AFI-rapport 1/2014

Kjetil Frøyland og Knut Fossestøl

Inkludering av ungdom i skole eller arbeid – 2

Tiltak, metoder, samarbeid og samordning i og rundt NAV-kontoret.
Andre delrapport fra evaluering av utviklingsarbeid i 15 prosjektområder.

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

© Arbeidsforskningsinstituttet 2014
© Work Research Institute
© Forfatter(e)/Author(s)

Det må ikke kopieres fra denne publikasjonen ut over det som er tillatt etter bestemmelsene i "Lov om opphavsrett til åndsverk", "Lov om rett til fotografi" og "Avtale mellom staten og rettighetshavernes organisasjoner om kopiering av opphavsrettslig beskyttet verk i undervisningsvirksomhet".

All rights reserved. This publication or part thereof may not be reproduced in any form without the written permission from the publisher.

ISBN 978-82-7609-335-3
ISSN 0807-0865

Arbeidsforskningsinstituttet
Pb. 6954 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO

Work Research Institute
P.O.Box 6954 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO

Telefon: +47 23 36 92 00
E-post: afi@afi.hioa.no
Webadresse: www.afi.no

Publikasjonen kan bestilles eller lastes ned fra http://www.afi.no

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

Temaområde | *Rapport nr.:*
Mestring, mangfold og arbeid | 1/2014

Tittel: | *Dato:*
Inkludering av ungdom i skole eller arbeid - 2 | Januar 2014
Tiltak, metoder, samarbeid og samordning i og rundt NAV-kontoret.
Andre delrapport fra evalueringen av et utviklingsarbeid i 15 prosjektområder.

Forfatter(e): | *Antall sider:*
Kjetil Frøyland og Knut Fossestøl | 151 + vedlegg

Resymé:
Arbeidsforskningsinstituttet fikk høsten 2011 i oppdrag av Arbeids- og velferdsdirektoratet å evaluere et pågående utviklingsarbeid rettet mot utsatt ungdom i 13 ulike prosjektområder. Fra 2012 kom to nye prosjektområder med i evalueringen slik at den nå omfatter 15 områder. Dette er andre delrapport fra evalueringen. Rapporten gir et foreløpig bilde av hvem ungdommene som får bistand er, hva slags resultater de oppnår, NAV-kontorenes arbeid, hvilke tiltak og metoder som benyttes, samt hvordan NAV og andre instanser samarbeider og samordner innsatsen.

Prosjektene er forankret i NAV-kontoret. Sentrale samarbeidsaktører er oppfølgingstjenesten, skoler, tiltaksleverandører, næringsliv, barnevern og ulike kommunale instanser. Målgruppe er ungdom i alderen 14-25 år som blant annet står i fare for å utvikle rusmiddel- eller atferdsproblemer, eller som står i fare for å falle ut eller allerede har falt ut av videregående opplæring.

Omtrent 1500 ungdommer er så langt rapportert å ha fått bistand gjennom prosjektene. 2 av 3 deltakere er menn. Omtrent 14 % er innvandrere, men det er store variasjoner mellom prosjektene. 54 % av deltakerne er i aldersgruppen 16-19 år. Det store flertallet av ungdommene har ikke fullført videregående skole. Mange sliter med psykiske vansker av ulik art eller andre problemer. Nesten en av fire har vært i kontakt med barnevernet. Ungdommene opplever å ha fått hjelp til mye gjennom bistanden fra prosjektene. 28 % av deltakerne ser så langt ut til å fortsette på skole etter prosjektslutt. 30 % fortsetter i et NAV-tiltak. 17 % ser ut til å være i hel- eller deltidsarbeid etter prosjektdeltakelse. Mange flere er i arbeid etter prosjektdeltakelse enn før (fra 3 % til 17 %). Mange flere er i NAV-tiltak etter enn før (fra 7 % til 30 %). Viktige virkemidler i arbeidet med utsatt ungdom ser blant annet ut til å være god forankring av arbeidet lokalt, etablering av tverrfaglige samarbeidsfora, tett oppfølging av ungdommer og skole/arbeidsplasser.

Emneord:
Arbeidsinkludering, dropout, forebygging, frafall, kvalifisering, NAV, praksisplasser, rus, tiltaksarbeid, ungdom, videregående opplæring

Forord

Arbeidsforskningsinstituttet fikk etter anbudsutlysning høsten 2011 i oppdrag av Arbeids- og velferdsdirektoratet å evaluere utviklingsarbeid rettet mot utsatt ungdom i utvalgte NAV-kontor. Det er satt i gang utviklingsarbeid som blant annet har som formål å:

- Øke prioritering av det forebyggende arbeidet ovenfor ungdom,
- Utvikle modeller for samarbeid innad i NAV, mellom NAV og andre tjenester
- Få erfaringer med koordinering, samordning og kjeding av eksisterende tiltak og virkemidler
- Utvikle tilrettelagte tiltak og virkemidler for ungdom
- Styrke NAV-kontorets oppsøkende og utadrettede arbeidet ovenfor ungdom
- Sikre tett individuell oppfølging og losfunksjon

Evalueringen er rettet mot utviklingsarbeid i 15 ulike prosjektområder. Dette omfatter prosjekter i Østensjø bydel (Oslo), Valdres, Grenland, Solør og følgende kommuner: Molde, Re, Sund, Drammen, Bærum, Trondheim, Notodden, Tromsø og Brønnøy. Fra 2012 ble også Midtre Namdal samkommune, Kristiansand og Målselv med i satsingen og inngår også i evalueringen. Prosjektet i Brønnøy kom ikke i gang og er dermed ikke omtalt i denne rapporten.

Prosjektene er forankret i NAV-kontoret, og arbeider med ungdom i alderen 14-25 år som blant annet står i fare for å utvikle rusmiddel- eller atferdsproblemer, eller som står i fare for å falle ut eller allerede har falt ut av videregående opplæring. Noen av prosjektene skjer innenfor et flerkommunalt samarbeid. Noen prosjekter ble avsluttet før evalueringen startet, flere avsluttes i løpet av 2012, mens noen startet i 2011 eller 2012 og dermed fremdeles vil være aktive under evalueringsperioden

Arbeidsforskningsinstituttet skal følge prosjektkommunene i årene 2012-2015. Dette er den andre av tre rapporteringer fra evalueringen. Det vil komme ytterligere en rapport i 2015.

Flere forskere fra AFI har deltatt i datainnsamling og analyser. Kjetil Frøyland har ledet arbeidet og har skrevet mesteparten i denne rapporten. Knut Fossestøl har skrevet kapittel 8. I tillegg har forskerne Karen-Sofie Pettersen og Øystein Spjelkavik deltatt og skrevet referater fra feltbesøk og intervjuer. Karen-Sofie Pettersen har kvalitetssikret rapporten.[1]

Vi vil takke alle prosjektmedarbeidere og andre informanter i NAV-kontor, kommunale eller fylkeskommunale instanser, og i sentralforvaltningen for å ha delt erfaringer og kunnskaper med oss. Uten deres hjelp hadde denne evalueringen ikke vært mulig. Takk spesielt til de ungdommene som delte sine erfaringer fra prosjektdeltakelse med oss.

Vi vil også takke referansegruppen for konstruktive innspill underveis i prosessen. I referansegruppen har følgende deltatt: Glenny Jelstad (Drammen kommune), Marianne Solem (NAV Bærum), Åse Tea Bachke (Arbeids- og velferdsdirektoratet), Reidun Follesø (Universitetet i Nordland) og Mira Aaboe Sletten (NOVA). Vi vil takke vår kontaktperson i Arbeids- og velferdsdirektoratet, Åse Tea Bachke, for godt samarbeid.

Forfatterne

Oslo, januar 2014

[1] Pettersen deltok ikke i analysen av materialet og skrivingen av rapporten. Vi vurderte det derfor slik at hun hadde tilstrekkelig avstand til dataene til å kunne kvalitetssikre rapporten.

Innhold

Forord
Sammendrag

1. INNLEDNING OG BAKGRUNN – OM NAVS UTVIKLINGSARBEID 1

2. METODER OG PROBLEMSTILLINGER 3

2.1 Sentrale problemstillinger 3
2.2 Design og metoder 4
2.3 Om andre delrapport 8

3. KORT PRESENTASJON AV PROSJEKTENE SOM INNGÅR I EVALUERINGEN 12

3.1 Bærum – "FRAM" 12
3.2 Drammen – "P1824" 12
3.3 Kristiansand – «Jobbskolen» 14
3.4 Midtre Namdal – "Vi bærre gjær det!" 15
3.5 Molde – "Ung kvalifisering" 16
3.6 Målselv – "Ungkraft" 17
3.7 Notodden – "Opplæring, praksis, samarbeid (OPS)" 19
3.8 Re – "16-23" 20
3.9 Solør – "Ungdomssatsingen i Solør 16-25" 22
3.10 Sund – "Ungdomskontoret" 23
3.11 Telemark – "Talenter for framtida" 25
3.12 Trondheim – "Aktiv start" og «Jobbhuset» 27
3.13 Tromsø – "Ungdomsprosjektet i NAV" og "Ung og inkludert" 28
3.14 Valdres – "Ungdomsprosjektet i Valdres" 30
3.15 Østensjø bydel, Oslo – "Ja – du kan!" 32

4. UNGDOMMENE – BAKGRUNN, ERFARINGER OG RESULTATER 35

4.1 Ungdommene i prosjektene – status ved inngangen til 2013 35
4.2 Noen erfaringer om utfordringer blant ungdom som deltar i prosjektene 37
4.3 Erfaringer og resultater for ungdommene 40
4.4 Oppsummering 42

5. NAV-KONTORENE - SOSIALT ARBEID, INTERNT SAMARBEID OG TILTAKSBRUK 44

5.1 Hvor stor andel av utsatt ungdommer nås gjennom prosjektene? 45
5.2 Arbeid med utsatt ungdom i NAV-kontoret – ulike modeller 46
5.3 Sosialt arbeid i NAV 53
5.4 NAV-ledernes vurderinger av arbeid med utsatt ungdom i NAV-kontoret 60
5.5 Tiltak og virkemidler 60
5.6 Kort om parallellitet i bistand og ytelser 64
5.7 Noen observerte utfordringer knyttet til arbeidsavklaringspenger (AAP) 65
5.8 Oppsummering 66

6. PROSJEKTENE – METODER, OPPFØLGINGSFORMER OG IDEALTYPER 70

6.1 Metoder og bistandsformer 71
6.2 Gode grep i arbeid med utsatt ungdom 72
6.3 Idealtyper og sammenligninger av losmodellen og motivasjonsmodellen 78
6.4 Oppsummering 83

7. SAMARBEID, SAMORDNING OG SAMARBEIDSPARTNERE 86

7.1 Hvilke instanser er med i samarbeidet? 87
7.2 Forankring 88
7.3 Samarbeids- og samordningsløsninger 89

7.4 Samarbeid og koordinering av bistand fra NAV og videregående skole – et område under utvikling 92
7.5 Hva er det som skal samordnes? 95
7.6 Oppsummering 100

8. MOT EN INTEGRERT FORVALTNING? 103

8.1 Innledning 103
8.2 Kort teoretisk innramming. 103
8.3 Trekk ved det norske styringssystemet 104
8.4 Oppgaver og organisering. 106
8.5 Organisering for samordning 111
8.6 Synet på samarbeid og noen utfordringer 116

9. UNDERVEISVURDERINGER – HVA HAR VI LÆRT SÅ LANGT? 122

9.1 Noen inntrykk i 2013 122
9.2 Hvordan går det med ungdommene? Hvem klarer man å hjelpe? 126
9.3 Prioritering av det forebyggende arbeidet 128
9.4 Samarbeidsformer i NAV-kontoret og mellom NAV og andre 129
9.5 Erfaringer med samordning og kjeding av tiltak 130
9.6 Tilrettelagte tiltak og virkemidler 131
9.7 Oppsøkende og utadrettet arbeid 131
9.8 Tett individuell oppfølging og losfunksjon 132
9.9 Oppsummering 133

10. SENTRALE FAKTORER I LOKALT INKLUDERINGSARBEID MED UTSATT UNGDOM 136

10.1 Valg av mål, målgruppe og tilnærming 136
10.2 Forankring og samordning av relevante instanser 138
10.3 Oppfølging av ungdom, arbeidsplass og skole – og metode 140
10.4 Oversikt over sentrale faktorer i arbeid med utsatt ungdom 144
10.5 Anbefalinger 145

LITTERATUR 149

VEDLEGG 1 – LANG BESKRIVELSE AV PROSJEKTENE 152

Bærum – "FRAM" 153
Drammen – "P1824" 160
Kristiansand – «Jobbskolen» 167
Midtre Namdal – "Vi bærre gjær det!" 170
Molde – "Ung kvalifisering" 176
Målselv – "Ungkraft" 182
Notodden – "Opplæring, praksis, samarbeid (OPS)" 188
Re – "16-23" 194
Solør – "Ungdomssatsingen i Solør 16-25" 202
Sund – "Ungdomskontoret" 207
Telemark – "Talenter for framtida" 216
Trondheim – "Aktiv start" og «Jobbhuset» 224
Tromsø – "Ungdomsprosjektet i NAV" og "Ung og inkludert" 233
Valdres – "Ungdomsprosjektet i Valdres" 241
Østensjø bydel, Oslo – "Ja – du kan!" 249

VEDLEGG 2 - SAMMENLIGNING AV LOSMODELLEN OG MOTIVASJONSMODELLEN 258

Tabeller

Tabell 1 Bruk av ulike kartleggings- og oppfølgingsverktøy for deltakere startet i 2012 56
Tabell 2 Lengde på deltakelse/oppfølging for årene 2009-2012, utvalgte prosjekt (N=484) 71
Tabell 3 Årsak til avsluttet oppfølging/deltakelse for årene 2009-2012, utvalgte prosjekt (prosent) 71
Tabell 4 Metodetypologi – prosjektfordeling 2011 79
Tabell 5 Metodetypologi – prosjektfordeling 2012/2013 80
Tabell 6 Instanser som arbeider med utsatt ungdom i involverte kommuner 87
Tabell 7 Instanser NAV-kontorene samarbeider mest med om utsatt ungdom 88
Tabell 8 Instanser NAV hadde samarbeidsavtaler med om utsatt ungdom i 2011 og 2012 (antall) 89
Tabell 9 NAV-ledernes vurderinger av samarbeidet med ulike instanser i 2012 92
Tabell 10 NAV-lederes oppfatninger om NAVs ansvar, styringssignaler og tilsynsvirksomhet 2012 93

Figurer

Figur 1 Andel kvinner, menn og innvandrere fordelt på oppstartsår 36
Figur 2 Alder ved oppstart (prosent) 36
Figur 3 Kjennetegn ved deltakerne, prosent fordelt på oppstartsår 37
Figur 4 Hovedstatus før og etter prosjektdeltakelse, prosent 41
Figur 5 Kommunale tjenester tatt inn i NAV-kontoret i 2012 (N=16) 47
Figur 6 Oversikt over NAV-kontor og kommunale tjenester lagt inn i NAV-kontoret 48
Figur 7 Ulike NAV-Ung modeller basert på inntrykk fra feltbesøk 49
Figur 8 Ulike modeller for ungdomsarbeid i NAV-kontor 50
Figur 9 Oversikt over NAV-kontor og ytelser tatt inn i ungdomsteam 51
Figur 10 Ytelser i ungdomsteamene i 2012 52
Figur 11 Hva slags tilbud gav NAV-kontoret til utsatt ungdom i 2012? (Antall, N=16) 61
Figur 12 Type tiltak og tjenester gitt gjennom prosjektene, prosent i et utvalg prosjekter 61
Figur 13 Ytelser før, under og etter deltakelse – prosjekter med best data (prosent) 63
Figur 14 Type bistand til deltakerne, prosent 71
Figur 15 Sentrale faktorer i arbeid med utsatt ungdom – en stikkordsmessig oversikt 145

Sammendrag

Arbeidsforskningsinstituttet fikk høsten 2011 i oppdrag av Arbeids- og velferdsdirektoratet å evaluere et pågående utviklingsarbeid i flere NAV-kontor. Det dreier seg om arbeid med ungdom i alderen 14-25 år som blant annet står i fare for å utvikle rusmiddel- eller atferdsproblemer, eller som står i fare for å falle ut eller allerede har falt ut av videregående opplæring. Det er satt i gang utviklingsarbeid som har som formål å:

- Øke prioritering av det forebyggende arbeidet ovenfor ungdom
- Utvikle modeller for samarbeid innad i NAV, mellom NAV og andre tjenester
- Få erfaringer med koordinering, samordning og kjeding av eksisterende tiltak og virkemidler
- Utvikle tilrettelagte tiltak og virkemidler for ungdom
- Styrke NAV-kontorets oppsøkende og utadrettede arbeidet ovenfor ungdom
- Sikre tett individuell oppfølging og losfunksjon

De enkelte lokalprosjektene har bygd arbeidet sitt rundt et eller flere av disse målene, men har i tillegg definert egne mål ut fra behovene lokalt. Hos de fleste er det et mål å hindre frafall fra/øke gjennomføringen i videregående skole, samt å øke overgangen til arbeid.

Om evalueringen

Evalueringen er rettet mot utviklingsarbeid i 15 ulike prosjektområder. Dette omfatter prosjekter i Østensjø bydel (Oslo), Valdres, Grenland, Solør og følgende kommuner: Molde, Re, Sund, Drammen, Bærum, Trondheim, Notodden, Tromsø og Brønnøy. Fra 2012 ble også Midtre Namdal samkommune, Kristiansand og Målselv med i satsingen og inngår også i evalueringen. Prosjektet i Brønnøy kom ikke i gang og er dermed ikke omtalt i denne rapporten.

Prosjektene er forankret i NAV-kontoret. Noen av prosjektene skjer innenfor et flerkommunalt samarbeid. Noen prosjekter ble avsluttet før evalueringen startet, flere ble avsluttet i løpet av 2012, mens noen startet i 2011 eller 2012 og dermed vil være aktive under evalueringsperioden

Arbeidsforskningsinstituttet skal følge prosjektkommunene i årene 2012-2015. Dette er den andre av tre rapporteringer fra evalueringen. Det vil komme ytterligere en rapport i 2015.

Ungdommene og foreløpige resultater

Omtrent 1500 ungdommer er så langt rapportert å ha fått bistand gjennom prosjektene. 2 av 3 deltakere er menn. Omtrent 14 % er innvandrere, men det er store variasjoner mellom prosjektene. 54 % av deltakerne er i aldersgruppen 16-19 år.

Vi finner mye av de samme problemene og utfordringene hos ungdommene i alle prosjekter. Det store flertallet av ungdommene har ikke fullført videregående skole. Mange sliter med psykiske vansker av ulik art. Vanskene kan være alvorlige eller mindre alvorlige. Nesten en av fire har vært i kontakt med barnevernet tidligere. Noen har diagnoser som ADHD, andre har rusproblemer, noen har vært i behandling for dette eller annet. En del ungdommer har motivasjonsvansker og har dårlige erfaringer fra skolen. De er skoleleie og vil ikke gå mer på skole. Andelen nye deltakere som har hatt kontakt med barnevern synker noe år for år. Det samme ser ut til å være tilfelle med deltakere med rusproblemer. Vi kjenner ikke begrunnelsen for dette foreløpig.

Vi finner at mange av de sakene som erfares som vanskeligst fra veiledernes side dreier seg om ungdom som har rusvansker, er involvert i kriminalitet, eller har vært fulgt opp av barnevern. En erfaring som er gjort flere steder knytter seg til sosialt avvikende atferd i form av vansker med å ta del i det sosiale livet i en virksomhet eller et arbeidstreningstiltak. Prosjektmedarbeiderne utfordres også når de skal

gi bistand til det de opplever som ungdom uten «drive», dvs ungdommer som framstår som passive, umotiverte, og med lite handlekraft. Noen informanter peker på at det kan være ekstra utfordringer i oppfølgingsarbeidet knyttet til noen ungdommer som kommer fra familier som over lang tid har fått sosialhjelp eller trygd.

28 % av deltakerne ser så langt ut til å fortsette på skole etter prosjektslutt. 30 % fortsetter i et NAV-tiltak. 17 % ser ut til å være i hel- eller deltidsarbeid etter prosjektdeltakelse. Kun 4 % av deltakerne er helt ledige etter prosjektdeltakelse, mot 31 % forut for prosjektdeltakelse.

Situasjonen er altså ulik før og etter prosjektdeltakelse. Mange flere er i arbeid etter prosjektdeltakelse enn før (fra 3 % til 17 %). Andelen av prosjektdeltakere som går i skole synker totalt noe fra før til etter deltakelse. Den største økningen finner vi i deltakere på NAV-tiltak (fra 7 % til 30 %), selv om flere prosjektdeltakere totalt sett (i underkant av halvparten) er i skole eller arbeid enn i NAV-tiltak etter prosjektdeltakelse.

Det ser så lang ut som man har lykkes best med de yngste når det gjelder formidling til skole eller arbeid. For prosjektene som jobber med de yngste deltakerne finner vi at et flertall av deltakerne er i skole eller arbeid etter prosjektdeltakelse. For prosjektene som jobber med de eldste deltakerne finner vi at en mindredel er i skole eller arbeid etter prosjektdeltakelse, mens halvparten av deltakerne har fortsatt i ulike NAV-tiltak.

NAV-kontorene – sosialt arbeid, internt samarbeid og tiltaksbruk.
De 15 prosjektområdene som inngår i denne evalueringen representerer et geografisk område som omfatter til sammen 31 kommuner og 34 NAV-kontor. I flere av prosjektområdene inngår det flere kommuner og flere NAV-kontor. Det er store variasjoner i størrelsen på NAV-kontorene som inngår i evalueringen. Kommunene har organisert NAV-kontorene sine ulikt og har i ulik grad tatt inn kommunale tjenester i NAV-kontoret. Nesten alle NAV-kontor har tatt inn gjeldsrådgivning. De fleste har også tatt inn tiltak for flyktninger. Litt under halvparten NAV-kontorene har tatt inn tiltak for rusmisbrukere, boligtiltak og kommunale arbeidsrettede tiltak.

NAV-kontorene har ikke oversikt over antall unge under 25 som får bistand på årsbasis, men har det på månedsbasis. NAV-lederne gir svært ulike vurderinger av hvor mange av ungdommene de yter bistand til som er utsatte. I de mindre kommunene når man en større andel av de utsatte ungdommene direkte gjennom prosjektene (noen steder nesten alle). I større kommuner når man en svært liten andel av de utsatte ungdommene direkte. Det er totalt sett vanskelig å bedømme hvor mange av kommunenes utsatte ungdommer man når gjennom denne satsingen.

De vanligste måtene ungdommene kommer i kontakt med NAV-kontoret på er gjennom eget oppmøte, gjennom henvisning fra oppfølgingstjenesten, ved at foreldre tar kontakt, eller at de blir henvist fra barnevernet (sjeldnere enn de andre).

De fleste NAV-kontorene som inngår i evalueringen har ikke eget ungdomsmottak, men likevel en spesialisert oppfølging av de unge gjennom enten ungdomsteam eller egne ungdomsveiledere. De mest vanlige ytelsene å ta inn i ungdomsteamet er individstønad, sosialhjelp og dagpenger. Noen få NAV-kontor har eget ungdomsmottak, og noen få NAV-kontor har flyttet saksbehandlingen for ungdom ut av NAV-kontoret og til egne lokaler – en slags egne «NAV-filialer» for unge.

Generelt opplever NAV-kontorets samarbeidspartnere det som en klar fordel å ha en eller få personer med ansvar for alle ytelser rundt ungdommene å forholde seg til. Flere informanter peker også på at det er klare fordeler internt på NAV-kontoret knyttet til en spesialisering i form av ungdomsteam, blant annet fordi man bedre knytter statlige og kommunale tjenester sammen.

Samtidig peker noen informanter på en utfordring knyttet til spesialisering gjennom team. I løpet av 2012 har to større kontor har hatt utfordringer knyttet til ungdomsteamet. Informanter forteller at man ikke lyktes med å få til det tverrfaglige samarbeidet i et stort team. Man har erfart at interessen for og kompetansen om ungdom ble mindre blant de øvrige NAV-veilederne. Man har erfart at ungdom med de største bistandsbehovene ble for lite prioritert. Ved begge disse kontorene har man omorganisert ungdomsarbeidet; et sted ved å dele opp ungdomsteamet i mindre enheter, et annet sted ved å legge ned ungdomsteamet og i stedet ha egne ungdomsveiledere i flere ulike team organisert etter bistandsbehov. Organisering av arbeidet etter bistandsbehov ser ut til å kunne medføre større krav til den enkelte NAV-veileder i forhold til å kunne mer av regelverk og måtte forholde seg til flere typer ytelser.

Sosialt arbeid med utsatt ungdom i NAV

Det gis mye og hyppig opplysning, råd og veiledning til ungdommene. Det fattes foreløpig i svært liten grad egne vedtak på denne formen for oppfølging (ble innført sommeren 2012 som del av nytt rundskriv).

Det ytes stønad til livsopphold til utsatt ungdom i samtlige av prosjektkommunene. For deltakere som startet i 2012 har prosjektene oppgitt slik bistand til 13 % av deltakerne. 35 % av deltakerne fikk sosialhjelp i en eller annen form før prosjektdeltakelse. Etter prosjektgjennomføring var bare 9 % av ungdommene sosialhjelpsmottakere.

Individuell plan brukes i liten grad overfor de utsatte unge i prosjektkommunene som inngår i evalueringen. Begrunnelsen for at IP ikke benyttes mye oppgis dels å være at en del av ungdommene ikke har så mange instanser som er involverte i saken, og dels til at ungdommene selv ikke vil. Det pekes også på at bruk av IP er ressurskrevende og at det – særlig for NAV-veiledere som arbeider med AAP og har svært mange brukere å følge opp – er vanskelig å det til. Hovedbegrunnelsen slik vi oppfatter det er likevel at man allerede samarbeider med bruker og samarbeidsinstanser gjennom andre måter/planer, og at man mener at å ivareta brukermedvirkningen også uten IP. Samlet kan det virke som om ledere og ansatte «høyt oppe i systemet» i størst grad ser fordelene med IP og argumenterer for økt bruk av IP for utsatte ungdommer. Veiledere og prosjektmedarbeidere tegner et mer nyansert bilde av potensialet for bruk av IP ovenfor denne målgruppen. De sier for eksempel at mange av ungdommene ikke liker store møter, at de ikke er interessert i den form for dokumenter, og at IP ikke alltid bidrar til god brukermedvirkning. Den generelle holdningen er at det noen ganger kan være hensiktsmessig å benytte IP, men mange ganger ikke. Hovedinntrykket er at argumentene for bruk av IP ser ut til å være sterkere og mindre nyanserte jo lenger bort fra bruker informanten arbeider i det daglige.

Kvalifiseringsprogrammet benyttes for ungdommer i alle prosjektene. Omtrent en av ti ungdommer mottar kvalifiseringsstønad etter prosjektdeltakelse. Bistanden som gis til ungdommer i KVP varierer fra sak til sak avhengig av hva den enkelte har behov for, og kan for eksempel bestå av ansvarsgruppemøter, møter med bruker andre steder enn på NAV-kontoret, oppfølging gjennom telefonkontakt, aktiv bistand gjennom å være med deltaker til arbeidsgiver ved oppstart, eller å følge den enkelte til kursdeltakelse.

Det er et generelt trekk i prosjektkommunene at det er vansker knyttet til å finne boliger til utsatt ungdom som trenger det. Mange av de utsatte unge er ikke ønsket som leietakere, de trenger ifølge informanter oppfølging for å kunne bo.

NAV-lederne er i hovedsak godt fornøyde med mye av arbeidet som skjer internt i NAV-kontoret rettet mot utsatt ungdom. Forbedringspunkter kan basert på deres vurderinger se ut til å i størst grad være knyttet til det oppsøkende arbeidet og i noen grad til koordinering av tiltak og virkemidler. De fleste

NAV-lederne vurderer alt i alt NAV-kontorets tilbud til å i stor grad være tilpasset utsatt ungdom. De er klart mindre fornøyde med eksterne tiltaksarrangørers tiltak for utsatt ungdom.

NAV-lederne er relativt godt fornøyde med hva NAV-kontoret oppnår av forebygging. Vi finner at noen prosjekter har en klar forebyggingsprofil, er rettet mot en yngre målgruppe og ser ut til tydelig å jobbe for integrering av ungdommene som sliter, i de ordinære skoleløp. For mange jobber man også med å kombinere skole og arbeidspraksis. I prosjekter som har mye av det vi har kalt «losmodellen» i seg, ser det forebyggende perspektivet ut til å være mest til stede.

Tiltak, virkemidler og ytelser
De aller fleste prosjektene ser ut til å ha utviklet eller prøvd ut egne tiltak eller virkemidler i forbindelse med prosjektet. I noen tilfeller dreier det seg om videreføringer av tiltak/virkemidler som er utviklet i forkant gjerne i regi av tidligere prosjekt.

Foruten egne prosjektetablerte tiltak er det arbeidspraksis i ordinær virksomhet som i klart størst grad benyttes. I flere prosjekter har man gode erfaringer med arbeidspraksis i ordinære virksomheter når det er klare formål med praksisplassen og godt tilpasset oppfølging. Dersom formålet er jobb må det også være muligheter for ansettelse i etterkant av praksisperioden. Lønnstilskudd ser i liten grad ut til å benyttes i disse prosjektene.

Vi ser noen klare mønster i endring av ytelser gitt til deltakerne, og mønstrene samsvarer med det som ble funnet i forrige delrapport. Andelen deltakere på sosialhjelp synker fra 35 % før til 9 % etter prosjekt deltakelse. Motsatt ser vi en systematisk økning i andelen ungdom på avklaringspenger (fra 15 til 26 %) eller på kvalifiseringsstønad (fra 4 til 10 %). Det er flere ungdommer som får NAV-ytelse etter deltakelse enn før.

Før prosjektdeltakelse dominerer kategoriene ingen ytelse, og sosialhjelp. Under deltakelse er ytelsene mer jevnt fordelt med størst andel som får individstønad. Etter deltakelse dominerer kategoriene ingen ytelse og arbeidsavklaringspenger.

Generelt framstår det som vanlig å sette inn samtidige tiltak rundt ungdommene. I underkant av halvparten av ungdommene som kom med i et av prosjektene i 2012 fikk bistand fra flere instanser. En NAV-veileder sier det slik:

> *Parallelle løp er løsningen. De har ikke et problem om gangen. Og mange er desillusjonerte, har ikke motivasjon. Følgene kombinasjoner forekommer hos oss:*
> - *Kurs, praksis, jobb*
> - *Skole, deltidsjobb*
> - *Skole, prosjekt*
> - *Skole, praksis*
> - *Skole, behandling, prosjekt*
>
> *Prosjektet er ofte en start, så følger praksis eller behandling i form av psykolog for eksempel.*

Vi finner også eksempler på kombinasjoner av ytelser, men har ikke noe anslag på hvor ofte slike kombinasjoner forekommer. Våre informanter har vurdert det litt ulikt. Det som hyppigst nevnes i intervjuer er supplerende sosialhjelp for noen av ungdommene, for eksempel ungdom som mottar KVP eller AAP.

For en gruppe ungdommer som kommer med i prosjektene avdekkes bistandsbehov som viser at ungdommen vil kunne få arbeidsavklaringspenger. Andelen prosjektdeltakere som får arbeidsavklaringspenger stiger fra 15% før deltakelse til 26% etter deltakelse. Flere steder fører overgangen

til ytelsen AAP til at den enkelte ungdom får mindre tett oppfølging og at det blir vanskeligere å kombinere bistand fra NAV med fullføring av videregående skole, noe som pekes på som uheldige konsekvenser for denne målgruppa. Våre data gir ikke grunnlag for å slå fast hvor omfattende disse utfordringene er hverken i de involverte utviklingsprosjektene eller i NAVs øvrige arbeid med utsatt ungdom. Inntrykket peker i retning av at utfordringene knytter seg til en relativt avgrenset gruppe, men utfordringene er pekt på i mange av prosjektene.

