

# Partnerskap for inkludering og ung deltakelse – et kunnskapsgrunnlag

MESTRING, UTDANNING OG JOBB I SIKTE

ARBEIDSGRUPPEN JUNI 2021

## Innholdsfortegnelse

Innledning.....	2
1. En ønsket fremtid .....	3
1.1 Universelt, helsefremmende og forebyggende perspektiver .....	4
2. Utenforskap - et mangfoldig bilde.....	6
3. Tre nøkler for inkluderingsarbeid.....	9
3.1 Samhandling .....	10
3.2 Medvirkning.....	12
3.3 Innovasjon .....	13
4. Om partnerskapet, hensikt, organisering og milepæler .....	15
God forankring er avgjørende .....	15
Det faglige innholdet .....	15
Bistand og veiledning i kommunene .....	16
Milepæler .....	17
5. Tall og fakta fra fylket og kommunene.....	17
5.1 Unge som henvender seg til NAV .....	19
5.3 Ungdom mellom 16 – 21 år tilknyttet Oppfølgingstjenesten .....	23
5.4 Videregående opplæring og læreplasser .....	26

## Innledning

Forutsetningene for god helse, tilhørighet og mestring skapes gjennom hele oppveksten, fra før barnehagen til etter videregående skole. Mange aktører har en rolle i denne samfunnsutfordringen, og de må alle med i arbeidet for å løse den. Partnerskapet for inkludering og ung deltakelse er en overbygning til kommunenes pågående satsninger og skal sikre politisk forankring og forpliktelse på tvers av forvaltningsnivåer og tjenester.

Samhandling, medvirkning og innovasjon er tre nøkler for å løse våre felles utfordringer. Deltakelse i partnerskapet skal gi medvind i det arbeidet kommunene gjør i dag, men skal også være et læringsnettverk der god praksis kan synliggjøres og deles. I et forpliktende samarbeid der alle tror på at vi sammen kan utrette mer enn hva vi får til hver for oss, der alle parter tar et gjensidig ansvar for sluttresultatet finnes det et mulighetsrom. Sammen står vi sterkere i møte med komplekse samfunnsutfordringer.

Arbeidsgruppen som har utarbeidet dette kunnskapsgrunnlaget har bestått av;

Inger Elisabeth Borge, rådgiver folkehelse og livsmestring, Vestfold og Telemark fylkeskommune

Linda Bredesen, koordinator ung, NAV Vestfold og Telemark

Tone Helen Jørgensen, rådgiver folkehelse og livsmestring, Vestfold og Telemark fylkeskommune

Gro Merethe Rørvig, rådgiver kompetanseutvikling og inkludering, Vestfold og Telemark fylkeskommune

Eva Skage, teamleder oppfølgingstjenesten, Vestfold og Telemark fylkeskommune

Robert Rognli, seniorrådgiver KS Konsulent

## 1. En ønsket fremtid

Et samfunn hvor alle hører til, bidrar og opplever seg sett og anerkjent, er verd å bygge og å kjempe for. Ethvert menneske er en verdifull enhet i vår region. Sammen, som grupper av ulik størrelse og art, utgjør vi fellesskap og samfunn.

For å bygge dette samfunnet, trengs en stor bredde i initiativ og engasjement. Individenes og gruppenes forutsetninger og vilkår er dypt ulike, men like fullt skal vi kjempe for at samfunnet gir likest mulig vilkår for enhver.

«Du vet når en tulipan henger med huet, og så trækker man den inn blant de andre for at den skal stå oppreist. Et sånt samfunn vil jeg ha.»

Ingrid Ovedie Volden

En god veileder i arbeidet er å bygge videre på det som lykkes, fremme det som fungerer, og tilrettelegge for vekst og utvikling<sup>1</sup>. Det enkelte individ vet mye om hva som skal til for at hun skal ta et neste skritt i sin utvikling, -derfor er individene selv vesentlige aktører i samfunnsbyggingen. Samfunnet vet mye om hva som skal til for å fremme inkludering og deltakelse, og dette kunnskapsgrunnlaget skal bidra til å skaffe overblikk og forståelse for Vestfold og Telemarks ståsted.

Alle er, som nevnt, en del av samfunnet. På den måten er alle allerede inkludert. Men samfunnet lykkes ikke alltid med å skape opplevelsen av inkludering og verdifullt mangfold.

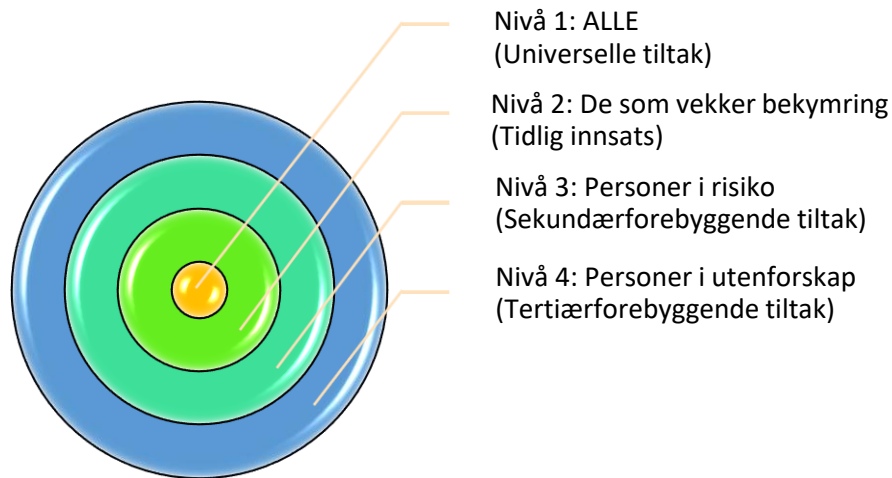
For de fleste er arbeid en vesentlig del av et meningsfylt og sosialt liv. For samfunnet er arbeid verdiskaping. Vår region skal arbeide for mestring, muligheter, inkludering og verdiskaping. Frivilligheten har en viktig rolle som arena for inkludering. For mange har deltakelse i frivillige organisasjoner vært en nødvendig og god inngangsport til mer deltakelse og etter hvert utdanning eller arbeid.

---

<sup>1</sup> [Styrkebasert tilnærming i lokalt folkehelsearbeid IS-2721 Innbyggerinvolvering, myndiggjøring og deltakelse](#)

## 1.1 Universelt, helsefremmende og forebyggende perspektiver

For å bidra til at alle skal få best mulig muligheter, trengs innsats på 4 ulike nivåer.



Nivå 1-innsatsen er den aller viktigste. Her gjøres det mye godt arbeid, -ofte uten at vi er oss bevisst at dette er det vesentligste arbeidet for å fremme inkludering og deltakelse. Dette er innsats i svangerskapsomsorgen, i barnehagen, i skolen, i idrettslaget, i koret og på arbeidsplassene. Ottawa-charteret<sup>2</sup> slo fast i 1986 at helse (og inkludering) skapes der folk lever sine liv. Støttende miljøer skaper leve- og arbeidsforhold som er trygge, stimulerende, tilfredsstillende og trivelige.<sup>3</sup>

Individens, og samfunns, motstandskraft (eller evne til å håndtere utfordringer) omtales på fagspråk som resiliens. Når vi skal se på hva som gjør et lokalsamfunn resilient, peker kunnskapsoppsummeringer på det som også kalles helsedeterminanter; tilhørighet, deltakelse, sosial støtte, sosial kapital og like muligheter for alle<sup>4</sup>.

For å styrke nivå1-innsatsen er det av avgjørende betydning å ha gode systemer for medvirkning og sosial samskapende innovasjon<sup>5</sup> på alle arenaer. Nyere samfunnspsykologi bruker begrepet «mattering» for å beskrive en ideell psykologisk tilstand der to psykologiske erfaringer komplementerer hverandre: Erfaringen av at jeg har verdi, og erfaringen av at jeg kan bidra med noe verdifullt<sup>6</sup>. Begge disse aspektene avhenger av og må balanseres mot det andre. For å kunne bidra med noe verdifullt, må man kjenne at man har verdi, -og motsatt.

