAV sin tjeneste så godt, så sier hun det er dine foreldre som er utgangspunktet, ikke sant? Om OT kjenner loven så godt, så gjør det at en hindrer mange i å komme til oss da. Det samme er andre veien og, hvis det kommer noen ned til NAV og så vet vi at nei du har opplæringsrett, du har rett til sånn og sånn, ikke sant? Da gir vi ikke ut et arbeidsrettet tiltak med en gang.

Å ha god kunnskap om hverandre fremstår som helt sentralt for å få god flyt i arbeidet. Slik kunnskap bidrar til å minke den organisatoriske og kognitive avstanden mellom organisasjonene, slik at sakene kan løses effektivt og med minst mulig misforståelser til det beste for ungdommen.

I tillegg til det å ha kunnskap om hverandres ansvar og mandat (også beskrevet i avsnitt 5.1.3), er det å ha fagutvikling i felleskap noe som bidrar til å skape et felles utgangspunkt for arbeidet. Å utvikle felles virkelighetsforståelse, handler mye om å øke kunnskapen om hverandre og hverandres virkemidler. Mange informanter beskriver hvordan de har prioritert å få forståelse for hverandres fagfelt og roller. En NAV-ansatt beskriver at de arrangerer felles fagdager:

Det har vært en prosess, og takket være både lang erfaring hos de som jobber der, mye dypere forståelse for hverandres fagfelt (...) Med NAV i dag gjør vi det faktisk sånn i fylket, at vi har egne fagdager, der vi lærer om opplæring, om OT, om forskjellige sånne ting rett og slett for at vi skal få større forståelse av vår samarbeidsparts kultur og arbeidsoppgaver, og ansvar for det vet jo ikke vi godt nok. Så der jobber vi veldig.

Fylket har hatt en til to slike samlinger i året. I tillegg til kunnskapen de får er også en viktig funksjon ved disse samlingene at den enkelte saksbehandler får treffe de som det er nyttig for dem å ha direkte kontakt med. Slike fagsamlinger bidrar til å bygge den enkeltes nettverk. En informant fra NAV beskrev det slik:

Altså, jeg liker utrolig godt det som vi gjør, vi skulle kanskje hatt to samlinger i året, de er gull verdt. Og den kontakten du der får, å sitte i samme gruppe, ha en eller annen case eller hva det er. Så har jeg fått telefonnummeret til alle fagopplæringskontor-rådgiverne. Og da vet jeg at jeg kan ringe til den ene, jeg vet jeg kan ringe til den andre. Jeg vet, og det gjør jeg ofte. (...) Og det er utrolig viktig å ha en arena med å møtes. Sette fjes på, sitte og spise lunsj. Altså, det er så utrolig viktig det der. Det er jo det som er inputen som gjør at samarbeidet kan bli bra fordi at vi kjenner til hverandre.

NAV fremhever her hvordan det å kunne sette ansikter på navnene er en veldig viktig funksjon av de felles fagsamlingene. Dette er en saksbehandler uten lederfunksjon som opplever dette som et av de viktigste elementene for å få til et godt samarbeid. En av lederne i NAV i samme fylke fremhever også hvordan han er opptatt av at en også bygger felles forståelse også mellom ulike NAV-enheter i samlingene:

De felles samlingene som vi har med fylkeskommunen, både med OT og fagopplæring, for å få en sånn felles referanseramme så har det vært litt meninger rundt det. At alle NAV-enhetene har felles forståelse men også at vi har en felles referanseramme og felles forståelse sett fra både fylkeskommunen sitt ståsted da. Det har vi vært litt opptatt av, og vi har hatt disse felles seminarene sånn en gang i året i hvert fall. Og det tror jeg også er viktig for de som jobber med ungdom ute, at de ser litt at de jobber litt på samme måte som vi de andre gjør.

Fra denne NAV-lederens synspunkt er det også behov for å bygge et felles ståsted innad i NAV så vel som på tvers av NAV og fylkeskommunen. Det er bred enighet om at felles fagsamlinger er et viktig grep for å kunne bygge felles forståelse og gode samarbeid mellom organisasjonene.

I ett av fylkene hadde riksrevisjonen gjennomført tilsyn, og hatt noen kritiske bemerkninger knyttet til hvordan arbeidet på området ble utført. I følge våre informanter var det viktig av de to etatene sammen fikk presentert dette. En representant for fylkeskommunen, beskrev det slik:

Det gjelder å få den felles forståelsen. Og det var det som var så flott når riksrevisjonen var her også. Alle hører det samme, og alle får liksom pekefingeren fra riksrevisjonen samtidig. Hvis vi hadde hatt det hver for oss, så hadde det blitt sånn at «ja men dette er NAV, dette er fylkeskommunen»

Det sentrale er at begge partene får den samme tilførsel av kunnskap, sammen. Ting fortolkes ulikt, settes inn i de eksisterende forståelsesrammer i de to organisasjonene, men gjennom felles samling og diskusjon rundt dette kan de ulike fortolkningene justeres etter hverandre.

Vi har også i andre studier (Mathiesen & Buland, 2017) sett hvordan felles kompetanseheving bidrar til å skape felles virkelighetsforståelse, og dermed tettere relasjoner. Det å høre og lære det samme, sammen, styrker samarbeidet. Det å møtes på hverandres arena og bli kjent med de andre aktørenes problemforståelse, er ifølge flere informanter svært viktig. En NAV-ansatt forteller:

Vi har klart å åpne opp, møtepunkter med NAV-medarbeidere og medarbeidere for OT. Det at vi er på andres arenaer. Jeg lytter til problemstillingen og de faglige tingene som fylkeskommunen har og omvendt.

Flere er inne på at det er viktig å lytte til den andre parten i samarbeidet, at man ikke setter sin egen profesjonskunnskap og organisasjonserfaring over samarbeidspartnerne. En informant var inne på at dette oppnås gjennom konkret samarbeid, der man er ydmyk overfor hverandres kunnskap og kompetanse. Man kan heller ikke lese seg til reell kunnskap om hverandre. En representant fra NAV formulerte det slik:

Men i stedet så er du med på de arenaene. Så tenkte jeg at jeg får være ydmyk i en del møtepunkter. (...) Så må jeg basere meg på hennes

kunnskap, og så må jeg lære meg opp. Det har fungert veldig bra for meg. Det at man velger å sette seg litt i baksetet noen ganger for å lære å lytte, det tror jeg at man er helt avhengig av.

Også i andre prosjekter ser vi hvordan samarbeidspartnere påpeker at det å bruke profesjonsmakt, altså insistere på egen profesjons forrang i møte med et bestemt problem eller utfordring, overfor selvstendige samarbeidspartnere, ikke gir noe godt grunnlag for likestilt samarbeid (Mathiesen & Buland, 2017).

4.4.3 Felles språk

Flere av våre informanter har vært bevisste på eksistensen av kognitive avstander mellom organisasjonene, og har fremhevet at samarbeid over tid er med på å redusere avstandene. Man blir mer kjent og utvikler et felles språk, som en følge av at man faktisk arbeider sammen. Det som var en barriere i tidlig fase av arbeidet, oppleves dermed å ha blitt mindre. En informant fra fylkeskommunen beskrev det slik:

Det er jo helt naturlig at i noen grad vil det være noen forskjeller der, men jeg synes kanskje de har blitt mindre da, hvis en kan si det sånn. Fordi at når du jobber tett sammen så skjer det jo noe. Jeg sier ikke at det ikke er der, og at ting ikke går ... det vil jo ... være ting og tang hele tiden, men jeg tror nok at ... terskelen for å drøfte og ta opp ting og sånn er blir ganske lav. Ja, jeg tror folk samarbeider såpass tett at de gjør det.

Flere informanter har som vært inne på barrierene som ligger i at de to etater har sitt eget språk, sine egne fagtermer og forkortelser som bidrar til å gjøre felles forståelse vanskelig. I ett intervju snakket to representanter for NAV om dette:

Ja, det er språket i NAV som er vanskelig, dette med forkortelser bør endres og (...) Stammespråk som ikke ligner grisen. Altså er det en utfordring, snakk sånn at folk forstår en!

Det samme gjelder selvsagt også skolen som system. Deres stammespråk er heller ikke umiddelbart tilgjengelig for utenforstående. En informant fra fylkeskommunen, beskrev det slik:

Man har liksom en uttalelse hvor vi sier noe om hva opplæringslovens ansvar er, eller fylkeskommunen. Og hva NAVs ansvar er. Det at vi snakker to forskjellige språk, det gjør jo at vi hele tiden må tenke på hvordan vi formulerer oss. For nå skal vi nå to yrkesgrupper som snakker to forskjellige språk. Og det er jo litt sånn trening i det og. At vi ikke blir byråkrater med hvert vårt språk og lovverk.