I flere av prosjektkommunene peker noe av begrepsbruken blant hjelperne på mulige forventninger og forestillinger om hva ungdommene kan klare. Det dreier seg blant annet om begreper som «realitetsorientering», at ungdommene «må være motivert», at ungdommene «ikke klarer å nyttiggjøre seg vårt tilbud», og at ungdommene «står langt fra arbeidslivet». Dette er begreper som i noen grad bidrar til å knytte ansvaret for endring og inkludering til egenskaper hos ungdommene selv, og ikke hos hjelperne. Samtidig har man i flere prosjekter erfart at ungdommer har klart mer enn forventet og kommet raskere i arbeid når man har lykkes med å bygge god relasjon til den unge og har fulgt godt opp ut i virksomhet.

Hovedinntrykket så langt er at informantene i relativt liten grad erfarer hindringer i lover eller regelverk for samarbeid mellom instanser eller samordning av tiltak rundt ungdommene. Bildet er likevel nyansert. Det er pekt på utfordringer rundt ungdommer når tiltak og ytelser gjennom NAV kombineres med skolegang eller praksis som lærling/lærekandidat. Vi har sett eksempler der "utsatte ungdommer" gis økonomisk bistand som regelverket i utgangspunktet ikke åpner for, men som man likevel vurderer det som riktig å gjøre for å holde akkurat denne ungdommen i aktivitet. I flere prosjekter har man erfart at det kan være viktig å "tøye" virkemidlene, det vil si at man finner tilpasninger og løsninger for hver enkelt ungdom som ikke alltid er helt i tråd med regelverk og føringer.

Metoder og oppfølgingsformer

Metodene som benyttes i prosjektene har i liten grad endret seg fra 2011 til 2012 og 2013. Det dreier seg om tett individuell oppfølging, stor grad av tilgjengelighet, relasjonsbygging og brukermedvirkning. Prosjektmedarbeiderne er ikke bare tett på og tilgjengelige også utenfor arbeidstid, noen følger også noen av ungdommene opp over perioder på mange år.

Basert på statistikk fra de prosjektene som har best data om lengde på deltakelse, finner vi at nesten halvparten av ungdommene har fått oppfølging i 4-6 måneder. Totalt har over 60 % av ungdommene fått oppfølging mindre enn et halvt år før oppfølging er avsluttet. Omtrent en av ti ungdommer ser så langt ut til å få oppfølging lenger enn ett år. Et klart mindretall av ungdommene får altså langvarig oppfølging gjennom prosjektmedarbeiderne.

Å følge opp utsatte ungdommer over lang tid kan være krevende. Det framstår som viktig å bygge oppfølgingssystemer som ivaretar de ansatte som følger opp utsatt ungdom. Vi vil anbefale at man bygger fagfellesskap med muligheter for råd, støtte og veiledning.

I tråd med første delrapport er inntrykket også etter andre år av evalueringen at man i lokalprosjektene generelt er gode på å bygge relasjon og kontakt med ungdommene. Vi finner generelt mange av de samme erfaringer om så vel gode grep og hindringer i arbeidet med ungdommene som de som er dokumentert i første delrapport fra evalueringene. Sentralt er blant annet losfunksjon, skreddersøm, motivasjonsarbeid og tålmodighet. Datainnsamlingen i 2013 har gitt eksempler på at det vi kanskje kan kalle oppsøkende oppfølging ser ut til å ha skapt vendepunkt i flere saker. Her tenker vi på ungdommer «uten drive» som lar være å møte opp eller etterspørre bistand, som er kommet i vanskelige livssituasjoner som følge destruktiv atferd eller annet, men hvor man har lykkes med å bygge relasjon og kontakt med når noen aktivt oppsøker dem der de er og bistår dem der.

Likevel finner vi i flertallet av prosjektene lite som tyder på at det oppsøkende arbeidet har blitt direkte styrket så langt. I hovedsak er det slik at ungdommene selv må komme til NAV for å få bistand. I tillegg til dette er det vanlig at foreldre kontakter NAV eller at Oppfølgingstjenesten henviser aktuelle ungdommer til NAV. Gjennom den individuelle oppfølgingen og losingen framstår flere prosjekter som utadrettede. Ungdommer som har isolert seg hjemme fanges i noen grad opp. Ungdommene følges opp til dels på fritid, de hentes hjemme, og prosjektmedarbeiderne strekker seg langt for å gi omsorg og bygge relasjoner til dem.

I flere av prosjektene har man erfart at det å komme i arbeid og få god oppfølging på arbeidsplassen kan være viktig for det videre forløpet. Vi finner eksempler på praksisnær opplæring gjennom bruk av Vox profiler for basisferdigheter. Vi finner eksempler på god nettverksbygging i næringslivet med etablering av bedriftsbank i kombinasjon med tett oppfølging av ungdommer, men potensialet for videreutviklingen av denne type arbeid er stort.

Tett oppfølging og losfunksjon er i stor grad tatt i bruk i prosjektene, men det foreligger klare potensial i å videreutvikle disse funksjonene. Enn så lenge er et om enn noe forenkelt hovedinntrykk at prosjektene i større grad bidrar til å hjelpe ungdom «over kneika» og inn i skole eller jobb, enn at de bidrar i retning av varig bistand i integrerte sammenhenger for ungdom med langvarige bistandsbehov, selv om vi også finner flere unntak fra dette. Vi finner et potensial i retning av å utvikle mer systematikk når det gjelder å gi bistand til ungdommer og arbeidsgivere/skole på integrerte arenaer og da på arbeidsplasser spesielt. Når det gjelder oppfølging ute på arbeidsplasser så har vi mer inntrykk av at det er gode arbeidsgivere enn god bistand til arbeidsgivere som sørger for at oppfølgingen som blir gitt i det daglige er tilstrekkelig.

Internasjonalt er det dokumentert gode resultater knyttet til inkludering av ungdom med bistandsbehov i arbeid eller skole i tråd med metodetilnærmingen Supported Employment/Education. Metoder og elementer fra Supported Employment eller IPS er i liten grad tatt i bruk i prosjektene. Om det ble gjort kunne erfaringene gi oss mer kunnskap om i hvilken grad denne metodiske tilnærmingen kan være nyttig også ovenfor utsatt ungdom i en norsk kontekst.

For lettere å finne systematiske likheter og forskjeller mellom de ulike prosjektene, konstruerte vi i første delrapport noen idealtyper for ulike metodiske tilnærminger. Innenfor Losmodellen så vi for oss at oppfølging gis individuelt og fortløpende mens ungdommen er i skole, i praksis, går i behandling, er ledig eller annet. Innenfor Motivasjonsmodellen så vi for oss en gruppebasert tilnærming, gjerne et kurs etterfulgt av og i kombinasjon med individuell oppfølging. Innenfor Modningsmodellen så vi for oss tiltak der ungdom får oppfølging og arbeidstrening i mer eller mindre skjermede enheter over en lengre periode, kanskje i inntil et år.

Prosjektene som inngår i evalueringen ligner i størst grad på losmodellen eller på motivasjonsmodellen. En sammenligning av disse modellene basert på data fra utvalgte prosjekter som ligner mest på disse to modellene, viser at prosjekter som ligner mest på losmodellen:

- *Har en yngre målgruppe*
- *Gir bistand til en større andel ungdommer med psykiske vansker, med barnevernskontakt, eller som har gjennomført videregående skole.*
- *Har mange deltakere som var i skole før prosjektdeltakelse og som er det også under deltakelse*
- *Følger opp over lenger tid*
- *Ser ut til å gjøre mer av det meste:*
  - *flere ungdommer får bistand fra flere instanser,*
  - *mer oppfølging i form av losfunksjon,*
  - *mer tett individuell oppfølging,*
  - *mer hjelp til å få ordinært arbeid,*
  - *mer gjeldsrådgivning,*

        - *mer hjelp til behandling av psykiske vansker,*
        - *mer hjelp til å skaffe bolig,*
        - *mer hjelp til å kombinere utdanning og arbeidspraksis,*
        - *mer hjelp til tilpasset opplæring i videregående skole, og*
        - *mer hjelp til avklaring av hjelpebehov.*
        - *benytter i større grad arbeidspraksis i ordinær eller skjermet virksomhet, avklaring eller egne prosjekttiltak.*
    - *Har en større andel ungdommer som avslutter på grunn av overgang til aktivitet i form av jobb eller skole.*
    - *Formidler flere til fulltids- eller deltidsstudier eller full- eller deltidsarbeid*
    - *Har andre instanser enn NAV-kontoret med framtredende rolle.*
    - *Har i sum flere ungdommer som får ytelser etter prosjektdeltakelse enn før*

Sammenligningen viser videre at prosjektene som ligner motivasjonsmodellen:

- *Er knyttet tettere til NAV-kontoret og har i større grad rettet innsatsen mot unge NAV-brukere.*
- *Rekrutterer en høyere andel brukere som er helt ledige.*
- *Rekrutterer en høyere andel brukere fra NAV-tiltak*
- *Følger opp sine deltakere over en kortere periode (2 av 3 har deltatt i 4-6 mnd).*
- *Formidler ungdommer i større grad til annet NAV-tiltak.*
- *Formidler ungdommer i mindre grad til skole eller arbeid.*
- *Rekrutterer flere ungdommer på sosialhjelp og flere fra AAP.*
- *Får i løpet av prosjektet færre ungdommer på sosialhjelp mens andelen på AAP øker.*
- *Har i sum færre ungdommer som får ytelser etter prosjektdeltakelse enn før sammenlignet med prosjekter som ligner losmodellen.*

Fordelene med motivasjonsmodellen knyttes blant annet til muligheten for å skape motivasjon ut fra felles allianse med andre unge, noe som ser ut til å kunne være en viktig motivasjonskilde for ungdom. Gjennom kort motivasjonskurs får ungdommene tenkt litt systematisk gjennom hva de selv ønsker, og de ser at de ikke er alene om å ha vansker med skole eller arbeid.

Sterke sider ved losfunksjonen er blant annet mulighetene for individuell tilpasning og skreddersøm. En styrke er videre at losene i større grad følger opp ungdom mens de er i ordinære løp og at de kan følge over lang tid. Dette framstår som et godt utgangspunkt for å sette inn bistand når behovet oppstår, og muligheten for å kunne oppsøke der det skjer og når behovet er der framstår som viktig. Ikke minst ser vi et klart potensial i forhold til å kunne være til hjelp for både ungdom, skole og arbeidsplass. Imidlertid er bildet at det først og fremst er ungdommene som får slik bistand av losene. Det er potensial for videre utvikling av bistanden som blir gitt til skole eller arbeidsplass.

Losfunksjonen har også utfordrende sider. Bistanden som gis kan i stor grad bli personavhengig. Det ligger antagelig en styrke i den personlige utformingen og tilpassingen av oppfølgingen, men samtidig en sårbarhet i det at den enkelte ungdom kan rammes mye om akkurat denne losen slutter eller blir syk. Vi ser også at det for en los kan være krevende å stå i en slik relasjon over tid.

I sum framstår losfunksjonen som svært hensiktsmessig i arbeid med utsatt ungdom. Vi ser samtidig at ungdom som har fått bistand gjennom prosjekter som ligner losmodellen i større grad får NAV-ytelse etter prosjektslutt enn ungdom som har fått bistand gjennom motivasjonsmodellen. Noe av dette må man regne med henger sammen med at disse prosjektene har en yngre målgruppe og kommer i kontakt med de unge før de selv har knyttet kontakt med NAV. Likevel kan dette være en indikasjon på at losfunksjonen i større grad kan utvikles i retning av integrering i arbeidsliv eller skole.

Det er vårt inntrykk at de fleste utsatte ungdommer drømmer om og ønsker seg et ”vanlig liv” med ordentlig jobb (Frøyland 2012). Ved å lære innenfor en ordinær setting får man umiddelbart relevant kunnskap og minimerer overgangsproblemene. Skal man lykkes med dette må metoder og ressurser

for oppfølging i integrerte settinger (skole og arbeid) utvikles og være tilgjengelige. Los eller til rette-leggerfunksjoner kan særlig ivareta denne biten, og er dermed viktige å prioritere lokalt. Det framstår som bra å ha muligheter for kortvarige gruppebaserte motivasjonskurs for å sikre at den unge tenker grundig gjennom hva de vil. Antakelig vil en kombinasjon av kortvarige motivasjonskurs med aktiv losing og oppfølging ute i ordinære løp kunne være en god tilnærming. Dersom man lykkes med å bygge kompetanse på tilrettelegging og matching av den enkeltes arbeidsevne og arbeidsplass/oppgaver ute i bedrifter eller i skole, er det potensial for at flere med større bistandsbehov vil kunne fungere i ordinære settinger.

Samarbeid, samordning og samarbeidspartnere
Oppfølgingstjenesten er den instansen som flest prosjektkommuner oppgir å samarbeide mye med. Deretter følger lokale bedrifter og videregående skoler. Det er vanlig å forankre samarbeidet omkring utsatt ungdom i egne samarbeidsavtaler. Det foreligger samarbeidsavtaler mellom NAV-kontoret og flere instanser både på lokalt og fylkesnivå i de aller fleste prosjektkommuner. Vanligst er det å ha samarbeidsavtaler med oppfølgingstjenesten og tiltaksleverandører.

Samarbeidet mellom NAV og eksterne samarbeidspartnere oppleves av NAV-lederne i kontorene som inngår i evalueringen i hovedsak som ganske bra eller verken bra eller dårlig, men erfaringene spriker noe. NAV-ledernes vurderinger av samarbeidet med eksterne instanser spriker mest knyttet til samarbeid med oppfølgingstjenesten. Mens flertallet av NAV-lederne i de involverte kommunene opplever at de har et ganske eller veldig bra samarbeid med OT, er det også en del som opplever samarbeidet som ganske dårlig. Det er også noen NAV-ledere som opplever at samarbeidet med videregående skole, ungdomsskole eller barnevern er dårlig.

3 av 4 NAV-kontor som er involvert i satsingen oppgir at det finnes *samarbeidsfora på ledernivå* i deres kommune der utsatt ungdom er et av temaene. Flere steder har man regelmessige samarbeidsmøter på ledernivå. De fleste styringsgruppene i prosjektene framstår også som et slikt overordnet samarbeidsfora. De fleste steder er disse bredt sammensatt med representanter – gjerne på ledernivå – fra de viktigste samarbeidsinstansene.

Det vanligste er at samarbeidsforaene i form av styringsgrupper legges ned når prosjekter avsluttes. I et av prosjektene som er avviklet valgte man å beholde en slik overordnet samarbeidsgruppe også etter prosjektet var gjennomført. Dette samarbeidsforumet har senere kunnet gripe inn for å beholde etablerte samarbeidsformer når ulike instanser og nye ledere etter hvert som tiden går får andre ideer.

Noen steder har man etablert *tverrfaglige samarbeidsfora for veiledere/saksbehandlere* fra instanser som NAV, barnevern, rustjenesten, oppfølgingstjenesten, flyktningetjenesten og andre møtes regelmessig for å utveksle informasjon og samordne innsatsen omkring enkeltsaker. Fordelene med disse utvalgene ser så langt ut til å være at man får et sted å diskutere vanskelige saker, blir bedre kjent med samarbeidsinstanser og forpliktende samarbeid oppstår. Samtidig har man i flere av disse utvalgene opplevde synkende saksmengde og at man finner ut at det kan være like konstruktivt å gå over til en mer ad hoc basert tilnærming, noe andre advarer imot.

I noen av prosjektene samarbeides det tett i det daglige enten gjennom *samlokaliseringsløsninger* eller hyppig fortløpende kontakt. I tre prosjekter er det opprettet et eget ungdomskontor der ansatte fra flere arbeider sammen om å holde kontoret åpent.

Det samarbeides for øvrig selvsagt også i de til enhver tid løpende *enkeltsaker*. Noen prosjekter bygger i større grad på et slikt mer ad-hoc preget samarbeid. I samarbeidet benyttes metoder som ansvarsgrupper eller ulike versjoner av samarbeidsmøter, samt aktivitets- eller handlingsplaner. IP benyttes i liten grad, men mer i noen lokalprosjekter enn andre, og da i forhold til saker der mange instanser er involvert.

Gjennomgangen etterlater et klart inntrykk av at samarbeidet mellom NAV, videregående skole og OT er høyt prioritert. Et sentralt og viktig område det samarbeides på i økende grad er å kombinere bistand og da særlig stønad fra NAV med skolegang i videregående skole. NAV-lederne er relativt samstemte i at NAV har en forpliktelse til å yte bistand til unge med ungdomsrett som faller ut av videregående skole. NAV-lederne har mer ulike synspunkt på ansvarsdelingen mellom videregående skole og NAV. Erfaringene fra intervjuer og casebesøk er også at grensene for ansvaret til NAV og den videregående skolen kan være vanskelige å trekke noen ganger. Temaet skaper diskusjoner ikke bare mellom NAV og fylkeskommune, men også internt mellom de ulike nivåene i NAV. Noen anbefaler tydeligere retningslinjer for å kunne bruke NAVs midler på skoleelever. Og praksisen varierer. Ved et kontor har man gått inn på en løsning der NAV går inn med tiltaksmidler i inntil tre dager i uka for ungdom som fremdeles har skolerettigheter. I et annet kontor har gode erfaringer med å kombinere skole og arbeidspraksis ved å definere elever dette gjelder som deltidselever. Ved dette kontoret har man gitt individstønad til lærekandidater slik at bedrifta kan bruke hele tilskuddet fra fylkeskommunen til tilrettelegging internt uten å måtte lønne ungdommene for deler av disse midlene. Ved andre kontor kombineres ikke skolegang med tiltakspenger.

Hva er det som skal samordnes og hvordan gjøres det?
Både i denne evalueringen og i andre sammenhenger framheves viktigheten av koordinerte og helhetlige tjenester rundt brukere med bistandsbehov, og samtidig utfordringene knyttet til å få til en slik sømløs samordning. Hva det er behov for å samordne vil variere i tråd med den enkeltes bistands-behov, men kan for eksempel være:

- gjøremål, enten det dreier seg om jobb, skole eller fritid.
- bistand som kan ta mange former: oppfølging, hjelp til å komme i kontakt, prat, leksehjelp, transport eller frokost mm.
- deltakelse i et tiltak eller flere tiltak
- en rekke tjenester fra NAV eller andre som den enkelte kan behov for
- økonomiske ytelser både internt i NAV og fra andre aktører
- forhold som knytter seg til familie, pårørende og fritiden ellers.

Dette skal samordnes i tid, noe kan hende parallelt og samtidig, noe slik at oppfølgingen suksessivt henger sammen og overlapper med annen bistand (kjeding). Samordningen og koordineringen dreier seg om i noen grad å sy alt dette sammen til en levelig håndterlig og ”motiverende totalpakke”. Det må samtidig være rom for endringer, tilstrekkelig frihet, prøving og feiling, utforsking og levd liv.

Basert på materialet vi så langt har samlet inn om godt og mindre godt samordningsarbeid, vil vi i tillegg til samordningsgrepene som er skissert ovenfor, peke på følgende faktorer som viktige for få framdrift i samarbeid og koordinert innsats:

- En instans tar et klart ansvar.
- Det er fortløpende uformell kontakt mellom samarbeidspartnerne ved behov.
- Det er regelmessige samarbeidsmøter mellom involverte instanser. Ansvar og oppgaver fordeles i åpenhet.
- Det varierer fra sak til sak hvilke instanser som med fordel kan delta. Vi vil peke på følgende:
    - ungdommen selv er sentral, og også at noen tar ansvar når den unge ikke ”er der”.
    - en oppsøkende instans/ ”hjelpere” med oppsøkingsmuligheter er med i samarbeidet.
    - minst en av hjelperne har en god relasjon til og god kontakt med ungdommen.
    - en NAV-veileder er tett med i dette arbeidet slik at tjenester og ytelser fra NAV kan koordineres med den øvrige innsatsen.

Studiene våre viser naturlig nok at ingen saker er like. Studiene viser også at for en ungdom som har fått bistand over en periode på kanskje flere år, så endres både type og nivå på oppfølging underveis. Det samme gjelder hvilke instanser som er i kontakt, hvilke personer fra ulike instanser som er i kontakt, hvordan det samarbeides, hva slags aktivitet den unge er i, hvilke muligheter man ser for seg, hvem som samarbeider godt med hvem, hvilke behov den enkelte har.

God samordning og koordinering er ikke en statisk størrelse, men noe som endres og utvikles i takt med ungdommens og lokalsamfunnets utvikling. Hva som er de gode hjelpemidlene vil følgelig også endres, og må aktiveres når behovet er der. Jo flere tiltak og tjenester som til enhver tid er tilgjengelige, jo lettere vil det være å «sy en god og individuelt tilpasset søm» for den enkelte. En kombinasjon av en person eller instans som kjenner den enkelte og «tenker sammen med han/henne» på den ene siden, og et sett av muligheter knyttet til bistand og oppfølgingsformer, tiltak, tjenester og ytelser, samt muligheter for å kombinere disse, bør kunne være et godt utgangspunkt.

Samarbeid og koordinering i sentralforvaltningen – mot en integrert forvaltning?
Mange departementssektorer har et ansvar for satsingene mot ungdom. De utvikler politikk, organisering og tiltak i forhold samme målgruppe, og mange av dem handler om hvordan kommunene skal kunnes settes i stand til å bistå barn og unge bedre. I denne forbindelse blir samarbeidet og samordningen innad i forvaltningen en interessant problematikk. Hvordan koordinerer sentralforvaltningen seg, og hvilke utfordringer møter man når man forsøker å organisere seg på tvers av sektorer og nivåer?

Vi har i 2013 gjort en begrenset undersøkelse rettet mot samarbeidet i sentralforvaltningen. Vi vil her kort oppsummere noen trekk og utfordringer ved sentralforvaltningens arbeid når de skal opptre vertikalt og horisontalt integrert i forhold til underordnede, til kommunene og ungdommene.

Gjennomgangen viser at det er mange departementer, direktorater og avdelinger involvert i arbeidet rundt barn- og unge, og at arbeidet er organisert på mange ulike måter. Dette skaper stor kompleksitet, og tilser betydelige utfordringer knyttet til å få til sterkere horisontal og vertikal integrasjon av forvaltningen. Flere informanter er inne på at «samordninga må til sist skje lokalt». Utsagnet synes på den ene siden å peke tilbake på det faktum at mye av tjenesteytingen skjer lokalt, og at det er her samordning vis a vis brukeren må skje. Utsagnet kan også tolkes som at man fra sentralt hold ikke alltid vil klare å samordne seg, og at brukeren følgelig er henvist til lokal samordning. Ifølge en informant er det fremdeles «uklare grenseflater på hva som er hver enkelt sektor sitt ansvar». Dette gjelder for eksempel bruk av arbeidspraksis til elever i videregående skole som departementene ikke klarer å bli enige om.

For de fleste av informantene oppleves satsingen knyttet til samarbeid på tvers som et nybrottsarbeid, og som en ny og lovende form for samordning. Vi ser tendenser til en slags form for «joined up government» i forvaltningen. Samarbeidet har nettverkskarakter, kjennetegnes av frivillighet, synes basert på innsikten i en form for gjensidig avhengighet mellom aktørene, og er knyttet til dialog. Samarbeidet synes i stor grad initiert ovenfra, har en blanding av uformelle og formelle trekk, består av en relativ lukket aktørgruppe, er sektorovergripende og interorganisatoriske, og er i stor grad knyttet til iverksettingen av politikken. Det virker som aktørene vet hva de andre gjør, tar hensyn til det, og at de i noen og på noen områder planlegger, og definerer mål og virkemidler sammen, og også gjør felles avveininger og prioriteringer sammen særlig i forhold til embetsoppdrag og tildelingsbrev.

Utviklingen er imidlertid ikke knyttet til en klar og langsiktig forvaltningspolitikk, eller til en forståelse av betingelser for og utfordringer knyttet til denne styringsformen. Mye av koordineringen synes å handle om å utvikle felles styringssignaler vis a vis kommunen.

Midtveisanbefalinger
AFIs evaluering av NAVs satsing på utsatt ungdom er halvveis tidsmessig. Vi vil foreløpig peke på følgende anbefalinger for lokalt arbeid med utsatt ungdom.

Målsetting med utgangspunkt i lokale utfordringer
Vi anbefaler at man lokalt vurderer hvilke aldersgrupper det er behov for å rette bistanden mot, hva slags utvalg av ungdommer man skal arbeidet med, hva slags problemområde man ser behov for å rette arbeidet mot, hvor store bistandsbehov ungdommene som skal hjelpes har, samt at man tar stilling til hva slags inkluderingstilnærming man tror er hensiktsmessig og bygger arbeidet basert på disse vurderingene.

Vi legger til grunn at et overordnet mål er å få flest mulig ungdommer fortest mulig inn i ordinære løp. I dette ligger på den ene siden at flere ungdommer fullfører videregående skole og på den andre siden at flere ungdommer kommer i ordinært arbeid. Bruken av ordinære arbeidsplasser er aktuelt ved overgang til arbeid etter fullført videregående skole (eller høyere utdanning), men også i form av kombinasjon med og som del av vanlig skolegang.

Lokal forankring og prioritering
Et arbeid omkring utsatt ungdom kan forankres på flere måter, og kanskje er en kombinasjon den beste løsningen. Vi vil peke på partnerskapet mellom stat og kommune, relevant kommunalt planverk, enkeltpersoner/funksjoner som ordfører eller rådmann, samarbeidsavtaler mellom NAV og andre instanser som noen forankringsmuligheter. Vi vil også peke på at det å knytte enkeltpersoner som har engasjement og evne til å motivere og være pådriver til et slikt arbeid, kan være et godt tiltak. I flere av denne evalueringens prosjekter ser «ildsjelene» ut til å være viktige, men en forankring hos «ildsjeler» alene holder ikke.

Formalisert og regelmessig samarbeid på system- eller ledernivå
Å legge opp til regelmessige møter mellom de ulike tjenestene på ledernivå framstår som hensiktsmessig. De fleste prosjektene som inngår i evalueringen har styrings- eller referansegrupper som er bygget opp etter et slikt prinsipp. Vi vil anbefale flere å etablere/videreføre overordnete samarbeidsfora der ledere fra flere instanser/etater sammen overvåker kommunens arbeid med utsatt ungdom og iverksetter nødvendige tiltak for å holde trykket oppe også etter at de lokale prosjektene er avsluttet.

Regelmessig, tverrfaglig samarbeid på saksnivå
Etablering av tverrfaglige møte- og samarbeidsfora der representanter fra tjenester som NAV, OT, barnevern og andre aktuelle instanser regelmessig møtes med nødvendige fullmakter for å samarbeide om enkeltsaker, framstår som et nyttig tiltak for å håndtere og koordinere arbeidet i de vanskelige sakene. Tett og omforent samarbeid kan også skje i form av samlokaliseringer eller tett samorganisering av tjenester der dette er mulig, for eksempel på mindre steder. Å formalisere et slik samarbeid på saksnivå gjør samarbeidet mellom instansene mer robust og mindre personavhengig. Vi vil derfor anbefale en formalisering av og en omforent avtale mellom de sentrale instansene i den enkelte kommune om, hvor og hvordan sakene som utfordrer hjelpeapparatet best kan drøftes med representanter fra flere ulike instanser.

Både samarbeidet internt i NAV-kontoret og mellom NAV og andre instanser har betydning for muligheten for å kunne tilby både parallell bistand og hensiktsmessig kjeding av bistand og ytelser. Tett samarbeid på saksnivå kan bidra til 1) å få fram et mer helhetlig og dermed bedre bilde av den enkelte ungdoms situasjon, 2) en bedring av muligheten for å finne fornuftige måter å kombinere samtidige tiltak på, og 3) en bedring av muligheten for å legge opp til en fornuftig kjeding av videre bistand og tiltak fra de ulike tjenestene. Å legge samordningen på saksnivå kun til den daglige saksbehandlingen og dermed en mer ad hoc preget tilnærming, framstår som lite offensivt.

Trygge og lite stigmatiserende møtepunkt mellom ungdom og NAV
Det er gode erfaringer med alternative treffpunkt i flere prosjektkommuner, treffpunkt der NAV-veileder som en av «hjelperne» gir ungdommene et annet og mer positivt bilde av NAV enn mange av dem har fra før. I 2013 har flere utviklingsprosjekter etablert egne ungdomskontor. Hvordan etablere gode og trygge møtepunkt mellom ungdom og hjelpeinstansene er fortsatt et tema som bør diskuteres lokalt. Det sentrale er å ha nøytrale, imøtekommende og minst mulig stigmatiserende treffpunkt. Vi har foreløpig ikke grunnlag for å kunne si at NAV-kontoret, egne NAV-Ung "filialer" eller lokaler i regi av andre som tiltaksarrangører, skole eller andre er bedre egnet enn de øvrige. Noen har erfart at det er vesentlig å ha en nær tilknytning til NAV-kontoret for å kunne utløse tiltak og ytelser. Det kan knyttes stigma og utfordringer til alle disse tre kategoriene. Å kombinere en indikativ og selektiv tilnærming med (og i) et universelt tilbud kan se ut som et hensiktsmessig grep.

Etablere gode metode- og oppfølgingsmodeller
Oppfølging og hvordan den gjennomføres er sentralt i arbeidet med utsatt ungdom. I tillegg til ungdommene skal både arbeidsgivere og skoler følges opp. I utarbeidingen av oppfølgingstilnærming kan følgende spørsmål vurderes:

- Hva slags oppfølgingstypologi skal velges? Los, motivasjon, modning, eller en kombinasjon?
- Hvilke aktører følges opp, både ungdom, skole og arbeidsplass?
- Hvilke tema bør oppfølgingen rettes mot?
- Hvilke faser i inkluderingen bør oppfølgingen skje?
- Hvordan sikre god nok tilgjengelighet og reaksjonstid?
- Hva er egnet treffpunkt og base for oppfølgingen? Har man god nok oppsøkende tjenester?
- Hvordan sikre tilstrekkelig kapasitet og intensitet i oppfølgingen?
- Hva er ønsket forebyggingsvinkling (reaktiv, proaktivt forebyggende, eller miljøfremmende)?
- Hvordan sikre brei nok metodisk orientering (her og nå/framtid – problem/ressurs)

Vi vil anbefale en systematisk gjennomtenkning av oppfølgingen som gis lokalt. Vi vil spesielt framheve følgende sider ved oppfølgingen:

Tett oppfølging av ungdommene - etablering av losfunksjon
Flere studier peker på tett individuell oppfølging som et viktig suksesskriterium i arbeid med utsatt ungdom. Fra sentralt hold var et av målene med utviklingsarbeidet å sikre losfunksjon. Evalueringens erfaringer gir så langt en klar støtte til denne målsettingen. En kommune som kan tilby både losfunksjon, oppfølging etter motivasjons- og modningsmodellen overfor sine ungdommer (kombinasjon) vil antakelig være i en bedre posisjon for å kunne avhjelpe flest mulig. Losmodellen framstår likevel som ekstra viktig blant annet fordi den utføres mens ungdom er i ordinære løp, kan strekkes over lang tid, og ytes når behovet er der. Det er imidlertid potensiale for å gjøre losfunksjonen mer arbeids- og skolerettet.

Mer oppsøkende oppfølging av ungdom
Et lokalmiljø som har personer som kan oppsøke og følge opp ungdom som sliter selv om de selv ikke makter å møte opp på NAV-kontoret eller andre steder, står sterkere og bedre rustet i arbeidet med å inkludere utsatt ungdom i skole eller arbeid.