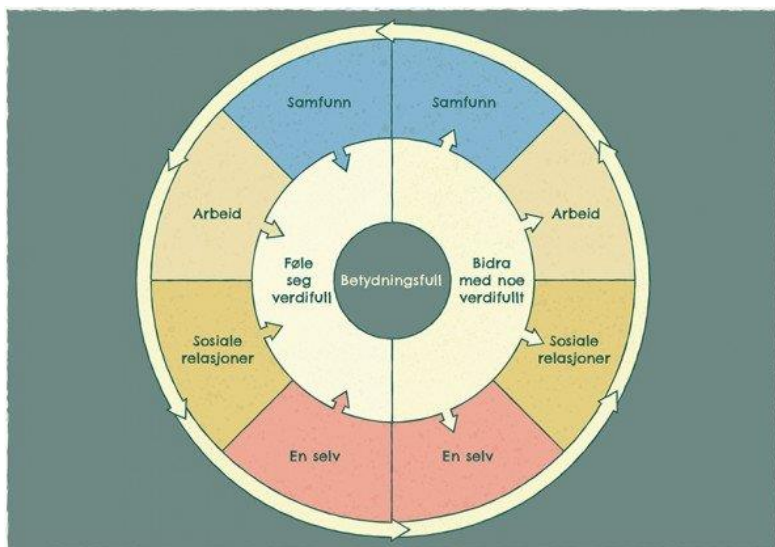
<sup>2</sup> [World health organization, Health promotion](#)

<sup>3</sup> [Helsedirektoratet, Helsefremmende arbeid](#)

<sup>4</sup> [Resiliente og helsefremmende lokalsamfunn](#), KS

<sup>5</sup> [Samskapende sosial innovasjon - KS](#)

<sup>6</sup> Prilleltensky, I., 2020. Mattering at the Intersection of Psychology, Philosophy, and Politics. American Journal of Community Psychology, Volum 65 , pp. 16-34.



Illustrasjon av to psykologiske erfaringer som komplementerer hverandre: På den ene siden må man erfare at man har verdi ved å få anerkjennelse fra samfunn, arbeidsliv, sosiale nettverk og oss selv. På den andre siden må man erfare at man kan bidra med noe verdifullt. Figuren er laget av dr. Isaac Prilleltensky oversatt og tegnet av Tidsskriftet.

Når alle erfarer dette i sin hverdag, bidrar det til robuste, inkluderende, trivelige samfunn, og friskere og sterkere individer.

Partnerskapets hovedsatsningsområde for å bidra til inkludering og ung deltakelse, ligger på dette universelle nivået. Den faglige begrunnelsen for dette er beskrevet av Geofferey Rose (1992) i hans forebyggingsparadigme: «Hvis sykdomsrisikoen er utbredt, er virkemidler som reduserer risiko for hele befolkningen, mer effektive i å redusere sykdomsbyrde enn det høyriskotilnæringer er, der virkemidlene er siktet inn mot bare de individene som har en betydelig forhøyet risiko for å få sykdommen»<sup>8</sup>. I denne sammenheng kan vi se på utenforskap som en «sykdom». (For utdypende forklaring av dette paradokset, se Arne Holtes nettside<sup>9</sup>.)

Til tross for at nivå1 er det viktigste, og partnerskapets ståsted, må det naturligvis også tilbys tiltak på nivå 2, 3 og 4.

Innsats på nivå 2 gjelder mennesker som selv kjenner en bekymring for at de skal falle utenfor, eller som omgivelsene rundt har en bekymring for. Lett tilgjengelig, lavterskel hjelp enten det gjelder psykisk eller fysisk helse, rus, relasjoner eller arbeid er av avgjørende betydning for å snu negativ utvikling og forsterke ressurser både i og omkring individene.

Innsats på nivå 3 handler om personer i risikogrupper. Individer og grupper med nyoppståtte eller midlertidige helseutfordringer, høyt fravær og lite støtteapparat er mer utsatt for å falle ut av det inkluderende fellesskapet. Dermed må fellesskapene bevisstgjøres, rustes og styrkes til å være et

<sup>7</sup> [Hva skal til for å få flere i arbeid? | Tidsskrift for Den norske legeforening \(tidsskriftet.no\)](http://tidsskriftet.no)

<sup>8</sup> Rose, G. (1992). The Strategy of Preventive Medicine (Oxford Medical Publications). Oxford: Oxford University Press.

<sup>9</sup> [Slik fremmer vi psykisk helse, forebygger psykiske lidelser og får en mer fornuftig samfunnsøkonomi! - Arne Holte](http://tidsskriftet.no)

inkluderende fellesskap når det trengs som mest. Individene behøver ofte tilrettelegging og tilpasninger, i tillegg til de grunnleggende behovene for mestring, anerkjennelse og tilhørighet.

Innsats på nivå 4 handler om individer og grupper som opplever seg utenfor og hvor de naturlige fellesskapene omkring, blir mindre og svakere. Her trengs det at samfunnet arbeider tverrfaglig og tverretattlig, og intensiverer innsatsen for at den enkelte igjen kan finne troen på seg selv og egen mestring.

Det finnes en lang rekke tiltak og innsats på alle de fire nivåene både i kommuner, helseforetak, NAV, fylkeskommune, privat næringsliv og ideell sektor. Hver enkelt kommune bør initiere en kartlegging av hvilke tiltak som finnes på hvert av nivåene, og hvordan disse kan samordnes og styrkes. En målsetting for partnerskapet er å bidra til å gi oversikt over ulike aktørers rolle og innsats på de ulike nivåene i det forebyggende arbeidet.

## 2. Utenforskap - et mangfoldig bilde

Utenforskap, å føle seg utenfor eller å være utenfor, handler om å ha liten eller ingen tilknytning til resten av samfunnet. Det handler om individer eller grupper som befinner seg utenfor ulike arenaer eller fellesskap i samfunnet vårt. Utenforskap kan ramme alle. Årsakene til utenforskap hos unge er ofte sammensatte og samvirkende. Manglende mestring i skole eller jobb, psykisk eller fysisk sykdom, rus, mobbing, ensomhet, omsorgssvikt og fattigdom er eksempler på livssituasjoner som setter unge mennesker på sidelinjen. Et utenforskap har store omkostninger for den det gjelder, i tillegg til at et er et stort tap for samfunnet, og har store økonomiske kostnader. (Voksne for barn, utenforskapsrapport 2021, «Det må jo ha vært min egen skyld»)<sup>10</sup>

Det finnes mye kunnskap om faktorer som skaper utenforskap, og vi har nasjonalt, regionalt og lokalt også verdifull erfaring med ulike tiltak som kan fremme fellesskap og inkludering.

Partnerskapet skal bygge videre på tiltak og satsing som finnes, og dette fordrer god oversikt over disse i egen kommune og på tvers av forvaltningsnivåer. Utenforskap er ikke tilfeldig, men heller ikke forutbestemt (Voksne for barn, utenforskapsrapport 2021). I det ligger det en mulighet, en positiv innstilling til at vi sammen kan forhindre mer utenforskap fremover.

Utenforskap er ikke tilfeldig, men heller ikke forutbestemt. I det ligger det en mulighet.

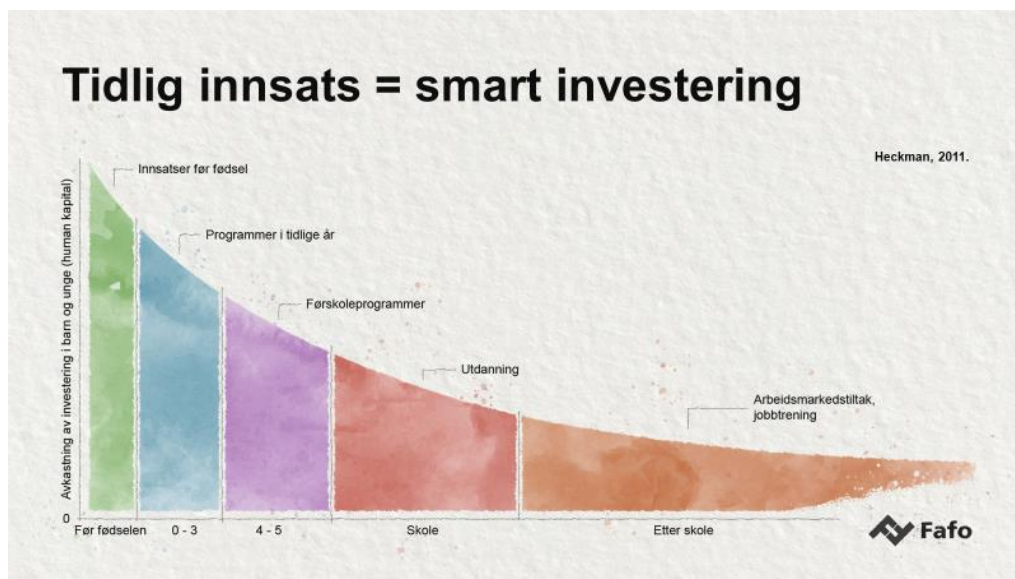
---

<sup>10</sup> - [Det må jo ha vært min egen skyld - Voksne for Barn \(vfb.no\)](https://www.vfb.no/utendokumenter/utenforskap-2021)

Unge som opplever å være utenfor er ikke en statisk eller heterogen gruppe. Mange unge beveger seg også over tid frem og tilbake mellom «utenfor» og «innenfor». Flere kan oppleve tilhørighet og inkludering på noen områder, for eksempel i skole, men kan samtidig oppleve å være utenfor i fritid og sosiale arenaer. Med god oppfølging, og håp om at det er mulig å lykkes, klarer mange å fullføre videregående opplæring, og komme i jobb før fylte 30 år.<sup>11</sup>

Som nevnt i første kapittel er det de universelle tiltakene som er prioritert satsingsområde for partnerskapet. Utfordringen videre blir hvordan vi gjennom det universelle i større grad også kan nå de mest utsatte, mer enn i dag? Hvordan sikre at alle barn og unge får en gevinst av de universelle tiltakene, og at det primærforebyggende også henger godt sammen med det sekundær- og tertiærforebyggende?