4.5 Endring i organisasjoner

Selv om vi oppfatter at både OT og NAV er innstilte på samarbeid og i stor grad har tatt inn over seg behovet for at de samarbeider tett om målgruppen, for å oppnå gode resultat, er det klart at begge organisasjonene har sine egne kulturer, forståelser og praksiser som ligger i bunn. Gammel vane kan være vond å vende, heter det, og i en

presset arbeidssituasjon kan det ofte være enklere å løse saker slik man alltid har gjort framfor å søke samarbeid. En NAV-ansatt forteller:

Det som alltid er utfordrende, når man faller tilbake på gammel praksis. Det er jo kjempeutfordrende for oss.

Informanten beskrev her et av de sentrale elementene i ny-institusjonalistisk teoris forklaringer på hvorfor endring i institusjoner er så krevende. Så lenge aktørene i en institusjon opplever at den tradisjonelle måten å arbeide på er tilfredsstillende for å nå målene, vil man tendere til å justere atferd tilbake til normalen, i stedet for å videreføre endringer. En annen informant som arbeidet lokalt i NAV var også inne på hvordan systemet tenderer til å reprodusere gamle arbeidsmåter:

Systemet er fullt av byråkrater, og det er veldig vanskelig egentlig fordi det er et system og dette er en stor organisasjon. For å endre seg må du bare gå i gang. Og så må vi være diplomater. Det er folk som har jobbet i mange år, de har system som fungerte og de har bare fått beskjed de og de gjør det de får beskjed om.

Dette handler altså blant annet om å overbevise om at nye tilnærminger, nye arbeidsmåter, er nødvendig for å nå målene for organisasjonen(e). Denne institusjonelle tregheten, motviljen mot å arbeide annerledes, handler blant annet om institusjonenes opplevelse av hva de primære oppgavene og målgruppene er. Det fremgikk av flere intervjuer, at informanter fortsatt ser at det er lett å falle tilbake til tidligere selvforståelse. En informant fra NAV beskriver det slik:

Vi kan organisere oss til vi blir blå, men hvis vi ikke får en ens tilnærming og tenkemåte, i forhold til hva er det som virker i forhold til å hjelpe ungdommen, så kan du glemme det. For da får du sabotørene med en gang. Nei, vi sitter sammen, men vi gjør som vi alltid har gjort det. Så du kan organisere deg til du blir blå, i forhold til det.

Noen har vært inne på at dette for mange i NAV-systemet er voksne, langtidsledige. Ungdom er en annen gruppe, og det er for noen i systemet ennå fremmed å tenke på dette som en primær målgruppe for deres innsats:

NAV er en organisasjon som er opptatt av hvordan vi utvikler veiledningskompetanse for å ivareta brukere som har vært 7-8 år i en stønadssituasjon. Ikke sant. Helt meningsløst spør du meg. Mer, hvordan er det vi utvikler veiledningskompetanse slik at vi kommer inn på ungdomsområdet, slik at vi forstår ungdommen som er 16-19 år.

Dels handler dette om definisjon av målgruppen. Imidlertid har det også et kompetanse-aspekt. Mange som jobber i NAV har primært kunnskap og kompetanse om den tradisjonelle målgruppen. Ungdomskunnskap, og kunnskap om hvordan å arbeide tett på ungdom, er ifølge samme informant fra NAV til dels mangelvare. Man mangler veiledningskompetanse rettet mot ungdom i alderen 16-19 år. Det oppleves derfor av og til som krevende å skulle bære det «nye» perspektivet, ungdomsperspektivet, inn i kjernen av NAVs virksomhet. Informanten fra NAV beskrev det slik:

Jeg skulle ønske jeg hadde lyktes bedre med at egen organisasjon, og spesielt det som er på fylkesleddet, som er strategisk.. at det er større ydmykhet i den organisasjonen i forbindelse med andre etaters arbeid. Ofte kan det ha en tendens til at når vi jobber spesielt med kompetanseaktivitetene innenfor ungdomsområdet, så er det liksom.. jaja, det her er noe sånn ungdomsgreier.. hvis du skjønner hva jeg mener?

Den samme informanten framhevet at en forutsetning for å komme gjennom i egen organisasjon, var at man jobbet i et sterkt team med fylkeskommunen. Samarbeidet ga en tyngde til ungdomsarbeidet, som gjorde det lettere å selge inn det nye virkelighetsbildet eller scenariet i konkurranse med det tradisjonelle scenariet for hva som er NAVs hovedmålgruppe og arbeidsmåter, for å bruke aktørnettverks-tilnærmingens begrep (Latour, 1987). Gjennom et tett og godt nettverk med aktører utenfor egen organisasjon, fikk arbeidet med å endre fokus innad også større tyngde.

4.6 Oppsummering

Oppsummeringen under følger temaene fra resultatkapittelet, med de samme overskriftene.

4.6.1 Når to organisasjoner møtes

Samarbeidsavtalen som organisasjonene har i de ulike fylkene har vært svært viktig noen steder, og mindre synlig andre steder. I fylker hvor den har vært helt sentral i samarbeidet, har informantene lagt vekt på at den har vært kort og konsis, og på den måten lagt et grunnlag for lokalt samarbeid hvor de fleste grenseganger er avklart. De har videre fremhevet at de har vært tydelig på at avtalen ikke skal virke begrensende på lokalt samarbeid, en kan bevege seg utover avtalen. I andre fylker har avtalen vært mer «sovende» i samarbeidet og hatt liten betydning. Likevel er det flere som snakker om samarbeidsavtalen som en viktig grunnmur i samarbeidet, og også som et godt utgangspunkt for arbeidet med å utvikle en mer felles forståelse av hverandres målsettinger og handlingsrom.

Vi finner at mange av informantene våre er opptatt av grenser mellom organisasjonene. Ansvar, mandat og handlingsrom er viktige avklaringer for at samarbeidet skal fungere og man skal bruke minst mulig tid på denne typen avklaringer i det daglige samarbeidet. Dette handler om at informantene opplever det som enklere å samarbeide dersom det er avklart hvem som har ansvar for hva. Vi ser ulike holdninger til hvordan informantene ser på grensene. Noen ser på dem som svært rigide og ønsker at de i stor grad skal overholdes, mens andre mener at klare avgrensinger gjør det enklere å strekke seg ut over disse grensene hvis det hjelper for å gi elevene bedre oppfølging. Blant dem som ser på grensene som et utgangspunkt for å strekke seg litt lengre, er grensen og ansvarsfordelingen viktig i det at det blir anerkjent at de gjør mer enn de strengt tatt behøver. Dette handler også om hvordan organisasjonene ønsker å bli anerkjent for den innsatsen de gjør.

Informantene i fylkeskommunene og NAV har fortalt om hvordan det har krevd ulike tilpasninger i egen organisasjon for å kunne fremme samarbeidet mellom de to

organisasjonene. Grep de har tatt har for eksempel vært rent praktiske i form av at de har sørget for at OT og NAV har ansvar for ungdom fra de samme kommunene, slik at man kan ha faste kontaktpersoner. En tydelig barriere har likevel vært at NAV er organisert med to eiere: NAV arbeid som er statlig og NAV sosial som er kommunalt forankret. Dette har skapt utfordringer både når det gjelder å forankre arbeidet, men også for å få til en helhetlig oppfølging og likebehandling av ungdom fra ulike kommuner.

4.6.2 Å arbeide sammen

I vårt materiale ser vi at alle parter mener det er viktig å møtes. Samarbeidsmøter fører både til at man får et felles eierskap og en felles virkelighetsforståelse. Samtidig bidrar det til at de ulike aktørene får kjennskap til hverandre både som person og organisasjon. Samtidig påpeker våre informanter at det som er minst like viktig som selve møtevirksomheten og hyppigheten av denne, er innholdet i møtene.

Møtevirksomheten oppleves å være mest nyttig når den omhandler konkrete ungdommer eller utfordringer. Ved å ha konkrete saker å forholde seg til, blir det enklere å samarbeide og se verdien av samarbeidet. I tillegg bør møtene oppleves som nyttige for alle aktørene, da det fort blir demotiverende å delta i mye møtevirksomhet hvor man ikke finner sin naturlige plass eller rolle. Derfor er det viktig å reflektere rundt hvem som deltar på de enkelte møtene, og at man ikke til enhver tid inviterer samtlige kun for å inkludere.

I tillegg til at de operative møtene om konkrete saker fremheves som viktige, påpeker også informantene at møter på ledernivå er nødvendig. Dette bidrar til forankring i den enkelte organisasjon, også på et noe høyere nivå.