God oppfølging også av skole og arbeidsplass
Både forskningslitteratur og erfaringer fra prosjektene peker i retning av at oppfølging av ungdommene alene ikke er tilstrekkelig. Det er nødvendig å følge opp skole og arbeidsplass også. En kommune som har evne og kapasitet til å følge opp både ungdommer, arbeidsgivere

og skole vil være i en bedre utgangsposisjon. Den tette individuelle oppfølgingen og relasjonsbyggingen som prosjektmedarbeiderne demonstrerer god kompetanse på i dag, kan dermed med fordel videreutvikles og tydeliggjøres omkring metoder for oppfølging av arbeidsgiver/arbeidsplass og skole/skolemiljø.

I større grad prøve ut metoder for inkludering av utsatt ungdom i tråd med place-train tilnærming
Inkluderingsarbeid i tråd med en integrert tilnærming (Supported Education/Supported Employment) har vist gode resultater internasjonalt (Bond and Campbell 2008) og for ungdommer spesielt (Burke-Miller, Razzano et al. 2012). I hovedsak jobbes det ikke i utviklingsprosjektene i tråd med place-train metodikk selv om flere elementer fra en slik tilnærming er med. Basert på kunnskapen om hva som er dokumentert effektivt internasjonalt kan en videre utvikling av ungdomsarbeidet i tråd med en place-train tilnærming være å anbefale for årene framover.

Sikre god oppfølging og veiledning av veiledere som følger opp utsatt ungdom
Å følge opp utsatte ungdommer over tid kan være utfordrende og krevende. Det framstår som viktig å bygge oppfølgingssystemer som ivaretar de ansatte som følger opp utsatt ungdom. Vi vil anbefale at man bygger kollegiale fellesskap med muligheter for råd, støtte og veiledning. Dette framstår som viktig for at veilederne skal kunne ivareta ungdommene og videreutvikle egen kompetanse.

Utbedre uklarheter i lov- og regelverk
Evalueringen har avdekket uklarheter knyttet særlig til bruk av individstønad/tiltakspenger for elever på videregående skole. Noen aktører oppfatter også regelverket rundt bruk av arbeidsavklaringspenger som lite tilpasset arbeid med utsatt ungdom. Hvordan kan tiltak og bistand fra NAV kombineres med elevstatus i videregående skole? Når kan det gjøres unntak fra de generelle reglene, og i hvilken grad kan dette gjøres for utsatte ungdommer? Vi anbefaler en gjennomgang av regelverket på disse områdene.

1. Innledning og bakgrunn – om NAVs utviklingsarbeid

Dette er den andre av tre rapporteringer fra AFIs evaluering av utviklingsarbeidet i NAV-kontor overfor utsatt ungdom. Det vil komme ytterligere en rapport i 2015.

Utviklingsarbeidet er blant annet forankret i den politiske plattformen i Soria Moria II[2] der Regjeringen skriver at de vil arbeide for at utsatte barn og unge og deres familier skal få bedre samordnet bistand fra ulike deler av hjelpeapparatet. Bakgrunnen for satsingen er kunnskap om at en økende ungdomsgruppe faller utenfor utdanning, arbeidsmarked, fritid og kultur. Formålet er tjenesteutvikling i NAV gjennom modellforsøk, utviklings- og kompetansetiltak. Målet er å sikre et helhetlig og samordnet tjenestetilbud internt i Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV), samt mellom NAV og øvrige kommunale tjenester til utsatt ungdom.

Satsingen har vært tredelt. Nordlandsprosjektet "Ungdom i svevet" utgjorde første del og var et metodeutviklingsprosjekt som har hatt sin egen evaluering, og som dermed ikke inngår i denne. Ungdom i svevet er etterfulgt av 13 utviklingsforsøk i kommuner/NAV-kontor og områder. Disse 13 er i 2012 supplert med 3 nye, og utgjør andre del av satsingen som her er gjenstand for evaluering. I 2013 er det satt i gang satt i gang et «Forsøk med NAV-veileder på videregående skole» for perioden 2013-2016. Dette forsøket inngår ikke i denne evalueringen.

For del to av denne satsingen – og som altså er den delen som inngår i evalueringen og som skal omtales i det følgende – er følgende seks mål definert for utviklingsarbeidet fra sentralt hold:

- Prioritering av det forebyggende arbeidet ovenfor ungdom
- Utvikle modeller for samarbeid innad i NAV, mellom NAV og andre tjenester
- Få erfaringer med koordinering, samordning og kjeding av eksisterende tiltak og virkemidler
- Utvikle tilrettelagte tiltak og virkemidler for ungdom
- Styrke NAV-kontorets oppsøkende og utadrettede arbeidet ovenfor ungdom
- Sikre tett individuell oppfølging og losfunksjon

Målgruppen for utviklingsarbeidet er ungdom i alderen 14-25 år som står i fare for å utvikle rusmiddel- og atferdsproblemer med særlig fokus på overgangen fra barnevern til voksenliv, står i fare for å falle ut eller har falt ut av videregående opplæring, er i ferd med å utvikle kriminell atferd, tester ut rusmidler, ungdom med minoritetsbakgrunn.

Oppdragsgiver peker i anbudsutlysningen på at det finnes lite dokumentasjon om oppfølging av ungdom med store oppfølgingsbehov i NAV. Videre pekes det på at:

> *NAV-reformen har gitt endrede ansvarsområder, grensesnitt og samarbeidsformer. Det er derfor nødvendig å vite hvordan samarbeidet er mellom kommune- og statsdelen i NAV, og samarbeidet mellom NAV og andre etater i kommunen og fylkeskommunen. Dette innebærer blant annet å se på hvordan sosialtjenestens virkemidler som økonomisk sosialhjelp, økonomisk veiledning og gjeldsrådgiving, boligsosiale tiltak og øvrig oppfølgingsansvar kan sees i sammenheng med de statlige virkemidler for å få ungdom i arbeid. Forholdet til partnerskapet mellom kommune og stat i NAV blir en del av denne vurderingen. I tillegg må man se på hvordan det samarbeides med etater utenfor NAV; som f eks barnevernet, skole med oppfølgingstjenesten og helsetjenesten. (Hentet fra kravspek for evalueringen)*

[2] Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, 2009 – 2013.

Oppdragsgiver skriver at formålet med evalueringen er å innhente kunnskap og dokumentasjon fra de kommunene / NAV-kontorene som mottar tilskudd fra satsingen. Det har fra oppdragsgivers side vært ønskelig å:

- Innhente kunnskap om i hvilken grad de ulike prosjektenes tiltak og virkemidler fører til at ungdommene kommer tilbake til utdanning og arbeidsliv.
- Innhente kunnskap om i hvilken grad og eventuelt hvordan virkemidler etter lov om sosiale tjenester i NAV sees i sammenheng med statlige arbeidsmarkedstiltak.
- Likeledes å innhente kunnskap om i hvilken grad og eventuelt hvordan NAVs helhetlige virkemidler sees i sammenheng med virkemidler fra andre sektorer som for eksempel barnevern, helse, skolens oppfølgingstjeneste.
- Dokumentere gode modeller for tiltakskjeding, oppfølgingsarbeid mv i tillegg til gode modeller for samarbeid mellom ulike aktører, koordinering og samordning av virkemidler.
- Gi råd om behov for mulige justeringer og endringer i satsingen på alle nivå underveis.
- Gi råd om framtidige tiltak / satsinger som kan bidra til god forankring og at strukturer for ungdomsarbeidet kan bli varige.

Oppdragsgiver har videre formidlet at evalueringen skal ha fokus på de organisatoriske løsningene, og hvordan de ulike tiltakene og virkemidlene bidrar inn i helhetlig oppfølging av ungdom.

2. Metoder og problemstillinger

Evalueringen er rettet mot utviklingsarbeid i NAV-kontor overfor utsatt ungdom i 15 områder/kommuner. Disse omfatter Østensjø bydel (Oslo), Valdres[3], Grenland[4], Solør[5] og følgende kommuner: Molde, Re, Sund, Drammen, Bærum, Trondheim, Notodden, Tromsø, Midtre Namdal samkommune, Målselv og Kristiansand. Noen av prosjektene skjer innenfor et flerkommunalt samarbeid. Noen prosjekter ble avsluttet før evalueringen startet, flere avsluttes i løpet av 2012, mens noen startet i 2011 eller 2012 og dermed fremdeles vil være aktive i evalueringsperioden.

2.1 Sentrale problemstillinger

AFI har sortert problemstillingene som søkes besvart gjennom den samlede evalueringsperioden under 4 hovudfokusområder; 1) brukerne, 2) NAV-kontorene, 3) samarbeidspartnere og omgivelser, og 4) gode modeller og framtidige behov.

Under har vi valgt ut de problemstillingene vi oppfatter som de mest sentrale og som er lagt til grunn for evalueringen.

2.1.1 Brukerne

- Hvem er ungdommene? Hvilke behov og ressurser har de?
- Hvilke typer ungdom nås gjennom prosjektene: alder, kjønn, problematikk (rus, psykiatri, minoritet, annet)?
- Hvordan går det med ungdommene etter at tiltakene er over?
- Hvilke resultater kan prosjektene vise til for enkeltindivider og målgruppe? Virker satsingen?

2.1.2 NAV-kontorene

- Hva slags modeller for samarbeid overfor ungdom innad i NAV er utviklet?
- Hvordan organiseres, samarbeides og samordnes satsingen overfor utsatt ungdom internt i NAV (kommune/stat)?
- Hvilken prioritering gis det forebyggende arbeidet overfor ungdom i kommunene?
- Hvordan er oppsøkende og utadrettet arbeid styrket i prosjektene?
- Hvordan har prosjektene sikret tett individuell oppfølging og losfunksjon overfor ungdommen?
- I hvilken grad og hvordan sees virkemidler etter lov om sosiale tjenester i NAV i sammenheng med statlige arbeidsmarkedstiltak?
- I hvilken grad opplever prosjektene ved NAV-kontor/ kommune at regelverket i arbeids- og velferdsforvaltningen legger til rette for samkjøring og samordnet bruk av virkemidler fra andre etater?

2.1.3 Samarbeidspartnere og omgivelser

- Hvilke instanser er med i samarbeidet?
- Hvordan samarbeider NAV og andre instanser i arbeidet med utsatt ungdom?
- I hvilken grad og eventuelt hvordan sees NAVs helhetlige virkemidler i sammenheng med virkemidler fra andre sektorer som for eksempel barnevern, helse, skolens oppfølgingstjeneste?

[3] Valdres omfatter følgende kommuner: Nord-Aurdal, Sør-Aurdal, Øystre Slidre, Vestre Slidre, Vang og Etnedal,
[4] *Talenter for framtida* omfatter Grenlandskommunene Skien, Porsgrunn, Bamble og Siljan i tillegg til Drangedal og Kragerø.
[5] Solør omfatter: kommunene Åsnes, Grue og Våler.

- Hva slags modeller for samarbeid mellom NAV og andre kommunale tjenester, samt skole, oppfølgingstjeneste og andre instanser er utviklet?
- Hva slags modeller for koordinering, samordning og kjeding av tiltak benyttes?
- Hvilke rammer og hindringer i lover/regelverk finnes for samarbeid mellom NAV-kontoret og andre instanser i lokalmiljøet?

2.1.4 Gode modeller og framtidige behov

- Hvilke modeller og metoder er utviklet og brukes?
- Hvordan løses utfordringer knyttet til samordning, parallellitet og kjeding av ulike tiltak i de ulike prosjektene?
- Hva er gode modeller for samordning og organisering? Hva har prosjektene oppnådd?
- Hvordan bør det arbeides med dette i årene framover lokalt?
- Hvilken rolle kan myndighetene spille?

Ikke alle problemstillinger vil omtales eller besvares i denne første delrapporten. Vi kommer nærmere inn på innholdet i denne delrapporten avslutningsvis i dette kapitlet.

2.2 Design og metoder

Evalueringen er lagt opp som en metodetriangulering med vekt på kvalitativ tilnærming gjennom de ulike prosjektene.

2.2.1 Intervjuer med medarbeidere

En viktig datakilde har vært *intervjuer* med nøkkelinformanter på ulike nivåer. På lokalt nivå har vi intervjuet ledere i kommuner og NAV-kontor, prosjektansatte og andre ansatte på NAV-kontoret, samt ansatte og ledere hos de øvrige andre samarbeidspartene i de ulike prosjektene (OT, barnevern, SLT, helsestasjon, skoler med mer).

Det ble i 2011/2012 gjennomført 14 kartleggingsintervjuer over telefon. Det ble videre gjennomført 13 casebesøk. Ved casebesøkene ønsket vi oss intervjuer med prosjektleder/prosjektmedarbeider, leder i NAV, en viktig samarbeidsaktør, en annen viktig nøkkelperson i arbeidet, samt en eller flere ungdommer. Vi ønsket oss i tillegg å få delta på et samarbeidsmøte relatert til prosjektet. De aller fleste casebesøkene fulgte også denne malen, men det varierte hvem som ble intervjuet fra prosjekt til prosjekt. Totalt er det gjennomført omtrent 65 intervjuer i forbindelse med disse casebesøkene. Vi deltok i 2012 på 8 samarbeidsmøter (for eksempel styringsgruppemøter eller samordningsfora). Totalt intervjuet vi enten enkeltvis eller i gruppeintervju omtrent 105 personer i forbindelse med case-besøkene i 2012.

I 2013 er det gjennomført casebesøk i 15 prosjektområder. For Målselv og Kristiansand som var «nye» prosjekter i evalueringen, ble casebesøkene gjennomført med samme innhold som casebesøkene fra 2012 skissert like ovenfor. For de 13 andre prosjektområdene (som også ble besøkt i 2012) hadde casebesøket følgende innhold:

- Ett intervju med prosjektleder,
- Ett intervju med en representant fra NAV-kontoret med god kjennskap til NAV-kontorets arbeid med utsatt ungdom og praktiseringen av lov om sosiale tjenester, og
- En fokusgruppe der involverte instanser deltok og i fellesskap beskrev forløpet i arbeidet som er gjort omkring to ungdommer fra de først kom i kontakt med prosjektet og til saken ble avsluttet. Prosjektene var bedt om å velge ut en sak som hadde fått ett rimelig positivt utfall, og en sak man ikke hadde lykkes så godt med. Totalt ble 25 forløp beskrevet for forskerne.

Totalt er det i 2013 gjennomført 13 fokusgrupper. Antallet deltakere i hver fokusgruppe har variert fra 1 til 9 (i ett tilfelle deltok bare en informant slik at dette i praksis ikke ble et «gruppeintervju»). Referatutskriften fra fokusgruppene utgjør omtrent 100 A4 sider med tekst.

Det er samlet i de 15 prosjektene i 2013 gjennomført totalt omtrent 36 intervjuer med representanter fra de lokale prosjektområdene.

2.2.2 Intervjuer med deltakere

En sentral datakilde er *prosjektdeltakerne*. Med deltakere mener vi her de ungdommene som har vært med i prosjektene. *Deltakerintervjuer* har gitt informasjon om målgruppas livssituasjon og utfordringer både før, under og etter prosjektdeltakelse, så vel som om samarbeidsrelasjoner, medvirkning, arbeidsmetoder slik de selv opplever det.

Vi har bedt prosjektene om å gi oss 2 kandidater hver for intervju, til sammen 26 deltakere. Vi fikk i 2012 kontaktinformasjon til 19 ungdommer. Det er gjennomført halvstrukturerte intervjuer med disse 19 deltakerne. Det er lagt opp til å intervjue de samme deltakerne i to runder. Det andre intervjuet vil gjennomføres over telefon i løpet av 2014. Samtlige ungdommer som er intervjuet har sagt seg villige til også å intervjues i 2014.

I 2013 er ytterligere 4 ungdommer intervjuet (førstegangsintervju); to fra hvert av de nye prosjektene i henholdsvis Målselv og Kristiansand. Disse har også sagt seg villige til å intervjues i 2014 eller 2015.

2.2.3 Intervjuer med representanter fra ulike departement og direktorat

AFI har lagt opp til å intervjue ti nøkkelinformanter fra relevante direktorater og departementer for å få et bedre grep om hvordan myndighetene arbeider med tilskuddsordninger rettet mot utsatt ungdom, samt hvordan de koordineres og sees i sammenheng. Vi har lagt opp til å gjøre dette ved to anledninger i løpet av evalueringen. Første intervjurunde er gjennomført i 2012/2013.

Vi har intervjuet representanter fra Helsedirektoratet (Helsedepartementet har vi ikke lykkes å få fatt i), Arbeids- og velferdsdirektoratet (AAD har vi ikke lykkes å få fatt i), fra Kunnskapsdepartementet og Kunnskapsdirektoratet, fra BLD og BUFdir, fra Justis- og beredskapsdepartementet. I tillegg har vi intervjuet en representant for Husbanken (KRD). Til sammen har vi intervjuet 8 personer, fra 4 ulike departementssektorer. Både HD og AAD har delegert ansvaret for satsingene knyttet til utsatt ungdom til direktoratet. Informantene har ulik fartstid i forvaltningen og ulik nærhet til og oversikt over ungdomsfeltet. Informantene er imidlertid valgt ut fordi de er involvert i eller har oversikt over de respektive instansenes arbeid utsatt ungdom. De skulle slik sett være i stand til å gi et godt bilde av samarbeidet i forvaltningen rundt arbeidet med utsatt ungdom.

Intervjuguiden består av ulike temaer blant annet knyttet til styringsvirkemidler som står til rådighet; organiseringen av arbeidet internt og mellom departement og direktorat; samarbeidet med andre departement og direktorater, forhold til politisk nivå; ulike tilskudd og utfordringer og løsninger knyttet til styringen av lokalt nivå.

Intervjuene ble gjennomført telefonisk, og ble av ressursmessige hensyn transkribert mens intervjuene foregikk. Intervjuguiden var omfattende, og det ble ikke anledning til å gå like grundig inn i alle spørsmålene. Mange av opplysningene finnes samlet på nettsider og i offentlige dokumenter, men vi har ikke hatt ressurser til å gjennomgå disse for nøyaktig å beskrive den formelle oppbygningen og organiseringen av arbeidet med utsatt ungdom.

Noen av spørsmålene som ble berørt ble oppfattet som følsomme av ulike informanter, og vi har av hensyn til dem ikke valgt å gi en beskrivelse av hver enkeltes konkrete betraktninger rundt organisering

og samarbeidsforhold. I stedet valgte vi en mer overordnet og generell tilnærming hvor forskjeller og likheter mellom ulike departement/direktorat ikke alltid synliggjøres.

Dette innebærer at studien får en eksplorativ karakter, og må forstås som starten på et arbeid knyttet til samarbeid rundt målgruppa, mer enn som den endelige og fullstendige gjennomgangen.
Fokuset i rapporten er på hvordan sentralforvaltningen (departement og direktorat) selv koordinerer sine administrative innsatser knyttet til utsatt ungdom. Det foregår et omfattende intra- og inter-departementalt samarbeid knyttet til politikkutviklingen gjennom utredningsarbeid, høringsrunder, lovarbeid, proposisjoner og stortingsmeldinger. Dette arbeidet vil bare refereres til i presentasjonen av de ulike departementene/direktoratene.

2.2.4 Dialogkonferanse

Det er i 2012 gjennomført en dialogkonferanse. Tema for konferansen var modeller for arbeid med utsatt ungdom, organisering, samordning og parallellitet, samt utforming av rapporteringsmal.

I 2013 deltok AFI på en nettverkssamling knyttet til satsingen. AFI hadde innlegg og deltok på samlingen på lik linje med øvrige deltakere.

2.2.5 NAV-kontorenes/kommunenes rapporteringer

Det ble som følge av innspill fra dialogkonferansen utarbeidet en 3 delt rapporteringsmal for prosjektene. Rapporteringsmalen består for det første av et excel-skjema for registrering av opplysninger om deltakere (se nærmere beskrivelse under). Dette skjemaet sendes prosjektleder i de lokale prosjektene, og det rapporteres kun for de årene prosjektet har vært aktivt.

Rapporteringsmalen består videre av et word-skjema med spørsmål om forhold som målsetninger, organiseringsformer, erfarte suksesskriterier og barrierer med mer. Dette skjemaet sendes også til prosjektledere lokalt og det rapporteres for de årene prosjektet har vært aktivt.

I tillegg ble det utviklet et nettbasert spørreskjema i questback om NAV-kontorenes arbeid med og samarbeid omkring utsatt ungdom. Dette skjemaet stiles til de lokale NAV-lederne årlig så lenge evalueringen pågår, altså i årene 2012-2015.

Vi har gjennom rapporteringene samlet inn informasjon både om de organisatoriske løsningene i de ulike prosjektene, om aktørene som samarbeider, om hvem brukerne er, om hva slags tiltak og modeller som benyttes i arbeidet, samt om hvilke resultater som kan dokumenteres lokalt.

Det er samlet inn rapportering via excel-skjema, word-skjema og questback både i 2012 og i 2013.

2.2.6 Analyse av registrerte opplysninger om deltakerne

Vi har prøvd å gjennomføre en kartlegging av deltakerne. Kartleggingen av før- og ettersituasjonen til prosjektdeltakerne var tenkt å omfatte samtlige deltakere det fantes informasjon om i NAV, Oppfølgingstjenestens statistikk, eller gjennom rapporteringsformene som utvikles gjennom evalueringen. Det viste seg å være svært varierende datagrunnlag om deltakerne i de ulike prosjektkommunene. Vi fant i liten grad at informasjon om deltakerne i prosjektene kunne hentes ut av OT-statistikk, fra Arena (NAV), eller fra andre instanser. Vi har derfor i all hovedsak måtte støtte oss til kartleggingen av deltakere gjennom rapportering fra det enkelte prosjekt.

Hensikten med denne kartleggingen har vært å få oversikt over kjennetegn ved deltakerne som har vært i prosjektene, hvor de kom fra, hva de gikk til, hvor lenge de var med i prosjektene, hva slags type bistand de fikk osv. Kategoriene i denne kartleggingen har blitt utviklet ved hjelp av innspill fra prosjektene. Disse har kommet både ved prosjektbesøk og på dialogkonferansen som ble avholdt

våren 2012. Her føler en oversikt over kategoriene i kartleggingen og hva de forskjellige tabellene og figurene i rapporten viser:

- *Hovedstatus før prosjektdeltakelse: Viser hovedstatus for alle deltakerne i det de kom med i prosjektet.*
- *Kjennetegn ved deltakere: Viser antall deltakere i prosjektet med visse utvalgte kjennetegn. Her kan noen deltakere telles flere ganger eller ikke telles i det hele tatt. Summen av deltakere i denne figuren er dermed ikke lik det totale antallet deltakere.*
- *Ytelse før prosjektdeltakelse: Viser hvilken type NAV-ytelse deltakerne hadde før de kom med i prosjektet.*
- *Lengde på deltakelse/oppfølging: Viser hvor lenge deltakerne har vært med i prosjektet eller fått oppfølging fra prosjektet.*
- *Typer bistand: Viser antall deltakere som har fått visse utvalgte former for bistand. Her kan noen deltakere telles flere ganger eller ikke telles i det hele tatt. Summen av deltakere i denne figuren er dermed ikke lik det totale antallet deltakere.*
- *Typer tiltak: Viser antall deltakere som har vært i visse utvalgte tiltak. Her kan noen deltakere telles flere ganger eller ikke telles i det hele tatt. Summen av deltakere i denne figuren er dermed ikke lik det totale antallet deltakere.*
- *Årsak til utskriving: Viser antall deltakere som er utskrevet av ulike årsaker og de som fremdeles er med i prosjektet. Kategorien "Prosjektdeltakelse ferdig" dekker personer som har fullført sin prosjektdeltakelse uten å gå videre til en annen spesifikk aktivitet.*
- *Hovedstatus etter prosjektdeltakelse: Viser hovedstatus for alle deltakerne i det de gikk ut av prosjektet. Totalen i denne figuren viser alle ansatte minus de som fremdeles er med i/får oppfølging fra prosjektet.*
- *Ytelse etter prosjektdeltakelse: Viser hvilken type NAV-ytelse deltakerne fikk da de gikk ut av prosjektet. Totalen i denne figuren viser alle ansatte minus de som fremdeles er med i/får oppfølging fra prosjektet.*

Ikke alle prosjektene har klart å fylle ut informasjon om sine deltakere i de kategoriene som er listet opp ovenfor. Det er også verdt å merke seg at informasjonen ikke er samlet inn på individnivå, slik at vi eksempelvis ikke kan sjekke før og etter status for en spesifikk deltaker eller undersøke hva slags bistand en person med psykisk lidelse fikk. En av grunnene til at vi har samlet inn informasjon på gruppenivå, er at tillatelser til å samle inn slik informasjon på individnivå er svært vanskelig å få uten samtykke fra den enkelte.

Figurene for hvert enkelt prosjekt slik de presenteres senere i denne rapporten oppsummerer antall deltakere som har vært med, alder, kjønn og kjennetegn, hvor de kom fra og hva de gikk til, hva slags ytelser de mottok, hva slags tiltak de var i og hva slags bistand de fikk.

Når det gjelder presentasjonen av disse dataene i rapporten er altså ikke fordelingen mellom deltakerne prosentuert der slike data presenteres knyttet opp mot et enkelt prosjekt (kapittel 3). Dette skyldes det lave antallet deltakere i de fleste av prosjektene. Likevel gir størrelsen på søylene eller stykker i diagrammene et inntrykk på de relative forskjellene mellom de ulike kategoriene. Rapporteringen er gyldig for deltakere som var med i prosjektene fram til og med 31. desember 2012. Vi har prosentuert i analysedelen av rapporten hvor vi viser til den samlede gruppen deltakere i alle eller grupper av prosjekter.

2.2.7 Analyse av prosjektdokumenter

AFI har mottatt flere *prosjektdokumenter* både fra sentralt og lokalt nivå. Dette er bakgrunns-dokumenter som prosjektbeskrivelser, budsjetter o.l., interne rapporter, notater, møtereferater fra styringsmøter, nettverkssamlinger, prosjektbesøk og lokale prosjektmøter, samt eventuelle sam-arbeidsavtaler, metode-, rutine-, grensesnittsbeskrivelser osv. Fra disse dokumentene har vi hentet opplysninger om diskusjoner, utfordringer, beslutninger om veivalg og prioriteringer, samarbeids-relasjoner og arbeidsmetoder, modeller og virkemidler.

2.2.8 Nasjonal og internasjonal litteratur

Det foreligger en betydelig mengde forskningsrapporter og litteratur om arbeidsmetoder overfor ungdom i målgruppen for denne satsingen, og kunnskapen om tiltaksbruk overfor denne gruppen er også betydelig. Vi har gjennomført et litteratursøk i evalueringens første år.

2.2.9 Sammenligninger mellom prosjektkommuner og andre kommuner og prosjekter

AFI har valgt ut to kommuner som ikke er med i prosjektet, men som basert på en vurdering kan benyttes som enheter å sammenligne med fordi de ligner enkelte av prosjektkommunene når det gjelder størrelse og problematikk. Det ble valgt ut en mindre kommune med hovedsakelig spredt bebyggelse i utkantstrøk, og en større kommune lokalisert nært til en større by. Disse kommunene presenteres ikke i rapporten, men trekkes inn i diskusjonen senere som en slags form for kvalitative kontrollkommuner. I disse kommunene har vi spurt om det samme som i casebesøkene i prosjektkommunene. Vi ønsket blant annet å belyse hvordan fokuset på utsatt ungdom arter seg i disse kommunene? Hva er likt? Hva er annerledes? Hvilken prioritering gis arbeidet rettet mot ungdommen?

Vi har gjennomført 4 telefonintervjuer i hver av disse to kommunene i 2012. Informanter har vært NAV-leder, NAV-veileder med ansvar for ungdomsarbeid, representanter for to samarbeidsparter i hver av kommunene. I 2013 er det ikke gjort noen undersøkelser i sammenligningskommunene.

2.2.10 Etablering av referansegruppe

Vi har etablert en referansegruppe bestående av representanter fra noen av prosjektene, samt andre nøkkelpersoner med kjennskap til målgruppen og arbeid med denne. Det er avholdt ett møte i 2012 og ett i 2013.

2.2.11 Veivalg underveis

Prosjektmidlene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet brukes inn i lokale kontekster på ulike måter og samtidig med annen pågående satsing. I flere av prosjektene er det vanskelig å skille ut hvilke deler av den lokale satsingen på utsatt ungdom som kan relateres til midlene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Vi har prioritert å følge problemstillingene i evalueringen, heller enn midlene.

2.3 Om andre delrapport

Det overordnete formålet med denne andre rapporten er å gi et bilde av hva som har skjedd i prosjektene siden forrige kartlegging. Hva er nå-situasjon per andre kartlegging? Vi ønsker avslutningsvis å reflektere rundt hva offentlige myndigheter kan gjøre for å utvikle varige strukturer for å kunne ivareta utsatt ungdom. For de prosjektene som er omtalt i denne rapporten og som ikke var med i forrige rapport, har vi forsøkt å få et bilde av situasjonen i prosjektområdet ved oppstart i prosjektet og fram til dags dato.

2.3.1 Begrepsavklaringer

I rapporten benyttes flere ordforkortelser som her forklares kort i alfabetisk rekkefølge:

Arbeidsavklaringspenger (AAP): Arbeidsavklaringspenger er en ytelse som forutsetter at man har behov for arbeidsrettede tiltak på bakgrunn av en medisinsk diagnose (jf folketrygdloven kap. 11). Det er et vilkår at man har fått arbeidsevnen nedsatt med minst halvparten på grunn av sykdom eller skade. Som hovedregel må man ha vært medlem i folketrygden i minst tre år før man søker. Har man vært arbeidsfør, er det nok at man har vært medlem i minst ett år før man søker.

Arbeid med bistand (AB): Et NAV-tiltak som kan tilby en personlig tilrettelegger som tar utgangspunkt i behov, interesser og evner, og som kan hjelpe til med å finne en jobb man mestrer og trives i. Arbeid med bistand skal gi hensiktsmessig og nødvendig bistand med sikte på å integrere personer med nedsatt arbeidsevne i ordinært arbeidsliv. Les mer på www.nav.no.

Appreciative Inquiry (AI): I organisasjonsutviklings- og veiledningsprogrammer som bygger på Appreciative Inquiry (AI), eller anerkjennende undersøkelsesmetodikk, er hensikten å understøtte utvikling og endring gjennom en utforskende tilnærming ved å bygge på og styrke det positive, heller

enn å fokusere på svakheter og det negative, en sentral idé (Schafft, Spjelkavik et al. 2012). Betegnelsen AI er utledet av to sentrale begreper. Appreciate viser til evnen til å kunne legge merke til og anerkjenne alt det som er verdifullt, både i forhold til seg selv og andre. Inquiry viser til en handling som innebærer å undersøke og oppdage gjennom å stille spørsmål. [6]

Arena: Arena er et sentralt databasert oppfølgingsverktøy som brukes i Nav blant annet til å gjennomføre Arbeidsevnevurderinger, behandle søknader, utbetaling og oppfølging av den enkelte klient. Arena kan kun brukes i forhold til statlige tjenester. En rekke opplysninger som innhentes etter lov om sosiale tjenester kan ikke registreres i dette dataverktøyet.

Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP): BUP er et tilbud i spesialisthelsetjenesten for barn og ungdom. Arbeidet er organisert som et poliklinisk tilbud innen psykisk helsevern for barn og unge. BUPs hovedoppgaver er å hjelpe barn fra 0-17 år og deres familier i form av utredning, behandling, rådgivning og tilrettelegging knyttet til psykiske vansker, atferdsvansker og læringsvansker.