Heckman (2000) har visualisert betydningen av tidlig innsats. Kurven illustrerer at forebygging og innsats tidlig i livet gir best grunnlag for den enkelte til å mestre livet seinere og størst avkastning for samfunnet. Forskningen viser at investeringer i forebyggende programmer i svangerskapet og i barnets tre første leveår gir mest igjen for pengene.



Figur 1: Heckman-kurven; betydningen av tidlig innsats (i FAFO, 2019)

Flere forskere omtaler hva som virker i tillegg til tidlig innsats. Kort kan dette oppsummeres som de fire T-ene. Det kan tolkes som en overforenkling, men viser at de fire T-ene er en relevant og

<sup>11</sup> [Unge utfordringer i jobb og utdanning, Vestfold fylkeskommune, 2019](#)



presis oppsummering av svært mange forskningsrapporter (*Unge utfordringer i jobb og utdanning, Vestfold fylkeskommune 2019*):

- Tidlig innsats
- Tett oppfølging
- Tilpasning av tiltakene
- Tverrgående samarbeid

I St.mld. 32 - *Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv (2021)*, pekes det på flere innsatsområder som bygger opp under disse elementene: <sup>12</sup>

- Forsterkning av tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO for å få flere gjennom skoleløpet.
- En fullføringsreform i videregående opplæring, for at flere skal fullføre og bestå
- Styrke den forebyggende innsatsen og det sosiale sikkerhetsnettene rundt utsatte familier. Innsatsen omfatter barnevernet, familievern, helsestasjon og skolehelsetjenesten, rus- og psykiatriomsorgen.
- Tverrsektorielt samarbeid er en forutsetning for at barn, unge og familier som har behov for bistand fra flere tjenester samtidig skal få et helhetlig og koordinert tilbud.

For at barn, unge og familier med sammensatte utfordringer skal få et koordinert og helhetlig tjenestetilbud vil regjeringen:

- Harmonisere og styrke samarbeidsbestemmelser og lovfeste en tydelig plikt for kommunen til å samordne tjenestetilbudet, jf. Prop. 100 L (2020–2021) Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator). Regjeringen foreslår også å harmonisere reglene om individuell plan, å innføre en plikt for velferdstjenestene til å medvirke i arbeidet og å innføre en felles forskrift om individuell plan.
- Videreføre arbeidet som har vært gjennomført innenfor rammen av 0–24-samarbeidet for bedre samordnede tjenester og mer helhetlig innsats for utsatte barn og unge og deres familier.

---

<sup>12</sup> [Meld. St. 32 \(2020–2021\) - regjeringen.no](#)

- Styrke innsatsen for å forebygge at unge i videregående opplæring slutter og blir gående inaktive. I Meld. St. 21 (2020–2021) Fullføringsreformen – varsler regjeringen at det skal vurderes om oppfølgingstjenesten skal jobbe forebyggende. Det foreslås å etablere en pilot som prøver ut hvordan fylkeskommunene ved oppfølgingstjenesten kan samarbeide med Arbeids- og velferdsetaten og andre tjenester, som f.eks. skolehelsetjenesten, om forebyggende arbeid.

Sosiale tjenester og sosialfaglig oppfølgingsarbeid er viktig både i et helhetlig tjenestetilbud til personer som opplever utenforskap og sosiale problemer, og i kommunens arbeid med å forebygge at slike problemer oppstår. Oppfølgingsarbeidet skjer gjerne når den enkelte henvender seg til NAV-kontoret, men kan også skje i form av ulike former for oppsøkende arbeid i et samarbeid med andre kommunale tjenester. Oppfølgingstjenesten i fylket driver aktivt oppsøkende arbeid mot alle ungdommene i målgruppen, for å få oversikt, gi tilbud og koordinere hjelpeapparatet. Det er særlig viktig å komme i kontakt med unge før problemene blir så store at de kan føre til langvarig utenforskap.

### 3. Tre nøkler for inkluderingsarbeid

Det ligger store økonomiske gevinster i å inkludere flere, men først og fremst handler det om vårt felles ansvar om å bidra til at flest mulig har et godt liv. Det er tidligere pekt på at forutsetningene for god helse, tilhørighet og mestring skapes gjennom hele oppveksten, fra før barnehagen til etter videregående skole. Mange aktører har en rolle i denne samfunnsutfordringen, og de må alle med i arbeidet for å løse den. Det blir derfor viktig å se på hvordan vi skal få til å «jobbe smartere sammen» for å styrke kvaliteten i arbeidet ved å legge til rette for samhandling, medvirkning og innovasjon.

FNs bærekraftsmål nr. 17 *Samarbeid for å nå målene* utfordrer kommunene til å arbeide helhetlig for å få til en samfunnsutvikling hvor ingen utelates («leaving no-one behind»). FN fremhever forvaltningens spesialisering- og sektorprinsipp som et hinder for helhetlig innsats, og det oppfordres til nye former for integrering i kommunens arbeid<sup>13</sup>. Medvirkning fra innbyggerne kan i seg selv bidra til et mer helhetlig perspektiv.

Det er behov for å arbeide systematisk med å sette folk i stand til deltakelse for å forhindre utenforskap, med sosial samhörighet for å sikre sterke lokalsamfunn og nærmiljøer og styrke

---

<sup>13</sup> Oppfølgingsrapporten *The future is now* (FN 2019)

kommunestyrenes legitimitet som folkevalgte organer. Aktiv medvirkning og deltagelse fra innbyggerne er helt essensielt for å oppnå dem alle<sup>14</sup>.

I dette *dokumentet* er det beskrevet at Vestfold og Telemark ikke lykkes godt nok med å få alle som kan jobbe inn i jobb, eller med å sikre at alle er en del av fellesskapet. Andelen unge mennesker som ikke fullfører videregående opplæring er vedvarende høy, og en stor andel av våre unge mellom 18 og 30år er hverken i arbeid eller i utdanning. «We are leaving someone behind». Gjennom *Partnerskapet for inkludering og ung deltagelse* skal vi sammen løfte fram tre nøkler for inkludering av barn og unge.

### 3.1 Samhandling

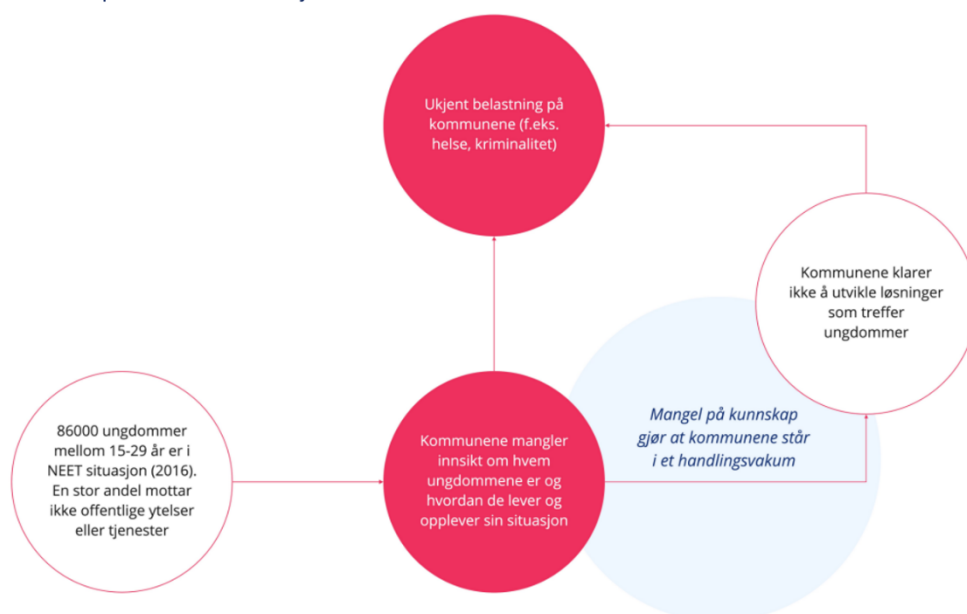
Samhandling bygger på likeverdige relasjoner mellom personene (og tjenestene) som samhandler. Man kan for eksempel se på at samhandling handler om at man jobber” skulder ved skulder,” (Andersen, 2013; Strong et al., 2011) sammen, for å nå felles mål, eller finne en felles vei videre. De komplekse årsakssammenhengene bak utenforskap, fordrer at ulike profesjoner, posisjoner og personer tenker sammen for å finne de gode løsningene. Den tradisjonelle tankegangen hvor det offentlige er tjenesteleverandører og innbyggerne er tjenestemottakere, må utfordres. For å finne de gode løsningene på dagens, og morgendagens utfordringer, må vi samhandle med alle som har interesse eller kunnskap om feltet.