Felles møter oppleves også som en forutsetning for å kunne arbeide forebyggende med denne gruppen ungdommer. Om man ikke legger opp til møtepunkter mellom NAV, OT, fylkeskommunen og skolen vil det bli atskillig vanskeligere å lykkes med prosjekter rundt denne gruppen.

I flere fylker fortalte NAV og fylkeskommunen om det å ha fellestiltak – eller prosjekter. På den ene siden bidrar dette til å at partene kommer nærmere hverandre, og lærer om hverandre, slik at de får en mer lik virkelighetsforståelse. Prosjektarbeid kan også skape engasjement og muliggjøre å bevege seg utenfor de vanlige faste rammene. Samtidig opplever noen at prosjektarbeid kan virke begrensende da dette er tiltak som kun strekker seg over en viss periode, og derfor kan påvirke både aktørenes forankring («*det skal bare vare i to år*») og kost/nytte perspektivet («*ikke noen vits å bytte om på alt bare for en kort periode*»).

En annen utfordring knyttet til prosjektarbeid, er at det i noen fylker oppleves å være mange initiativ og prosjekter som ikke er samkjørte. Samkjøring mellom ulike prosjekt har et stort forbedringspotensial, om man får til dette på en bedre måte kan man spare seg store ressurser.

4.6.3 Samarbeidsrelasjoner og personlige egenskaper

Ikke bare organisatoriske- og systemforhold er viktige i samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunen. I tillegg har de personlige samarbeidsrelasjonene, samt personlige egenskapene hos de ansatte betydning for det å lykkes i samarbeidet. De ansatte nevnte at det å ha nære, stabile samarbeidsrelasjoner, hvor en er åpne og har tillit til hverandre, er avgjørende. Disse relasjonene utvikles gjennom å jobbe sammen og å få kjennskap til hverandre. Egenskaper hos de ansatte nevnes også som viktige, og her trekkes raushet, engasjement og erfaring frem. Å finne aktører med personlige egenskaper som fremmer samhandling, framheves av noen som nødvendig. Uheldige personlige relasjoner kan være en barriere (Dalin, 1995).

For NAV og fylkeskommunen kan dette bety at de vil være tjent med å legge til rette for å jobbe med utviklingen av gode relasjoner. De ansatte nevner kjennskap til den andre organisasjonen, det å være tett på sin samarbeidspartner og det å ha nære, stabile relasjoner som viktig, og dette er forhold som NAV og fylkeskommunen i stor grad kan være med på å påvirke. Som nevnt i flere avsnitt i kapittel 4 legges det i ulik grad vekt på at NAV og OT møtes enten på faste møtepunkter, fellessamlinger eller i det operative arbeidet. I fylkene virker det som at møtehyppighet og -form varierer, og de fleste har funnet en måte å møtes på som de har blitt i. Likevel synes det i noen fylker å være en tendens til at en ikke opplever at møtene er hensiktsmessige nok, hyppige nok, eller konstruktive nok. I noen tilfeller kan det muligens ha med å gjøre at samarbeidsrelasjonene ikke er gode nok til at en nyttiggjør seg av møtene, og at en må utvikle relasjonene videre for å bedre dette. Når NAV-ansatte beskriver at «tett kontakt over tid» er det som virker i arbeidet med unge, er kanskje dette noe som kan overføres til samarbeidet med OT også. De må møtes ofte og utvikle stabile samarbeidsrelasjoner. Hva som er ofte nok virker å være ulikt i fylkene, men kanskje kan en si at der relasjonene ikke er gode nok, trenger man å sees oftere for å få bedre kjennskap og tillit til hverandre. På organisatorisk nivå vil en ha gode muligheter til å legge opp til fellessamlinger og legge føringer for møtehyppighet og form for å utvikle samarbeidsrelasjonene.

Av personlige egenskaper ble raushet ovenfor de unge, engasjement og erfaring nevnt som viktig for samarbeidet. Det er naturlig at de ansatte knytter egenskapene til enkeltpersonene, likevel kan organisasjonene bidra til å definere verdier og holdninger som skal gjelde i arbeidet med målgruppen. Eksemplene på hvordan enkeltpersoners egenskaper er avgjørende for (sam)arbeidet er gode og mange, men samarbeidet er sårbart dersom ikke organisasjonen har forankret disse forholdene til å gjelde for arbeidet generelt. Det kan være risikabelt å tenke at samarbeidet avhenger av egenskaper som ligger til individet.

Ansatte med lang erfaring bidrar til både stabilitet i samarbeidsrelasjonene, kjennskap til organisasjonene og kunnskap om målgruppen. Flere informanter snakket også om erfaringsoverføring til nye medarbeidere, og gode prosedyrer for læring mellom ansatte vil være viktig.

4.6.4 Utvikling av felles forståelse

Å skape felles virkelighetsforståelse hos de samarbeidende partnere, har åpenbart vært en utfordring som mange har vært oppmerksomme på, og som det har blitt arbeidet bevisst med. Våre informanter opplever at en slik felles virkelighetsforståelse i stor grad har blitt etablert, i alle fall for dem som er direkte involvert i arbeidet. Dette innebærer at man har utviklet en felles forståelse av målgruppe og utfordring, NAV har i økende grad akseptert at de også har en rolle og spille i ovenfor de aldersgruppene som tradisjonelt har ligget utenfor deres hovedfokus. Dette handler om utvikling av en felles målforståelse. Der NAV tradisjonelt har fokusert på å få klienter ut i arbeid, har det vokst fram en forståelse av at det mest effektive arbeidsmarkedstiltak faktisk er opplæring, for denne gruppen vi her snakker om. I tråd med dette har det vokst fram en bevissthet om at også tiltak i regi av NAV bør ha innebygde læringsmål, og at det med fordel kan utformes sammensatte tiltak, som f.eks. er en blanding av arbeid og opplæring. Selv om det lovpålagte ansvaret for opplæring for aldersgruppen ligger hos fylkeskommunen, kan NAV gjennom koordinert samarbeid fungere som en viktig støttespiller for dette.

Våre informanter gir som sagt uttrykk for at man har kommet langt i dette viktige arbeidet. Blant de som er engasjerte i samarbeid for målgruppen unge som faller ut av videregående opplæring, er det etablert en stor grad av gjensidig kunnskap, og dessuten en forståelse av at man arbeider med felles mål. Dette viser seg blant annet gjennom at man i NAV ser ungdom som en definert målgruppe, og har definert skole/opplæring som et sentralt «arbeidsmarkedstiltak», og derfor etter hvert opererer med klare læringsmål også for ungdom i arbeidsmarkedstiltak.

Når man gir uttrykk for at man langt på vei har lyktes i dette, handler det for det første om tålmodig arbeid over tid. Man kan bare i begrenset grad vedta eller pålegge felles forståelse. Ved faktisk å arbeide sammen, med utgangspunkt i den grunnmuren en samarbeidsavtale utgjør, vil man gradvis bygge opp større kjennskap om hverandre. Man forstår hverandres språk, noe som i utgangspunktet ble opplevd som krevende, man utvikler et felles språk, man ser hverandres rammevilkår og strukturelle forhold som påvirker arbeidet på ulik måte. Man blir kort sagt kjent med hverandre. Dermed slutter man også i stor grad å skyve ansvar over på de andre, man slutter å skylde på hverandre. Felles faglig påfyll, fagsamlinger etc., der begge parter i samarbeidet får høre det samme, sammen, bidrar til å bygge ned misforståelser og feiloppfatninger.

Samtidig er flere av våre informanter inne på at denne forståelsen ikke nødvendigvis sprer seg raskt ut over de gruppene som faktisk arbeider sammen. Fortsatt lever tradisjonelle forståelser om tverrfaglighet i begge de samarbeidede organisasjonene. Det er derfor nødvendig også å arbeide videre internt, med å innrullere flere i NAV og fylkeskommunen i aktørnettverket som bygges rundt det nye scenariet, som innebærer at man må arbeide sammen og at arbeid og opplæring går over i hverandre. Dette scenariet må bygges videre og forsterkes både i NAV og i skolen.

5. Diskusjon

Vi vil nå drøfte det å endre arbeidsmåter i organisasjoner, barrierer og interorganisatorisk kompleksitet, samt trekke linjer til evalueringen fra 2010.

5.1 Endring i organisasjoner

NAV og videregående skole er to organisasjoner som ofte framstilles som store og relativt tunge å manøvrere. NAV er dessuten i seg selv et resultat av en stor systemreform, som man i mange år har slitt med å implementere og utvikle. Skolen har på sin side vært gjennom en rekke relativt omfattende reformer i løpet av de siste 20 årene. Mange snakker om reformtretthet eller endringskynisme i institusjoner utsatt for gjentatte endringer og økt endringstakt (Amundsen & Kongsvik, 2008). Dette forsterker det ny-institusjonalistiske bildet av en innebygget treghet til endring i slike store organisasjoner. Når vi her har undersøkt samarbeidet mellom de to organisasjonene, er evnen og viljen de samarbeidende aktørene har til å endre arbeidsmåter et viktig utgangspunkt.