Individuell Plan (IP): Ordningen med individuell plan er innført som et virkemiddel for å kunne gi et bedre tilbud til tjenestemottakere med behov for langvarige og koordinerte helse- og/eller sosialtjenester. Den som har behov for langvarige og koordinerte tjenester, herunder deltakere i kvalifiseringsprogram, har rett til å få utarbeidet Individuell plan (jf Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 28 og § 33). Planen skal utformes i samarbeid med deltakeren og Kommunen skal samarbeide med andre tjenesteytere om planen for å bidra til et helhetlig tilbud for den det gjelder.[7] IP er et sektorovergripende samarbeidsverktøy som er forankret i lovverket for områdene helse, barnevern, skole og NAV.

Kvalifiseringsprogram (KVP): Kvalifiseringsprogrammet skal bidra til bedre arbeidsmarkedstilknytning og levekår for personer som står langt fra arbeidsmarkedet, har store og sammensatte problemer, vesentlig nedsatt inntektsevne og ingen eller begrensede trygderettigheter, og som er i, eller står i fare for å komme i en passiv situasjon preget av inntektsfattigdom. Programmet er en lovfestet rettighet for dem som fyller inngangsvilkårene til programmet. Innholdet i programmet skal tilpasses den enkeltes behov og forutsetninger. Kommunen har hovedansvaret for programmet, som forvaltes av de felles statlig-kommunale NAV-kontorene. Programmet kan gis for en periode på inntil ett år og kan etter en ny vurdering forlenges med inntil ett år (Schafft, Spjelkavik et al. 2012).

LOS: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet startet i 2011 et 3-årig prosjekt kalt Los-prosjektet. Gjennom prosjektet skal ungdommene få én person å forholde seg til som sørger for tett oppfølging og hjelper dem til å mestre tilbud som gis i skolen eller av andre tjenester. Vadsø, Alta, Bergen, Arendal og kommunene i Grenlandslandssamarbeidet, som omfatter Skien, Porsgrunn, Bamble, Siljan, Kragerø og Drangedal, har fått midler til å sette i gang prosjektet.

Løsningsfokusert tilnærming (LØFT): Løsningsfokusert tilnærming består av noen ideer og antakelser om hva man tror det er klokt, og ikke så klokt, å gjøre for å skape en bedre sosial verden og løse opp i floker mellom mennesker. LØFT tilbyr et alternativ til tradisjonell tilnærming til problemløsning. Når det oppstår problemer, som involverer mennesker, oversettes problemer til drømmer eller ønskemål. Deretter prøves det å pakke opp disse drømmene/ønskemålene ved å gi en konkret, levende og tiltrekkende beskrivelse av hvordan hverdagen ser ut når problemene er løst, og ønskene oppfylt. Gjennom LØFT graver man altså i framtida, framfor å grave i fortida. Ideen er at framtida styrer nåtida, og at mennesker strekker seg automatisk mot levende, attraktive framtidsbeskrivelser. Les mer på www.loft-instituttet.no.

[6] http://www.idebanken.org/Forside/Faktaark?gclid=CPTI9eG01bICFdG6zAodjy4AiA
[7] http://www.lovdata.no/for/sf/ho/xo-20111216-1256.html

Motiverende intervju (MI): Motiverende Intervju, på norsk, Motiverende Samtale (MI) er en metode som innebærer en spesifikk måte å snakke med klienter/pasienter på. Selv om metoden er utviklet av psykologer, er den utformet på en måte som gjør den egnet å bruke også av andre enn psykologer. MI hviler på et humanistisk – eksistensialistisk verdigrunnlag hvor pasienten settes i sentrum; pasientens behov, virkelighetsforståelse og kunnskap om seg selv og sine utfordringer er utgangspunktet for samtalene og arbeidet med endring. Metoden er utviklet som et samtaleverktøy hvor viktige stikkord for rådgiverens tilnærming er empati, aktiv lytting og speiling. Rådgiverens jobb er å skape et rom for refleksjon hvor klienten gis mulighet til å utforske sin utfordring, enten dette handler om alkohol-problemer, slanking, eller å sette i gang med å trene. Spesielt for metoden er at den legger stor vekt på å unngå å skape motstand hos klienten. Dette skjer ved at MI rådgiveren trenes i å stille få, og åpne spørsmål.

Ny GIV: Ny GIV står for "Gjennomføring i videregående opplæring". Ny GIV er et partnerskap mellom statlige instanser, fylker og kommuner for at flere elever skal gjennomføre videregående opplæring. Et viktig element har vært å etablere et varig samarbeid mellom stat, fylkeskommuner og kommuner. På departementsnivå samarbeider Kunnskapsdepartementet, Arbeidsdepartementet og Barne-likestillings og inkluderingsdepartementet. På direktoratsnivå samarbeider, Utdanningsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet. Prosjektene i Ny GIV er: 1) Gjennomføringsbarometeret (felles mål for bedre gjennomføring i videregående opplæring og felles data- og statistikkgrunnlag for å vurdere måloppnåelsen), 2) Oppfølgingsprosjektet (bedre samarbeid mellom fylkeskommunen og NAV om ungdom som over tid har vært ute av utdanning og arbeidsliv) og 3) Overgangsprosjektet (systematisk samarbeid mellom kommune og fylkeskommune om tett oppfølging av svakt presterende elever som risikerer å ikke mestre videregående opplæring.) Ny GIV var et 3-årig prosjekt som fra 2014 er videreført. Les mer på http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/kampanjer/ny-giv.

Oppfølgingstjenesten (OT): Oppfølgingstjenesten ble opprettet etter Reform 94 som en fylkeskom-munal tjeneste. Tjenesten skal følge opp rettighetselever (de som har rett til opplæring etter § 3-1 i opplæringsloven) som ikke er i opplæring eller arbeid. Tjenesten gjelder til og med det året personen fyller 21 år. Formålet med oppfølgingstjenesten er å sørge for at all ungdom som hører til målgruppen får tilbud om opplæring, arbeid eller annen sysselsetting. Tilbud som blir formidlet gjennom opp-følgingstjenesten skal først og fremst ta sikte på å føre fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller kompetanse på lavere nivå innenfor videregående opplæring.

Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT): Pedagogisk-psykologisk tjeneste er en kommunal eller fylkes-kommunal rådgivende tjeneste eller myndighet som skal hjelpe barn, ungdom og voksne som har en vanskelig opplærings- eller oppvekstsituasjon.

Samordning av Lokale rus- og kriminalitetsforebyggende Tiltak (SLT): SLT er en samordningsmodell for lokale, forebyggende tiltak mot rus og kriminalitet. SLT sikrer at de ressursene som allerede finnes hos kommunen og politiet, blir mer samkjørt og målrettet. Det ansettes en egen SLT-koordinator og etableres en styringsgruppe og en koordineringsgruppe. SLT-modellen er utviklet av Det kriminalitets-forebyggende RÅD for å hjelpe norske kommuner. Les mer på www.krad.no.

Varig tilrettelagt arbeid (VTA): Varig tilrettelagt arbeid er et arbeidsrettet tiltak som kan tilbys personer som har behov for arbeid i en skjermet virksomhet, med arbeidsoppgaver tilpasset den enkeltes yteevne. Varig tilrettelagt arbeid kan også tilbys som enkeltplasser i ordinære virksomheter. Les mer på www.nav.no.

VOX: Vox er et nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk med vekt på voksnes læring, og skal legge til rette for økt deltakelse i arbeids- og samfunnsliv. Vox får sine oppdrag fra Kunnskapsdepartementet

(KD) og Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet (BLD). Vox utvikler metoder og kartleggingsverktøy som bygger på læringsmål i grunnleggende ferdigheter, og bidrar til å etablere etter- og videreutdanningstilbud for lærere og instruktører. Vox forvalter blant annet en tilskuddsordning kalt Basiskompetanse i arbeidslivet (BKA). Vox har utviklet egne profiler for basisferdigheter på jobben, og disse kan brukes for å tilpasse opplæring til den enkelte arbeidsplass og kursdeltaker. Profilene beskriver hvordan de grunnleggende ferdighetene er en del av yrkesutøvelsen. Arbeidsgivere kan gjennom disse få et bilde av hvilke ferdigheter som må styrkes, og arbeidstakere kan se hva de har behov for av opplæring innen lesing, skriving, muntlig kommunikasjon, regning og bruk av data. Profilene benyttes også ovenfor ungdom i videregående opplæring. Les mer på www.vox.no.

2.3.2 Rapportens videre oppbygning

I kapittel 3 gir vi en svært kortfattet presentasjon av det enkelte prosjekt. For en mer detaljert beskrivelse viser vi til vedleggene til rapporten. I de øvrige kapitlene presenterer vi evalueringens funn og inntrykk fra prosjektene samlet. I kapittel 4 ser vi på ungdommenes bakgrunn, deres erfaringer med prosjektdeltakelse og resultater. I kapittel 5 beskriver vi NAV-kontorenes arbeid med utsatt ungdom, sosialt arbeid og tiltaksbruk. I kapittel 6 ser vi nærmere på metoder og oppfølgingsformer i utviklingsprosjektene. Vi sammenligner også prosjektene med noen idealtypekonstruksjoner. Kapittel 7 handler om samarbeid og samordning mellom tjenester. Kapittel 8 ser vi på samarbeid og muligheter i sentralforvaltningen i direktorater og departementer som har «aksjer» i forhold til utsatt ungdom. Mens kapitlene 4-7 i all hovedsak er presentasjoner av data fra lokalprosjektene, vurderer og oppsummerer vi i kapittel 9 hva evalueringen ser ut til å ha gitt oss av kunnskap om de ulike målene for utviklingsarbeidet. I kapittel 10 kaster vi blikket framover og prøver å gi en oversikt over noen av det som det er viktigst å tenke gjennom i forhold til arbeid med utsatt ungdom i et lokalmiljø. Kapitlet inneholder flere anbefalinger.

3. Kort presentasjon av prosjektene som inngår i evalueringen

Vi har besøkt 13 prosjekter i løpet av 2012. Disse presenteres her kort i alfabetisk rekkefølge. En lengre og mer detaljert versjon av det enkelte prosjekt finnes i vedlegg til denne rapporten.

3.1 Bærum – "FRAM"

Prosjektet i Bærum startet opp i 2011. Prosjektet FRAM er forankret i ungdomsteamet i Bærum NAV-kontor. Kjernegruppa i prosjektet består av prosjektleder i 50 % stilling samt 3 andre personer fra ungdomsteamet som også jobber i 50 % stilling med prosjektet.

Formålet med prosjektet er å rekruttere de ungdommene som har størst utfordringer og som har vært uten aktivitet over tid, samt å bistå ungdommene til å ta i bruk eksisterende tiltak, behandling, skole, osv. Prosjektet har ingen styringsgruppe, men en arbeidsgruppe bestående av ungdomsteamet i NAV og avdelingsleder ved NAV-kontoret. Man har i 2012 i tillegg opprettet en prosjektgruppe som jobber med forankring av FRAM i kommunen.

NAV-kontoret er bygd opp etter en minimumsløsning, og var på besøkstidspunkt organisert etter ytelser der brukerne fordeles etter datoer på roder. Et ungdomsteam med 15 ansatte er etablert, men erfaringene med dette har vært blandete. I løpet av 2012/2013 erfarte man at ungdomsteamet ble for stort og at samarbeid internt ikke var tilfredsstillende. Våren 2013 er man i ferd med å gjennomføre en deling av ungdomsteamet i tre tverrfaglige team.

Målgruppen for prosjektet er ungdom mellom 18-25 år. Prosjektet startet opp i 2011 og hadde ved utgangen av 2012 hatt 43 deltakere. 10 av disse var kvinner og 16 var menn. 11 av deltakerne hadde innvandrerbakgrunn. Prosjektet hadde ingen deltakere under 18 år.

Gjennom prosjektet er det laget et eget kurs kalt FRAM. Ungdommene og prosjektmedarbeiderne møttes i 2011 to dager i uka. I 2012 er dette utvidet til 4 dager, men ungdommene deltar i tråd med individuelle behov. Gjennom FRAM får ungdommene tett oppfølging samtidig som man samarbeider med flere instanser underveis. Man forbereder deltakerne på å gå inn i andre tiltak. Siden FRAM gjennomføres av NAV-kontoret er veien til beslutninger om bistand og ytelse kort. De involverte vurderer det som viktig at FRAM er lokalisert i et annet hus enn NAV-kontoret. Det er et sted hvor ungdommene sies å kunne bygge opp sin selvtillit.

De foreløpige tallene viser at sosialhjelp er dominerende inntektskilde før og under prosjektdeltakelse, mens arbeidsavklaringspenger dominerer blant de som har avsluttet. Så langt finner vi at halvparten av de som sluttet i løpet av 2011 og 2012 var på NAV-tiltak etter gjennomført prosjektdeltakelse. 36 var helt ledige før deltakelse, mot bare 3 ungdommer etter.

Forhold av spesiell interesse for evalueringen

FRAM-prosjektet har vært rettet mot et utvalg av ungdomsteamets brukere. Man har gjennom et gruppebasert tiltak med tett oppfølging av den enkelte fått til gode prosesser med ungdommer. Man har blant annet erfart at noen ungdommer ikke «stod så langt fra» arbeidslivet som man først trodde. Gjennom prosjektet har NAV-veiledere kommet i en tettere relasjon til ungdommene.

3.2 Drammen – "P1824"

Prosjektet i Drammen startet opp i juni 2008 og ble avsluttet ved utgangen av 2010. Prosjektet har hatt følgende mål: 1) å redusere rekruttering av unge sosialhjelpssøkere med 50 % i prosjektperioden, 2) de unge sosialhjelpsmottakerne skal ut fra egne motiver og behov formidles inn i varige arbeidsforhold,

aktivitet eller utdanning, og skal følges opp gjennom hele prosjektperioden, 3) gjennom prosjektarbeidet skal det utvikles gode styringsverktøy i et forebyggende perspektiv og for skreddersydd, målrettet oppfølging av den enkelte bruker.

Prosjektet var forankra i vedtak fra Bystyret. Prosjektet har hatt et formelt politisk partnerskap ledet av ordfører i Drammen. Prosjektet har hatt en styringsgruppe i hele prosjektperioden. Det ble også opprettet en prosjektgruppe som har hatt halvdagsmøter hver måned i hele prosjektperioden, og i tillegg noen samlinger utenom dette. Prosjektgruppa dannet et koordinerende team som er videreført etter prosjektslutt som tverrfaglig samarbeidsgruppe (TESAG). Her sitter våren 2013 representanter for alle instanser i kommunen som er relevante i forhold til ungdomsarbeid.

NAV i Drammen er bygd rundt en minimumsløsning der rus og introduksjonsprogram ikke er med. Det ble etablert et eget ungdomsteam ved oppstart av prosjektet. NAV-kontoret hadde våren 2012 også et eget ungdomsmottak. Ungdomsteamet ble avviklet november 2012. Våren 2013 hadde man i stedet dedikerte/øremerkede personer som jobbet med ungdom fordelt på tre team: ett team som jobber med brukere med standard og situasjonsbestemt innsatsbehov, og to team som jobber med brukere med behov for spesielt tilpasset innsats.

Man etablerte i prosjektfasen (2009) et tverrfaglig henvisningsutvalg som fremdeles eksisterer våren 2013. I 2013 har man redusert fra ukentlige møter (1,5 time) til møter annenhver uke. Man bruker møtene til å gå gjennom enkeltsaker. I utvalget sitter NAV, fylkeskommunen ved OT, senter for rusforebygging, barnevernet, omsorgstjenestene og introduksjonssenteret. I tillegg til henvisningsutvalget og TESAG ble det det etablert et SOS-team der barnevern, psykisk helse og rustjenesten møttes regelmessig. Her har man erfart at man etter hvert ikke hadde så mange saker å diskutere og man fant ut at det fungerte like godt å samarbeide ved behov ad hoc i hver enkelt sak.

Den primære målgruppen har vært unge sosialhjelpsmottakere fra fylte 18 år til fylte 25 år.
Ved prosjektets oppstart var omtrent 1 av 4 sosialhjelpsmottakere i kommunen under 25 år. Totalt utgjorde dette 428 unge sosialhjelpsmottakere. Det var disse prosjektet (P1824) ble rettet mot.
Tidlig i prosjektperioden begynte man å benytte "Klart jeg kan" kurset utviklet av firmaet Motiva. Gjennom kurset identifiseres kunnskap, ferdigheter og erfaringer hos den enkelte deltaker. "Klart jeg kan" kurset går over 8 samlinger på 4 uker, og munner ut i at ungdommene lager en handlingsplan for hvordan de skal jobbe videre. Veilederne i ungdomsteamet fikk opplæring i kurset, og kjørte kurset parvis for 12 ungdommer om gangen. I etterkant av kurset ble virkemidler som AMO-kurs, lønnstilskudd, og praksisplass benyttet dersom det ble vurdert som riktig tiltak i henhold til ungdommens handlingsplan.

Man lyktes gjennom prosjektet å redusere andelen ungdommer på sosialhjelp i henhold til målet. Resultatene beskrives av informantene som relativt gode. Samtidig er rekrutteringen til sosialhjelp fortsatt stor. Man har erfart at utfordringene etter prosjektslutt blant annet har vært å få til fortsatt kontinuitet i de tverrfaglige samarbeidsfora. Flere lederskifter og utskifting av veiledere i ungdomsteamet har gitt utfordringer for arbeidet med ungdommene underveis i perioden.

Siden 2011 er de viktigste endringene at ungdomssatsingen ikke lenger skjer gjennom et ungdomsteam, men likevel spesialisert gjennom egne ungdomsveiledere som jobber i hver sine team organisert ut fra innsatsbehov, og kombinert med en ungdomskoordinator. Klart jeg kan kurset som var kjernegrepet metodisk sett i prosjektperioden praktiseres heller ikke lenger.

Forhold av spesiell interesse for evalueringen

Siden prosjektet i Drammen ble avsluttet for flere år siden er det av spesiell interesse å se i hvilken grad erfaringene og tiltakene som ble utviklet i prosjektperioden videreføres og hvilen betydning de

har hatt over tid. Både et tverrfaglig samarbeidsteam for behandling av enkeltsaker (henvisningsutvalg) og et tilsvarende samarbeidsfora på overordnet nivå (TESAG) som ble etablert i prosjektperioden eksisterer fremdeles i 2013 på tross av flere lederskifter i NAV og i kommunen. Det ser ut som det overordnete forumet har vært viktig for å få til kontinuitet i etablerte samarbeidstiltak på saks- eller medarbeidernivå i perioder med nye ledere og ulike organisasjonsendringer. Prosjektet i Drammen viser at et tverrfaglig forankring av samarbeid omkring utsatt på ledernivå og i partnerskapet har betydning over tid.

3.3 Kristiansand – «Jobbskolen»

Prosjektet Jobbskolen startet formelt opp i november 2012, og de første deltakerne ble tatt inn i februar 2013. Jobbskolen disponerer 2,5 stillinger som utføres av 3 personer, 1 operativ prosjektleder og 2 medarbeidere. Alle er kommunalt ansatte. Mens to hele stillinger jobber mer internt (kursing), er en halv stilling rettet mot bearbeiding av næringslivet for praksisplasser og læreplasser. Det er også en person involvert som er ansatt i NAV marked og noe i prosjektet.

Jobbskolen startet med mål om å hindre utstøting fra skole, men handler nå (høsten 2013) mer om å jobbe med de som er har falt ut. Jobbskolen er etablert i egne lokaler. Målgruppa beskrives slik: Dropout, under 25 år, de av disse som trenger avklaring, som er passive og som man ikke finner plass til andre steder, de man er usikre på, de som er mindre selvgående, av disse er det mange som mangler «bagasje» hjemmefra. Totalt utgjør målgruppen omtrent 200 – 220 ungdommer i året. Ungdommer som ikke ønsker jobb er ikke i målgruppen, de vises til "Ung inn". De som driver med aktiv rus tas ikke inn i prosjektet.

Jobbskolen er organisatorisk lagt under en egen avdeling, NAV ungdomsteam, som har totalt 17 – 18 ansatte. Den ansvarlige prosjektlederen er leder av NAV ungdomsteam. KVP (under 25 år) er en del av teamet. Utgangspunktet er målgruppens behov og OT-rettigheter. Det vil si at målgruppa faller inn under situasjonsbestemt oppfølging, og at de har krav på tiltak. Teamet har ca 1900 brukere i året. Teamet har egne OT-koordinatorer, som følger opp OT-avtalen mellom NAV og skole/fylkeskommune.

Fylkeskommunen er med og finansierer prosjektet. Prosjektets styringsgruppe ble etablert på nyåret 2013 og har mandat fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Gruppa består av NAV-leder, leder NAVs ungdomsteam, fylkesmannen, utdanningssjefen i fylket og enhetsleder i kommunen. Prosjektet har en arbeidsgruppe som er sammensatt av et bredt spekter av organisasjoner, med representanter fra Fylkeskommunen, OT-teamet i NAVs ungdomsavdeling, Ny GIV, OT-rådgivere fra 5 VGS, næringslivsledere, kommunens kriminalitetsforebygger, Sosial og forebyggende tjeneste i kommunen (SOFOT).

Kristiansand har generelt hatt svært mange prosjekter rettet mot målgruppa, og det er etablert mange samarbeidsfora. Det påpekes at ingen av disse driver oppsøkende virksomhet, eller er til stede der unge samles.

Alle inntak til prosjektet foregår via OT-avdelingen i ungdomsteamet i NAV. Alle deltakere må registrere seg på NAV som arbeidssøkere. Jobbskolen har fellesinntak til 14 dagers kurs (kl 9 – 14) med undervisning i temaer som fokus på jobb, CV, søknader, jobbannonser, intervjutrening, samfunn, nyheter, økonomi, kosthold, trening og rus. Deretter jobbes det med den enkelte gjennom samtaler, koordinering eller praksisplass. Tre muligheter skisseres: praksisplass, faghjelp ved Jobbskolen, eller kombinasjon praksisplass og studier. Lærere kjøpes inn til den enkeltes behov.

NAV betaler bedriftene til deltakere som har ønsker om praksisplass, men det legges krav om oppfølging. Man har tatt i bruk VOX-profiler for å styrke basisferdigheter: Fokuset er på bedriftens mål med å ha den unge i bedriften, å øke den unges refleksjon, og på hva som fremmer læring og kompetanse. Prosjektmedarbeiderne påpeker at man har hele NAV-pakken og ARENA; «Vi er NAV».

Prosjektet i Kristiansand hadde ikke deltakere i løpet av 2012. Det foreligger dermed ikke tallmateriale for dette året. Prosjektet oppgir følgende som resultater så langt:

- Fått på plass en kobling mellom opplæring og praksis i samhandlingen mellom NAV og skole.
- Flere elever kjappere i aktivitet.
- Noen tilbake til skole.
- Finner lett fram til bedrifter for praksisplass og læreplass, gode kontakter i næringslivet.

Forhold av spesiell interesse for evalueringen

Som i Bærum velges deltakere ut fra Ungdomsteamet i NAVs brukergruppe. Etter et toukers gruppebasert kurs jobbes det i retning av arbeidspraksis, kombinasjon av praksis og skole, eller faghjelp ved Jobbskolen. Prosjektet har fellestrekk med modellen man prøver ut i Trondheim ved at prosjektmedarbeiderne «er NAV» og har tilgang til ARENA, men avviker fra Trondheim blant annet ved at andre samarbeidspartnere ikke kommer til Jobbskolen i samme grad som i Trondheimsmodellen. Prosjektet har også fellestrekk med modellen som prøves ut i Målselv. Det er interessant at man her har tatt i bruk VOX-profiler som metodeverktøy for å jobbe med den enkeltes basisferdigheter. Prosjektet skiller seg ut ved den klare forankringen i fylkeskommunen.

3.4 Midtre Namdal – "Vi bærre gjær det!"

Prosjektet "Vi bærre gjær det" i Midtre Namdal omfatter hele samkommunen (kommunene Fosnes, Namsos, Namdalseid og Overhalla) samt Flatanger kommune. Prosjektet fikk midler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet fra og med 2012, og er en videreføring av et 3-årig prosjekt finansiert av Nord-Trøndelag fylkeskommune. Prosjektet og satsingen har en styringsgruppe.

"Vi bærre gjær det" har som hovedmål å "gi ungdom 16-24 år i Midtre Namdal mulighet til å bruke sine talenter og ressurser i arbeidspraksis og trening innenfor det utvidete kulturbegrep, med fokus på de som faller utenfor det ordinære forløpet. Målgruppen skal gjennom en kombinasjon av arbeidsrettede tiltak og opplæring kvalifiseres og motiveres for deltakelse i arbeidsliv og/eller formelle opplæringsløp mot grunnkompetanse eller yrkeskompetanse/studiekompetanse" (Prosjektets søknad). Formålet er også beskrevet som å fremme personlig vekst hos ungdom gjennom deltakelse i aktiviteter i kultursektoren. I aktivitetene møter ungdommene trygge, stabile og positive voksenpersoner, faddere, som skal bidra til personlig vekst.

NAV-kontoret er organisert slik at NAV-leder er leder av både statlig og kommunal del i NAV og er dermed underlagt fylkesdirektøren i NAV og Administrasjonsleder i samkommunen. NAV-leder arbeider ved NAV-kontoret i Namsos, men har avdelingsledere under seg som leder hvert av de andre 3 andre NAV-kontorene i henholdsvis Namdalseid, Overhalla og Fosnes. I Flatanger kommune som har valgt å stå utenfor samkommunen, er fremdeles stat og kommunedelen delt, slik at NAV-kontoret i denne kommunen må forholde seg både til NAV-leder og rådmann oppover i linja.

Ungdommer ble fordelt etter type ytelse. I løpet av perioden som har ledet fram til oppstart av nytt prosjekt i 2012, skjedde den en dreining internt mot jobbing mer ut fra den enkeltes behov. Det ble etablert et eget ungdomsteam i februar 2013. Omtrent 3,5 stillinger er satt av til arbeid med ungdom under 25 år. Ungdomsteamet var fremdeles under utvikling ved besøkstidspunkt våren 2013.

Prosjektleder arbeider ved NAV-kontoret. Underprosjektene som benyttes 2012 og 2013 er blant annet: a) et crew-prosjekt (Gjennomført i 2009 og 2011), b) museumsarbeid, c) kultivering av landskap (prosjekt i 2011), samt d) en kulturpatrulje som man så for seg kunne være omreisende i musikk/underholdning. Nye underprosjekt (Redesign, Gatebil og Kulturminnepatrulje) var 2013 under etablering. Det er ansatt faddere som følger den enkelte ungdom tett i hvert av disse under-prosjektene. Fadderne beskrives som bærebjelken i prosjektet. Fadderne følges i 2013 opp av en av NAV-veilederne som er tilknyttet ungdomsteamet.

NAV-kontoret samarbeider mye med oppfølgingstjenesten, rus- og psykiatritjenesten i kommunen, samt med flyktningetjenesten. Det er regelmessige samarbeidsmøter med disse instansene. Karrieresenteret involveres også i forhold til ungdommen. Her kan ungdommene ta en interessetest (interessetesten Work Interest Explorer (WIE), i tillegg til andre kartleggingsverktøy som Jobpicks, strukturerte intervjuer o.l.). Ungdom som selv oppsøker NAV henvises ofte til oppfølgingstjenesten. Samarbeidet mellom NAV og OT har blitt mye bedre de siste årene.

Forprosjektet til "Vi bærre gjær det" hadde i perioden 2009-2011 59 deltakere. Hele 47 av disse var menn og 12 var kvinner. Ved inngangen til 2012 fikk 12 av deltakerne fra det foregående prosjektet fremdeles oppfølging og inngikk i "Vi bærre gjær det". 19 ungdommer kom med i prosjektet i løpet av 2012, 4 av disse var jenter. De fleste av disse var mellom 19 og 25 år, 5 var eldre enn 25 år. "Vi bærre gjær det" startet opp i januar 2012 og har dermed få resultater å vise til foreløpig.

Forhold av spesiell interesse for evalueringen

Prosjektet i Midtre Namdal skiller seg fra de fleste andre utviklingsprosjektene ved at det er opprettet flere kulturbaserte tiltak som går over forholdsvis lang tid og med formål om å bygge noe av grunnmuren hos ungdommer som trenger bistand for å fullføre skole eller komme i jobb. Målgruppen har fellestrekk med målgruppen i for eksempel Bærum, dvs ungdom som man oppfatter har relativt store bistandsbehov og som man vurderer til å trenge noe bistand og «modning» før man jobber for inkludering i skole eller arbeid. I et evalueringsperspektiv blir det interessant å se hvilke erfaringer man gjør knyttet til vurderinger av når den unge er klar for arbeidspraksis i ordinær virksomhet eller fullføring av skole. I både Midtre Namdal og Bærum følges de unge i dette tiltaket over forholdsvis lang tid, mens man i Trondheim, Kristiansand og Målselv har en kortere kursperiode før man jobber i retning av arbeid eller skole.

3.5 Molde – "Ung kvalifisering"

Prosjektet "Ung kvalifisering" startet opp i 2010 og bygger på et tidligere prosjekt kalt "UT". I søknad av mai 2010 skisseres hovedmålet for prosjektet Ung kvalifisering slik: "Gi ungdom 16-19-(24 år) som er i ferd med å falle ut aller har falt ut av skole, arbeid eller aktivitet et godt og aktivt liv."

Prosjektet hadde styringsgruppe det første året. Gruppa bestod av leder og teamledere på NAV, og hadde møte hver tredje måned. Planene var å starte en prosjektgruppe bestående av leder Barn og familietjenesten, nestleder Kulturtjenesten, teamleder Ressurstjenesten, kommunalsjef, to ungdommer fra ungdomsrådet, koordinator OT og helsesøster. Dette ble for stort og arbeidskrevende og det ble ikke sett nødvendigheten av det.

NAV Molde hadde frem til oktober 2011 en organisering som fulgte kommune/stat grensene. Deretter innførte man en behovsorientering av kontoret der behovsavklaringene skulle være styrende, og der brukerne ble fordelt etter dato-kontaktpersonprinsippet. Ved besøkstidspunkt var kontoret organisert i et mottaksteam og 3 oppfølgingsteam. Det var ikke etablert et eget ungdomsteam. Prosjektet hadde et tett og ukentlig samarbeid med OT. Ny GIV ble beskrevet som "prosjektets hovedbein", mens kommunen ble beskrevet som mer perifer i samarbeidet.

Målgruppa for prosjektet er unge som oppsøker NAV eller allerede har et forhold til NAV. Målgruppa er ikke de med store utfordringer (de tar veilederne i oppfølging), heller ikke de med behov for standard innsats (de tar mottak), men de som med litt bistand og egeninnsats kan komme tilbake til utdannings- og arbeidsliv (snu dem i døra), og dermed forhindres fra å "skli utfor". I 2012 har man lagt hovedvekten på arbeid med de i aldersgruppa 16-19 år fordi man erfarer det viktig å komme tidlig inn i forhold til disse for å hjelpe dem med videre valg av yrke/utdanning. I løpet av 2011 og 2012 var 103 ungdommer deltakere i prosjektet. 34 var kvinner, resten menn. 11 hadde innvandrerbakgrunn. Alder ved oppstart var fra 16 til 24 år.

Omtrent en av fem deltakere vurderes til å ha psykiske vansker. Noe færre har hatt kontakt med barnevernet, og omtrent like mange har rusproblemer. 12 av ungdommene har fullført videregående skole (omtrent en av ti). En del av ungdommene kommer ifølge våre informanter fra familier som får sosialhjelp. Prosjektmedarbeiderne oppgir at de sliter mest med de personene som har rusproblemer. Det er klart flest menn i gruppa, og utfordringene for disse beskrives som lav motivasjon for teoretiske fag, skoletrøtthet, dårlig mestringsevne, vanskelig familiebakgrunn, sammensatte vansker innen rus og psykiatri, utsatt for mobbing, lever isolerte liv, er stimulisøkende, noen har spilleproblemer".