---

<sup>14</sup> Sosial bærekraft i plan og på kart

# Utfordringsbildet

Kilde; KS Partnerskap for radikal innovasjon



Figur 2 Hvordan kan mer og bedre samhandling bidra til å løse floken?

Det finnes mange former for samhandling, fra dialog mellom to kolleger til «tykk samskaping<sup>15</sup>» (co-production). Tykk samskaping kjennetegnes ved å invitere inn til likeverdige, samarbeidende partnerskap hvor ulike aktører får gi sine bidrag til å definere, designe, implementere og drive fram løsninger sammen med profesjoner, forvaltning og politiske myndigheter<sup>16</sup>. På denne måten er hinnen mellom samhandling og medvirkning tynn, -om den i det hele tatt finnes.

Det er utfordrende å jobbe på tvers og bryte ned strukturer som opprettholder siloer i offentlig sektor. Ifølge sluttrapporten (Mind the Gap<sup>17</sup>) fra det nordiske 0-24 samarbeidet er det tre utfordringer går igjen;

<sup>15</sup> La oss gjøre det sammen! Håndbok i lokal samskapende sosial innovasjon. Kobro (red. 2019)

<sup>16</sup> [Samskapende sosial innovasjon - KS](#)

<sup>17</sup> <https://www.faf.no/images/pub/2020/20756.pdf>



Figur 3 kilde; ks.no

- Manglende kunnskap om «de andre» (tjenester og profesjoner)
- Anerkjenne verdien av og bidraget fra andre profesjoner og tjenester
- Kunnskap (+ relasjonelle ferdigheter) om hvordan samarbeide med kolleger, andre profesjoner og barn og unge for å oppnå noe man ikke kan klare alene.

### 3.2 Medvirkning

Medvirkning fra befolkningen regnes som et bærende prinsipp i folkehelsearbeidet, og er lovfestet gjennom en rekke lover: plan- og bygningsloven §1-1, folkehelseloven §4 og Barnekonvensjonen (art 12, 13 og 17) m.fl. Medvirkning handler om lokale prosesser, forankring og engasjement og innbyggere og lokalmiljøers påvirkning på beslutninger som angår deres hverdag.

Deltakelse i seg selv er viktig i et helseperspektiv (Ungdata Vestfold 2017) Det kan gi en opplevelse av myndiggjøring og at ens meninger og synspunkter kan være av interesse for andre. Gjennom medvirkning kan man oppnå ny kunnskap og forståelse, og flere får sagt fra om sine perspektiver og virkeligheter. Innbyggere er gullgruven i utviklingen av en god kommune, gode nabolag og gode tjenester. Når en ungdom blir sett på som en ressurs, blir ungdommen gradvis mer og mer en ressurs som bidrar. Medvirkning er en øvelse i å delta, og jo mer man blir spurt og får gode opplevelser av å få være med og bli tatt på alvor, desto mer vil man fortsette å bidra. Gjennom å delta, utvikle kunnskap om demokratiske prosesser og å få sette dagsorden i viktige saker som angår dem selv og samfunnet de lever i blir ungdom aktive medborgere med eierskap til eget miljø og liv.

Gjennom å delta, utvikle kunnskap om demokratiske prosesser og å få sette dagsorden i viktige saker som angår dem selv og samfunnet de lever i blir ungdom aktive medborgere med eierskap til eget miljø og liv.

Det finnes ulike grader av medvirkning, men med reell medvirkning mener vi:

- Sette ulike grupper i stand til å bidra i prosesser ut fra sine forutsetninger

- Lage prosesser som på en ekte måte er åpne for bidrag fra ulike grupper inn mot konklusjoner og vedtak

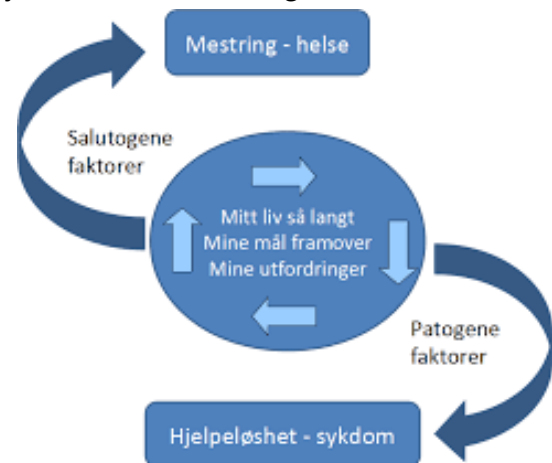
### Individnivå

På individnivå er selvbestemmelsesteoriene til Ryan og Deci (2000) essensielle. Teoriene går kort fortalt ut på at mennesker har tre grunnleggende behov: behovet for autonomi, behovet for kompetanse og behovet for å være i relasjoner. Teoriene peker på at vi drives mot å oppfylle disse tre behovene. Lykkes vi med å fylle behovene, trives vi og fungerer optimalt.

### Systemnivå

For å sette i gang «selvmotiverte» utviklingsprosesser i lokalsamfunnet, må målet for et utviklingsarbeid lages og være «eid» av lokalsamfunnet. Forutsetningen er at det over tid skjer endring i de posisjonene ulike aktører inntar i utviklingsarbeidet. Idealet er å skape utviklingsprosesser basert på likeverdighet (subjekt-subjekt). Dette innebærer at ledere og beslutningstagere må være villig til å gi fra seg beslutningsmakt, og innta en støttende rolle, videre må innbyggere (tjenestebrukere o.a) gis (og ville ta) posisjonen som aktive deltagere.

Implikasjoner av salutogene teorier<sup>18</sup> er at innbyggerne bør gis en posisjon som medskapere og samskapere av helse, framfor konsumenter av tjenester (Morgan og Ziglio, 2007) Begreper som samskaping og samarbeidende praksis har derfor fått en sentral plass i teorier om styrkebaserte endringsprosesser (Alakeson, Bunning, og Miller 2013; Fisher, 2016)



### 3.3 Innovasjon

Innovasjon er å iverksette noe nytt som skaper verdi for innbyggerne og samfunnet.

OECDs definisjon, og innovasjon i offentlig sektor er definert slik: *Innovasjon i offentlig sektor kan være en ny eller vesentlig endret tjeneste, produkt, prosess, organisering eller kommunikasjonsmåte. At innovasjonen er ny, betyr at den er ny for den aktuelle virksomheten, den kan likevel være kjent for og iverksatt i andre virksomheter.*

<sup>18</sup> <https://sml.snl.no/salutogenese>

Definisjonen harmonerer med beskrivelsen av innovasjon som noe *nytt og nyttig som er nyttiggjort*<sup>19</sup>, som KS og mange offentlige virksomheter bruker. Det er videre lagt til grunn at innovasjon i offentlig sektor også kan skje i systemer, strukturer og på større samfunnsområder, ofte kalt transformativ innovasjon.

Nytt, nyttig og nyttiggjort er også implementert i utvikling av plattform for samarbeid i Vestfold og Telemark gjennom «Jobbe smartere sammen»<sup>20</sup>

#### *Innovative metoder: Hva betyr det?*

Å jobbe på innovative måter kan være nytt og annerledes for mange. Kjennetegn fra åpen og brukerorientert innovasjon er at de:

- har en åpen og utforskende form.
- identifiserer behov, oppnår innsikt og en omforent problemforståelse.
- involverer samarbeid med relevante aktører, brukere og berørte parter.
- har en helhetlig og systematisk tilnærming til utfordringen.
- innebærer tidlig prototyping og testing.
- bruker visualisering som metode.