Flere av våre informanter har vært inne på at det er viktig å engasjere aktører i organisasjonene som deler det grunnleggende virkelighetsbildet og aktivt vil delta i arbeidet. Man velger medarbeidere som man tror egner seg som diplomater. I den grad arbeidet har møtt tunge perioder, har deltakerne i overveiende grad vært aktive endringsagenter for den endring samarbeidsrelasjonene innebærer for arbeidet hos dem som samarbeider. Dette er de som i lengre tid har vært involvert i samarbeidsaktiviteter, og som aktivt har vært med på å bygge det opp.

Samtidig er det klart at de fortsatt opplever utfordringer, kanskje særlig i egen organisasjon. Vi ser spor av institusjonell treghet hos begge parter, passiv motvilje mot å endre strukturer og prosesser som oppleves å fungere tilfredsstillende. Ny-institusjonalistisk teori har vist (se f.eks. Brunsson og Olsen (1993)) hvordan institusjoner ofte vil motsette seg endring, så lenge man opplever at endringene ikke løser store utfordringer. Så lenge kriseforståelse enten ikke er til stede; et flertall opplever at man når sine mål innfor eksisterende modeller for arbeidet, vil institusjoner gjerne falle tilbake til de vante arbeidsmåtene. Endring vil først skje når det åpenbare spriket mellom mål og måloppnåelse blir så stort at brede grupper i organisasjonen opplever at nye måter å jobbe på er tvingende nødvendig. Betraktet som institusjoner, er nok verken NAV eller fylkeskommunene helt der, og for mange vil dagens praksis oppleves som tilstrekkelig. Vi stiller dermed spørsmålstegn ved om viljen til samarbeid alltid er tilstrekkelig til stede hos medarbeiderne i organisasjonene, og om dette kan bidra til at samarbeid i enkelte tilfeller kan bli vanskelig.

Mest tydelig kommer nok dette til uttrykk gjennom forståelse av målgruppe for de to institusjonene. Hos mange i de to organisasjonene sitter ennå bevisstheten om at ungdom primært er skolen/OT/fylkeskommunens ansvar, mens NAVs målgruppe er eldre, arbeidssøkende voksne. Denne tradisjonelle målforståelse er langt på vei lagt til side til fordel for en felles forståelse av at man sammen, kan arbeide inn mot denne gruppa, og dermed nå begge etaters målsetting. Særlig i NAV ser vi at perspektivet har

dreid mer mot å se på arbeidet med unge som sentralt for å hindre at man får brukere på lengre sikt. «*Opplæring er et sentralt arbeidsmarkedstiltak for denne gruppen*», oppsummerer hvordan i alle fall deler av NAV nå i større grad ser på arbeidet med den felles målgruppen. Samtidig lever nok de tradisjonelle målgruppeforståelsene i organisasjonene, særlig blant de som ikke har vært konkret knyttet til samarbeidet.

Langt på vei ser vi at aktører fra de to organisasjonene har delt samme scenario (Latour, 1987), med hensyn til både målforståelse og virkemidler på veien mot å løse felles utfordringer og har konstruert motstandsdyktige aktørnettverk rundt arbeidet. Den gode fortellingen (Czarniawska, 1997; Hatling, 2001), basert på erfaringer og oppnådde resultater, om hvordan samarbeid er veien til bedre måloppnåelse, har vært grunnlaget for utvikling av samarbeidsrelasjoner. I disse nettverkene inngår selvsagt primært menneskelig aktører fra begge parter, men også felles avtaler om samarbeid, lov- og regelverk, organisatoriske løsninger av ulik art, konkrete tiltak, faste møteplasser og rutiner osv.

Konstruksjonen av aktørnettverk innebærer ulike metoder (Callon et al., 1986): For det første må man definere aktørenes roller og fordeling av disse rollene. For det andre må man utvikle en felles virkelighetsforståelse for arbeidet og veien man må gå for å komme dit man ønsker. For det tredje må man utvikle ulike strategier gjennom etablering av obligatoriske passeringpunkter som må passeres dersom en "ønsket framtid", skal kunne oppnås.

Utviklingen av felles virkelighetsforståelser har vært sentralt som grunnlag for samarbeidet. Flere av våre informanter har dessuten sett betydningen av en klart definert rollefordeling. I evalueringen av den sentrale samarbeidsavtalen (Buland et al., 2010) så vi flere konkrete utfordringer når det gjelder ulike forståelser av ansvarsområder i samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunene. Ansvarsfordeling når det gjelder grenseflater var absolutt et potensielt konfliktområde i samarbeidet. Det dreide seg ofte om hvor grensen gikk for hvor langt NAV skulle strekke seg inn skolen og hvor mye fylkeskommunen skulle bidra ovenfor brukergrupper som NAV har hovedansvar for. Resultatet ble ofte at avgjørelsen ble opp til den enkelte saksbehandlers skjønn. Nå i 2016 har enkelte informanter antydnet at dette fortsatt er tilfelle, mens andre har snakket om at man har lagt mye vekt på ansvarsdeling og klarere grenseoppgang. Gode gjerdar gir noen steder gode naboer. Klart definerte grenser, og formelle måter å løse oppgaver gir bedre samarbeid har i noen fylker vært en suksessfaktor. Her ser vi at man definerer de ulike aktørenes rolle i nettverket ulikt. I stedet for å løse naboens problemer for dem, tvinges naboen til å utvikle seg selv for å ta hånd om det som ligger på deres side av grensen. Samtidig gir klare grenser en mulighet for å bli anerkjent for bidrag som går ut over det organisasjonene formelt sett har ansvar for, og har slik sett fungert som en motiverende faktor strekke seg litt lengre for å få til de gode løsningene for ungdommene som trenger hjelp. Felles for våre informanter, er at de langt på vei skisserer et bilde på samarbeidet som et *obligatorisk passeringpunkt* (Latour, 1987, s. 119-121) på veien til løsning av utfordringene ved oppfølging av frafall i den ungdomsgruppen. Uten velfungerende samarbeid, stabile aktørnettverk, kan man ikke nå målene man har på feltet.

Den sentrale samarbeidsavtalen har i flere fylker vært en felles grunnmur for denne utviklingen av en felles virkelighetsforståelse. I mange tilfeller ser vi hvordan det virkelighetsbildet eller scenariet som ble lagt i avtalen, har blitt videreutviklet og «foredlet» videre i lokale samarbeid. Samtidig er det klart at grunnmuren, den formelle avtalen som ligger til grunn ikke er hele huset. Langt viktigere var konkrete samarbeid. Det var gjennom slikt arbeid, at man faktisk ble kjent og sammen utformet rutiner og konkrete tiltak. Samarbeidsavtalen har vært og er en viktig node i samarbeidsnettverket, selv om den i varierende grad har vært aktivt tatt i bruk i fylkene.

Instruks, vedtak, styringsrett og samarbeidsavtaler kan bare delvis løse samarbeidsutfordringer. Aktører i kunnskapsorganisasjoner må overbevises, hvis endringen skal bli helhjertet og man ikke skal falle tilbake til gamle og velkjente arbeidsmåter. I kunnskapsorganisasjoner er ledelse mer effektivt enn styring (Irgens, 2016). Dette handler i bunn og grunn om ledelse ved overbevisning - man leder ved å vise hvordan samarbeid løser utfordringer, og overbevise flere om dette (Mathiesen & Buland, 2017).

5.2 Barrierer og interorganisatoriske avstander

Når det gjelder barrierer og interorganisatoriske avstander henger disse teoriene tydelig sammen i vårt materiale. Barrierer (verdi-, makt-, praktiske- og psykologiske barrierer, se Dalin (1995)) er mest knyttet til individuelle forutsetninger i samarbeidet, mens de interorganisatoriske avstandene (geografisk, kognitiv, organisatorisk og strukturell distanse) beskriver utfordringer på det organisatoriske nivået.