Mange av ungdommene beskrives som skoletrøtte, og at de ønsker seg arbeid. Prosjektet har derfor først og fremst hatt fokus på ordinær jobb og arbeidspraksis. Sentralt i prosjektet er systematisk samarbeid med OT, et eget opplegg på NAV med informasjon, samt gruppekurset Sirkel med påfølgende oppfølging. Metodene er blant annet at ungdommene skal kartlegge egen framtid og drømmer, og skape eierskap til egen framtid. Sirkelkurset er egenutviklet. Metoden beskrives som ressursorientert og blant annet knyttet til MI og LØFT-teknikker, til ulike verktøy knyttet til psykisk helsearbeid og positiv psykologi. Den tar i bruk gruppebaserte avklaringsmetoder. Kurset avholdes 6 ganger i året og varer 4 uker (2 dager pr uke). Sirkelkurset ble benyttet for alle ungdommene som startet i løpet av 2011, men bare for 18 av 58 som startet i 2012. Sirkelkurset ble benyttet for alle ungdommene som startet i løpet av 2011, men bare for 18 av 58 som startet i 2012. I medio 2012 sluttet prosjektleder noe som i en overgangsperiode medførte nyansettelser og behov for opplæring. Det medførte at Sirkel-kurset ble mindre brukt. I tillegg til Sirkel-kurset er det tiltaket praksisplass i ordinær virksomhet som i klart størst grad benyttes overfor ungdommene. For noen få er lønnstilskudd benyttet og noen få har gått jobbsøkerkurs.

Vi har ikke fått opplysninger om ungdommenes hovedstatus før og etter prosjektdeltakelse for ungdommer som kom med i prosjektet i 2011. For 29 av ungdommene som startet i løpet av 2012 ble oppfølgingen også avsluttet i løpet av 2012, og 10 av disse gikk til videregående skole, 11 til ordinært arbeid. I Molde erfarer man ellers å ha lykkes med å få til et godt samarbeidsklima med oppfølgingstjenesten. Prosjektet er klart forankret i NAV-kontoret. Det ser ut til å ha vært vanskeligere å få til gode samordnings- og samarbeidsløsninger med øvrige instanser i kommunen, selv om disse er med i prosjektgruppen.

Forhold av spesiell interesse for evalueringen

Prosjektet i Molde har et særlig godt samarbeid med Oppfølgingstjenesten. Prosjektet skiller seg fra flere av de andre prosjektene ved at prosjektmedarbeiderne alene utgjør et slags «ungdomsteam» ved NAV-kontoret som ikke har noe ungdomsteam. Prosjektet ligner flere av de andre ved å bygge på en motivasjonsmodell, men målgruppen i Molde har antakelig noe lavere bistandsbehov enn de som rekrutteres i for eksempel Bærum og Midtre Namdal.

3.6 Målselv – "Ungkraft"

Prosjektet "Ungkraft" startet opp i 2012. Prosjektleder er tilknyttet Nav-kontoret og jobber fulltid med å følge opp ungdommer. Den andre jobber i 20% stilling og har som oppgave å skriftliggjøre hva Ungkraft er. Utfordringene som ledet til prosjektet var at flere ungdom sluttet på videregående skole eller at de ikke startet på skolen og heller ikke hadde fått jobb. Utfordringene blant ungdommene er ikke så mye knyttet til rusproblemer, men mer psykisk helse i form av sosial angst og ensomhet. «Sosial arv» beskrives som utfordringer og mange ungdommer bruker internett mye, de snur døgnet. Informantene erfarer ikke at det har skjedd endringer i problematikken og utfordringene de siste årene.

NAV-kontoret har 14 ansatte personer hvorav omtrent halvparten er kommunalt ansatt. Det er delt inn i et mottak og en oppfølgingsavdeling. Flyktningetjenesten er del av NAV-kontoret, men har ikke vakter i mottaket. Rustjenesten er også inne. I utgangspunktet er det fire personer som jobber i

mottak og fordeler sitt ansvar mellom seg. Disse har ansvar for at mottaket er betjent, generell råd og veiledning, oppfølging av arbeidssøkere, akuttsaker og enslige forsørgere. Oppfølgingsavdelinga har oppfølging av langtids sosialklienter, all sykemelding, AAP og KVP.

NAV Målselv har et eget ungdomsteam med ukentlige møter der man går gjennom og fordeler enkeltsaker. Her sitter både kommunalt og statlig ansatte, samt prosjektmedarbeidere i Ungkraft-prosjektet fra oppfølgingsavdelinga. Oppfølgingstjenesten deltar på ungdomsteamets ukentlige møte hver sjette uke. Ungdomsteamet arbeider med alle NAV-kontorets brukere under 25 år. Saker fordeles på teamet. Prosjektleder får ansvar for de ungdommene som vurderes å trenge tett oppfølging; dvs mer oppfølging enn en veileder kan klare. Ungdommene som defineres inn i målgruppa for Ungkraft vurderes til å "kunne nyttiggjøre seg en to ukers avklaring for så gå ut i praksis". Ungdommer med "tung" rus- eller psykiatriproblematikk defineres ikke inn i målgruppa. Prosjektet Ungkraft har dermed medført en utvidelse av ungdomstemaet.

Det foreligger ingen samarbeidsavtaler internt i NAV-kontoret. Det finnes et formelt partnerskap her i kommunen. NAV-leder innkaller rådmann og fylkesdirektør og lager saksliste. Det foreligger en partnerskapsavtale som fylkesdirektør og rådmann har skrevet under på. Prosjektet har en egen styringsgruppe der NAV-leder, en leder i lokal vekstbedrift, rådmann og prosjektleder deltar. Fra høsten 2013 skal også videregående skole være representert i styringsgruppa. Prosjektet har også en arbeidsgruppe (prosjektgruppe) bestående av prosjektleder, attføringsansvarlig på lokal vekstbedrift, oppfølgingstjenesten, samt leder for ungdomsteamet og en veileder fra ungdomsteamet.

Gjennom prosjektet Ungkraft har man opprettet en egen bedriftsbank av virksomheter. Det er laget en egen samarbeidsavtale med bedrifter. Disse inngår i NAVs praksisbank. De forplikter seg til å tilby praksis for ungdom. Ungdommene skal delta i bedriftens kjernevirksomhet.

Målgruppa for prosjektet har i prosjektets første år vært ungdom mellom 18 og 25 år, NAVs målgruppe. Planen er å utvide til aldersgruppa 16-25 år. Total 12 ungdommer ble fulgt opp i løpet av 2012. Ingen av disse hadde fullført videregående skole. 10 av ungdommene hadde vært i arbeidspraksis i ordinær virksomhet, 4 i arbeidspraksis i skjermet virksomhet.

NAV-kontoret kommer i kontakt ungdommene gjennom henvisning fra skole, foreldrene, eller døgninstitusjoner som de ikke klarer å følge opp i forhold til skole. Psykiatritjenesten orienterer NAV-kontoret om noen, også OT. NAV-kontoret driver ikke oppsøkende arbeid. De som velges ut til prosjektdeltakelse er de som ikke har noen som følger dem opp tett, de som ikke har foreldre som følger dem opp, vekker dem. Det er ungdomsteamet som velger ut hvem som skal være med i prosjektet.

Prosjektet starter med et 14 dagers kurs arrangert hos en lokal vekstbedrift. Etter kurset følges ungdommene opp ut i bedrift. Dersom de ikke har funnet praksisplass er de i vekstbedriftens avdelinger. Prosjektleder følger opp de som er i arbeidspraksis i ordinære bedrifter. For noen få deltakere benyttes en skole i Sverige (Utdanning Nord: http://www.utbnord.se/no/). Her kommer ungdommer fra både Norge, Sverige og Finland.

Litt over halvparten av deltakerne mottok sosialhjelp eller KVP før prosjektdeltakelse. For syv ungdommer ble prosjektdeltakelse avsluttet i løpet av 2012; fire av disse hadde etter deltakelse ingen ytelse, to var på individstønad og en på annen stønad. 8 av 12 deltakere var helt ledige før prosjektet. Av de syv som ble avsluttet i løpet av 2012 gikk 4 til fulltid eller deltids videregående skole, to til fulltids eller deltidsarbeid (ordinært), og en til ingen aktivitet. Erfaringene man så langt har gjort seg tilsier at tett oppfølging av brukerne, oppfølging og god kontakt med arbeidsmarkedet er viktig om man skal til for å lykkes.

Forhold av spesiell interesse for evalueringen

Av spesiell interesse i Målselv er blant annet oppbyggingen av en bedriftsbank, den tette relasjonen med virksomhetene, den forholdsvis korte «kursperioden» før inkludering i en virksomhet, samt betydningen av den tette «los-aktige» oppfølgingen som gis til ungdommene rundt oppstart. Imidlertid følges ungdommene lite opp på selve arbeidsplassen og metodikken avviker dermed fra blant annet det vi kan knytte til en place-train tilnærming (som prosjektet heller ikke har lagt opp til å følge). Prosjektet har så langt i liten grad samarbeidet med den videregående skolen. Det blir interessant å følge den videre utviklingen både når det gjelder relasjoner til den videregående skolen og til oppfølgingen av ungdom i den enkelte virksomhet.

3.7 Notodden – "Opplæring, praksis, samarbeid (OPS)"

I Notodden startet arbeidet med ungdomsgruppa ifølge våre informanter i 2006/2007. De fikk midler til drift og videreutvikling fra Arbeids- og velferdsdirektoratet for perioden 2009-2012.

To prosjektmedarbeidere har hatt sine arbeidsplasser dels på skolen og dels i egne lokaler like ved skolen inne i Hydro Næringspark. Dette gir ifølge informantene god kontakt med næringslivet og letter arbeidet med utplassering/praksisplasser, samtidig som det gir et miljøskifte for deltakerne. Prosjektet ble avsluttet våren 2012. Formålet har vært å øke gjennomstrømninga og hindre frafall fra videregående skole. I prosjektsøknaden heter det at målsettingen er å få eleven tilbake til skole eller ut i arbeid, og fange opp unge som velger å ikke starte på videregående skole.

Målgruppe har vært ungdom 16-25 år som faller ut av skolen. Det har vært overvekt av menn fra yrkesfaglig studieretning. Prosjektet har hatt en styringsgruppe som har bestått av rektor og administrasjonsleder fra videregående skole, NAV-leder og en representant til fra NAV-kontoret. Prosjektet har en inntaksgruppe (arbeidsutvalg) bestående av NAV, prosjektleder og rådgiver yrkesfag/eller OT. Våre informanter forteller våren 2013 at prosjektet har vært savnet etter at det ble avsluttet. Man har manglet et sosialpedagogisk tilbud, noe som har slått ut i mer bråk og uro i flere klasser på skolen. Atferdsvansker blir ifølge våre informanter ikke håndtert på en god måte. Skolen savner OPS-alternativet.

NAV-kontoret var i 2012 delt i 3 avdelinger: 1) et veiledningsavdeling (mottak) som blant annet består av et familieteam, et ungdomsteam, og frontpersonell, 2) en oppfølgingsavdeling som blant annet jobber med AAP og stort sett med personer over 20 år, og 3) en markedsavdeling som jobber med sykefravær og tema relatert til marked. Ungdomsteamet jobber med alle opp til 30 år, og bestod i 2012 av 2,5 årsverk fordelt på 6 ansatte. Ungdomsteamet har ansvaret for alle ungdommer. Ungdommer som får AAP følges opp av oppfølgingsteamet og ikke av ungdomsteamet. Ungdomsteamet jobber heller ikke med ungdom med funksjonshemming; det er ungdom med sosial problematikk teamet jobber med.

> NAV-kontoret samarbeider med mange instanser omkring ungdommene. De fleste instanser har deltatt i arbeidet lenge ifølge våre informanter. Det samarbeides hovedsakelig gjennom enkeltsaker. Som mest sentrale instanser oppgis lokale bedrifter, videregående skole, tiltaksleverandører, NAV, helsesøster og lærerne. Det avhenger av den enkelte ungdom hvilke instanser som trekkes inn. I tillegg deltar følgende instanser i samarbeidet: OT, barnevern,

psykiatri, rus, Notoddenmodellen/ Brobyggerprosjektet[8], Kilden, helsestasjon for ungdom, kommunen, PPT og Kraftprosjektet[9].

Gjennom prosjektet ble det opprettet en egen OPS-klasse på videregående skole. Tanken var at elevene skulle delta i OPS en periode for så å starte i ordinært utdanningsløp igjen. Klasserommet var fysisk lagt inne i Hydro næringspark. Gjennom en slik organisering ønsket man blant annet å motvirke stigmatisering, men også å være nært opp til arbeidsplassene. Informantene forteller at det likevel var vanskelig å unngå stigma. Elevene som deltok i prosjektet hadde undervisning en dag i uka (hver tirsdag) og var ellers ute i ulike praksis eller annet de øvrige dagene. Dette ble justert i tråd med den enkeltes evne og behov. Eksempelvis var noen bare en dag ute i praksis, 3 dager hjemme og en dag på skolen.

OPS-prosjektet hadde fra 2009 til og med 2012 49 deltakere, hvorav 30 var menn og 19 kvinner. De fleste av deltakerne var rundt 18 år ved oppstart, og ingen av deltakerne var under 16 år. 21 av deltakerne var 16-18 år og 24 av deltakerne var 18-21 år.

Prosjektmedarbeiderne arbeidet tett på elevene som slet på skolen eller som hadde «falt ut». Prosjektmedarbeiderne var svært tilgjengelige. De kunne ringes/kontaktes opp både kvelder og helger, og ungdommene ringte gjerne selv også. Prosjektmedarbeiderne hentet ungdommen hjemme om de ikke kom. De passet på dem, sørget for at de fikk mat. Prosjektmedarbeiderne framstod voksne omsorgspersoner som ungdommene kunne prate med om det de hadde behov for.

Omtrent 3 av 4 deltakere i Notodden ble utskrevet fra prosjektet på grunn av overgang til aktivitet som arbeid eller skole. Et flertall av ungdommene (25) var i skolegang på full- eller deltid, eller i ordinært arbeid etter prosjektslutt. 11 av 49 deltakere var på NAV-tiltak etter endt prosjekt deltakelse. Prosjektmedarbeiderne vurderer dette selv som gode resultater. Flere ungdommer er tilbakeført til ordinært løp. Prosjektleder forteller at de har klart å være så støttende at elever med psykiske vansker har klart å være i ordinære skoleløp.

Forhold av spesiell interesse for evalueringen

Prosjektet i Notodden skiller seg fra alle andre som inngår i evalueringen ved å være bygget rundt etableringen av «en spesialklasse» for ungdom som sliter i videregående skole med egen felles skoledag i egne lokaler for disse unge en dag i uka ledet av lærere ved skolen. Dette i kombinasjon med arbeidspraksis, arbeidstrening eller skolegang og tett oppfølging fra de prosjektansatte og andre i bedrift eller tiltak. Av de involverte utviklingsprosjektene ligner dette prosjektet mest prosjektet i Valdres ved at arenaen er den videregående skolen, men i Valdres har man ikke etablert en spesialklasse selv om man også der har gruppebaserte tiltak. Prosjektet i Valdres har en litt mer universell tilnærming enn prosjektet i Notodden.

3.8 Re – ”16-23”

Prosjektet i Re ble startet i 2006 og fikk midler til videreføring fra Arbeids- og velferdsdirektoratet fra 2010. Våren 2012 var det ansatt en mestringsentreprenør i 50 % fast stilling, og en mestrings-entreprenør i 50 % prosjektstilling. Prosjektet disponerer et eget hus. Prosjektet er våren 2013 50 % prosjekt og 50 % ordinær drift. Den første halve stillingen ble fast i 2010. Fra 1.1.2013 ble også den andre gjort fast. Prosjektet defineres nå som et tiltak, dvs i ordinær drift, og ligger rett under

[8] Brobyggerprosjektet er et forsøk på å koble sammen alle instanser som jobber med de som sliter, deriblant ungdom. Her er barnevern, sykehus, rustjenester, NAV, skole, BUP, NOPRO, næringslivet og brukere med. Prosjektet har en styringsgruppe og en arbeidsgruppe. Det arrangeres seminarer/konferanser der aktører treffes og blir kjent med hverandre.

[9] Et prosjekt innafor psykisk helse: oppsøkende ute i byen på dagtid.

virksomhetsleder (prosjektleder) for barn og unge, som har ansvar for barnevernet og helsetjenester til barn og unge.

Prosjektet har hatt en styringsgruppe som har bestått av rektor på ungdomsskolen, rektor på videregående skole, leder av Bufetat, prosjektleder, leder av barnevern, virksomhetsleder barn og unge, samt leder av NAV-kontoret. Prosjektet har også hatt en arbeidsgruppe som har bestått av leder for NAV-kontoret, rektor ved videregående skole, barnevernleder, virksomhetsleder barn og unge, og Bufetat. Det er fortsatt en styringsgruppe på papiret i 2013 hvor NAV er med, men den har ikke vært aktiv i 2012, mye på grunn av omorganisering i kommunen.

I prosjektets rapportering til AFI beskrives formålet som å sikre overgangen fra ungdomsskole til videregående, sikre tiltak ut over 18 år for barnevernsungdom, sikre samarbeid mellom de ulike hjelpeapparatene både kommunalt, statlig og fylkeskommunalt, sikre kompetansen på kommunikasjon mellom hjelpeapparat og ungdom, sikre oppfølging i egen bolig, sikre samarbeid med fosterforeldre, kartlegge målgruppen, og heve kompetansen til de ansatte.

NAV i Re ble etablert i 2009 med både statlig og en kommunal del. Med litt under 20 ansatte er NAV-kontoret er mellomstort kontor. Kontoret er organisert i to deler; et brukersenterteam og et oppfølgingsteam. I det siste er både stat og kommune representert. Det er ikke etablert et ungdomsteam.

Foruten den tverrfaglige styrings- og arbeidsgruppen i prosjektet, har prosjektmedarbeiderne faste møter med ungdomsskolens rådgivere og sosiallærere hver vår for å kartlegge risikoungdom. Prosjektet har også faste møter med NAV og oppfølgingstjenesten. Det samhandles rundt enkeltindivider blant annet gjennom ansvarsgruppemøter som av prosjektmedarbeiderne beskrives som helt nødvendige for arbeidet, og som stedet hvor man får gjennomslag for ideer og får til en samlet tjeneste for den enkelte. Informantene legger vekt på at uformelt samarbeid på tvers som det viktigste kriteriet for å lykkes.

Ungdom som blir rekruttert til prosjektet befinner seg i aldersgruppa 16-23 år. Prosjektet har i løpet av 2009-2012 hatt totalt 67 deltakere, hvorav 21 var kvinner og 45 menn. 3 av deltakerne har vært innvandrerbakgrunn. 47 av ungdommene var i aldersgruppen 16-19 år. Resten var eldre. I 2008 var ikke rus og psykiatri i målgruppa. I 2013 tenker man mer helhetlig der også rus og psykiatri er en del av bildet. 26 av deltakerne fikk fremdeles oppfølging ved inngangen til 2013. Ut over disse hadde 11 ungdommer fått oppfølging i mer enn 2 år. 28 ungdommer hadde fått oppfølging kortere enn et år, 22 av disse mindre enn et halvt år. 12 ungdommer har avsluttet deltakelse selv, og noen få er henvist til oppfølging fra annen instans. Blant de som har avsluttet prosjektet er vanligste status fulltid eller deltids skole (videregående), eller ordinært arbeid. Noen er på Nav-tiltak, noen er helt ledige, og for noen vet man ikke status etter prosjektdeltakelse

Informantene trekker frem losfunksjonen som det største virkemidlet; prosjektmedarbeiderne loser ungdommen gjennom ulike tiltak og virkemidler. Mestringsentreprenørene er tilgjengelig hele døgnet på telefon og de ringer og snakker med ungdommen når ungdommen har behov for hjelp eller støtte. De hjelper dem med å skrive søknader, finne løsninger i forhold til skolegang og å finne ut av rettigheter og sette ungdom i kontakt med rett instans. Mange av ungdommene har daglig kontakt med mestringsentreprenørene.

Man erfarer gjennom prosjektet å gi et tilbud til ungdom man tidligere ikke nådde. Færre dropper ifølge våre informanter ut av skolen, noen kommer tilbake til utdanningsløp og flere har fått kompetansebevis. Informanter erfarer at prosjektet har gitt en bedre oversikt over hvem som trenger oppfølging og hvilken oppfølging de trenger. De ser at det fortsatt er ungdom som sliter, og det er fortsatt unge som trenger hjelp, men hjelpen oppleves nå som bedre enn før.

Forhold av spesiell interesse for evalueringen

Prosjektet i Re er det eneste av utviklingsprosjektene som er formet som et ambulerende team som følge opp ungdom parallelt med skole, arbeidspraksis eller andre tiltak. Prosjektet bygger klart på en losmodell. 16-23 ligger utenfor NAV-kontoret og er et tiltak NAV-kontoret kan henvise ungdommer til. Av de utviklingsprosjektene som inngår i evalueringen er nok Re prosjektet der NAV-kontoret har en mest distansert rolle.

3.9 Solør – "Ungdomssatsingen i Solør 16-25"

Ungdomssatsingen i Solør foregikk i kommunene Åsnes, Grue og Våler. Prosjektet ble startet i 2009 og avsluttet sommeren 2011. Prosjektet har hatt som mål å samordne tjenestetilbudet og skape et felles verdigrunnlag på tvers av kommunene. Prosjektkoordinator har vært tilsatt ved NAV Åsnes og det har vært frikjøp av medarbeidere i 30 % stilling ved alle tre kontorene. I tillegg har en representant for den videregående skolen i Solør hatt 10 % stilling i prosjektet.

Prosjektet har hatt en styringsgruppe bestående av ledere ved de tre kontorene og fylkeskoordinator for arbeid og psykisk helse ved NAV Hedmark. I tillegg har prosjektet hatt en bredt sammensatt referansegruppe, samt en egen referansegruppe bestående av ungdom i prosjektets målgruppe. Prosjektet har vært forankret i NAV-kontorene og disse var også motoren i tiltakene. Det kan se ut som om satsingen har vært svakere forankret i kommunens ledelse for øvrig.

NAV Våler og NAV Åsnes ble begge etablert rundt oppstartsfasen i prosjektet (Vi har ikke fått informasjon om NAV Grue). Det er ca 10 ansatte i NAV Våler og ca 16 ansatte i NAV Åsnes. I begge kontorene er den statlige og kommune delen av NAV integrert og begge kontorene er organisert i to deler; mottak og oppfølging. Det er ikke etablert ungdomsteam. Tidligere var det sosialtjenesten som jobbet med ungdom. I prosjektperioden har mye av oppfølgingen av ungdommene blitt fordelt på prosjektmedarbeiderne som er frikjøpt til dette gjennom prosjektet. Ved NAV Åsnes har man i 2013 en egen veileder med ansvar for ungdom, samt to mentorstillinger som blant annet følger ungdommene tett opp og skriver sosialhjelpsvedtak (prosjektbasis). Disse tre har ansvaret for alle ungdommene under 25 år (alle ytelser), bortsett fra "rusungdom" som følges opp av en egen ruskonsulent. I praksis framstår dette dermed som et slags ungdomsteam.

NAV-kontoret samarbeider mye med oppfølgingstjenesten, arbeidsgivere og med videregående skole. Man samarbeider gjennom møtevirksomhet og over telefon. OT-veileder så i prosjektperioden prosjektleder daglig og de møttes hver uke i samarbeidsmøter for å gå gjennom ungdom som trenger oppfølging. Ungdommene står på sakslista helt til de har gitt dem et tilbud.

Et viktig redskap har vært etablerte nettverksgrupper i hver kommune. I alle tre NAV-kontor bestod nettverksgruppene av representanter fra NAV, Solør videregående skole og Oppfølgingstjenesten. Ved slutten av prosjektperioden valgte ett kontor å invitere representanter fra barnevernstjenesten og PPT som faste medlemmer, et annet kontor valgte å innlemme PPT. Nettverksmøtene har først og fremst hatt fokus på utdanning, arbeid og aktivitet. Nettverksgruppene har hatt møte ukentlig eller hver 14.dag. Nettverksmøtene praktiseres fremdeles i 2013 på ukentlig basis. Barnevernstjenesten og PPT er ikke med på regelmessig basis i dette foraet lenger, de kontaktes ved behov. Politiet og SLT pekes på som viktige samarbeidsparter om ungdom i området i 2013.

Ungdom som deltok i prosjektet var i aldersgruppa 16-25 år. Totalt har ca. 130 ungdommer har vært med gjennom prosjektperioden (prosjektet har ikke nøyaktig oversikt). Ungdommene har enten falt ut av skolen eller stått i fare for å falle ut. To typer frafall beskrives: a) de som avslutter opplæring det første året. Dette er ifølge våre informanter gjerne de ungdommene som finner ut at de har valgt feil fag, b) de ungdommene som ikke får lærlingplass.

Oppfølgingen av ungdommen ivaretas gjennom prosjektmedarbeiderne i NAV-kontorene, OT og videregående skole. Denne oppfølginga ble omtalt som veiledning og oppfølging. I 2013 forteller våre informanter at mentorene i stor grad fungerer som loser for ungdommene. I prosjektet har man benyttet følgende virkemidler overfor ungdommene: skole og arbeidsforberedende kurs (SAK), grønn linje (i samarbeid med Folkehelsa), arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS) for ungdom (6 plasser), arbeid med bistand (AB) for ungdom, Åsnes opplæringssenter (kartlegge grunnskoleopplæring), opplæringsdager for dagpengemottakere og mentorstilling (forlengelse av prosjektet).

Det foreligger ikke oversikt over hva slags tilbud ungdommene har fått i løpet av prosjektperioden og hvilke resultater det har medført. Informantene i Solør erfarer for øvrig at man har lykkes i å etablere og formalisere samarbeid mellom NAV, Oppfølgingstjenesten og videregående skole. De erfarer at prosjektet har gitt en god oversikt over ungdom som har behov for hjelp.

Forhold av spesiell interesse for evalueringen

Prosjektet i Solør var som flere andre et samarbeidsprosjekt mellom flere kommuner/NAV-kontor. Prosjektet ble avsluttet tidlig i AFIs evalueringsperiode som prosjektet i Drammen, men hadde en svakere overordnet forankring enn prosjektet i Drammen. Som i Molde kjennetegnes dette prosjektet av et tett samarbeid mellom NAV og OT (samlokalisering). Også i Solør ble det etablert samarbeidsfora i løpet av prosjektperioden (nettverksmøter) som er videreført etter prosjektslutt. Vi har inntrykk av at prosjektsamarbeidet særlig har vært godt med to av de involverte NAV-kontorene, og noe mindre omfattende med det tredje kontoret.

3.10 Sund – "Ungdomskontoret"

Prosjektet i Sund har materialisert seg i form av et Ungdomskontor plassert tett på, men utenfor NAV-kontoret i kommunen. Ungdomskontoret ble startet høsten 2010 og prosjektperioden ble avsluttet ved utgangen av 2012. Prosjektet fikk imidlertid nye midler også for året 2013 (som nå er "strekt" til mars 2014. Ungdomskontoret er altså fortsatt virksomt etter prosjektavslutning, men stillingen som NAV-veileder (prosjektmedarbeider) i ungdomskontoret var vakant (januar-september 2013) noe som i denne perioden medførte at ungdomskontoret mistet tilgangen til NAVs virkemidler.

Prosjektleder (nå leder av ungdomskontoret) og prosjektmedarbeider (NAV-veileder) har i prosjektperioden jobbet i dette kontoret til daglig. Kontoret er åpent for ungdommer i kommunen hver ukedag. På ettermiddagstid veksler følgende representanter på å holde ungdomskontoret åpent: rådgiver fra ungdomsskole, rådgiver fra videregående skole, helsesøster, kulturetaten, barnevern og representant for psykiatrien, i tillegg til prosjektleder og prosjektmedarbeider (NAV).

Prosjektet har en styringsgruppe bestående av kommunalsjef, NAV-leder, enhetsleder for hjelpe-tjenestene, enhetsleder for helsetjenestene, leder av barnevern, leder av kultur, idrett og fritid, avdelingsleder for videregående skole, prosjektleder i Ungdomskontoret og prosjektmedarbeider. Kommunalsjef har ledet styringsgruppen som har hatt 6 møter i året.

De overordnede målsettingene med prosjektet er blant annet å minske frafall fra videregående opplæring og å få til bedre og mer koordinert samarbeid mellom de ulike tjenestene som har ansvar for målgruppen. Kontoret er åpent for alle og kan gi råd og veiledning til alle ungdommer som trenger det. I tillegg har man jobbet spesielt med en gruppe ungdommer som er valgt ut av ungdomsskolen. Man har også hatt en egen jentegruppe på videregående skole. Ut over dette driver prosjektet utstrakt individuell oppfølging av ungdommer som har utfordringer knyttet til skole eller arbeid.

NAV-kontoret i Sund ble etablert i 2009. NAV-kontoret hadde i 2011 14 ansatte som er fordelt på mottak og oppfølgerteam. Leder er kommunalt ansatt og leder for både statlig og kommunal del av NAV. Ansvaret for utsatt ungdom er delvis lagt til en person, og delvis spredt på andre veiledere

(Prosjektet har i spørreundersøkelse oppgitt at ansvaret for utsatt ungdom delvis er lagt til et ungdomsteam og delvis spredt på andre veiledere utenfor ungdomsteamet). Totalt 4 ansatte jobbet med utsatt ungdom i 2011, og 7 i 2012.

Flere av de involverte instansene treffes gjennom prosjektets styringsgruppe. Gjennom det daglige arbeidet i ungdomskontoret har NAV, prosjektet, barnevern, helsestasjon/helsesøster, psykiatri, kulturkonsulent og rådgiver på videregående og på ungdomsskole et felles treffpunkt. Oppfølgingstjenesten er i liten grad involvert i Sund kommune. Prosjektmedarbeiderne forteller at de erfarer OT-kontaktene har liten kapasitet til å bidra. Imidlertid har samarbeidet blitt mer strukturert gjennom faste møter mellom NAV og OT hver måned.

Primærmålgruppa er ungdom i alderen 15-24 år som står i fare for å utvikle rusmiddel eller atferdsproblemer, med særlig fokus på unge i overgangen fra ungdomsskole til videregående opplæring, og ut i arbeid. Prosjektet i Sund hadde fra 2010-2012 57 deltakere (25 startet i 2010, 16 i 2011 og 16 i 2012). 35 var menn og 22 var kvinner. 7 hadde innvandrerbakgrunn. Gjennom ungdomskontoret gis tett individuell oppfølging. Kontoret tilbyr i praksis også losfunksjon og opplever selv at de jobber utadrettet og oppsøkende i forhold til ungdommen. 16 personer fikk oppfølging i under ett år, mens 17 personer har hatt oppfølging i over ett år og 24 av deltakerne hadde fremdeles oppfølging ved inngangen til 2013.

Prosjektets aktører erfarer at det er mindre frafall fra videregående nå enn tidligere, men vi har ikke klart å dokumentere dette gjennom statistikk. Gjennom ungdomskontoret opplever representantene for de ulike instansene å ha blitt bedre kjent med hverandre, fått mer kunnskap om hverandre og hvordan de andre arbeider. De opplever at de samarbeider bedre. 24 av ungdommene som har fått bistand, fikk det fremdeles ved inngangen til 2013. Av de som ikke lenger fikk bistand, var 17 jobb eller i skole eller annen aktivitet, 14 var henvist til oppfølging fra annen instans, og 2 hadde avsluttet bistanden fra prosjektet selv.

Den viktigste endringen slik det oppleves fra prosjektet er at den økonomiske bistanden fra Arbeids- og velferdsdirektoratet ble avsluttet ved utgangen av 2012 og at prosjektperioden dermed egentlig er over. Etter at prosjektet var avsluttet fikk man ny NAV-leder og ny rådmann samtidig som NAV-veileder som hadde vært involvert i prosjektet gikk ut i permisjon. Stillingen som prosjektmedarbeider og NAV-representant inn i ungdomskontoret ble vakant. Dermed mistet Ungdomskontoret tilgangen til NAVs virkemidler, og måtte starte på nytt med å ringe til NAV når stønader skulle undersøkes.