Innenfor feltet samskapende sosial innovasjon tar man elementer fra samskaping og innovasjon og utvikler metoder for bred involvering i innovative prosesser. Gevinsten av slik innovasjon finnes i både mål og metode. Sosiale innovasjoner er nye løsninger (produkter, tjenester og organisasjonsmåter) som møter sosiale behov (mer effektivt enn andre alternativer) og som skaper nye sosiale samarbeidsrelasjoner på samme tid.<sup>21</sup> (Håndbok i lokal samskapende innovasjon, utgitt av KS, er et nyttig verktøy med konkrete eksempler i denne sammenheng)<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> [KS Nytt nyttig nyttiggjort](#)

<sup>20</sup> [Jobbe smartere sammen](#)

<sup>21</sup> Eimhjellen, I. og Loga, J.(2016), Loga, J., (2017), Brøgger, B., (2017), Gustavsen, K. og Kobro, L.U.(2012)

<sup>22</sup> [handbok-for-samskaping.pdf \(ks.no\)](#)

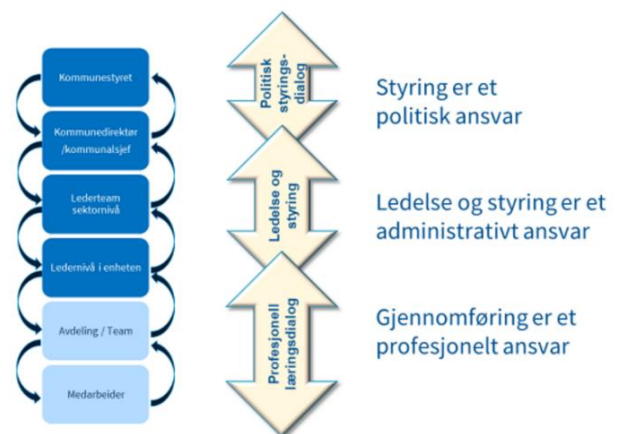
## 4. Om partnerskapet, hensikt, organisering og milepæler

KS har satt ungt utenforskap på dagsordenen i KS Debattheft 2021, «Utenforregnskapet» og i satsningen «Partnerskap for radikal innovasjon». Vestfold og Telemark fylkeskommune har over lengre tid hatt oppmerksomhet på det omfanget utfordringen har i vårt fylke – og de konsekvenser dette har både for den enkelte og samfunnet. Alle kommunene i fylket har søkelys på utfordringene – og det er mange gode initiativ i enkeltkommunene. Utfordringene eier vi sammen – og da kan det også ligge muligheter til enda bedre løsninger om vi forplikter oss til

Partnerskapet for inkludering og ung deltakelse er en overbygning til kommunenes pågående satsninger og skal sikre politisk forankring og forpliktelse på tvers av forvaltningsnivåer og tjenester.

felles innsats. Partnerskapet for inkludering og ung deltakelse er en overbygning til kommunenes pågående satsninger og skal sikre politisk forankring og forpliktelse på tvers av forvaltningsnivåer og tjenester.

God forankring er avgjørende. Gjennom politisk forankring i kommuner og fylkeskommuner, lederforankring og deltakelse fra en bredt definert målgruppe i kommunene skal partnerskapet gi grunnlag for god oppvekstpolitikk og gjennomføring på tjenestenivå.



Det faglige innholdet

Partnerskapet tar utgangspunkt i de tre nøklene for inkluderingsarbeid; samhandling, medvirkning og innovasjon. Gjennom økt kunnskap, deling av god praksis og tilgang til nye verktøy skal kommunene være bedre rustet til å løse inkluderingsarbeidet lokalt. En slik tilnærming bidrar til å understøtte kommunenes pågående satsninger. Partnerskapet har videre en viktig funksjon i at alle aktører kjenner bedre til hverandre, og at siloer mellom forvaltningsnivåer og internt i kommunene bygges om.





### Bistand og veiledning i kommunene

Kommunene har ulike ståsted og innganger til deltakelse i partnerskapet. Flere kommuner har igangsatt prosjekter som tar opp i seg intensjonene som ligger i partnerskapet. For disse kommunene skal partnerskapet støtte opp om det pågående arbeidet. I dialog og undersøkelser i planleggingen av partnerskapet anerkjenner kommunene en slik tankegang. Noen kommuner er i startfasen og vil i første omgang ha nytte av å finne ståsted og kartlegge behov for ny innsats. I partnerskapet er det satt av ressurser til å bistå enkeltkommuner i dette arbeidet. KS Konsulent vil kunne veilede og bistå kommuner i ståstedsanalyser, sette en retning for arbeidet i kommunen og gjennomføre kompetanseutviklingstiltak. For enkelte kommuner kan slik bistand være direkte knyttet til oppvekstreformen og de nye kravene som følger. Gjennom partnerskapet er slik bistand finansiert, og kommunene dekker en egenandel på 30 %. Kommuner som ønsker tettere oppfølging over tid kan søke KS om OU midler og få dekket inntil 70 % av kostnadene.

Det er planlagt 4 samlinger i løpet av partnerskapsperioden som går fram til våren 2023. Det tre første samlingene vil ta for seg de tre nøklene for inkluderingsarbeid. Kommunene skal høsten 2021 forberede seg på barnevernsreformen, også kalt oppvekstreformen. Det er naturlig, og ønskelig fra kommunene, at partnerskapet i oppstarten høsten 2021 tar opp i seg intensjonene og føringene i oppvekstreformen som retter søkelyset mot nettopp samhandling.

## Milepæler



Aktiviteter i partnerskapet videre	
Høst 2022	Bistand i kommuner
Høst 2022	Samling 3 – Innovasjon som fremmer inkluderingsarbeidet.
Vinter 2023	Bistand i kommuner
2023	Samling 4 - gjort – lært - lurt

## 5. Tall og fakta fra fylket og kommunene

De fleste barn og unge har en god oppvekst i trygge rammer. Ungdata-undersøkelsen gjennomført i 2020/2021 viser at dette også gjelder ungdom i Vestfold og Telemark.<sup>23</sup>

Likevel er Vestfold og Telemark det fylket i landet med høyest andel unge uføre. Mer enn 2100 av de uføre i Vestfold og Telemark er under 30 år. Dette tilsvarer nesten 4 prosent av befolkningen i denne

Mer enn 2100 av de uføre i Vestfold og Telemark er under 30 år. Dette tilsvarer nesten 4 prosent av befolkningen i denne aldersgruppen.

<sup>23</sup> <https://www.vtfk.no/aktuelt/slik-er-det-a-vare-ung-i-fylket-vart/>

aldersgruppen. På landsbasis mottar 2,5 prosent av unge under 30 år uføretrygd.<sup>24</sup>

Blant unge som blir uføretrygd fra 19 år, er psykiske lidelser den vanligste årsaken. Barn og unge som har hatt helseproblemer blir oftere brukere av velferdsytelser senere i livet enn andre. Gutter og jenter har en relativt ulik fordeling mellom diagnoser, hvor guttene i større grad har ADHD og adferdsproblemer, mens jentene i større grad har angst og depresjon. Angst og depresjonslidelser inntreffer gjerne noe senere, noe som kan forklare hvorfor det er flest gutter blant de uføretrygdene 18-åringene.

Barn og unge i familier med lav inntekt har oftere dårligere fysisk og psykisk helse enn barn i familier med bedre økonomi.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet viser i Oppvekstrapporten at psykisk helse blant barn og unge har en sosial gradient. Barn og unge i familier med lav inntekt har oftere dårligere fysisk og psykisk helse enn barn i familier med bedre økonomi. I et slikt perspektiv er det av vesentlig betydning å bygge psykisk og fysisk helse hos

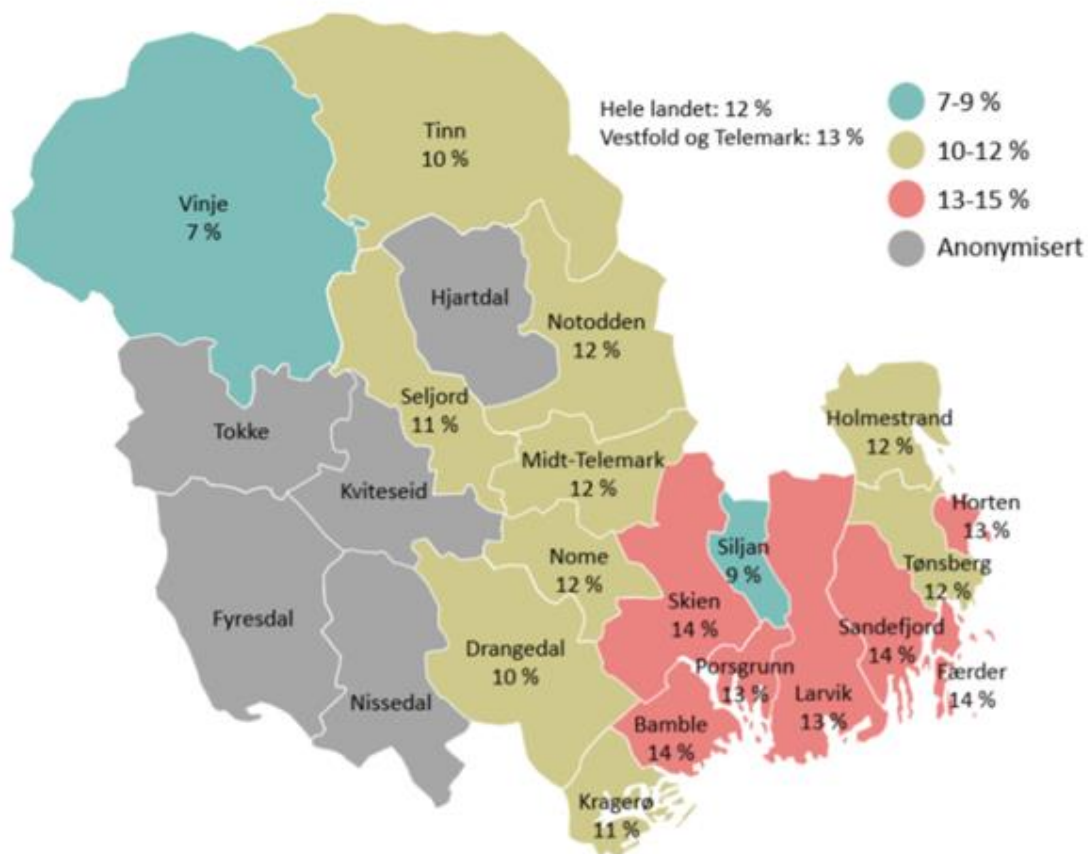
barn helt fra starten av. Vi ser også at mentale lidelser i ungdomstiden gir lavere gjennomføringsgrad i videregående skole og lavere forventet inntekt som voksen.