Av barrierer finner vi i vårt datamateriale hovedsakelig praktiske- og verdibarrierer. De praktiske barrierene gjør seg gjeldende i samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunene om målgruppen, og hvor mye ressurser dette krever. Man kan hevde at de praktiske barrierene våre informanter har nevnt i våre intervjuer i stor grad henger sammen med de geografiske og organisatoriske distansene, men at barrierene er uttrykt som mer individuelle utfordringer. Vanlige opplevde praktiske barrierer er tid til møtevirksomhet, geografisk avstand mellom de samarbeidende aktørene og utfordringer knyttet til dette, og brannmurer og sikkerhetsrutiner knyttet til ikt som gjør det vanskelig å dele informasjon. En NAV-veileder som har kontor på et fylkeshus eller en videregående skole må eksempelvis forflytte seg til NAVs egne kontorer for å behandle saker eller skrive ut nødvendige dokument. Verdibarrierene ser man også gjør seg gjeldene, dog i mindre grad, gjennom en forståelse av hvem det er som i realiteten har ansvar for denne målgruppen. I hovedsak fungerer samarbeidet om målgruppen fint når man kommer ned i praksisfeltet, men vi kan likevel se at det er en viss usikkerhet om hvem som i utgangspunktet har ansvar for disse ungdommene. Vi finner også det Dalin (1995) omtaler som psykologiske barrierer, gjenspeilet i det flere påpekte om nødvendigheten av å finne personer med egnede egenskaper til å fylle rollene i samarbeidet. Uheldige personforhold, kan være en barriere.

Selv om vi har pekt på individuelle barrierer, var de organisatoriske utfordringene i samarbeidet mer tydelige i datamaterialet vårt enn de individuelle.

Dette kan ha med at der hvor de to organisasjonene ble intervjuet samlet, var det enklere for informantene å snakke om organisatoriske forhold heller enn individuelle barrierer. Samtidig så vi at de aller fleste informantene hadde lang fartstid og var veldig innstilt på at samarbeid mellom de to organisasjonene er nødvendig for å få til god oppfølging av ungdommene. Slik sett er det plausibelt at det rett og slett er få barrierer på det individuelle nivået, og at utfordringene i hovedsak ligger på organisatorisk nivå. At både evnen og viljen til samarbeid er på plass i alle de samarbeidende organisasjonene, vet vi fra annen forskning er en viktig forutsetning for å få til et godt samarbeid (Mathiesen & Buland, 2017). Viljen til samarbeid knytter mer an til de individuelle barrierene, mens evnen til samarbeid i større grad kan knyttes til organisasjonene.

Når det gjelder vårt utgangspunkt i teorien om interorganisatorisk kompleksitet, ser vi at våre informanter har vært bevisst på mange av avstandene. Alle avstandsdimensjonene har vært synlige, men man har i fortellingen om disse vært mer opptatt av ulike måter å bygge ned avstandene på.

Geografisk distanse (Cramton, 2001; Hinds & Kiesler, 2002; Hinds & Mcgrath, 2006) er til en viss grad til stede over alt der de to etatene samarbeider. NAV og OT befinner seg som regel på ulike lokasjoner og dette legger begrensninger på hvordan koordinering og kommunikasjonsprosesser kan foregå. Unntaket her er selvsagt forsøket med NAV-veileder i skole. Her har vi imidlertid sett at det også der kan være utfordringer knyttet til at NAV-veileder på skolen må fysisk bevege seg til det lokale NAV-kontoret for å utføre visse oppgaver.

Kognitiv distanse (Parjanen, Harmaakorp & Frantsi, 2010; Petruzzelli, Albino & Carbonara, 2007) har informantene vært opptatt av. Dette oppstår som en følge av ulikhet i kunnskap. Aktørene i NAV og OT/skole har i stor grad ulike utdannings- og erfaringsgrunnlag, og dermed ulik kunnskap om ulike emner og ulik kunnskapsdybde om samme emne (Parjanen et al., 2010; Petruzzelli et al., 2007). Kunnskap og forståelse er kontekstavhengig (Noteboom, 2008), og ulikhet i måter mennesker opplever, tolker, forstår og evaluerer situasjoner (Wuyts et al., 2005) kan oppstå som følge av ulikhet både i organisatorisk tilhørighet og profesjonstilknytninger. NAV og OT/skole lever på den måten i to verdener, innenfor sine egne virkelighetsforståelser, og med separate forståelser av samarbeidspartneren. Informantene har vært veldig bevisste på at denne avstanden finnes og at de må arbeide aktivt for å minske den kognitive avstanden mellom medarbeiderne og organisasjonene. Her har særlig hyppige møtepunkter og felles fagsamlinger vært viktig på overordnet nivå, mens på lokalt nivå har det vært viktig at saksbehandlere som har ansvaret for de aktuelle ungdommene har møttes og hatt god dialog seg imellom. Å ha en fast saksbehandler i OT som er knyttet til det enkelte NAV-kontoret har vært et viktig grep for å få til dette. I tillegg har flere av våre informanter snakket om fordelene ved at medarbeidere har arbeidet i begge organisasjonene, og på den måten kjenner samarbeidsparten fra innsiden. Dette fremstår som svært nyttig for å begrense den kognitive avstanden mellom aktørene.

Organisatorisk distanse (Carstensen & Bason, 2012), som beskriver forskjeller mellom de som samarbeider når det gjelder organisasjonsstruktur, størrelse, beslutningsprosesser, og ansvarsforhold, er selvsagt til stede også i samarbeidet mellom

NAV og skole/OT. Det er snakk om to organisasjoner som er organisert svært ulikt, har ulik forankring kontekstuellet i praksisfeltet, og i ulike lovverk. Mangel på tverrgående koordinering representerer ofte store utfordringer i offentlig sektor. I samarbeidet mellom NAV og OT/skole, kan dette komme til uttrykk f.eks. ved at NAV er organisert statlig, regionalt og kommunalt, mens videregående skole ligger innenfor fylkeskommunens organisasjon. NAV har ulike nivåer, og det eksisterer klare forskjeller mellom disse nivåene på en del områder. Mellom fylkeskommunene ser vi også at OT er organisert svært ulikt i ulike fylker, på en måte er det snakk om like mange ulike modeller som det er fylker (Buland et al., 2011). Dette innebærer igjen både praktiske og kognitive utfordringer i arbeidet. Våre informanter har vært oppmerksomme på dette, men opplevelsen er at man langt på vei har klart å finne løsninger.

Disse skillelinjene går for øvrig helt til topps i systemet, også på departementsnivå er grensene til stede. Her arbeides det også med tilsvarende problemstillinger, det såkalte 0-24-programmet tar sikte på bedre koordinering av ulike departementers og direktoraters arbeid med barn og ungdom som står i fare for å bli marginalisert, og ikke fullføre videregående skole³.

Strukturell distanse (Singh & Prakash, 2010) omhandler mulig asymmetri og maktforskjeller mellom samarbeidspartnere. Samarbeidende aktører representerer ofte interessenter med ulike formål og krav. Dette betyr at koordineringsutfordringer oppstår på grunn av at aktørene har ulike (og til tider motstridende) hensikter, mandater, ansvarsområder, målkrav, insentiver og ikke minst konkurrerer de om begrensede ressurser. Dette kan gi seg uttrykk også i kampen om modellmakt, altså retten til å definere hva som er problemet og den korrekte veien til målet (Bråten, 1998). Modellmakt og kamp om definisjonsmakt er i liten grad synlig hos våre informanter som jobber aktivt sammen. En betydelig grad av ydmykhet for hverandres situasjon, er åpenbart en forutsetning for godt samarbeid. Der dette har fungert godt, har det vært snakk om samskapt læring (Klev & Levin, 2009), der ulike aktører har arbeidet sammen på likestilt grunnlag, reflektert over arbeidet og videreutviklet det sammen. Skal et samarbeid mellom to selvstendige organisasjoner fungere optimalt, fordrer det at man enes om en omforent virkelighetsforståelse, der ingen av de samarbeidende får enerett på å definere virkeligheten (Mathiesen & Buland, 2017). Man må sammen utvikle et felles språk og kunnskap om hverandres arbeidsmåter, for å unngå misforståelser.

5.3 Utviklingen i arbeidet siden 2010

Alle fylkene har utviklet samarbeidet siden innføringen av den sentrale samarbeidsavtalen i 2007. Avtalen har vært et viktig utgangspunkt, og fylkene har arbeidet videre med utvikling av lokale avtaler og samarbeid.

Evalueringen av den sentrale samarbeidsavtalen (Buland et al., 2010) pekte på at det var stor fylkesvis variasjon i omfang av samarbeid mellom NAV og fylkeskommunen. Dette samsvarer til en viss grad med våre funn i dag. Samarbeidet er tilstede i alle de seks

3 Om 0-24 samarbeidet, se f.eks. <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/nasjonale-satsinger/samarbeid-om-utsatte-barn-og-unge-mellom-0-og-24-ar/>

fylkene, men hva de har lagt i henholdsvis det formelle og det uformelle samarbeidet varierer. I 2010 fant vi at samarbeidet i stor grad dreide seg rundt det man fra før hadde samarbeidet om. Her finner vi nå at det har vært en utvikling. Samarbeidet gjennom OT er som i 2010 det mest fremtredende samarbeidspunktet i de fleste kommunene, men samarbeid rundt karriererådgiving og karrieresenter hørte vi nå mindre om. En forklaring på hvorfor dette i liten grad ble et tema i intervjuene, kan være at karrieresentrenes rolle nå er klart definert som å skulle hjelpe arbeids- og veiledningsøkende voksne. De kan dermed føles som noe mindre relevant når tema er ungdomsgruppen. Vårt inntrykk er at det konkrete samarbeidet nå går mye på å ha tette skott rundt den unge i overgangene mellom skole, NAV-tiltak og jobb.