Samtidig er det kommet en ny boligkoordinator finansiert gjennom nye prosjektmidler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet gitt gjennom fylkesmannen. Denne boligkoordinatoren er blitt knyttet til prosjektet, og ved å gi vedkommende en 20% stilling på NAV-kontoret har ungdomskontoret igjen fått tilgang til NAVs virkemidler. Etter at boligkoordinatoren har kommet til har ungdomskontoret fått en noe tyngre målgruppe med blant annet tung psykiatri og rusvansker, og der mange av disse bor for seg selv. Det er også opprettet en egen jentegruppe (åpen for alle) for jenter i 9. og 10. klasse.

Forhold av spesiell interesse for evalueringen

Prosjektet i Sund hadde lenge en helt annen utforming enn de øvrige utviklingsprosjektene gjennom etableringen av et ungdomskontor i samarbeid med andre involverte instanser, og med åpningstid ut over vanlig arbeidstid. I 2013 er det kommet lignende tiltak i flere andre prosjekter (Drammen og Trondheim). Ungdomskontoret framstår som en trygg og god arena å møte både utsatt ungdom og deres familier på, men uten å ha NAV-kontoret med som aktiv aktør og samarbeidspart har man erfart å miste mye av fordelen og mulighetene. Noe av det interessante ved denne modellen ligger både i at de involverte instansene samarbeider i ett og det samme tiltaket og slik både blir kjent med hverandre og yter bistand til ungdommer fra ett og det samme lokalet som ligger utenfor NAV-kontoret.

3.11 Telemark – "Talenter for framtida"

Prosjektet i Telemark foregår i Grenlandsområdet. Området består av de fire kommunene Bamble, Porsgrunn, Siljan og Skien. I tillegg er også Kragerø og Drangedal inkludert i satsingen. Prosjektet i Telemark har fått navnet "Talenter for framtida". Satsingen er forankret på fylkesnivå og er delt inn i to hovedsatsinger:

- et kortsiktig løp med fokus på ungdom 16-25 år i regi av NAV-fylke, og
- et langsiktig løp med et forebyggende perspektiv med fokus på barn og oppvekst fra fødsel til 25 års alder. Denne delen ledes av Fylkesmannen.

Det kortsiktige løpet startet i 2009 og ble avsluttet sommeren 2012. Det langsiktige løpet ble startet i 2010 og pågår i 2013 fremdeles. Til å begynne med var det en felles styringsgruppe for disse to satsingene. For å sikre en bedre forankring i Grenlandskommunene ble det etablert en egen styringsgruppe for den langsiktige satsingen våren 2011. I tillegg er det nedsatt et mindre arbeidsutvalg for det langsiktige prosjektet. Det er også en intern referansegruppe bestående av ulike avdelinger hos fylkesmannen.

Styringsgruppen for det kortsiktige løpet har vært samlet ca. hver 4. mnd. Prosjektets kortsiktige løp har også hatt en arbeidsgruppe helt siden oppstart i 2009, men med mye utskiftinger av medlemmer. Etter prosjektavslutning i 2012 er både styringsgruppa og arbeidsgruppa for det kortsiktige løpet lagt ned.

Hovedmål i det langsiktige løpet har vært at kommunene i Grenland gjennom felles satsing på forebyggende arbeid, tidlig intervensjon og økt samarbeid, skal bidra til at flere blir kvalifisert for arbeidslivet. Det er i 2012 vedtatt 5 satsingsområder: Foreldresamarbeid, Gode overganger, Tidlig innsats, Tverrfaglig samarbeid, og Færre på passive ytelser. 2 av disse er det blitt arbeidet med i løpet av 2012, henholdsvis foreldresamarbeid og overganger. I samtlige kommuner som inngår i prosjektet er det nedsatt tverrfaglige arbeidsgrupper på hvert av disse to temaene. Kommunene Drangedal og Siljan har slått sammen sitt arbeid og har felles grupper. Totalt er det etablert 10 slike arbeidsgrupper.

Det kortsiktige løpet har hatt som formål å utvikle tiltak for å hjelpe ungdom utenfor skole og arbeid tilbake til skole eller ut i jobb. Formålet har også vært å utvikle systemer for å hindre frafall i skolen, samt å omorganisere NAV lokal for å bli bedre i stand til å mestre ungdomsutfordringen.

Hver av kommunene som inngår i satsingen i Telemark har egne NAV-kontor (totalt 6) som er ulikt organisert og med egne NAV-ledere. Ifølge våre informanter hadde NAV-kontorene fram til 2011/2012 hovedsakelig jobbet med ungdom på samme måte som andre målgrupper i NAV-kontorene, det vil si etter datofordeling. Det ble opprettet et eget Ungteam for Grenlandskommunene samlet lokalisert ved NAV Skien. Ungteamet representerte både en samarbeidsform internt i NAV, og et samarbeid med eksterne aktører. I Ungteamet satt veiledere fra NAV-kontorene i Grenlandsregionen. I tillegg deltok oppfølgingstjenesten, samt en Los i Skien (BLDs Losprosjekt som evalueres av NOVA), og prosjektleder for Ny GIV. Dette teamet ble nedlagt i 2012, men ungteam-modellen er i ettertid implementert i de enkelte NAV-kontorene i området.

Foruten den tverrfaglige sammensetningen av styrings- og referansegrupper, var et sentralt grep i det kortsiktige løpet etableringen av et eget henvisningsteam der mange av de involverte aktørene møttes regelmessig for samordning og samarbeid i forhold til konkrete saker. Henvisningsteamet ble samlet til møter hver 14 dag. I teamet satt barnevern, PPT, BUP, DPS, helsesøster, forebyggende rustjeneste, ruskonsulenter, NAV, Voks (tiltaksarrangør) og rådgiver fra skole. Det er etablert henvisningsteam både i Porsgrunn, Bamble og Kragerø. Utforminga varierer litt fra kommune til kommune.

I den kortsiktige delen av satsingen deler man målgruppen inn i tre ulike behovsnivå. *Behov 3* er de som trenger mye bistand og oppfølging. *Behov 2* er de som trenger tiltak og oppfølging for å komme videre. *Behov 1* er de som oppfattes som "nær" jobb/skole og som trenger motivasjon for å komme dit. Det finnes flere tiltak for utsatt ungdom under satsingen Talenter for framtida, blant annet følgende:

- Ung framtid er et AMO-kurs der ungdom først avklares, deretter går videre på et fireukers kurs med fokus på motivasjon og jobbsøking etterfulgt av arbeidspraksis i 4 mnd med oppfølging.
- Teorienheten er et tilbud om å gå på skole en dag i uka i kombinasjon med annen aktivitet eller tiltak gjennom for eksempel NAV.
- «Jobb nå» er et tiltak til ungdom med store bistandsbehov.
- Praksisbedrift med mentor tilbyr strukturert oppfølging av folk som er i praksis. En ansatt i bedriften lønnes som mentor og får oppfølging av prosjektleder.
- Fra talent til fagarbeider er et tiltak der man har gitt alternativ til VG3 med krav om opplæring i bedrift og dermed et utvidet samarbeid mellom bedrift og skole.
- Allservice er et tiltak i regi av kommunen. Her kan ungdom få utføre ulikt arbeid som ellers ikke ville bli gjort av andre, eksempelvis gressklipping i barnehager. Ungdom kan også få arbeidsoppgaver innenfor Helse og Velferd, det vil si pleie, stell, omsorgsaktiviteter og renhold i andres hjem.
- Talentfabrikken – et kurs med fire ukers varighet bygd etter AI-metoden.

Man har etter vår erfaring ingen samlet oversikt over antall deltakere i disse tiltakene. NAV-kontorene har arbeidet med ungdommene på ulike måter, men våre informanter peker på at det har samtidig har skjedd mye i NAV-kontorene: Det er blant annet laget rutiner på innkallinger og innhold i samtaler. Man erfarer at bevisstheten om ungdomsgruppa er økt. Man har fått mer kunnskap om videregående opplæring og hvilke rettigheter som gjelder. Noen av informantene oppgir å ha endret litt innstilling underveis. Mens man før tenkte mer i retning av arbeid også for ungdom, tenker man nå mer i retning av skole – det å få ungdommene tilbake dit. Flere av tiltakene man har utviklet nå knyttes også til skolen.

Det foreligger statistikk fra tiltaket Allservice. Her har 40 ungdommer fått bistand i løpet av 2011 og 2012. For deltakere i tiltaket Allservice ser vi at deltakerne før oppstart enten fikk sosialhjelp, AAP eller ingen ytelse. Under prosjektdeltakelse får mange individustønad, men relativt mange også AAP. Blant de 21 ungdommene som hadde avsluttet dette tiltaket hadde 13 ingen ytelse.

Det kortsiktige løpet er nå avsluttet, men noen av de som arbeida i prosjektet fikk forlenga sine stillinger (praksisbedrift med mentor og henvisningsteam). De skal i perioden framover jobbe opp denne strukturen på de andre kontorene i fylket.

Ungteama er lagt inn i linja/drift i de enkelte NAV-kontora i Telemark. Det har vært gitt oppdrag fra fylkesdirektøren om å etablere satsing mot ungdom i NAV-kontora. De store kontora har siden sist etablert egne team (Skien, Porsgrunn, Kragerø, Bamble, Notodden og Nome). I mindre kontorer er det nå egne kontaktpersoner for ungdomsarbeid.

Det er etablert et ungdomsnettverk (før jul 2012) der alle kommunene er representert. En person fra hvert NAV-kontor møter til et felles møte en gang i måneden. Tanken at disse personene da skal ta med seg ting tilbake til sine kontor.

I det langsiktige løpet er det siden forrige rapportering skjedd en klar utvikling gjennom etableringen av arbeidsgrupper i alle involverte kommuner.

Forhold av spesiell interesse for evalueringen

Prosjektet i Telemark skiller seg klart fra alle de andre ved at selve prosjektet var forankret i NAV på fylkesnivå, involverer arbeid med utsatt ungdom i Grenlandsregionen (6 kommuner), gjennom todelingen i et langsiktig (ledet av fylkeskommunen) og et kortsiktig prosjekt (ledet av NAV-fylke), og gjennom størrelsen på det hele. I satsingen i Telemark inngår det mange delprosjekter som hver for seg er på størrelse med de andre utviklingsprosjektene som inngår i evalueringen. Evaluator har følgelig et mer overordnet og mindre detaljert av aktivitetene og innholdet i de ulike tiltakene. Prosjektet gir imidlertid et innblikk i hvordan det kan arbeides med utsatt ungdom nettopp fra fylkesnivå, og også om utfordringer knyttet til samarbeid mellom involverte instanser generelt og ikke minst mellom organisasjonskulturer som NAV-systemets mer instruksjonsbaserte tilnærming og fylkesmannens mer dialogbaserte tilnærming.

3.12 Trondheim – "Aktiv start" og «Jobbhuset»

Prosjektet i Trondheim ble startet i 2010. Prosjektet fikk navnet Aktiv start. Prosjektet ble avsluttet i 2012. Prosjektets målsetting har vært at gruppa av marginalisert ungdom skal få en annen start i retning av arbeid, aktivitet og skole, slik at de kan bli selvhjulpne. Prosjektet har hatt en styringsgruppe der lederne fra kommunens 4 NAV kontor har deltatt. De to prosjektansatte kom fra Arbeid & Kompetanse (kommunen) og Stavne gård (kommunal tiltaksarrangør, som også har statlige tiltak).

NAV i Trondheim følger en minimumsløsning der mye av de kommunale tjenestene fremdeles ligger hos kommunen (Helse og velferd). NAV-kontorene er ulikt organisert. NAV-kontorene har en felles leder. I NAV Østbyen har man etablert et eget ungdomsteam som tar seg av alle brukere under 30 år.

Aktiv start var et byomfattende tiltak med fortløpende inntak. Alle potensielle kandidater ble intervjuet og vurdert i forhold til alle tilbud. Flere fant seg praksisplass selv. Det ble lagt opp til individuelle løp og trekantsamtaler med veilederne i NAV ved avslutning. Man benyttet hele tiltaksspekteret i NAV, men hadde i tillegg utviklet en egen 5-ukers "jobbklubb" som utgjorde kjernen i Aktiv start slik vi forstår det. Innsøking skjedde via NAV fra hver enkelt veileder. Noen brukere i Aktiv Start fikk kontakt via DPS, lege, OT, aksjonsteam, offentlig servicekontor. Disse instansene søkte inn til NAV. Deltakerne i prosjektet måtte ha en ytelse som lå under NAV (AAP, KVP, individstønad). De hadde ingen innsøkingsrett. Ved at prosjektet ble eid og driftet av NAV, hadde man lett tilgang på alle NAVs virkemidler.

De ungdommene som gjennomførte kurset erfarte man at oppnådde økt refleksjonsevne, bedret evne til å se seg selv, egne muligheter og å ta ansvar. Man har også sett at ungdommen får nettverk gjennom gruppemetodikken. Mange har vært isolerte tidligere. Flere har funnet bolig. Prosjektet hjelper til ved å gi referanser, hjelp til flytting, noe som var vanskelig for mange tidligere. Man har fått tak i praksisplasser med trening/opplæring i ordinært arbeidsliv gjennom kartlegging av interesser, noe som har vært vanskelig for ungdommene å skaffe seg selv.

I løpet av siste året er det blitt etablert et fast tiltak i NAV knyttet til NAV Midtbyen og NAV Østbyen. Disse to kontorene samarbeider med 4 tiltaksarrangører gjennom «jobbhuset» med 70-80 plasser forbeholdt våre deltakere, og med 7-8 ansatte. Nå skal unge 18-25 som får sosialhjelp sendes fra mottak til jobbhuset. Mottaket skal ikke vurdere dem. All saksbehandling for disse foregår på jobbhuset fra dag 1. Her arbeides det også med unge på KVP; veiledere som arbeider med KVP kommer i likhet med LOS-stillinger, tiltaksarrangører og OT til jobbhuset for å treffe ungdommene der. Det betyr at både handlingsplaner og AEV utarbeides på jobbhuset for disse unge. Det er satt ned en styringsgruppe med deltakelse fra de to kontorene og fra rådmannens fagstab.

Mange ulike instanser har vært involvert i satsingen i Trondheim. "NAV Aktiv start" var et samarbeid mellom NAV og Trondheim kommune, HUSK Midt Norge, helsetjenestene i Trondheim kommune, Lademoen frivillighetssentral, barnevernet og Sør-Trøndelag fylkeskommune. Det er i tillegg blitt samarbeidet med offentlige servicekontor i byen der enheter som Barn- og familie, Helse- og velferd, NAV og rådgiver i den videregående skolen holder til. Oppfølgingstjenesten har tidligere blitt beskrevet som veldig skoleorientert og traff derfor ifølge våre informanter ikke målgruppa for Aktiv start, nemlig de som har gitt opp skolen og var "redde for" undervisning. I 2013 kommer OT til «Jobbhuset» for å treffe de unge. Gjennom jobbhuset samarbeider man også tett med flere tiltaksarrangører, men erfarer samtidig at det er lite samarbeid med BUP, barnevern og også i noen grad med politiet.

Prosjektet har hatt totalt 202 deltakere i 2010, 2011 og 2012. 103 var menn, mens 44 var kvinner. Totalt hadde 13 av deltakerne innvandrerbakgrunn. De fleste av deltakerne i Trondheim har vært 18-24 år når de begynte i prosjektet. Omtrent halvparten av deltakerne gikk på sosialhjelp før oppstart i prosjektet. Omtrent en av 4 fikk arbeidsavklaringspenger, og omtrent en av syv hadde ingen ytelse før oppstart. Omtrent en av fire avsluttet prosjektdeltakelse på grunn av overgang til aktivitet i form av jobb eller skole eller lignende. Noen avslutter fordi de henvises til oppfølging fra annen instans, og noen avsluttet selv. For omtrent halvparten av deltakerne i Trondheim var hovedstatus etter prosjektdeltakelse deltakelse i NAV-tiltak. Vi ser av figuren under at en del ungdommer gikk på skole, og en del var på institusjon. Noen kom også i arbeid, men ikke så mange.

Det har vært en økt satsing på målgruppa etter prosjektslutt. Lokalt erfarer man at målgruppa er tydeligere definert til alderen 18-25 år og som går på sosialhjelp. Mottak og saksbehandling for ungdommene er flyttet til «Jobbhuset» og altså ut av NAV-kontoret. «De får ikke levere søknad sosialhjelp på lokalkontoret. Dermed er vi inkorporert i NAV-systemet, vi er saksbehandlere fra dag 1.»

Forhold av spesiell interesse for evalueringen

I Trondheim valgte man ved prosjektslutt å legge om modellen fra å kjøre et femukers «motivasjons-kurs» med individuell oppfølging til å etablere et eget Jobbhus utenfor NAV-kontoret der all saksbehandling med unge sosialhjelpsmottakere foregår, og der kurs (nå kortere enn før) kjøres ovenfor ungdommene og ulike samarbeidspartnere møter opp for å treffe ungdommene. Denne modellen har noe felles med ungdomskontoret i Sund og Drammen, men har i større grad enn disse eksportert saksbehandlingen av de unge. I praksis kan det se ut som om man har etablert et eget NAV-UNG-kontor.

3.13 Tromsø – "Ungdomsprosjektet i NAV" og "Ung og inkludert"

Ungdomssatsingen i Tromsø består av to prosjekter med hver sin forankring:

- Ungdomsprosjektet i NAV ("Utvikling av tiltak rettet mot ungdom") startet høsten 2011 og har fokus på hvordan det interne arbeidet med ungdom organiseres på NAV-kontoret (ungdomsteamet) og hvordan NAV samarbeider med eksterne aktører i arbeidet med utsatt ungdom. En viktig målsetting for prosjektet er å halvere andelen unge sosialhjelpsmottakere i løpet av 2012 og at ungdommene får *en* dør inn til NAV. Målet er videre å sikre tett individuell oppfølging, noe som søkes løst gjennom egen los, gjennom bruk av tilretteleggingsgarantien og gjennom samarbeid mellom ungdomsteamet og KVP-teamet. Målgruppa er alle i aldersgruppen 16-24 år som registrerer seg som arbeidssøker eller som søker om økonomisk stønad eller om arbeidsavklaringspenger på NAV Tromsø. I 2012 fikk i gjennomsnitt 620 ungdommer bistand fra NAV-kontoret pr måned. Av disse anslås omtrent 500 til å være «utsatte». Prosjektet i NAV har en styringsgruppe som består av leder for NAV Tromsø, avdelingsleder, prosjektkoordinator og 2 rådgivere fra mottak og oppfølgingsavdeling. Styringsgruppa har hatt møter etter behov. Det har ikke vært noen arbeidsgruppe.

- Prosjektet Ung og inkludert startet i 2010, ble avslutta ved utgangen av 2012, og var forankret i kommunen under Enhet for forebyggende helsetjenester. Følgende prosjektmål var ifølge prosjektets sluttrapport fokusert i prosjektet: Prøve ut foreldreveiledning til ungdomsforeldre, Implementere veileder "Fra bekymring til handling", Etablere "Tverrfaglig forum" for utøvere i oppsøkende og utadrettet arbeid, Styrke tverrfaglig samarbeid i enkeltsaker, Øke omfanget/variasjon på lavterskeltiltak, Utarbeide «Trendrapport» for Tromsø kommune. Prosjektet søkte å løse de utfordringene dokumentert gjennom BLD-satsingen Unge utenfor som viste at samarbeidet mellom ulike aktører var for fragmentert og at det særlig var vanskelig å nå gruppen som defineres som hjemmesittere, det vil si unge som er uten arbeid og aktivitet. Prosjektet har hatt som mål å styrke oppsøkende og utadrettet arbeid med ungdom i risiko. Prosjektet hadde ei styringsgruppe og ei prosjektgruppe.

NAV-kontoret fungerer som ett integrert to-nivåkontor med leder og avdelinger. I avdelingene er ansatte organisert i matriseteam, som noen ganger kan gå på tvers av avdelingene. Kontoret har flere team: Kvalifiseringsteamet (som er organisert som et matriseteam under oppfølgingsavdelingene), Sykefraværsoppfølgingsteam, Ungdomsteam, Tre oppfølgingsteam (langtidsoppfølging), og en del småteam (for eks familieteam).

Ungdomsteamet utgjorde i 2012 syv personer. Teamet jobber med alle ungdommer (datofordeling) uavhengig av ytelse. Det pekes på at man gjennom en slik organisering får jobbet med flere perspektiver og å ha blikk for helheten som integrerer både sosialfaglige perspektiver og perspektiver som er mer forankret i NAV. I 2012 var ytelsene individstønad, sosialhjelp, AAP og dagpenger tatt inn i ungdomsteamet. Teamet har knyttet en person fra KVP-teamet til seg. Fra November 2012 har man hatt en egen ungdomslos som har kunnet jobbe med de ungdommene (uavhengig av ytelse) som man ikke kommer i god nok dialog med.

I tilknytning til prosjektene er det etablert flere ulike samarbeidsfora. I regi av prosjektet Ung og inkludert ble det etablert et tverrfaglig forum for oppsøkende og utadrettet arbeid mot ungdom og en tverrfaglig styringsgruppe. Det tverrfaglige forumet ble stort og omfattende og man valgte derfor å organisere gruppas arbeid rundt åtte delmål og å lage små gjennomføringsgrupper rundt resultatmål. Styringsgruppa har hele tiden bestått av en fast gruppe fra kommune.

Det er etablert et tverrfaglig samarbeidsorgan: NYTT GIR. "Nytt Gir" består av 5 faste medlemmer; NAV Tromsø, barnevernet, utekontakten, tildelingskontoret og oppfølgingstjenesten/PPT. De som møter fra de ulike etatene har med seg så vide fullmakter som mulig, medlemmene i Nytt Gir har blant annet beslutningsmyndighet. I Nytt Gir behandles «tunge» saker som man ikke har klart å løse. Det er NAV som koordinerer teamet. Alle medlemmene i Nytt Gir kan melde inn saker, men koordinator tar imot disse og tar dem med inn i møtet. Det var i starten møter hver 14. dag. Man har imidlertid erfart at det ikke var behov for møter så ofte på grunn av få saker. I 2013 gjennomføres møtene en gang i måneden. Det er i løpet av 2013 behandlet 10 saker i Nytt Gir.

Tallmaterialet fra Tromsø knytter seg ut over dette i størst grad til prosjektet Ung og inkludert som i 2011 og 2012 hadde totalt 34 deltakere, hvorav omtrent 2 av 3 var gutter. Ingen hadde innvandrerbakgrunn. Deltakerne var til dels svært unge. 22 av deltakerne var 15 år eller yngre da de ble med i prosjektet, 7 var mellom 16 og 19 år, og 5 var mellom 20 og 25 år. Omtrent halvparten av deltakerne i Ung og inkludert deltok i prosjektet 0-3 måneder og like mange i 4-6 måneder. De fleste ungdommene har vært i ungdomsskolen, og tiltak utenom teaterproduksjonen er i stor grad forankret i skolen. Svært få av deltakerne ser ut til å ha mottatt ytelser før, under eller etter prosjektdeltakelsen. Årsak til

utskriving fra prosjektet var for åtte personer overgang til aktiviteter som skole, jobb eller liknende, fire personer gikk til oppfølging fra annen instans, like mange til "annet".

I NAV-prosjektet legges det vekt på å jobbe individuelt med hver enkelt ungdom. Her opplever man at det er mest hensiktsmessig å gi oppfølging sammen med tiltaksarrangør. Man benytter seg blant annet av et "I-gang kurs" på fire uker som blir etterfulgt med fire måneders tett oppfølging. I-gang kurset er for ungdom mellom 16-22 år som har falt ut av skolen. Tiltaket har hatt gode resultater ifølge våre informanter. NAV-veiledere erfarer at fellesskapet som utvikles i kurset er viktig. Det fokuseres på både helse, kosthold, jobb og skole. Ungdommene åpner seg for disse kursholderne. Individuell plan brukes ikke, men det er et sterkt fokus på aktivitetsplan.

Forhold av spesiell interesse for evalueringen

Ung og inkludert hadde en mye yngre målgruppe enn de øvrige prosjektene ved å arbeide med samarbeid, lavterskel tilbud, oppsøkende virksomhet og foreldreveiledning knyttet til elever i ungdomsskolen. NAV-prosjektet har vært rettet mot å utvikle tiltak for utsatt ungdom internt i NAV generelt og spesielt knyttet til ungdomsteamet. I Tromsø har man i 2013 en LOS som følger opp et mindre antall ungdom, et tverrfaglig samarbeidsfora kalt Nytt gir etter lignende modell som i Drammen og Telemark, samt et tett samarbeid med en tiltaksarrangør som kjører et eget kurs for utsatt ungdom. I NAV-Tromsø kombineres dermed tverrfaglig koordinering med tett individuell oppfølging overfor de mest utsatte i regi av NAV-veiledere, og samarbeid med en ekstern tiltaksarrangør som hjelper utsatt ungdom inn i arbeids- eller skolerettede løp.

3.14 Valdres – "Ungdomsprosjektet i Valdres"

Valdres-prosjektet omfatter 6 kommuner i Oppland fylke; henholdsvis Sør Aurdal, Nord Aurdal, Etnedal, Øystre Slidre, Vestre Slidre og Vang. Prosjektet startet i 2009 og ble avsluttet i 2012 med NAV Valdres som prosjekteier. Prosjektperioden har fulgt skoleåret. Målgruppe har vært ungdom 15-21 år. Etter prosjektslutt er aldersgruppen for ungdomsarbeidet utvidet til 25 år fordi man i prosjektet erfarte at ungdom over 21 år også hadde behov for tett individuell oppfølging. Det har i prosjektperioden vært fokusert spesielt på 9. og 10. klasse og de ungdommene det var knyttet bekymring til om ville klare overgangen til videregående, de som valgte skolen bort, og de som ikke fullførte og ikke hadde ordinært arbeid. Ungdom med klare diagnoser har ikke vært primærmålgruppa. Man har ønsket å nå de uten diagnose som likevel sliter.

Prosjektets hovedmålsetting har vært å få ungdom i utdanning, arbeid eller aktivitet. Dette innebærer blant annet et formål om å redusere frafallet i videregående skole og bedre det tverrfaglige samarbeidet internt i kommunen, mellom NAV og skole, og mellom forvaltningsnivåene.

En styringsgruppe med forankring på høyt nivå ble etablert og var virksom i prosjektperioden. Styringsgruppen hadde møter 2-3 ganger i året, og bestod av rådmennene i kommunene, representant fra opplæringskontoret Oppland Fylkeskommune, direktør NAV Oppland. Prosjektet hadde også en arbeidsgruppe med representanter fra alle kommuner, NAV Oppland, Valdres Vidaregåande skule, KoRusØst[10], NAV Valdres.

Prosjektleder har hatt kontor både på NAV-kontoret i Valdres og på Valdres vid.skole. Hun har fulgt opp noen få ungdommer, men ellers i hovedsak jobbet på systemnivå. I tillegg til prosjektleder har to ungdomskontakter jobbet i fulltidsstilling i prosjektene. Prosjektet har også i deler av perioden kjøpt tjenester fra NAV, fra videregående skole (20% stilling), samt en 40% og en 60% stilling for å implementere IKO i kommunene. Etter prosjektavslutning er stillingene til ungdomskontaktene videreført i et økonomisk spleiselag mellom fylkeskommunen, de involverte Valdreskommunene, NAV Oppland og NAV Valdres.

[10] Kompetansesenter rus Øst.

Området består av 6 kommuner med hvert sitt NAV-kontor. Fram til 2012 var hvert kontor en egen enhet, med en felles leder. Fra 2012 har NAV-leder fått utvidete styringsmuligheter. Alle kommunalt tilsatte er nå tilsatt i Nord-Aurdal kommune etter vertskommune paragrafen (§28). Dermed kan en veileder fatte enkeltvedtak for alle kommunene og NAV-leder en helt annen mulighet til å nyttiggjøre veilederne på tvers av kommunegrensene. Nå er det nesten ingen veiledere som har fast kontor på ett sted.

Fra høsten 2012 har man hatt et ungdomsteam som jobber med alle kommunene. Ungdomsteamet jobber med alle under 25 år, unntatt SYFO (sykefraværsoppfølging). En veileder jobber med sosiale tjenester (50% stilling) for ungdommene, og to veiledere jobber arbeidsretta i ungdomsteamet og som ikke fatter vedtak. Tidligere var det slik at det var kommunen den enkelte var bosatt i som måtte fatte vedtaket. Nå kan en veileder gjøre vedtak på vegne av alle kommunene. NAV VAldres er dermed NAV med seks kontorer, men de er ikke ulike avdelinger. Modellen har vært innarbeidet i en lang prosess gjennom vedtak i de ulike kommunestyrene.

Samarbeidet mellom NAV og andre instanser foregår blant annet gjennom kontakt på ledernivå, som vanligvis foregår 2-3 ganger i året, jevnlig i det daglige samarbeidet, og gjennom deltakelse i ansvars-gruppemøter. Det er generelt mange samarbeidsforum i Valdres og de samme personene går gjerne igjen. Det finnes en samarbeidsavtale mellom NAV Valdres og Valdres videregående skole.

Ungdomskontaktene er sentrale i prosjektet, og har følgende samarbeidspartnere: rådgiverne og kontaktlærerer på vgs., oppfølgingstjenesten, fastlege, barnevern, psykisk helsearbeid i kommunene, DPS/BUP, ungdomsskolene, ungdomsteamet i NAV, PPT, Valdres kompetansevekst (arbeidsmarkeds-bedrift), bedrifter i forbindelse med praksisplasser, ungdomsklubber, samt med kommunale ungdomsarbeidere. Mest samarbeid oppgir ungdomskontaktene å ha hatt med helhetlig oppfølgings-team (på skolen) og ungdomsteamet i NAV. Etter prosjektslutt samarbeider ungdomskontaktene tett med ungdomsteamet. De møter ukentlig i ungdomsteamets møter, og skriver notater i ARENA. Skolen har i mange år hatt et samarbeidsorgan internt på skolen; helhetlig oppfølgingsteam (HOT) bestående av OT, rådgiver og ungdomskontaktene. Disse møtes én gang i uka.

Ungdomskontaktene beskrives som sentrale i prosjektet. Disse har både i prosjektperioden og etterpå hatt kontorplass på videregående skole og har jobbet derifra direkte med ungdommer på skolen. De besøker også ungdomsskolene i området, for eksempel på idrettsdager da det er lett å komme i kontakt med både ungdommer og lærere. Prosjektet har dels jobbet primærforebyggende gjennom aktiviteter som fjelleik (rafting, parkour, strikkhopp og lignende) der alle kan delta og der hensikten er å integrere ungdom som sliter i miljøet ved å være aktive sammen med annen ungdom. Noen ungdommer har ungdomskontaktene 2-3 samtaler med, så klarer de seg selv. Andre følges tett opp.

Mens ungdomskontaktene har tatt den tette sosialfaglige oppfølgingen av ungdommene, er det NAV-kontoret (NAV-veileder i ungdomsteamet) som har fulgt opp arbeidsgiverne og ungdommer ute på selve arbeidsplassen.