Unge mellom 16-25 år *utenfor arbeid, utdanning eller arbeidsrettede tiltak kalles ofte NEETs - Not in Education, Employment, or Training*. NEET er en heterogen gruppe som består av mennesker i ulike livsfaser der nesten halvparten er tilbake i utdanning eller jobb allerede året etter. I Vestfold og Telemark var 8 prosent i aldersgruppen 16 til 25 år verken i eller hadde fullført videregående opplæring og var heller ikke i arbeid i 2019. Dersom vi også inkluderer personer som er på arbeidsrettede tiltak eller i uformell utdanning/kurs, er andelen noe høyere.

I Vestfold og Telemark var 8 prosent i aldersgruppen 16 til 25 år verken i eller hadde fullført videregående opplæring og var heller ikke i arbeid i 2019.

Kommunehelsa statistikkbank viser at 13 prosent mellom 16 og 25 år i Vestfold og Telemark står utenfor arbeid og/eller utdanning. Selv om andelen i Vestfold og Telemark har gått ned de siste årene er det ingen andre fylker som har en høyere andel unge uten og utenfor utdanning og arbeid.

<sup>24</sup> [Kunnskapsgrunnlag til regional kompetansestrategi, Vestfold og Telemark fylkeskommune, 2021](#)



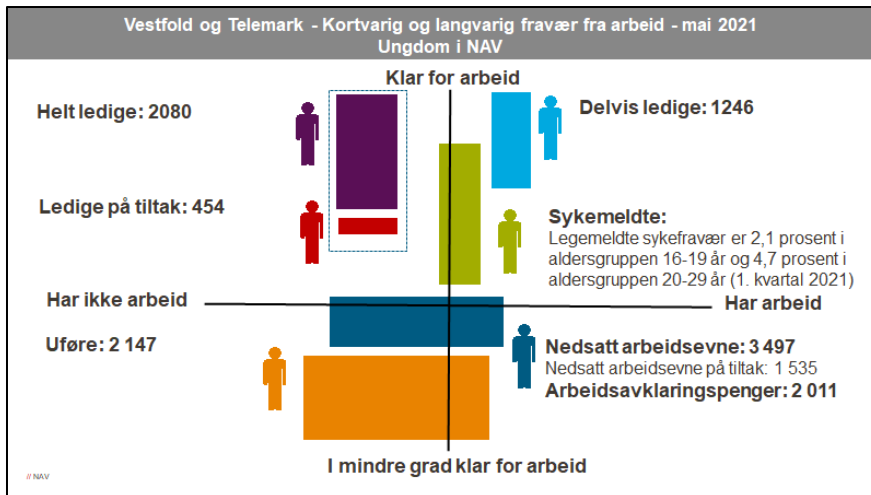
Figur 4 Andel personer i Vestfold og Telemark 16-25 år som ikke er i jobb eller formell utdanning. Personer i annen utdanning/kursvirksomhet og som er på arbeidsmarkedstiltak er inkludert. (Kilde: KommuneHelse statistikkbank)

### 5.1 Unge som henvender seg til NAV

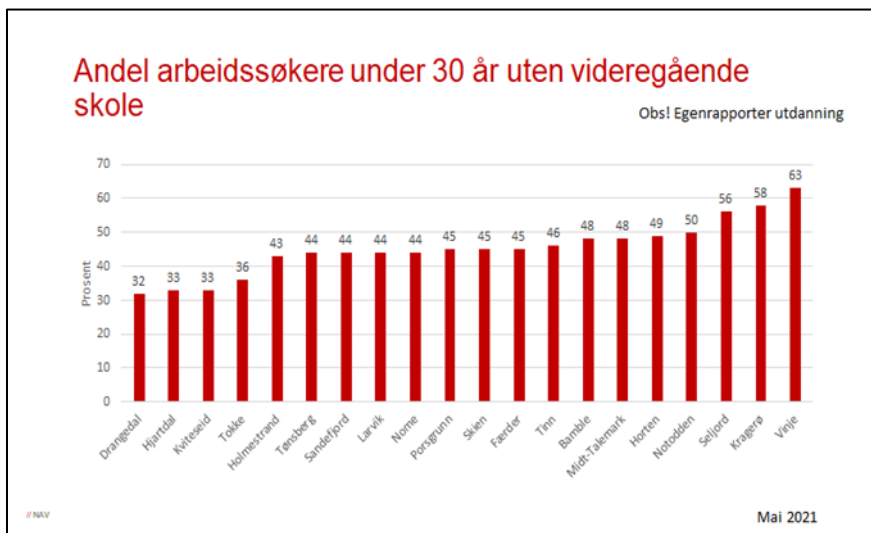
Per mai 2021 er det 3780 unge under 30 år registrert som arbeidssøkere i NAV Vestfold og Telemark.

I tillegg er det 3497 i samme aldersgruppe med nedsatt arbeidsevne.

Status	Antall
Helt ledige	2080
Delvis ledige	1246
Arbeidsrettede tiltak	454
Totalt antall arbeidssøkere	3780
Nedsatt arbeidsevne	3497



Det kan være ulike grunner til at de unge registrer seg hos NAV. Det kan være alt fra ferdig utdannede som søker sin første jobb, det kan være unge som har mistet jobben sin eller er permittert. Det kan også være unge som har sluttet i videregående skole uten å ha fullført. Det vil si behovet for bistand fra NAV vil variere. Det er omtrent like mange arbeidssøkere som det er unge med nedsatt arbeidsevne.

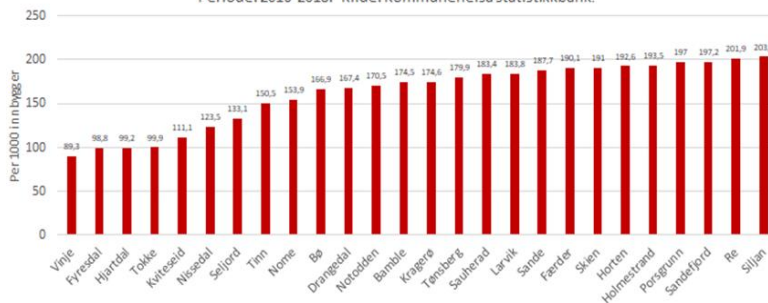


Vi vet at de største utfordringene for unge med nedsatt arbeidsevne og derigjennom muligheter til å arbeid og få et varig fotfeste i arbeidslivet, er at de ikke har fullført videregående skole og at en stor andel har

psykiske helseutfordringer.

## Psykiske helseplager på kommunenivå

Antall unike personer i kontakt med fastlege eller legevakt med psykiske symptomer og lidelser per 1000 innbygger (standardisert\*) i alderen 15-29 år.  
Periode: 2016-2018. Kilde: Kommunehelsestatistikkbank.



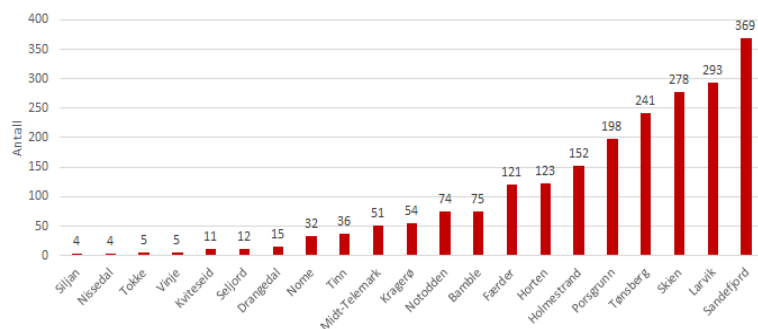
# NAV

\*Antall per 1000 innbyggere per år (andel), angitt som gjennomsnitt over 3-årsperioden. Standardisert for alders- og kjønnsammensetning.

Tallene er hentet fra kommunehelse statistikkbank og gjelde for årene 2016-2018.

I snitt varierer andelen unge i aldersgruppen 15-29 år som har oppsøkt fastlege eller legevakt med psykiske symptomer i fylket fra litt i underkant av 10 prosent til litt i overkant av 20 prosent over en treårsperiode.