Evalueringen fra 2010 viste også at de fylkesvise avtalene førte til intensivert og systematisert samarbeid mellom NAV og OT og en økt samordning i bruk av virkemidler mellom samarbeidspartene. Samtidig var det utfordringer med at to ulike etater skulle samarbeide om å nå et felles mål. Samarbeidet ble klart utfordret gjennom at OT og NAV har ulik organisering, målgrupper, måldefinisjoner, tradisjoner, regelverk, kultur og «stammespråk». Kartleggingen og evalueringen av skolens rådgiving og OT (Buland et al., 2011) bekreftet at det nødvendige samarbeid på tvers av etatene var en utfordring, særlig i forbindelse med å finne gode og helhetlige tilbud til ungdom som ikke vil eller kan være i videregående opplæring.

6. Avslutning og anbefalinger

De ulike fylkene har alle gjort seg erfaringer og tatt gode grep for å få et godt samarbeid og arbeid for å hindre frafall. Prosjektets problemstilling var å finne frem til *gode modeller* for samarbeid. Det har som sagt vist seg at det var vanskelig å identifisere tydelige og helhetlige modeller for samarbeid, da samarbeidene har vokst fram over tid, er i stadig utvikling og er tilpasset de enkelte fylkenes egenart og kjennetegn. Det har derfor vært mer relevant å fremheve de gode grepene og hva som har vært utfordrende i samarbeidet. Våre informanter var også i liten grad opptatt av å snakke om modeller. I begynnelsen av resultatkapittelet (4., s. 15) oppsummeres de gode grepene og barrierene for samarbeid som har kommet fram i vårt prosjekt.

De gode grepene går igjen i fylkene, selv om de kan ha tilnærmet seg dem på noe ulikt vis. Det varierer hvilke grep fylkene har vært mest opptatt av, fylkenes kjennetegn (geografi, organisering, arbeidsmarked, kommuneøkonomi etc.) har mye å si for hva som er viktigst hvor. Det er tydelig at man i alle fylkene er opptatt av samarbeid og ønsker et godt samarbeid mellom organisasjonene.

I de seks fylkene har de hatt gode erfaringer i samarbeidet med å ta følgende grep:

- Å gjøre organisatoriske tilpasninger, ha korte og konsise samarbeidsavtaler samt avklarte mandat og ansvarsområder (Avsn. 4.1 , s. 17).
- Å ha samarbeidsmøter både på operativt og strategisk nivå, samt å jobbe sammen om tiltak og prosjekter, for å få til god forankring for alle parter (Avsn. 4.2, s.27).
- Å utvikle gode samarbeidsrelasjoner og anerkjenne viktigheten av ansattes egnethet
- Å utvikle felles virkelighetsforståelse gjennom kunnskapsutveksling, felles kompetanseheving og utvikle et felles språk rundt målgruppen (Avsn. 4.3 , s. 35).
- Å oppmuntre medarbeidere til å være endrings- og samarbeidsvillige for bedre måloppnåelse (Avsn. 4.44.1, s. 38).

Videre er det et gjennomgående trekk i vårt datamateriale, at informantene i liten grad var opptatt av å snakke om barrierer og utfordringer i samarbeidet. I den grad det ble snakket om var det som noe som lå i fortiden. Dette kan ha sammenheng med at i flere av fylkene ønsket aktørene å bli intervjuet sammen, og at det da kan være vanskelig å snakke om barrierene. Samtidig har vi et klart inntrykk av at samarbeidet på tvers av NAV og fylkeskommunen er utviklet gradvis over tid, og slik sett kan det være vanskelig å få øye på barrierene med mindre de er svært eksplisitte. Vi oppfatter også at det er en sterk forståelse av at dette er to kompliserte organisasjoner og at man dermed forventer at samarbeid vil være vanskelig. Våre informanter var alle involvert i samarbeid, og hadde vært det i til dels lang tid. Dette gjorde at de var mest opptatt av å snakke om hvordan barrierene hadde blitt redusert, gjennom konkrete grep.

Barrierene som har kommet fram i fylkene er:

- Utfordringer med de ulike forvaltningsnivåene og varierende kommuneøkonomi. Negativ holdning eller skepsis til formalisering av samarbeid. Mangel på klarhet i retningslinjer og ansvar.

- Geografisk distanse når samarbeidspartene sitter langt borte fra hverandre. Prosjekter kan virke hemmende dersom en har lite mulighet til å tilpasse underveis.
- Å ikke ha felleskontor regelmessig gjør at en ikke blir kjent. Krevende å jobbe med unge, engasjementet kan avta.
- Å ha ulikt definerte målgrupper, ulikt mandat/arbeidsområde. Manglende/feil kunnskap om hverandre. Utbredt bruk av «stammespråk» og fagspråk.
- At det er treghet i komplekse organisasjoner og lav endringsvillighet.

Vi ser at våre informanter i stor grad omtalte de interorganisatoriske avstandene som noe som ligger tilbake i tid, noe de har overvunnet langt på vei gjennom faktisk samarbeid. To store, tilsynelatende tunge institusjoner har altså endret seg, og innført nye arbeidsmåter der nettopp det nye grensesnittet mellom de to er sentralt. Samtidig snakker flere informanter om at det fortsatt finnes motstand i organisasjonene, men mest blant ansatte som ikke konkret er engasjert i samarbeidet. Arbeidet oppleves altså som vellykket. Man har lagt motstand og institusjonell treghet bak seg. Samtidig kan man spørre om den økte vekten på konkret samarbeid mot unge innebærer så store endringer at det egentlig berører svært mange i de to organisasjonene. Er situasjonen den at det stort sett er «business as usual» for majoriteten, som i liten grad er berørt av de nye arbeidsmåtene, og endring kun for de få som er direkte involvert? Er dette en forutsetning for vellykket samarbeid mellom to så store institusjoner; man definerer et «frirom» der man får lov til å utvikle samarbeidsrelasjoner, uten at det i betydelig grad berører resten av institusjonen? Slik skjer småskala-endring, som enkelte hevder er den eneste måte å initiere faktisk endring på. Samtidig kan dette også være en svakhet. Samarbeidsprosjektet kan bli en løsrevet satellitt i forhold til tyngdepunktet i arbeidet innen organisasjonene. Er samarbeidet dermed solid nok forankret i NAV og fylkeskommunens praksis, eller er det en satellitt litt på siden, som noen av våre informanter også har antydnet?

Vi ser at småskalaendring kan gi grunnlag for større endringer. Erfaringer fra lokalt samarbeid kan dermed ha relevans og overføringsverdi også for større endringsprosesser. I arbeidet med å involvere andre etater og faggrupper/profesjoner sterkere i skolen, kan erfaringer som de man finner i samarbeidet mellom NAV og OT være et nyttig grunnlag. Ikke minst kan og bør samarbeidet rundt frafallsforebygging utvides til å omfatte også andre organisasjoner og etater. Kun på den måten kan man komme fram til det mangefasetterte sikkerhetsnett som forebygging og oppfølging av en sammensatt utfordring, som frafall i videregående skole krever (Buland & Mathiesen, 2014).

Vi vil komme med noen organisatoriske anbefalinger samt anbefalinger om arenaer for møter mellom de samarbeidende organisasjoner. Anbefalingene tar utgangspunkt i funnene fra studien, hva vi fant av gode grep og barrierer i de fylkene vi var i. Likevel vil vi understreke at ikke alle grepene og barrierene var like fremtredende i hvert fylke, og at hva som fungerte for organisasjonene i de enkelte fylkene også hadde sammenheng med fylkenes egenart og kjennetegn. Dermed må en ta egen organisasjon og eget fylke i betraktning når en leser anbefalingene.

Organisatorisk

Vi anbefaler at organisasjonene legger til rette for at de geografiske nedslagsfeltene tilpasses hverandre, og at en har faste kontaktpersoner som har ansvar for ungdommer fra de samme kommunene. Videre kan samarbeidsavtalene gjerne være korte og konsise, og åpne for at organisasjonene og medarbeiderne står fritt til å bevege seg utover det som står i avtalen. Avtalen bør revideres og stadig aktualiseres, slik at den bidrar til å hindre at medarbeidere faller tilbake på gammel praksis. Organisasjonene bør ha avklart ansvar og mandat, og kjenne godt til egne og den andres retningslinjer, ansvar og mandat, slik at alle parter har god forståelse for hvor den enes ansvar stopper og den andres begynner. En bør tenke bevisst rundt bruk av språk, unngå overdrevet «stammespråk», bruk gode «oversettere», folk som kjenner begge etater. Det å velge ut aktører som er innstilt på aktivt og nært samarbeid gir godt samarbeidsklima.