Valdres-prosjektet har ifølge innrapportert statistikk hatt totalt 211 ”deltakere” fra 2009 til og med 2012. Med deltakere menes her ungdommer som har fått oppfølging fra ungdomskontaktene i prosjektet.[11] 121 av ungdommene har vært menn og 89 av ungdommene har vært kvinner. 20 har hatt innvandrerbakgrunn. De fleste av ungdommene som har fått hjelp har gått på Valdres VGS, selv om noen også har fått oppfølging helt fra ungdomsskolen av. Arbeidspraksis i ordinær virksomhet har blitt

[11] Det er vanskelig å gi et presist tall for hvor mange ungdommer prosjektet har jobbet med, siden man jobber primærforebyggende med tilbud til alle ungdommer. Prosjektleder antar at man følger omtrent 50 personer tett opp til enhver tid. Det er disse det er oppgitt tall for her.

benyttet for 73 ungdommer. 27 ungdommer har for eksempel vært på arbeidspraksis i skjermet virksomhet, og 20 på tiltak i arbeidsmarkedsbedrift. Ordinært arbeid og støtte til arbeidsgiver er også blitt benyttet, men i liten grad for de deltakerne som kom med i prosjektets siste år, 2012. 3 av 4 ungdommer som har fått bistand gjennom prosjektet var eller hadde vært elever på full eller deltid like før de kom med i prosjektet. Blant de det foreligger informasjon om er fulltids- eller deltidsarbeid, full- eller deltidsstudier eller NAV-tiltak vanligste status etter deltakelse.

I prosjektets siste år – og faktisk etter at prosjektet var avsluttet – er et nytt tiltak innført i Valdres. I "Ung energi" har man fått et tilbud til de ungdommene man opplever at står lengst fra arbeidslivet. Ungdommene møter opp en dag i uka og har ulike aktiviteter, gruppeveiledning og refleksjoner. Målet er å skape mestringsopplevelser ut fra aktivitetene, samt å skape en sosial tilhørighet som gir dem mot til å gå videre mot arbeidslivet. Har hatt en gruppe fra november 2012 til mars 2013. Deltakerne har blant annet hatt vansker med rus, angst og dataspill. Så langt erfares dette som et vellykket tiltak. Ved casebesøk var tre av disse ungdommene i arbeidspraksis, og en hadde søkt seg til forsvaret, noe man opplevde som svært gode resultater.

Forhold av spesiell interesse for evalueringen

Prosjektet i Valdres skiller seg fra alle andre ved at de har ansatt to ungdomskontakter som har sitt arbeidssted på den videregående skolen og som derifra følger opp ungdom som sliter på skolen og også i noen grad lærerne til disse elevene blant annet gjennom et eget samarbeidsteam internt på skolen (HOT-team). Stillingene som ungdomskontakter er blitt videreført etter prosjektslutt. Ungdomskontaktene samarbeidet tett med NAV-kontoret ved å delta ukentlig på ungdomsteamets møter. Aktørene i Valdres mener at ungdomskontaktene har vært viktige for å forebygge frafall og hjelpe ungdom inn igjen i skole eller arbeid, og at tiltaket har bidratt til økt fokus og tidligere handling fra skolens/lærernes side når ungdom slutter å møte opp. Ungdomskontaktene følger i størst grad opp ungdommene og da i retning av skole. De følger i mindre grad opp i retning av arbeid/arbeidspraksis – i alle fall når det gjelder arbeidsgiverne – der NAV-veilederne er mer aktive.

3.15 Østensjø bydel, Oslo – "Ja – du kan!"

Prosjektet "Ja - du kan!" startet opp i 2009 og ble avsluttet løpet av 2011. Prosjektet ble forlenget med et implementeringsår med 2 stillinger i 2012. Prosjektet har vært gjennomført ved hjelp av en matriseorganisering hvor følgende tjenester har deltatt: sosialtjenesten (både Nav og tiltakssenteret), barneverntjenesten, skolehelsetjenesten, fritidsklubb, og utekontakten. Totalt ble det involvert fem stillinger i prosjektet. Hver prosjektmedarbeider har gitt individuell oppfølging og koordinert tiltak for 10-15 ungdommer. Ved inngangen av 2011 var det fem medarbeidere som ble lønnet gjennom prosjektet. Disse kom fra Nav, Skullerud aktivitetssenter, Ofot (Barnevernets oppfølgingstjeneste), Tiltakssenteret og Utekontakten.

Prosjektets ambisjon var å rette innsatsen mot utsatte barn og unge i alderen 12-24 år som står i fare for å utvikle eller som har utviklet rusmiddelrelaterte problemer eller på annen måte er marginalisert eller som står i fare for å bli marginalisert. Den overordnede målsettingen har vært å styrke innsatsen for barn og unge for å forebygge og redusere rusrelaterte problemer. Det er blitt arbeidet med en utvalgt gruppe utsatte barn og unge for utprøving og utvikling av metoder og tiltak for styrking av bydelens oppfølgingsarbeid rettet mot målgruppen.

Prosjektet har hatt en styringsgruppe ledet av avdelingssjef for avdeling velferd og fritid. Her har alle lederne til prosjektmedarbeiderne vært med, det vil si: Nav-leder, teamleder i Nav, leder av Ofot (barnevernets oppfølgingstjeneste), leder av utekontakten, leder av sosialtjenestens tiltakssenter, Salto-koordinator samt avdelingssjef for avdeling barn og kultur. Styringsgruppen har hatt møter ca. 4 ganger per år.

Prosjektet har hatt ei prosjektgruppe der alle prosjektmedarbeiderne har vært med. I tillegg har ruskonsulent (første året) og fagkonsulent/teamleder for skolehelsetjenesten deltatt som ressurser i prosjektgruppen. Prosjektgruppen hadde møter hver 14. dag i tillegg til enkelte heldagssamlinger.

NAV Østensjø er et stort kontor med 85 ansatte (2012). Oppstart for prosjektet falt sammen med etableringen av NAV-kontoret i bydelen. NAV-leder forteller at det fra første dag har vært et sterkt fokus på ungdom (15-24 år), og gruppen utgjør et satsingsområde. Den statlige og den kommunale delen av NAV er integrert på kontoret, dette betyr at det har vært et felles fokus på ungdom. Kontoret er organisert med ulike fagteam og et lederteam.

Kontoret har i 2013 et publikumsmottak der det ikke skilles på statlig og kommunal del. Mottaket følger opp brukere i inntil 3 måneder. Deretter tar oppfølgingsteam på kommunal eller statlig side over. Det er ikke noe ungdomsteam ved NAV Østensjø.

Prosjektets organisering har ifølge våre informanter i seg selv fremmet samarbeid på tvers av tjenester mellom de involverte tjenestene både når det gjelder styringsgruppe, prosjektgruppe og medarbeidere som utfører det konkrete arbeidet sammen med ungdommene. Det foreligger samarbeidsavtaler i bydelen mellom ulike tjenester. Det foreligger samarbeidsavtale mellom fylket og bydelen. Det er partnerskapsmøter med fylket tre ganger i året.

Det er et tverrfaglig samarbeidssystem på overordna nivå i bydelen i 2013, men der er ikke NAV med (kun på overordna nivå). Alle som arbeider med barn og ungdom møter her (foruten NAV); utekontakt, barnevernstjeneste, skolehelsetjeneste, politi, skole. Man møtes tre ganger i halvåret for gjensidig orientering. Man kaller dette nettverksgrupper. Det finnes tre slike grupper i bydelen fordi den er så stor.

I 2013 – og altså etter prosjektslutt – beskrives samarbeidet i den enkelte sak som følger:
I forbindelse med kartleggingen av den enkelte ungdom kartlegges også hvilke andre instanser som er inne i arbeidet med ungdommen. Man ber ungdommen underskrive en samtykkeerklæring – noe så å si alle gjøre – og får dermed tilgang til å kalle inn og samarbeide med andre instanser. Det innkalles da gjerne til et samarbeidsmøte (kan være med 1-2 instanser bare). Det skilles ikke svært tydelig mellom ansvarsgrupper og samarbeidsmøter. I ansvarsgrupper deltar gjerne flere instanser og man er enda tydeligere med å fordele ansvar og oppgaver. For 3-4 ungdommer har man også IP. Det hender også at andre instanser tar initiativ til samarbeid og kontakter NAV.

Prosjektet i Østensjø bydel hadde totalt 92 deltakere fra 2009-2011, hvorav 60 var menn (gutter) og 32 var kvinner (jenter). 42 av deltakerne hadde innvandrerbakgrunn. De fleste av deltakerne i prosjektet var 18-24 år da de ble med. Det gjelder 57 av deltakerne. 14 av deltakerne var under 16 år, og enkelte var så unge som 12-13 år. Det var kun én person over 24 år i prosjektet.

Ungdommene ble rekruttert gjennom barnevernstjenesten, sosialtjenesten (NAV) i bydelen og utekontakten. Noen har også vært henvist fra andre som DPS, fastlege, eller videregående skole. Nesten ingen av ungdommene som har fått bistand i prosjektet hadde fullført videregående skole. Noen hadde problemer med rus, noen hadde psykiske problemer og noen var uten sted å bo.

Samhandlingen i bydelen beskrives som å ha blitt vesentlig bedre de siste årene av våre informanter. I 2013 blir sosialtjenesten fortere innlemmet når det gjelder unge under 23 år som fortsatt har tiltak fra barnevernet. Det har foregått en omstilling i barnevernet mot målrettet og utadrettet virksomhet, samarbeidsavtaler med de ulike tjenestene og utvikling av rutiner for hvordan man skal samarbeide med barnevernet. Barnevernet samarbeider dermed tettere med det øvrige hjelpeapparatet, og det er også et veldig godt samarbeid med BUP som har kommet nærmere bydelen.

En av fire (25) deltakere er "utskrevet" av prosjektet fordi deltakelse er vurdert som ferdig. Nesten en av fire (22) som har blitt "utskrevet" fra prosjektet har blitt det fordi de har kommet i aktivitet i form av jobb, skole eller lignende. Omtrent en av fem (20) har avbrutt oppfølging fra prosjektet selv. 14 ungdommer er henvist til oppfølging fra annen instans. 9 fikk fremdeles oppfølging ved rapporterings-tidspunkt. Noe over halvparten av de 83 ungdommene som ikke lenger fikk bistand i prosjektet, var i fulltids eller deltidsskolegang i videregående skole eller i ungdomsskole eller annen skole ("annet"-kategorien i figuren under) etter avsluttet prosjektdeltakelse. 10 ungdommer var i arbeid, og like mange var helt ledige. Noen var i NAV-tiltak eller på institusjon.

I 2013 erfarer tidligere prosjektmedarbeider at NAV-delen av samarbeidet på vei til å skli bort. Så lenge man hadde prosjektleder som satt på NAV var det lettere for NAV å trekke instanser utenfra inn. Det beskrives som en utfordring å vedlikeholde samarbeidet.

I 2013 har man internt i bydelen jobbet for å få gjennomført – og fått gjennomslag for – at alle tjenester i bydelen skal beskrive sine tjenester og hvordan de jobber med ungdom som det knytter seg bekymring til. Dette innebærer blant annet: hvordan jobber de, hvem samarbeider de med, hva slags rolle ser de at de har. Målet er å få til en tiltakstrapp. Skal være kjent for brukere og samarbeids-partnere hvem man skal kontakte. Nyansatte i bydelen skal gjennom en basisopplæring, og temaet tas hver høst opp på personalmøter. Det fokuseres på følgende: tegn og symptomer, risiko og beskyttelsesfaktorer, hvordan skal man agere, hvem har ansvar for hva i bydelen, gjennomgang av de ulike tjenestene og hva de kan tilby, gruppeprosess på hva vår tjeneste har ansvar for og hvordan gå videre, melding til barnevern. Alle som er i kontakt med barn og unge i bydelen får denne opplæringen, inkludert hjemmetjenesten.

Forhold av spesiell interesse for evalueringen

Prosjektet av Østensjø var bygget som et tett samarbeid mellom flere instanser i en bydel i Oslo. Prosjektet skiller seg ut ved å ha et tydelig rusforebyggende fokus med utekontakten som en viktig samarbeidsinstans. Etter prosjektslutt ser lite av organiseringen fra prosjektperioden ut til å ha blitt videreført. Det virker likevel slik informanter oppfatter det som om bevisstheten om utsatt ungdom er økende og at rutiner for tidlig intervensjon ved bekymring er under implementering i de ulike kommunale virksomhetene. Et kommunalt arbeidstreningstiltak framstår som viktig i arbeidet med utsatte unge i bydelen.

4. Ungdommene – bakgrunn, erfaringer og resultater

I forrige kapittel presenterte vi innholdet og omfanget av hvert prosjekt hver for seg. I dette og påfølgende kapitler forholder vi oss til alle prosjekter og deltakere samlet.

I målgruppen for satsingen er både ungdom som *står i fare for* å utvikle ulike problemer knyttet til rus, kriminalitet eller å falle ut fra videregående opplæring, men også ungdommer som *har* falt ut fra videregående opplæring og som tester ulike rusmidler. Prosjektkommunene har rettet innsatsen noe ulikt. Mens noen har hatt hovedfokus på ungdom i videregående skole, har andre rettet hovedinnsatsen mot de av NAV brukerne under 25 år som man av ulike årsaker ikke opplever å ha «nådd godt nok» gjennom NAVs øvrige tiltak og tjenester.

I første delrapport fra evalueringen (Frøyland 2012) ble informasjonen om ungdommene for perioden fram til 2012 oppsummert som følger:

> *Totalt 1192 ungdommer er så langt rapportert å ha fått bistand gjennom prosjektene. 2 av 3 deltakere er menn. Omtrent 14 % er innvandrere, men det er store variasjoner mellom prosjektene. 60 % av deltakerne er i aldersgruppen 16-19 år.*
>
> *Vi finner mye av de samme problemene og utfordringene hos ungdommene i alle prosjekter. Det store flertallet av ungdommene har ikke fullført videregående skole. Mange sliter med psykiske vansker av ulik art. Vanskene kan være alvorlige eller mindre alvorlige. Nesten en av fire har vært i kontakt med barnevernet tidligere. Noen har diagnoser som ADHD, andre har rusproblemer, noen har vært i behandling for dette eller annet. En del ungdommer har motivasjonsvansker og har dårlige erfaringer fra skolen. De er skoleleie og vil ikke gå mer på skole.*
>
> *Mange av deltakerne har erfaring fra ulike typer jobber tidligere. Det dreier seg gjerne om sommerjobber, vikariat eller engasjement i kortere perioder. Utdanningsbakgrunnen til deltakerne framstår gjerne som en blanding av fullførte og avbrutte skoleår, bestått og ikke bestått fag, fullførte og avbrutte arbeidspraksiser. Det pekes på utfordringer knyttet til valg av studieretning og yrke.*

Bildet fra evalueringens andre år sammenfaller i stor grad med det vi her har skrevet, og vi vil i det følgende gjøre rede for status ved inngangen til 2013. For en mer utfyllende beskrivelse av ungdommene og deres erfaringer vises det til delrapport 1.

4.1 Ungdommene i prosjektene – status ved inngangen til 2013

Fra prosjektkommunene har vi fått opplysninger om totalt omtrent 1500 deltakere for den perioden prosjektene har fått midler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det reelle antall deltakere er sannsynligvis noe høyere. I noen prosjektkommuner har man ikke nøyaktig oversikt over antall deltakere. Og fra noen prosjektkommuner har vi fått oppgitt få deltakere, blant annet fordi noen av disse i større grad har arbeidet med tjenesteutvikling av ordinær drift enn med utvalgte ungdommer i et eget prosjekttiltak (for eksempel NAV Tromsø). Noen prosjekter ble avsluttet før AFIs evaluering startet, og det har vært vanskelig for disse å rapportere på de kategoriene som er opprettet i forbindelse med evalueringen.

Hvor mye informasjon vi har fått om deltakerne varierer altså fra prosjekt til prosjekt. Det vil derfor i den videre presentasjonen variere fra problemstilling til problemstilling hvor mange deltakere opplysningene bygger på. Tabellen under gir en oversikt over kjønnsfordeling og andel innvandrere:

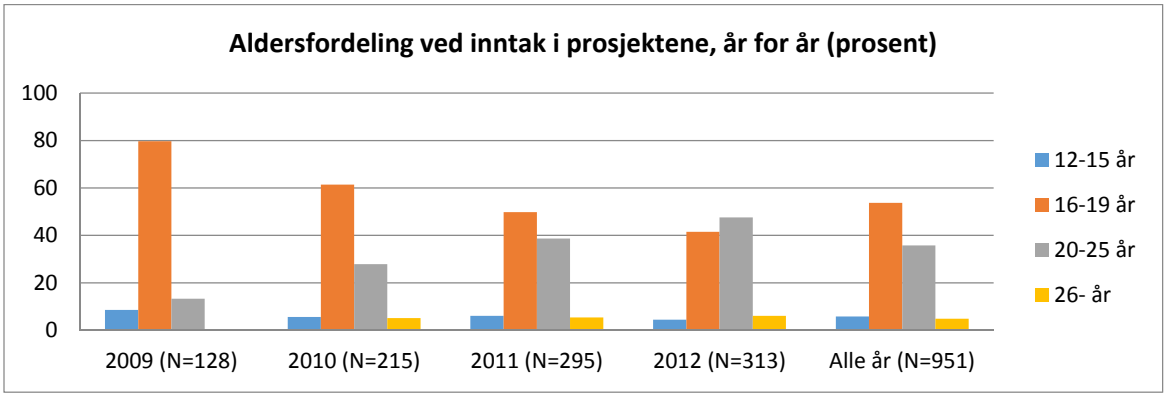
Figur 1 Andel kvinner, menn og innvandrere fordelt på oppstartsår

Andel kvinner, menn og deltakere med innvandrerbakgrunn fordelt på oppstartsår	Prosent				
	2009	2010	2011	2012	Alle år (2009-2012)
Kvinne	37	34	38	35	36
Menn	63	66	62	65	64
Innvandrerbakgrunn	18	14	13	14	14
N	*128*	*215*	*295*	*313*	*951*

Kilde: Rapportering fra prosjektene. Drammen og Solør er ikke med i oversikten. Midtre Namdal er med fra 2012.

Vi finner at omtrent 2 av 3 deltakere så langt er menn. Omtrent 14 % er innvandrere, men her er det store variasjoner fra prosjekt til prosjekt. I tabellen er deltakerne oppført under året de først fikk oppfølging gjennom de lokale utviklingsprosjektene. Mange av disse har deltatt i prosjektet også i årene etter at de kom med. Figuren under viser aldersfordeling ved oppstart/inntak i prosjektene:

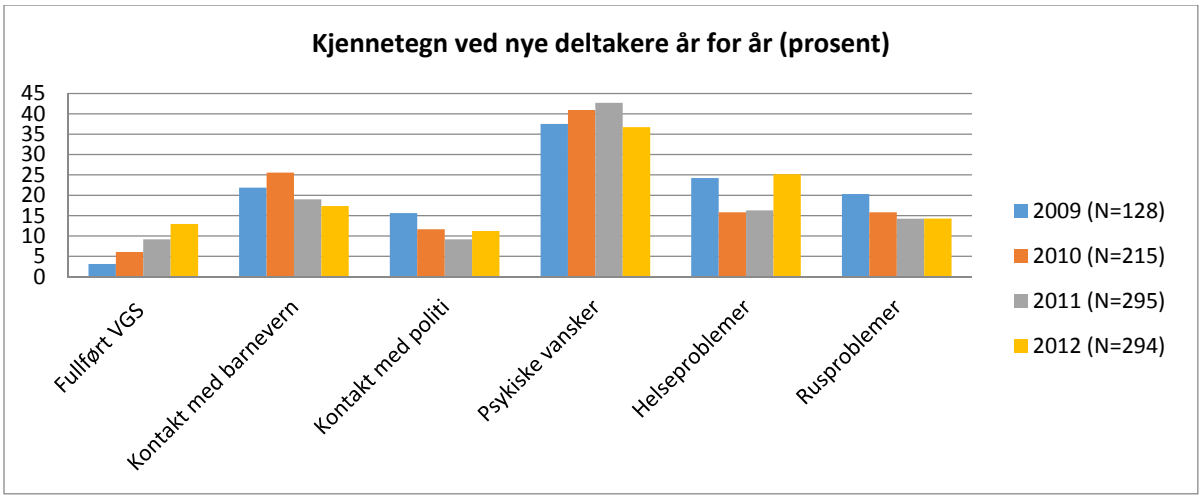
Figur 2 Alder ved oppstart (prosent)



Kilde: Rapportering fra prosjektene. Opplysninger fra alle prosjekter med unntak av Drammen og Solør inngår.

Flertallet av deltakerne er i gruppen 16-19 år, altså i alder for videregående skole. Samlet er 54% av deltakerne vi har informasjon om i denne aldergruppen. Figuren viser at andelen nye deltakere i aldersgruppen 16-19 år har vært synkende år for år. Vi ser også at andelen nye deltakere i aldersgruppen 20-25 år har vært økende år for år. Ungdommene som rekrutteres inn i prosjektene er altså noe eldre år for år. Figuren under gir et bilde av noen kjennetegn ved deltakerne:

Figur 3 Kjennetegn ved deltakerne, prosent fordelt på oppstartsår



Kilde: Rapportering fra alle utviklingsprosjektene med unntak av Drammen, Solør, Midtre Namdal og Kristiansand.

Vi ser at det blant deltakere som starter i prosjektet år for år er en noe større andel som har fullført videregående skole. I sum har likevel 9 av 10 deltakere ikke fullført videregående skole. Andelen nye deltakere som har hatt kontakt med barnevern synker noe år for år. Det samme ser ut til å være tilfelle med deltakere med rusproblemer. Vi har så langt ikke noen fullgod forklaring på denne endringen når det gjelder rekruttering.

4.2 Noen erfaringer om utfordringer blant ungdom som deltar i prosjektene

Ungdommene som får bistand gjennom prosjektene har både ressurser og utfordringer. I delrapport 1 beskrev vi dette blant annet basert på intervjuer med ungdommene selv (Frøyland 2012). Vi vil i det følgende peke på noen utfordringer som i større grad enn andre er løftet fram av prosjektmedarbeidere, samarbeidspartnere eller NAV-veiledere som har deltatt i datainnsamlingen i løpet av 2013. Det kan være flere måter å forklare "hjelpernes" opplevelser og beskrivelser av ungdommene og ungdommenes situasjon. Vi har her ikke forsøkt å plassere "bildene" fra informantene i forhold til mulige teoretiske perspektiver og forklaringsmodeller. Vi har i stedet valgt å gjengi noen beskrivelser som går igjen i datamaterialet så langt.

Vansker med deltakelse i sosiale sammenhenger

En erfaring som er gjort flere steder knytter seg til vanskene mange disse ungdommen har med å ta del i det sosiale livet i en virksomhet eller et arbeidstreningstiltak. Vi har blitt overrasket over de mange historiene om vansker med å delta i lunsjfellesskapet og det å spise sammen med andre, slik følgende eksempel illustrerer:

> *Han stakk alltid av fra lunsj. En utfordring å få ham til å være sammen med og spise sammen med andre. Stor barriere for ham. Gradvis tilnærming, være i lokalet samtidig, sitte sammen med, til sist spise sammen med. Først fikk han mat utenfor lokalet, så etter hvert inne. Ungdommene er ikke vant til dette. Han her visste ikke hva han skulle snakke om. Han var vant til å røyke og snakke, men ikke spise og snakke. (Ansatt på arbeidstreningstiltak)*

Fra andre prosjekter har vi hørt historier om ungdommer som ikke har med seg matpakke, som ikke er ikke vant til å spise sammen med andre og som oppfatter det så spise som noe man gjør alene, som noe privat. For flere av disse kan det antakelig dreie seg om en form for sosial angst.

Ungdom som mangler «drive»

En del av ungdommene som har fått bistand i et av prosjektområdene som inngår i evalueringen beskrives å være uten «drive», som passive, umotiverte, og med lite handlekraft:

”For denne ungdommen er det en masse muligheter for hos oss, bare han gjør det selv”. (NAV-veileder)

Flere NAV-veiledere forteller at NAV-kontoret i liten grad selv kan oppsøke ungdommer, man er avhengig av at ungdommene kommer selv:

Henvendelse fra opplæringskontoret: ”Han må tas tak i! Dette går ikke lenger!” Men det gikk en stund, for vi i NAV er avhengig av at han står registrert i NAV, «han må komme til NAV og be om hjelp. Det gjorde han ikke. Jeg tror jeg ringte et par ganger, men fikk ikke tak på han.» (NAV-veileder)

Erfaringer fra flere prosjekter viser samtidig at dersom man har ansatte som kan oppsøke ungdommene og som gjør dette, så lykkes man noen ganger med å komme i posisjon overfor den enkelte.

Flere informanter erfarer det som vanskelig å arbeide med nettopp disse ungdommene som tilsynelatende ikke vil noe. I møte med disse ungdommene utfordres hjelperne på metoder for å vekke motivasjon, skape lyst og tro på videreutvikling og endring. Flere steder har ansatte fått opplæring i metoder som Motiverende intervju, noe som framstår som et fornuftig tiltak gitt erfaringene med vanskeligheter i forhold til å jobbe med disse ungdommene. Eksemplene tyder på at det ikke er uvanlig at egenskaper som «drive» eller motivasjon sees som egenskaper hos og i den enkelte. Motivasjon kan imidlertid også forstås som noe som utvikles og som kan skapes i kontakt og dialog med den unge (Wadel 2008). Det kan være krevende å få det til. En prosjektmedarbeider beskrev det slik:

Hvordan jobbe med motivasjon? Mange har drømmer, de fleste har drømmer. Og så er det å spinne videre på denne drømmen, og dreie den i retning av noe som er gjennomførbart. Det kan være jækla vanskelig. (Prosjektmedarbeider)

Mange av prosjektmedarbeiderne har mye kunnskap om måter å gjøre dette på. Flere steder gjennomføres motivasjonskurs (se delrapport 1). Informantenes påpekning av utfordringer knyttet til manglende ”drive” peker i retning av det fortsatt er behov for kompetanse i å vekke motivasjon hos de unge.

Ungdom som er vokst opp i familier som over lengre tid har fått trygd eller sosialstønad

Noen informanter peker på at det kan være ekstra utfordringer i oppfølgingsarbeidet knyttet til noen ungdommer som kommer fra familier som over lang tid har fått sosialhjelp eller trygd, og som kjenner NAV-systemet fra brukersiden. Erfaringene dreier seg dels om at enkelte ungdommer kan få støtte og hjelp hjemmefra i forhold til å fortsette som stønadsmottaker fra NAV, samtidig som de får lite støtte i retning av å ta utdanning eller finne seg arbeid:

De erfarte hindrene går på lite vilje til endring, og veldig mye støtte hjemmefra på at hun ikke trenger å gjøre så mye. Det er manglende ansvarliggjøring. Hun kan systemet veldig godt. Det ordner seg, nå får hun AAP’en sin, og får hun avslag så har hun familiemedlemmer som kan systemet enda bedre og som veit hvordan de skal gå fram for å klage det oppover i systemet. Det er flere generasjoner innad i NAV, de kan systemet innad i NAV, ikke bare som brukere, men de har fått kunnskap om at NAV ordner det. Det som er et hinder er at de prater mye etter det som du ønsker å høre. (NAV-veileder)

Flere av prosjektmedarbeiderne forteller at det kreves noe mer av dem som fagpersoner når de skal følge opp ungdommer som har erfart at det å få bistand fra NAV er det normale:

De er vanskeligere å få med seg i den daglige drifta, få dem til å forstå at de må komme seg til skole eller arbeid eller aktivitet for å komme seg videre. Foreldrene har levd på sosialhjelp. Det

tar lenger tid med disse. Må få dem ut av hengekøya. Du må få dem til å forstå at de må bli som kompisene sine, de har framtidsutsikter, de kommer seg videre. Du må snu tankegangen, du må snu noe i hodet på dem. De har lært en måte å leve på som ikke er som resten av samfunnet, en holdning til jobb, en holdning til NAV. (Prosjektleder)

Rusproblemer – utfordrende på flere måter

Det er gjennomgående at ungdom med rusvansker er blant de vanskeligste sakene. I en av kommunene som har opprettet henvisningsteam var alle sakene knyttet til rusproblematikk. I flere av utviklings-prosjektene har man definert personer med rusproblemer bort fra målgruppa. Rusproblemer eller mistanker om det utfordrer også samarbeidet mellom instansene i noen tilfeller:

NAV har snakka med PUT (Psykiatrisk ungdomsteam) om rusmistanker, men PUT har ikke villet gå inn i dette «fordi gutten sier at dette vil han ikke og det er ikke et problem». Han har snakka til oss om overlevering av amfetamin, og det er jo skikkelig alvorlig. Han er skikkelig stressa i perioder. Sitter der og skjelver. Folk er etter han. Han skylder penger. Hadde en episode der folk kom etter han. Han lå i leiligheten sin i flere dager etter dette. Tør ikke snakke med oss om det. Vet at dersom det er omsetning av narkotika der så kan han ikke bo i kommunal bolig og vil miste den, og da er han skikkelig ute å kjøre…. Så derfor kan han ikke si det til oss. Dette er jo problematisk. Han forsynte jo naboen med hasj pga ødelagt pc. Det førte til at naboen som også var under oppfølging, ramla utpå igjen. Da jeg konfronterte han med det nekta han. Hva gjør vi? Han tror at dersom han er åpen, så mister han boligen, og det er jo for så vidt sant også. (Oppfølger i psykisk helsetjeneste)

En ansatt i psykisk helsetjeneste erfarte vansker med å argumentere for å jobbe videre med ungdom med rusvansker internt hos egne kolleger:

Jeg kjenner på motstand fra de jeg jobber med mot å bruke tid på disse som man mistenker for rusproblemer. Hvorfor bruke tid på disse? De må ta et ansvar selv. Motstand hos mange av de som jobber i psykiatrien på dette. (Oppfølger psykiske helsetjeneste)

Ulike problemkategorier krever ulik bistand – kategorisering og kort oppsummering

Det finnes flere perspektiv eller måter å forstå de foregående oppfatningene eller utsagnene om ungdommene og deres utfordringer på. Eksempelvis kan informantenes bilder kan være preget av deres kompetanse-, utdannings- eller erfaringsbakgrunn, deres kunnskap om den enkelte bruker og brukergruppa, eller av rådende perspektiv eller forståelsekultur i organisasjonen de arbeider i. Vi har her i hovedsak valgt å presentere ulike synspunkt som har kommet til uttrykk gjennom datamaterialet, uten å imøtegå dem, prøve å forklare dem eller sette dem inn i en teoretisk ramme.

Matilda Wrede-Jäntti deler i sin doktoravhandling de utsatte ungdommene inn i fire undergrupper: De studieinnrettede, de arbeidsorienterte, de alternative og de rådville (Wrede-Jäntti 2010). Av vårt datamateriale kan det avledes flere typer av utfordringer som må løses gjennom bistanden fra NAV, samarbeidspartnere eller i prosjektene. Noen ungdommer har utfordringer knyttet til mange av disse problemkategoriene samtidig.

Noen av ungdommene som har fått bistand gjennom prosjektene har utfordringer knyttet til **sykdom**. Det kan dreie seg om psykisk sykdom, muskel- og skjelettlidelser, søvnapne eller andre sykdommer. Mange av ungdommene som har slike utfordringer har fått hjelp til å håndtere sin sykdom gjennom og parallelt med prosjektdeltakelse og andre pågående aktiviteter. Noen er henvist videre til utredning eller behandling.

En annen utfordring knytter seg til **selvdestruktive handlinger**. Noen ungdommer beskrives av pro-sjektmedarbeiderne som i noen grad som aktive og handlende, men handlingene virker i uheldig

retning. Det kan dreie seg om aktiv rusing og kriminell atferd. Det kan dreie seg om å opptre på måter som gjør at hjelpeinstansene ikke opplever at deres bistand er etterspurt eller til nytte, og dermed trekker seg tilbake. Dette er ungdommer som «brenner broer», som ikke oppsøker hjelp, som ikke vil ha hjelp, som melder seg ut. Disse ungdommene ser ut til å ha en form for kraft, men de har ikke vilje til å dra i den retning aktørene rundt mener er tilfredsstillende.