## Uføre under 30 år kommuner i Vestfold og Telemark

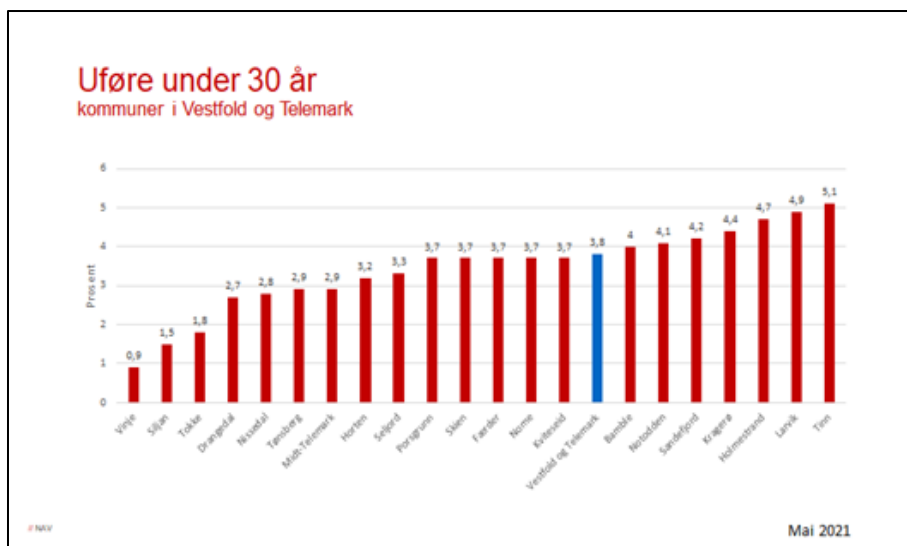


# NAV

Mai 2021

kommuner som har både færrest og flest. For noen er det riktig med uføre, noen skal ha, men hvem kunne vi ha forebygget for? Det må også nevnes at det er tett oppfølging og utstakt tiltaksbruk i avklaringen mot en søknad om uføre.

Andelen uføre under 30 år er per mai 2021, 3,8 prosent. Dette er høyest i landet. Andelen uføre i aldersgruppen i fylket mellom kommunene er fra lavest på 0,9 prosent til høyest på 5,1 prosent. Det er små



NAV i fylket har egne samarbeidsavtaler med fylkeskommunen og er godt i gang med felles prosjekter som handler om fullføring av videregående skole for NAV brukere. Det er undertegnet en overordnet avtale som handler om å ivareta et felles samfunnsoppdrag med økt dialog og samordning av innsats. I tillegg er det flere underavtaler som omhandler felles målgrupper. Målet er å samordne partenes samlede virkemidler. Det er blant annet en egen samarbeidsavtale med Oppfølgingstjenesten hvor vi nettopp samordner virkemidler til beste for de unge.

Fafo har på oppdrag fra NAV evaluert

ungdomsinnsatsen i NAV<sup>25</sup>. Ungdomsinnsatsen omfatter alle registrerte til og med 30 år og oppfølgingen de får fra NAV kontorene.

«Mange av de unge brukerne har behov for bistand fra flere sektorer for å komme i arbeid eller utdanning, og det er helt avgjørende å bedre samhandlingen mellom sektorene for å sikre at alle trekker i samme retning»

Mange av de unge brukerne har behov for bistand fra flere sektorer for å komme i arbeid eller utdanning, og det er helt avgjørende å bedre samhandlingen mellom sektorene for å sikre at alle trekker i samme retning.

«Samarbeidet med helsesektoren var det som ble trukket fram som mest problematisk i de kvalitative intervjuene. De NAV-ansatte pekte på at samarbeidet med ulike kommunale tjenester kunne bli bedre, dette gjaldt særlig tilbudet til de brukerne som ble oppfattet som mest sårbare og

<sup>25</sup> [Tid for aktivering – Evaluering av forsterket ungdomsinnsats i NAV.](#)

med de største hjelpebehovene. Dette inkluderte samarbeidet med boligkontor, barnevernstjeneste og andre kommunale tjenester».

NAV har flere lavterskeltilbud til unge som trenger en møtearena å oppleve samhold, oppleve trygghet, få mestring og bedre selvfølelse. Det kan være nettverksgrupper og samtalegrupper. Deltakelse i samtalegruppene kan fortsette etter at ungdommen har kommet i arbeid.

NAV har stor tro på lavterskel tilbud for unge som har behov for “å komme bedre i vei” før de eventuelt starter på utdanning eller er klare for jobb. Dette er aktiviteter NAV og kommunene naturlig kan samarbeide om. Det handler også om å bli kjent med hverandres muligheter og samhandle til beste for ungdommen i hver enkelt kommune.

«Jeg har behov for å “komme bedre i vei” før jeg er klar for å etablere et nytt nettverk. Samtalegruppen er det eneste sosiale nettverket jeg har».

De aller fleste NAV kontor har et kontaktpunkt mot nærliggende videregående skole. Det kan være alt fra fysisk tilstedeværelse på skolen flere dager i uka til å bli kontaktet dersom det er spørsmål og behov for bistand fra NAV i frafallsforebygging. Flere kontor samarbeider også med grunnskolen ved at de er med på foreldremøter, er til stede i klasser med budskap om viktigheten av å fullføre utdanning.

NAV Vestfold og Telemark publiserer jevnlig tall, statistikk og analyser <sup>26</sup>fra arbeid- og velferdsområdet.

### 5.3 Ungdom mellom 16 – 21 år tilknyttet Oppfølgingstjenesten

Oppfølgingstjenesten i Vestfold og Telemark er en fylkeskommunal lovpålagt tjeneste som tar kontakt med, har oversikt over og tilbyr oppfølging og opplæring til ungdom mellom 16 – 21 år utenfor opplæring og arbeid. Oppfølgingstjenesten (OT) er organisert med 5 avdelinger lokalisert i Skien, Larvik, Sandefjord, Tønsberg og Horten, samt rådgivere i distriktene tilknyttet de videregående skolene. OT dekker med dette alle kommunene i vår region. Ungdommene fanges opp enten fordi de ikke har søkt videregående opplæring, fordi de ikke møter til skolestart, eller at

---

<sup>26</sup> <https://www.nav.no/no/lokalt/vestfold-og-telemark/statistikk-og-analyse/statistikk-i-vestfoldogtelemark>



de avbryter eller står uten læreplass.<sup>27</sup>

I løpet av skoleåret 2020 - 2021 fikk OT tilmeldt totalt 2939 ungdommer fra inntak, de videregående skolene og opplæringsbedrifter. <sup>28</sup>

Tabell 1: Årsaker for tilmeldinger til OT skoleåret 2020- 2021 (pr. 15.juni.2021)

	Vestfold og Telemark
Ikke søkt opplæring	1381
Takket nei til opplæring	460
Avbrutt fra opplæring	581
Andre grunner (står uten læreplass, flyttet, feil)	517
<b>Tilmeldte til sammen</b>	<b>2939</b>

Oppfølgingstjenesten undersøkte alle de tilmeldte ungdommene i løpet av skoleåret, og fant at 1236 av dem stod utenfor opplæring og arbeid. I løpet av skoleåret 2020 – 2021 fikk 858 ungdommer oppfølging og veiledning av OT-rådgivere. 343 av disse ungdommene gikk over i egne tiltak i regi av Oppfølgingstjenesten. Samtalene førte også til at ungdommer ble henvist til andre instanser som Oppfølgingstjenesten samarbeider med, f.eks. til NAV. Flere av ungdommene kom seg også tilbake til videregående opplæring eller i arbeid.

I samme skoleår arbeidet også OT frafallsforebyggende med 548 elever og lærlinger i videregående opplæring og 30 elever i overgangen mellom grunnskole og videregående. Det er gode erfaringer med dette arbeidet for å forhindre avbrudd. OT har et prosjekt i Grenland der unge følges opp i overgangen fra ungdomskolen til videregående, og har et tett samarbeid med noen kommuner. USN følgerforsker prosjektet som går ut 2022, men erfaringer viser allerede at denne type oppfølging og samarbeid kan forebygge avbrudd.<sup>29</sup> Suksessfaktoren for både det frafallforebyggende arbeidet og oppfølgingsarbeidet generelt i OT finner vi i de tidligere nevnte T-ene; tidlig innsats, tett oppfølging, tilpasning av tiltakene og tverrgående samarbeid. Fullføringsreformen peker på at OT fremover skal bistå mer i denne overgangen og gir dermed nye muligheter for tettere oppfølging av sårbare ungdommer. Samarbeidet mellom OT

Samarbeidet mellom OT og kommunene og OT og den enkelte ungdomsskole må på agendaen i tiden som kommer.