Møter i det operative arbeidet og felles samlinger

Vi vil anbefale at møtepunktene i det operative arbeidet hovedsakelig handler om konkrete saker, og at en har en klar agenda med et møte. Det å bli kjent med hverandre gjennom direkte jobbing med saker bidrar til å styrke samarbeidsrelasjonene. Samarbeidsmøter på ledernivå vil være viktig for forankring av arbeidet.

Utover saksmøtene i det operative arbeidet, viser våre funn at det å ha faste felles samlinger/fagutviklingsarenaer for de to organisasjonene vil være viktig for samarbeidet. Dette kan være årlige eller halvårlige samlinger som inkluderer alle nivåer, både ledelse og de som jobber operativt. På samlingene vil det være viktig å jobbe i dybden med å kontinuerlig etablere og utvikle en felles virkelighetsforståelse. Herunder vil definisjon av målgruppen og målforståelse for de to organisasjonene og være vesentlig. Og en bør jobbe med å skape følelsen av å skulle nå et felles mål. Videre kan slike samlinger/arenaer brukes til kunnskapsutvikling og informasjon, og la begge parter høre det samme, sammen. Disse samlingene kan bidra til å spre engasjement, erfaringer og kunnskap mellom og i de to organisasjonene. Erfaringsoverføringen på slike samlinger vil være viktig. Samlingene kan være viktige for å jobbe frem samarbeidsverdier og få forankret disse. Videre kan samlingene bidra til å utvikle samarbeidsrelasjonene mellom de operative delene av organisasjonene, ved at en blir kjent og vet hvem man kan kontakte i konkrete saker.

7. Referanser

- Aarvak, K., Rangnes, K. & Brandth, B. (1980). Arbeidsmiljøets betydning for fravær *Arbeid og fravær* (Vol. A79009): SINTEF IFIM Institutt for industriell miljøforskning.
- Amundsen, O. & Kongsvik, T. Ø. (2008). Endringskynisme: Gyldendal Akademisk, Trondheim.
- Barrett, S. & Fudge, C. (1981). *Policy and action : Essays on the implementation of public policy*. London: Methuen.
- Bijker, W. (1987). The social construction of bakelite: Toward a theory of invention. I bijker, hughes & pinch (red.) the social construction of technological systems. *New Directions in the Sociology an History of Thecnology*.
- Brunsson, N. & Olsen, J. P. (1993). *The reforming organization*. London: Routledge.
- Bråten, S. (1998). *Kommunikasjon og samspill—fra fødsel til alderdom (communication and interplay—from birth to old age)*. Oslo: Tano-Aschehoug.
- Buland, T. (1996). *Den store planen: Norges satsing på informasjonsteknologi, 1987-1990*: Senter for teknologi og samfunn, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitetet.
- Buland, T., Bungum, B., Tønseth, C. & Mathiesen, I. H. (2010). Tid for samarbeid? : Sluttrapport fra evaluering av implementering av sentral samarbeidsavtale aid - ks (Vol. SINTEF A14537). Trondheim: SINTEF, Teknologi og samfunn, Innovasjon og virksomhetsutvikling.
- Buland, T. & Mathiesen, I. H. (2014). Dropout in a school for all: Individual or systemic solutions? *The nordic education model* (s. 211-230): Springer.
- 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*. Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn.
- Callon, M., Rip, A. & Law, J. (1986). *Mapping the dynamics of science and technology: Sociology of science in the real world*: Springer.
- Carstensen, H. V. & Bason, C. (2012). Powering collaborative policy innovation: Can innovation labs help? *Innovation Journal*, 17(1).
- Cramton, C. D. (2001). The mutual knowledge problem and its consequences for dispersed collaboration. *Organization Science*, 12(3), 346-371.
- Czarniawska, B. (1997). *Narrating the organization: Dramas of institutional identity*: University of Chicago Press.
- Dalin, P. (1995). *Skoleutvikling : Strategier og praksis*. Oslo: Universitetsforl.
- Dye, T. R. (1975). *Understanding public policy* (2nd ed. utg.). Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall.
- Falch, T., Borge, L.-E., Lujala, P., Nyhus, O. H. & Strøm, B. (2010). Årsaker til og konsekvenser av manglende fullføring av videregående opplæring *Senter for Økonomisk Forskning, Rapport* (Vol. 3). Trondheim: NTNU.
- Falch, T. & Nyhus, O. H. (2011). Betydningen av fullført videregående opplæring for sysselsetting og inaktivitet blant unge voksne. *Søkelys på arbeidslivet*, 28(04), 285-301.
- Fenwick, T. & Edwards, R. (2010). *Actor-network theory in education*: Routledge.

- Hatling, M. (2001). Fortellingens fortrylling: Bruk av fortellinger i bedrifiers kunnskapsarbeid. *Oslo, Fortuna*.
- Havn, V., Buland, T., Finbak, L. & Dahl, T. (2007). Intet menneske er en øy: Rapport fra evalueringen av tiltak i satsing mot frafall *SINTEF-rapport* (Vol. A07023). Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn.
- Hellesnes, J. (2010, 08.06.2010). Den norske reformismen, *Klassekampen*.
- Hernes, G. (2010). Gull av gråstein: Tiltak for å redusere frafall i videregående opplæring: Fafo.
- Hinds, P. & Kiesler, S. (2002). *Distributed work*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Hinds, P. & Mcgrath, C. (2006). *Structures that work: Social structure, work structure and coordination ease in geographically distributed teams*. Paper presented at the Proceedings of the 2006 20th anniversary conference on Computer supported cooperative work.
- Irgens, E. J. (2016). *Skolen : Organisasjon og ledelse, kunnskap og læring*. Bergen: Fagbokforl.
- Karasek Jr, R. A. (1979). Job demands, job decision latitude, and mental strain: Implications for job redesign. *Administrative science quarterly*, 285-308.
- Klev, R. & Levin, M. (2009). *Forandring som praksis: Endringsledelse gjennom læring og utvikling*: Fagbokforlaget.
- Latour, B. (1987). *Science in action: How to follow scientists and engineers through society*: Harvard university press.
- Lillejord, S., Halvorsrud, K., Ruud, E., Morgan, K., Freyr, T., Fischer-Griffiths, P., . . . Manger, T. (2015). Frafall i videregående opplæring: En systematisk kunnskapsoversikt. Oslo: Kunnskapssenter for utdanning.
- Mathiesen, I. H. & Buland, T. (2017). Nettverksledelse for bedre samhanfling i offentlig sektor. En studie av mission possible-nettverket på sunnmøre. (Vol. RAPPORT - 2017/005). Stavanger: IRIS.
- Maznevski, M., Steger, U. & Amann, W. (2007). Managing complexity in global organizations. *Perspectives for Managers*(141), 1-4.
- Noteboom, B. (2008). Learning and innovation in inter-organizational relationships. I S. Cropper, M. Ebers, C. Huxham & P. Smith Ring (red.), *The oxford handbook of inter-organizational relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Nou. (2015:2). *Å høre til : Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*. (9788258312274). Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- O'toole, L. J. (2003). Interorganizational relations in implementation. I J. Pierre & B. G. Peters (red.), *Handbook of public administration* (s. 245-255). London: Sage.
- Olsen, J. P. & March, J. G. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*: New York: Free Press.
- Orfield, G. (2004). *Dropouts in america : Confronting the graduation rate crisis*. Cambridge, MA: Harvard Education Press.
- Parjanen, S., Harmaakorp, V. & Frantsi, T. (2010). Collective creativity and brokerage functions in heavily cross-disciplined innovation processe. *Interdisciplinary Journal of Information, Knowledge, and Management*, 5.
- Petruzzelli, A. M., Albino, V. & Carbonara, N. (2007). Technology districts: Proximity and knowledge access. *Journal of Knowledge Management*, 11(5), 98-114. doi: 10.1108/13673270710819834

- Pfeffer, J. & Salancik, G. R. (2003). *The external control of organizations: A resource dependence perspective*: Stanford University Press.
- Postholm, M.B. (2010) *Kvalitativ metode*, Oslo: Universitetsforlaget
- Rasmussen, I., Dyb, V. A., Heldal, N. & Strøm, S. (2010). Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering blant ungdom *Vista Analyserapport nr* (Vol. 7).
- Rumberger, R. W. (2011). *Dropping out : Why students drop out of high school and what can be done about it*. Cambridge: Cambridge, MA, USA: Harvard University Press.
- Singh, A. & Prakash, G. (2010). Public-private partnerships in health services delivery: A network organizations perspective. *Public Management Review*, 12(6), 829-856. doi: 10.1080/14719037.2010.488860
- Skogen, K. (2006). *Entreprenørskap i utdanning og opplæring*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- St.Meld.Nr.9. (2006-2007). *Arbeid, velferd og inkludering (work, welfare and inclusion)*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- St.Meld.Nr.16. (2006-2007). *... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Steger, U., Amann, W. & Maznevski, M. (2007). *Managing complexity in global organizations* (vol. v.5). Chichester: Wiley.
- Svarva, A. (1991). *Om nærværsfaktorenes betydning for fravær fra arbeidet* (vol. 2/91). Trondheim: SINTEF IFIM.
- Sætren, H. (1983). *Iverksetting av offentlig politikk : En studie av utflytting av statsinstitusjoner fra oslo 1960-1981*. Universitetsforlaget, Bergen.
- Thagaard, T. (1998). *Systematikk og innlevelse*. Bergen-Sandviken: Fagbokforl.
- Utdanningsdirektoratet. (2013). *Gjennomføringsbarometeret 2014. Nøkkeltall fra gjennomføringsindikatorne*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- Wibeck, V. (2000). *Fokusgrupper : Om fokuserade gruppintervjuer som undersøkingsmetod*. Lund: Studentlitteratur.
- Wuyts, S., Colombo, M. G., Dutta, S. & Nooteboom, B. (2005). Empirical tests of optimal cognitive distance. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 58(2), 277-302. doi: 10.1016/j.jebo.2004.03.019

8. Vedlegg

8.1 Intervjuguide

Intervjuguide – Intervju med NAV og utdanningssektoren om gode modeller for samarbeid		
Intro	Forskningsprosjekt finansiert av NAV FOU. Varer til februar 2017. Vi vil finne fram til og beskrive/sammenligne gode modeller for samhandling mellom NAV og utdanningssektoren. +++	
	Intervjuet – en samtale med guide. Vi ønsker gjerne at dere diskuterer dere imellom og det er bare å gripe ordet.	
	Alt av navn/organisasjonsnavn slettes etter at vi har fått skrevet ut til tekst. Organisasjoner eller personer skal ikke være gjenkjennelig i rapport/publiserte resultater.	
	Hvis du kommer på noe i etterkant, som du vil rette opp etc, er det bare å ta kontakt. Og du kan trekke deg når som helst, da sletter vi alt.	
	Overordnede spørsmål som prosjektet skal besvare: <ol style="list-style-type: none"> 1) Hva er gode modeller for samarbeid mellom NAV og skole? 2) Hva er forutsetninger og suksesskriterier for et fungerende samarbeid? 3) Hva er gode grep og arbeidspraksiser for at samarbeidet skal fungere? 4) Hva er barrierer i samarbeidet? 	
Tema	Spørsmål	
Kontekstbeskrivelse	Hvilken stilling har du og hvilken rolle har du til samarbeidet NAV/skole?	Organisasjon?
		Stilling?
		Strategisk el utøvende?
		Hvor lang erfaring i feltet?
Er det spesielle forhold lokalt som har betydning når vi snakker om arbeidet med å hindre frafall?		Arbeidsmarked?
		Sosiale forhold?
Gode grep og arbeidspraksiser	Hvordan har samarbeidet utviklet seg?	
	Hvordan er samarbeidet mellom NAV og skolesektoren i deres fylke?	Godt/dårlig?
		Mye/lite?
	Hva gjøre dere for å ha en god relasjon til NAV/skolesektoren?	Konkrete samarbeid lokalt?
		Avtaler på administrativt nivå?
		Samarbeid basert på individers eget kontaktnett?
		Prosjekter på tvers av organisasjoner?
		Faste møteplasser?
		Felles skoloring/kompetanseutvikling?
	Er det enkelte etater/deler av organisasjonene som samarbeider tettere enn andre?	
		Har dere konkrete eksempler?

Forutsetninger og sentrale suksesskriterier	Hva er sentrale <u>forutsetninger</u> for samarbeidet for å motvirke frafall?	Har dere konkrete eksempler?
	Hva er sentrale <u>suksesskriterier</u> for samarbeidet for å motvirke frafall?	Har dere konkrete eksempler?
Barrierer og distanser	Hva er viktige barrierer for samarbeid mellom NAV og skolesektoren?	
	Er det ulik ressurstilgang mellom organisasjonene?	Hva betyr det for samarbeidet?
	Ulike handlingsrom?	Hva betyr det for samarbeidet?
Geografisk distanse De ulike aktørene er geografisk plassert på ulike steder.	Er det en geografisk distanse mellom partene i samarbeidet?	Er dette en utfordring?
	Hva betyr geografisk avstand for samordningen og samarbeidet mellom dere?	
	Gjør dere noe for å redusere betydningen av geografisk avstand? Betydning for kommunikasjon?	
Kognitiv distanse Felles forståelse av problem, mål og arbeidsmåter. Organisasjonene har ulike arbeidsområder og består således av ansatte med forskjellig utdanningsbakgrunn, kompetanse og erfaringsgrunnlag.	Er det ulik forståelse av frafallsproblematikken mellom NAV og skole?	I så fall, hvordan kommer dette til uttrykk?
	Hva betyr ulikhet i kompetanse og tenkemåter for samordningen og samarbeidet mellom dere?	
	Er ulikhet i kompetanse og tenkemåter en fremmer for samarbeidet?	Kan det også være en hemmer?
	Tenker dere forskjellig om frafall i videregående skole og hvordan man best kan motvirke det?	Evt. på hvilken måte?
		Har dette endret seg over tid? Evt. hvorfor (eks kunnskapsdeling)
Organisatorisk distanse Forskjeller mellom samarbeidende aktører når det gjelder forhold som organisasjonsstruktur, størrelse, beslutningsprosesser, ansvarsforhold, etc., Offentlige organisasjoner/institusjoner er ofte preget av hierarki og byråkrati, og	Er det stor ulikhet mellom organisasjonene i måten de er organisert på og hvilket formål de skal imøtekomme?	Hvilken betydning har det for samarbeidet?
	Betyr ulikheter mellom organisasjonene i formål og virkemiddelapparat noe for samordningen og samarbeidet?	
	Har dette endret seg over tid?	
	Er det noen etater som er mer avvikende her enn andre?	Hvis ja, hva betyr dette for samarbeidet?

organisatoriske siloer, tradisjonelle roller og mangel på tverrgående koordinering representerer ofte signifikante utfordringer i offentlig sektor.	Hvordan oppleves ledelsesforankringen å være (egen org, andre org, NAV, OT, skoler)?	Hva betyr ledelsesforankring for samarbeidet?
Strukturell distanse Asymmetri og maktforskjeller mellom de involverte aktørene potensielt skape avhengigheter og begrensninger når det gjelder handlingsrom og beslutningstaking i situasjoner hvor det eksisterer ulike interesser og mål. Offentlige organisasjoner opererer alltid i politiske kontekster som kjennetegnes av ressursbegrensninger, forhandlinger og ulike interesser.	Er innsats, roller og ansvar likt fordelt?	Arbeider dere på ulike måter?
	Er det noen aktører som har mer makt enn andre og som også bruker den?	Posisjonsmakt?
		Kompetanse-makt?
		Lov- og regelverk?
	Hvis det er ulikheter her, hva betyr det for samordningen og samarbeidet mellom dere?	Taushetsplikt? Etc.?
	Hvordan opplever dere evt. forskjeller i tilgjengelige ressurser/muligheter for tiltak mot enkeltelever?	Hvilke prioriteringer må gjøres (tid/innsats/penger)?
Hvem dominerer samarbeidet? På hvem sine premisser er samarbeidet bygget?	Er det NAV som får med OT eller det omvendt? Hvem sine problemer løser man?	
Avslutning	Har dere forandret måten å tenke/samarbeide på som følge av samarbeidet?	
	Hva kan andre lære av deres samarbeid?	
	Hva er deres beste tips til å få til gode modeller for samarbeid mellom NAV og skolesektoren?	
	Hva er det viktigste å unngå?	



International Research Institute of Stavanger

Hovedkontor

Postboks 8046
NO-4068 Stavanger
Tlf.: +47 51 87 50 00
Fax: + 47 51 87 52 00

Besøksadresse: Prof. Olav Hanssensvei 15

E-post: firmapost@iris.no

Org. nummer: 988 944 459 MVA

Bergen

Thormøhlensgate 55
5508 Bergen
Tlf: 55 54 38 50
Fax: 55 54 38 60

Mekjarvik

Mekjarvik 12
4070 Randaberg
Tlf: 51 87 55 00
Fax: 51 87 55 30