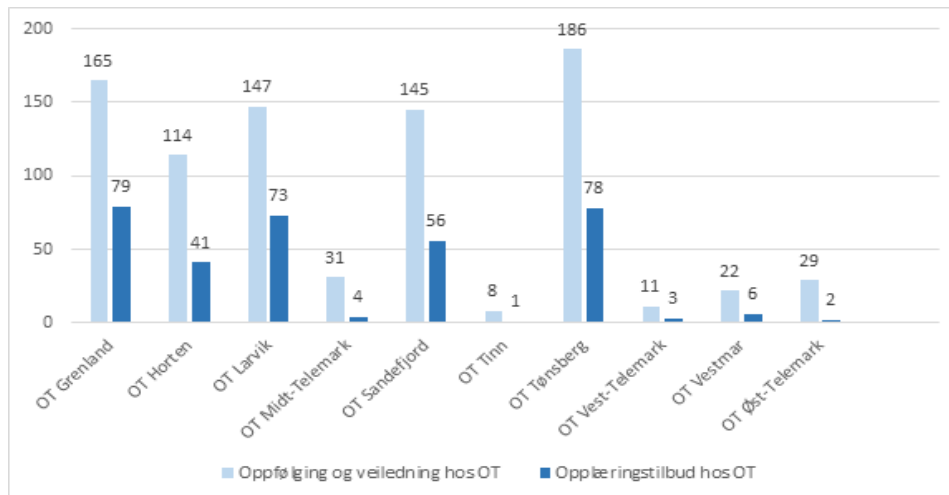
<sup>27</sup> [Sammen skaper vi muligheter Oppfølgingstjenesten.pdf](#)

<sup>28</sup> Tallene er hentet fra Oppfølgingstjenestens database VIGO-OT. Statistikk fra Udir kommer i begynnelsen av juli 2021. Avvik kan derfor forekomme.

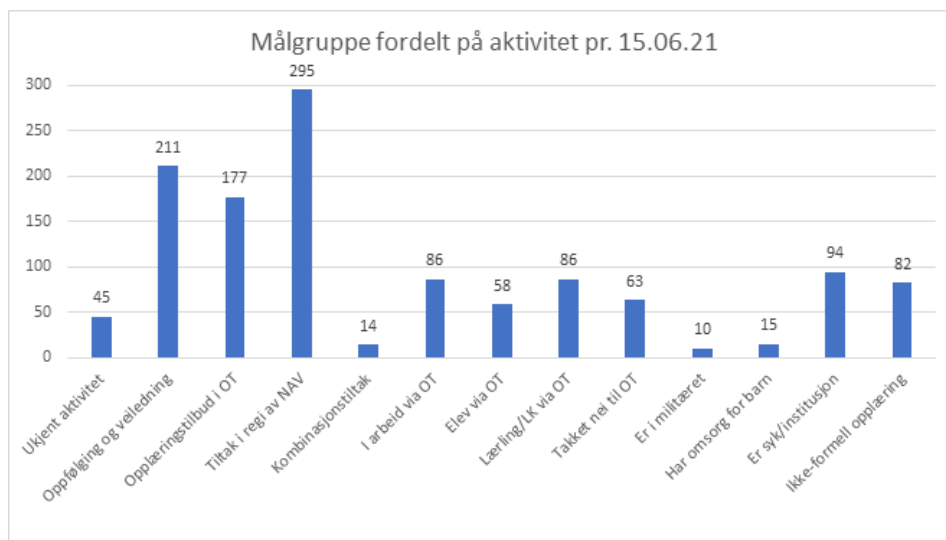
<sup>29</sup> Talenhuset i Skien - tverrsektorielt samarbeid i praksis, prosjekt med midler fra Udir.

og kommunene og OT og den enkelte ungdomsskole må på agendaen i tiden som kommer.

Mange av ungdommene som er i målgruppen til OT er i positiv aktivitet gjennom skoleåret. De deltar på opplæring i enkeltfag, har målrettet arbeidspraksis i bedrifter, hospiterer og får nødvendig psykisk og fysisk helsehjelp. De deltar på livsmestringskurs, kurs i arbeidslivskunnskap, deltar på kulturelle arrangementer, er i fysisk aktivitet eller er engasjert i ulike prosjekter.



Figur 5 Antall ungdommer som var under oppfølging og veiledning og/eller i tiltak i løpet av skoleåret 2020 – 2021



Figur 6 Figuren viser hvilken aktivitet og status ungdom i målgruppen til OT hadde pr 15.juni 2021.

Statistikken over viser at ungdom utenfor opplæring og arbeid som tidligere nevnt er en lite homogen gruppe, og at det er svært ulike årsaker til at de er i målgruppa. Som nevnt er mange er i positiv aktivitet i egen regi eller gjennom OT, eller takker nei til bistand fra OT fordi de er i stand til å finne veien videre selv.

Oppfølgingstjenesten kan levere og utdype statistikk over målgruppen til kommunene i regionen. Denne statistikken blir i varierende grad etterspurt fra kommunene. Kommunene kan gjennom denne statistikken få en konkret oversikt over hvor mange ungdommer fra egen kommune som er i målgruppen til OT, årsaker til at de står utenfor opplæring og arbeid, karakterer, skoletilhørighet med mer.

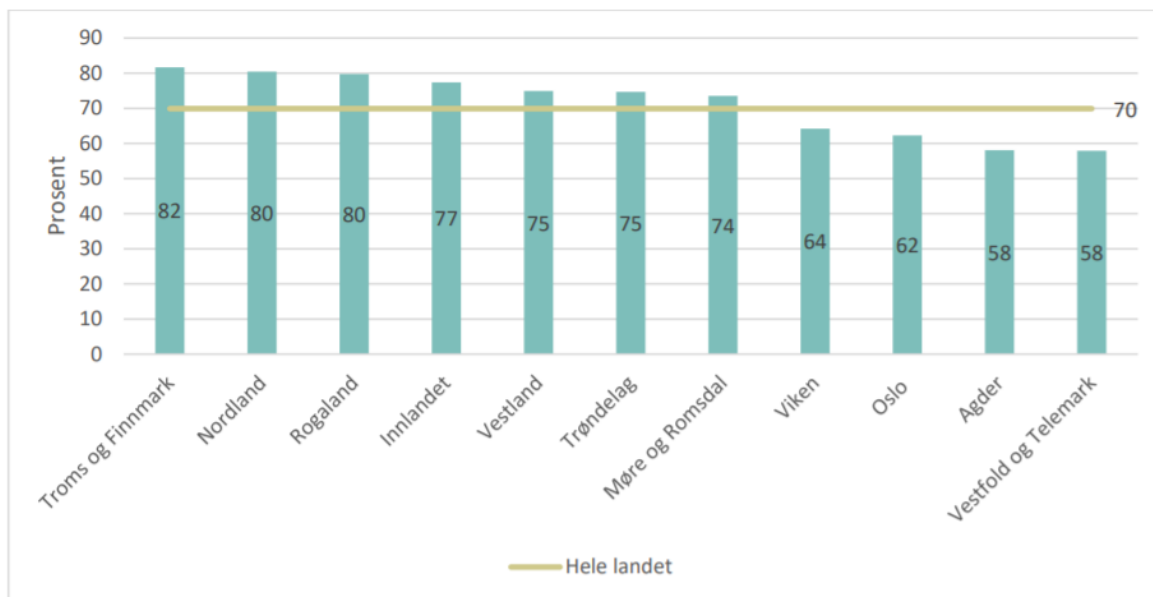
Oppfølgingstjenesten kan levere og utdype statistikk over målgruppen til kommunene i regionen.

#### 5.4 Videregående opplæring og læreplasser

I arbeidet med å finne læreplasser ser Fagopplæring og Oppfølgingstjenesten en utfordring i at kommunene i en del tilfeller ikke tar imot lærekandidater eller ungdommer med tilretteleggingsbehov. Dette er ungdommer tilhørende egen kommune som står i fare for å havne i utenforskap om de ikke får fullført utdanningen sin. Fagopplæring ønsker å utfordre kommunene på å øremerke slike opplæringsplasser, og kan samtidig gi kommunene mer kunnskap om muligheter knyttet til tilrettelegging.

Vestfold og Telemark er det fylket som har lavest andel søkere med tilbud om læreplass i helsearbeiderfaget. Både SSB og Kompetansebehovsutvalget peker på at helsearbeidere og sykepleiere vil være yrkesgrupper det vil være et voksende behov for i årene og tiårene som kommer. Figuren under viser at andel søkere som fikk lærekontrakt i helsearbeiderfaget i Vestfold og Telemark i 2020 var lavest i landet. Det var også tilfelle i 2019, da kun 52 prosent av søkerne til helsearbeiderfaget fikk lærekontrakt (Kunnskapsgrunnlag, Regional kompetansestrategi, 2021).

Vestfold og Telemark er det fylket som har lavest andel søkere med tilbud om læreplass i helsearbeiderfaget.



Kilde: [Utdanningsdirektoratet](#)