Noen ungdommer beskrives av våre informanter slik Wrede-Jäntti også framstiller dem som **rådville** og uten kraft eller egen indre «drive. Våre informanter forteller at noen gjerne «henger» med en kompis eller «gjengen», og gjør som de andre. De framstår ikke selv som aktivt handlende eller initiativtakende. Ungdommene gir kanskje ikke uttrykk for å vite hva de vil, eller å ha noen klare ønsker, og når de sier de skal eller vil gjøre noe, så ender det likevel gjerne med at de ikke gjør som de har sagt at de skal gjøre.

Noen opplever utfordringer knyttet til **manglende motivasjon**. Selv om noen ungdommer av og til framstår som tafatte og umotiverte, viser erfaringene fra prosjektene at dette likevel ikke trenger å stikke så dypt. Mange har både evne og vilje, men har av ulike grunner mistet troen på at de kan og vil selv. Det kan være knyttet til vanskelige perioder eller hendelser i familie eller hos venner. Det kan dreie seg om langvarige negative erfaringer fra skolegang eller fra miljøet de tilhører. Gjennom god oppfølging, mestringserfaringer og motiverende bistand kommer mange av disse seg inn i konstruktive løp.

Noen ungdommer har ønsker og tro på at de kan få til mye, men har kanskje ikke evne eller forutsetninger til å nå det de ønsker seg uten bistand. Ungdom med betydelige **lærevansker** eller utviklingshemming ser i mindre grad ut til å være deltakende i prosjektene denne evalueringen er rettet mot. Det er så langt gjort relativt få erfaringer knyttet til å etablere varig bistand for ungdommer med lærevansker eller utviklingshemming slik at de kan nå sine mål om skolegang eller arbeid.

Noen ungdommer som har **vokst opp i familier der det å få sosialhjelp eller annen stønad fra NAV har vært vanlig over lang tid** kan – slik det beskrives av informanter – ha andre referanserammer og andre forventninger til hva som skal kunne være deres inntektskilder i framtiden. Det er gjort erfaringer knyttet til at noen gis støtte hjemmefra i retning av å få og fortsette å få stønad fra NAV, og de gir selv kanskje uttrykk for at det er greit for dem. Prosjektmedarbeidere og NAV-ansatte forteller om utfordringer knyttet til oppfølgingen av noen ungdommer med en slik bakgrunn. Vi har ikke kunnskap om hvor stor andel av ungdommene som får bistand dette kan dreie seg om, men lignende erfaringer er beskrevet i flere av lokalprosjektene.

NAV-veiledere, prosjektmedarbeidere og samarbeidspartnere utfordres både når det gjelder kompetanse og oppfølgingsmetodikk når bistand skal tilpasses de ulike utfordringene utsatte ungdommer kan ha. Et utgangspunkt for flere av informantene våre er å fokusere på den enkelte ungdoms ønsker og mål for framtida. Vi vil komme tilbake til ulike strategier for arbeid med utsatt ungdom i senere kapitler.

4.3 Erfaringer og resultater for ungdommene

I første delrapport fra evalueringen ble ungdommenes erfaringer og resultater oppsummert som følger:

> *Ungdommene opplever å ha fått hjelp til mye gjennom deltakelsen i prosjektene. De har fått hjelp til å komme ut av isolasjon, få et nettverk, få selvtillit. De har fått hjelp til å utvikle egen forståelse av situasjonen de er i og samfunnet de lever i. Ikke minst har de fått hjelp til å stake ut kursen videre. Vi har et klart inntrykk av at ungdommene opplever å ha fått god kontakt med og oppfølging av de som arbeider i prosjektene.*

Samtidig som ungdommene er godt fornøyd med, og trives godt i prosjektene, er det uklart for flere av dem hva som skal skje videre etter prosjektslutt. Noen frykter å miste kontakt med den gode hjelperen som de har blitt kjent med gjennom prosjektet.

Vi finner at flere ungdommer opplever å se mer positivt på NAV og NAV-kontoret etter prosjekt-deltakelse. Når ungdommene får god hjelp og finner jobb og bolig, så er de fornøyde og glade for hjelpen de har fått fra NAV. Det mest vanlige bildet er likevel at ungdommene er skeptiske til NAV fordi de har erfart å ikke få god hjelp derifra tidligere, eller har erfaringer fra det de har opplevd som dårlig samarbeid.

29 % av deltakerne ser så langt ut til å fortsette på skole etter prosjektslutt. 28 % fortsetter i et NAV-tiltak. 19 % ser ut til å være i hel- eller deltidsarbeid etter prosjektdeltakelse. Kun 4 % av deltakerne er helt ledige etter prosjektdeltakelse, mot 30 % forut for prosjektdeltakelse. Situasjonen ser altså ut til å være svært ulik før og etter prosjektdeltakelse. Mange flere er i arbeid etter prosjektdeltakelse enn før (fra 3 % til 19 %). Mange flere er i NAV-tiltak etter enn før (fra 7 % til 28 %).

Situasjonen har ikke endret seg vesentlig fra inngangen til 2012 til inngangen til 2013. Vi vil i det følgende gjøre rede for de viktigste endringene/utviklingstrekkene.

Resultater og utfall for ungdommene så langt

Tabellen under viser status for ungdommene som har fått bistand i prosjektkommunene før prosjekt-deltakelse og etter:

Figur 4 Hovedstatus før og etter prosjektdeltakelse, prosent

Hovedstatus før prosjektdeltakelse Prosent (N=768)		**Hovedstatus etter prosjektdeltakelse Prosent (N=600)**	
Fulltids VGS	14		
Nylig avbrutt/redusert VGS	28	Fulltid/deltid VGS	28
Nylig avbrutt/redusert ordinært arbeid	3	Fulltid/deltid ordinært arbeid	17
NAV-tiltak	7	NAV-tiltak	30
Militærtjeneste/fødselspermisjon	0	Militærtjeneste/fødselspermisjon	1
Opphold på institusjon	3	Opphold på institusjon	5
Helt ledig/ingen aktivitet	31	Helt ledig/ingen aktivitet	4
Ukjent	0	Ukjent	3
Annet	15	Annet	12
Sum	100%	Sum	100 %

Kommentar: Inneholder alle data fra Bærum, Re, Sund, Trondheim, Målselv, Østensjø, Valdres, Notodden og Tromsø (Ung og inkludert). For prosjektene i Østensjø og Valdres mangler hovedstatus etter prosjektdeltakelse for ungdommer som sluttet i løpet av 2012.

Sammenlignet med fordelingen på hovedstatus før og etter slik den kom til uttrykk i forrige rapport (Frøyland 2012), finner vi nå kun små forskjeller: en noe mindre andel ungdommer er i skole eller arbeid etter prosjektdeltakelse, og en noe større andel er i NAV-tiltak etter deltakelse.

Vi ser av tabellen at 28 % av deltakerne enten hadde avbrutt eller redusert deltakelse i videregående skole forut for prosjektdeltakelse. Omtrent like mange var helt ledige eller uten aktivitet før prosjekt-deltakelse. I underkant av hver tredje deltaker ser så langt ut til å fortsette på eller komme tilbake til skole etter prosjektslutt. Omtrent like mange fortsetter i et NAV-tiltak. Nesten en av fem ser ut til å være i hel- eller deltidsarbeid etter prosjektdeltakelse. Svært få av deltakerne er helt ledige etter prosjektdeltakelse, kun 4% mot 31% forut for prosjektdeltakelse. Situasjonen er altså nå som i forrige

delrapport klart ulik før og etter prosjektdeltakelse. Flere er i arbeid etter prosjektdeltakelse enn før, men enda flere er i NAV-tiltak etter enn før.

Sagt på en annen måte finner vi at andelen av prosjektdeltakere som går i skole synker noe fra før til etter deltakelse. Andelen i arbeid stiger, men den største økningen finner vi i deltakere på NAV-tiltak. Den største "strømningen" – om vi kan kalle det det – går altså til NAV, selv om flere prosjektdeltakere totalt sett er i skole eller arbeid enn i NAV-tiltak etter prosjektdeltakelse.

Vi må samtidig ta et forbehold fordi flere av ungdommene fremdeles får oppfølging gjennom prosjektet. Status etter prosjektdeltakelse vil med andre ord komme til å endre seg ettersom flere deltakere slutter.

I tabellen under har vi tatt ut informasjon fra de prosjektene som har mest solide data om ungdommene.

Hovedstatus før prosjektdeltakelse Prosent (N=473)		**Hovedstatus etter prosjektdeltakelse Prosent (N=396)**	
Fulltids VGS	4		
Nylig avbrutt/redusert VGS	23	Fulltid/deltid VGS	24
Nylig avbrutt/redusert ordinært arbeid	4	Fulltid/deltid ordinært arbeid	12
NAV-tiltak	7	NAV-tiltak	35
Militærtjeneste/fødselspermisjon	0	Militærtjeneste/fødselspermisjon	2
Opphold på institusjon	3	Opphold på institusjon	7
Helt ledig/ingen aktivitet	42	Helt ledig/ingen aktivitet	5
Ukjent	0	Ukjent	4
Annet	17	Annet	11
Sum	100%	Sum	100 %

Kommentar: Inneholder alle registrerte opplysninger fra prosjekter med mest solide data for alle prosjektår: Bærum, Re, Sund, Trondheim, Målselv, Østensjø. For prosjektet i Østensjø mangler hovedstatus etter prosjektdeltakelse for ungdommer som sluttet i løpet av 2012, totalt 9 ungdommer.

Vi finner at mønsteret vi har beskrevet ovenfor forsterkes i dette utvalget: andelen som fortsetter i videregående skole eller ordinært arbeid etter deltakelse er lavere enn for prosjektene samlet. Vi ser også at en større andel av disse ungdommen fortsetter i NAV-tiltak etter deltakelse.

4.4 Oppsummering

Omtrent 1500 ungdommer er så langt rapportert å ha fått bistand gjennom prosjektene. 2 av 3 deltakere er menn. Omtrent 14 % er innvandrere, men det er store variasjoner mellom prosjektene. 54 % av deltakerne er i aldersgruppen 16-19 år.

Vi finner mye av de samme problemene og utfordringene hos ungdommene i alle prosjekter. Det store flertallet av ungdommene har ikke fullført videregående skole. Mange sliter med psykiske vansker av ulik art. Vanskene kan være alvorlige eller mindre alvorlige. Nesten en av fire har vært i kontakt med barnevernet tidligere. Noen har diagnoser som ADHD, andre har rusproblemer, noen har vært i behandling for dette eller annet. En del ungdommer har motivasjonsvansker og har dårlige erfaringer fra skolen. De er skoleleie og vil ikke gå mer på skole. Andelen nye deltakere som har hatt kontakt med barnevern synker noe år for år. Det samme ser ut til å være tilfelle med deltakere med rusproblemer. Vi kjenner ikke begrunnelsen for dette foreløpig.

Vi finner at mange av de sakene som erfares som vanskeligst fra veiledernes side dreier seg om ungdom som har rusvansker, er involvert i kriminalitet, eller har vært fulgt opp av barnevern. En erfaring som

er gjort flere steder knytter seg til en form for sosialt avvikende atferd i form av vansker med å ta del i det sosiale livet i en virksomhet eller et arbeidstreningstiltak. Prosjektmedarbeiderne utfordres også når de skal gi bistand til ungdom uten «drive», som framstår som passive, umotiverte, og med lite handlekraft. Noen informanter peker på at det kan være ekstra utfordringer i oppfølgingsarbeidet knyttet til noen ungdommer som kommer fra familier som over lang tid har fått sosialhjelp eller trygd.

28 % av deltakerne ser så langt ut til å fortsette på skole etter prosjektslutt. 30 % fortsetter i et NAV-tiltak. 17 % ser ut til å være i hel- eller deltidsarbeid etter prosjektdeltakelse. Kun 4 % av deltakerne er helt ledige etter prosjektdeltakelse, mot 31 % forut for prosjektdeltakelse. Situasjonen ser altså ut til å være ulik før og etter prosjektdeltakelse. Andelen av prosjektdeltakere som går i skole synker noe fra før til etter deltakelse. Mange flere er i arbeid etter prosjektdeltakelse enn før (fra 3 % til 17 %). Mange flere er i NAV-tiltak etter enn før (fra 7 % til 30 %). Den største økningen finner vi med andre ord i deltakere på NAV-tiltak, selv om flere prosjektdeltakere totalt sett er i skole eller arbeid enn i NAV-tiltak etter prosjektdeltakelse.

5. NAV-kontorene - sosialt arbeid, internt samarbeid og tiltaksbruk

Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) ble etablert for å få en helhetlig og effektiv forvaltning som skal få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad (Arbeids-og-velferdsdirektoratet 2012). Innretningen på tjenestene skal ifølge Rundskriv 35 (Lov om sosiale tjenester i NAV) gjøre det enklere for brukerne og være tilpasset deres behov. Mer fleksibel og bedre samordnet bruk av statlige og kommunale virkemidler skal gi bedre tjenester til brukere med sammensatte behov. Det er etablert felles lokale kontorer for arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-kontor) i alle landets kommuner. NAV-kontorene har felles resultatansvar og skal fremstå som en samlet enhet, selv om ansvaret for ulike oppgaver og tjenester fortsatt er delt mellom stat og kommune.

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvordan NAV-kontorene som deltar i denne evalueringen har løst utfordringene knyttet til arbeid med utsatt ungdom. De 15 prosjektområdene som inngår i denne evalueringen representerer et geografisk område som omfatter til sammen 31 kommuner og 34 NAV-kontor. I flere av prosjektområdene inngår det flere kommuner og flere NAV-kontor. Det er store variasjoner i størrelsen på NAV-kontorene. NAV-kontorene er også organisert ulikt. Noen steder har man valgt å legge forholdsvis mange kommunale tjenester inn i NAV-kontoret. Andre steder har man gått mer i retning av en «minimumsløsning» der lite annet enn det lovpålagte slik det går fram av i Lov om sosiale tjenester i NAV er tatt inn i NAV-kontoret (se senere avsnitt for en gjennomgang av dette). Svært få av NAV-kontorene som inngår i satsingen har tatt inn tiltak for rusmisbrukere i NAV-kontoret. Det framstår som relativt vanlig at tiltak for flyktninger, boligtiltak og kommunale arbeidsrettede tiltak er tatt inn i NAV-kontoret.

Utviklingsprosjektenes erfaringer med ungdomsarbeid i NAV-kontorene ble oppsummert blant annet som følger i evalueringens første delrapport:

> ***Om NAV-kontorene***
> *NAV-kontorene har valgt ulike løsninger når det gjelder organisering av ungdomsarbeidet. Mens noen følger en generalistmodell (dato- og ytelsesbasert), har andre valgt en spesialistmodell og opprettelse av egne ungdomsteam. Noen har valgt mellomløsning i form av ulike kombinasjoner av teamorganisering og fordeling av ansvaret for de unge på andre enkeltpersoner. De vanligste ytelsene å ta inn i ungdomsteamet er dagpenger og sosialhjelp. Det er også relativt vanlig å ta inn arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsstønad.*
>
> *Vi finner argumenter både i favør av en spesialisering av ungdomsarbeidet i form av ungdomsteam, og argumenter mot en slik spesialisering. Fra samarbeidspartnerne har vi så langt et klart inntrykk av at det i hovedsak oppfattes som en fordel med en teammodell fordi dette gjør det lettere å samarbeide med NAV-kontoret om ungdom. Sett innenfra NAV-kontoret er bildet mer delt; noen argumenterer i favør av en generalistmodell fordi hele kontoret trenger kompetansen om arbeid med ungdom, og man frykter at teamene og avdelingene "blir seg selv nok og å bli minst like opptatt av hva de ikke skal gjøre som hva de skal gjøre". Noen argumenterer i favør av en spesialistmodell fordi man gjennom et team bedre knytter statlige og kommunale tjenester sammen og de ser det som nødvendig for å få til et "helhetlig" og samordnet arbeid omkring ungdommene.*
>
> ***Hvem kommer NAV-kontorene i kontakt med?***
> *Kun et lite mindretall av involverte NAV-kontor oppgir at nedre aldersgrense for bistand fra NAV-kontoret er 18 år. Det store flertallet av NAV-kontor oppgir at nedre aldersgrense ligger i gruppa 16-17 år. Noen oppgir også at det har blitt gitt bistand for ungdom som er 15 år eller yngre. Flere informanter fra samarbeidspartnere har pekt på at NAV-kontoret har blitt mer fleksibelt i forhold til ungdommene blant annet ved å kunne yte bistand til yngre personer. Kan*

det tenkes at prosjektene har bidratt til at NAV-kontorene strekker tjenestene sine i retning av yngre ungdommer?

Inntrykket vårt så langt er at NAV-kontorene i hovedsak når de ungdommene som møter opp og i mindre grad de som ikke møter opp og som kanskje sitter hjemme eller befinner seg andre steder. Samtidig finner vi i flere prosjekter erfaringer med at personer ingen i støtteapparatet kjente til, fanges opp av prosjektmedarbeidere eller ansatte på noen av tiltakene som er utviklet eller tatt i bruk.

Vanligst er det at ungdommene selv tar kontakt med NAV eller at de blir henvist fra OT eller videregående skole. Det er også relativt vanlig at foreldre tar kontakt med NAV-kontoret på vegne av ungdommene. Noen blir henvist fra fastlege, helsestasjon eller lignende, noen fra barnevern eller oppsøkende tjeneste.

Arbeidsmåter og tiltaksbruk
De fleste NAV-kontorene har et mottak som gjør en første vurdering av ungdommens behov og avgjør om vedkommende trenger mer oppfølging. Noen steder har de et eget ungdomsmottak som tar seg av alle ungdommer under 25 år. Ungdom som er i behov av mer oppfølging henvises til ungdomsteam eller annen ansvarlig avhengig av det enkelte kontors organisering.

Ytelser
Vi ser noen klare mønster i endring av ytelser gitt til deltakerne. Andelen deltakere på sosialhjelp synker fra 35% før til 10% etter prosjekt deltakelse. Motsatt ser vi en klar økning i andelen ungdom på avklaringspenger (fra 13 % før til 27 % etter), og på kvalifiseringsstønad (fra 2 % før til 9 % etter). Det er færre som har ingen ytelse etter prosjektet enn det var før prosjektdeltakelse.

Den mest brukte ytelsen under prosjektdeltakelse ser ut til å være individstønad. Her er det gjort gode erfaringer i enkelte av prosjektene, blant annet fordi man lett kan regulere stønaden. Dette gjøres for eksempel dersom ungdommen har fravær i det tiltaket vedkommende deltar i. Altså en form for økonomisk insitament.

Vi finner mye av det samme i prosjektene nå i forbindelse med utarbeidingen av andre delrapport fra evalueringen. Erfaringene er imidlertid mer nyanserte i 2013, og da særlig knyttet til organiseringen av det ungdomsrettede arbeidet i NAV-kontoret. Vi vil i det følgende gjøre rede for status og utviklingstrekk slik det ser ut ved inngangen til 2013. Vi vil i større grad enn i første delrapport gå inn i sosialt arbeid ved NAV-kontorene omkring utsatt ungdom.

Vi skal i det følgende se på hvordan NAV-kontorene arbeider med utsatt ungdom, hva slags tiltak og virkemidler som benyttes, og hvilke erfaringer som er gjort i arbeidet.

5.1 Hvor stor andel av utsatt ungdommer nås gjennom prosjektene?

Hvor mange ungdommer bistår NAV-kontoret? Hvor mange av disse er utsatte? Og hvor mange av disse får bistand gjennom prosjektet? Vi har i spørreundersøkelse rettet til NAV-lederne i prosjektkommunene bedt om tall på hvor mange unge under 25 år som har fått bistand fra NAV-kontoret siste år (i løpet av 2012) og hvor mange av disse NAV-kontoret vurderer som utsatte.

NAV-kontorene har ikke oversikt over antall unge under 25 som får bistand på årsbasis, men har oversikt på månedsbasis. De mindre kontorene har færre unge arbeidssøkere og har bedre oversikt også på årsbasis. I vårt utvalg av NAV-kontor ser omfanget ut til å variere mellom 10 unge arbeidssøkere i året og 700 pr måned. Med andre ord er forskjellene svært store fra kontor til kontor.

NAV-lederne vurderer størrelsen på andelen av de unge arbeidssøkerne som kan karakteriseres som utsatt ungdom svært ulikt. Det er ikke gitt kriterier for vurderingene fra AFIs side. Anslagene på andelen av unge arbeidssøkere som er utsatt ungdom varierer fra 100% til 15%. Av 12 NAV-ledere som har gitt tilstrekkelig informasjon om dette anslår hver fjerde at mellom 80 og 100 % av ungdommene som får bistand er utsatte. Halvparten anslår at mellom 40 og 60 % av ungdommene som får bistand er utsatte. To anslår at 30% eller færre av ungdommene som får bistand fra deres NAV-kontor er utsatte.

Prosjektene jobber i hovedsak kun med en liten del av disse arbeidssøkerne. Dette varierer imidlertid også fra prosjekt til prosjekt: i større kommuner jobbes det kun med en liten del av ungdommene direkte i prosjektene, men prosjektmedarbeiderne mener prosjektarbeidet får innvirkning også for hvordan man generelt jobber med de andre. I småkommuner treffer man i prosjektene en lagt større andel av kommunens utsatte ungdommer. Her er noen eksempler:

- *I Bærum ble det i prosjektet arbeidet med 28 ungdommer i løpet av 2012. NAV-leder vurderer at 700 ungdommer (pr måned) er utsatt. Selv om FRAM-prosjektet slik er rettet mot noen få og spesifikt mot de utsatte ungdommene man i minst grad har greid å hjelpe gjennom ungdomsteamet, så understreker prosjektmedarbeiderne at måten man arbeider på i prosjektet ikke bare virker inn på arbeidet med de 28 utvalgte ungdommene, men også på hvordan man ellers jobber med de utsatte unge generelt.*
- *I Sund fikk 61 unge under 25 sosialhjelp i 2012, og i gjennomsnitt var 35 unge registrert ved NAV pr mnd. Omtrent 50 ungdommer ble av NAV-leder vurdert som utsatte. Prosjektet i Sund arbeidet med 32 ungdommer i løpet av 2012, hvorav mellom 5 og 10 var under 18 år og dermed antakelig ikke telt med i NAV-kontorets anslag. Allikevel jobbes det i dette prosjektet direkte med en mye større andel av utsatt ungdom enn i Bærum.*
- *I Namsos ble det i prosjektet i 2012 arbeidet med 31 ungdommer. Ca 180 ungdommer under 25 år var til enhver tid registrert ved NAV-kontoret, og NAV-leder vurderer det slik at mellom 10 og 30 % av disse var utsatte.*
- *I Målselv har man jobbet med 12 ungdommer i 2012 i prosjektet Ungkraft. Totalt har NAV-kontoret ytt bistand til 38 ungdommer under 25 år hvorav alle vurderes som utsatt ungdom.*

Det er med andre ord vanskelig å bedømme hvor mange av kommunenes utsatte ungdommer man når gjennom denne satsingen. Antakeligvis vil man i de mindre kommunene kunne nå en større andel av ungdommene direkte gjennom prosjektene som er gjennomført. I større kommuner når man en mindre andel ungdommer, men dersom erfaringene fra prosjektet medfører forbedringer i arbeidsformer for utsatt ungdom foreligger det selvsagt et potensial for at satsingen også skal får betydning for andre ungdommer enn de som deltar direkte i de etablerte prosjekttiltakene der det er laget slike.

5.2 Arbeid med utsatt ungdom i NAV-kontoret – ulike modeller

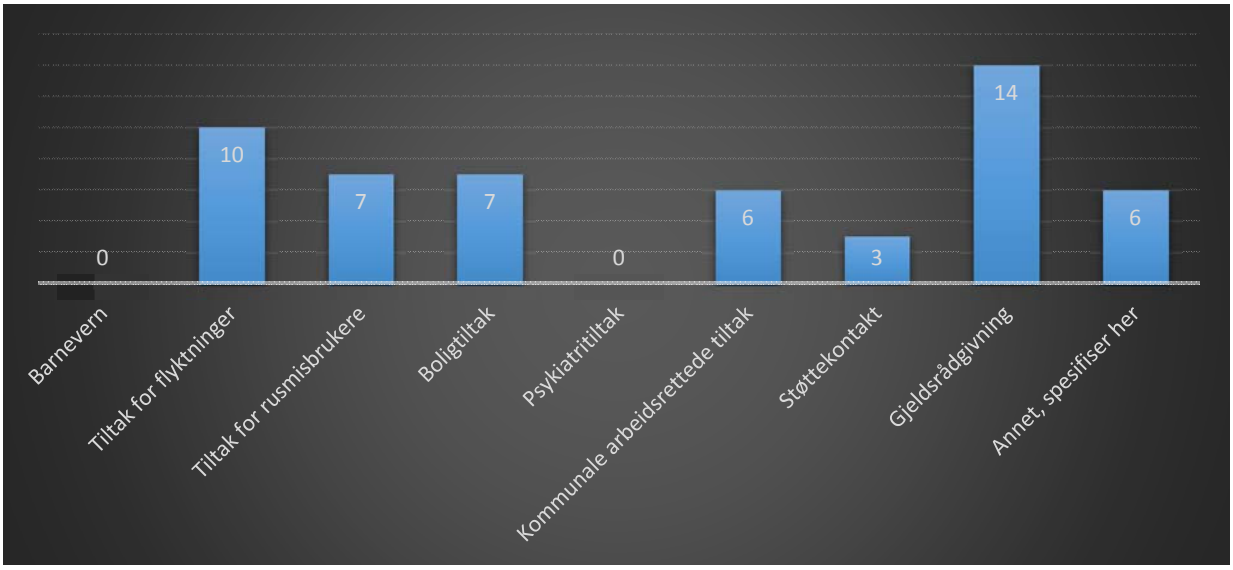
Samtlige prosjekter som inngår i utviklingsarbeidet er knyttet til det lokale NAV-kontoret. Vi finner noe variasjon i hvor tett på prosjektet NAV-kontoret er. For de aller fleste er NAV-kontoret direkte involvert i prosjektet, mens hos noen er det andre aktører som har hovedrollen og NAV-kontoret har blitt en sentral samarbeidspart i en litt mer distansert rolle.

Andreassen, Fossestøl og Klemsdal peker i sin drøfting av organiseringens betydning for praksis, på flere måter å legge opp til integrasjon av ulike tjenester internt i NAV-kontorene (Andreassen, Fossestøl et al. 2011). Blant annet kan integrasjon i NAV-kontoret skje gjennom samlokalisering, i tverrfaglige team, eller gjennom spesialisering etter brukersituasjon og da for eksempel i form av egne team? Hvordan har denne evalueringens prosjekter løst arbeidet med ungdom og organiseringen av dette arbeidet?

Ulik organisering av NAV-kontorene

Det er store variasjoner i størrelsen på NAV-kontorene som inngår i evalueringen, og i enkelte av prosjektområdene inngår som vi alt har sett flere NAV-kontor. Figuren under viser hvordan de ulike kommunale tjenester var tatt inn i 16 NAV-kontor som besvarte undersøkelsen vår for 2012. Her er økonomisk sosialhjelp holdt utenfor:

Figur 5 Kommunale tjenester tatt inn i NAV-kontoret i 2012 (N=16)



Kilde: NAV-ledere.

Vi ser at nesten alle NAV-kontor som har besvart undersøkelsen har tatt inn gjeldsrådgivning i kontoret. De fleste har også tatt inn tiltak for flyktninger. Litt under halvparten av disse NAV-kontorene har tatt inn tiltak for rusmisbrukere, boligtiltak og kommunale arbeidsrettede tiltak.

NAV-kontorets arbeid med ungdomsgruppa vil i noen grad berøres av hvilke tjenester som er tatt inn i NAV-kontoret. Dersom rustjenester er tatt inn, vil man kunne tenke seg at NAV-kontoret blir mer sentralt og viktig i forhold til ungdomsarbeidet, mens der hvor rustjenestene ikke er del av NAV-kontoret er man i større grad avhengig av godt samarbeid med den kommunale rustjenesten.

I tabellen under ser vi de kommunale tiltakene som er tatt inn i NAV for de mest sentrale NAV-kontorene som inngår i evalueringen for årene 2011 og 2012. Det er gjort endringer ved flere av NAV-kontorene underveis, men ikke svært store.

Mens noen av kontorene har tatt forholdsvis mange kommunale tjenester inn i NAV-kontorene og slik kan sies å ha en høy integrasjonsgrad der både tiltak for rusmisbrukere, flyktninger, gjeldsrådgivning og annet er tatt inn, har andre en lav integrasjonsgrad der lite annet enn tjenester etter lov om sosiale tjenester i NAV er tatt inn:

Figur 6 Oversikt over NAV-kontor og kommunale tjenester lagt inn i NAV-kontoret

NAV-kontor	Kommunale tjenester i NAV i 2011	Kommunale tjenester i NAV 2012
Sund	Tiltak for rusmisbrukere Husbanken sine virkemiddel (startlån, tilskudd og bostøtte) Gjeldsrådgivning Støttekontakt Tiltak for flyktninger	Tiltak for rusmisbrukere Boligtiltak Gjeldsrådgivning Støttekontakt Tiltak for flyktninger
Valdres	Boligtiltak Oppfølgingstjeneste mot ungdom, Husbank, Økonomirådgivning, Gjeldsrådgivning Tiltak for rusmisbrukere	Husbankforvaltning Gjeldsrådgivning Tiltak for rusmisbrukere
Re	Tiltak for flyktninger Gjeldsrådgivning Kommunale arbeidsrettede tiltak Boligtiltak	Informasjon foreligger ikke
Molde	Boligtiltak Startlån og bostøtte Gjeldsrådgivning Tiltak for flyktninger	Støttekontakt Startlån og bostøtte Gjeldsrådgivning Tiltak for flyktninger
Notodden	Tiltak for flyktninger Gjeldsrådgivning Kommunale arbeidsrettede tiltak Boligtiltak	Tiltak for flyktninger Gjeldsrådgivning Kommunale arbeidsrettede tiltak Boligtiltak
Porsgrunn	Boligtiltak Tiltak for flyktninger Gjeldsrådgivning Bostøtte og KVP Kommunale arbeidsrettede tiltak	Boligtiltak Tiltak for flyktninger Gjeldsrådgivning Noen boligsosiale og arbeidsrettede tiltak Kommunale arbeidsrettede tiltak
Østensjø	Kommunale arbeidsrettede tiltak Støttekontakt Tiltak for flyktninger Gjeldsrådgivning	Kommunale arbeidsrettede tiltak Tiltak for flyktninger Gjeldsrådgivning
Åsnes	Informasjon foreligger ikke	Gjeldsrådgivning Tiltak for rusmisbrukere Tiltak for flyktninger
Målselv	Informasjon foreligger ikke	Tiltak for rusmisbrukere Tiltak for flyktninger
Tromsø	Midlertidig bolig Gjeldsrådgivning	Minimumsløsningen Gjeldsrådgivning
Namsos	Tiltak for flyktninger Gjeldsrådgivning	Gjeldsrådgivning Boligtiltak Kommunale arbeidsrettede tiltak
Skien	Tiltak for flyktninger Gjeldsrådgivning	Tiltak for flyktninger Gjeldsrådgivning Kommunale arbeidsrettede tiltak
Østbyen (Trondheim)	Gjeldsrådgivning Kommunale arbeidsrettede tiltak	
Drammen	Gjeldsrådgivning	Gjeldsrådgivning Boligtiltak
Bærum	Informasjon foreligger ikke	Minimumsløsning d.v.s. økonomisk sosialhjelp, råd og veiledning og kvalifiseringsprogrammet.

Kilde: NAV-ledere.

I tabellen står de kontorene som så ut til å ha høyest integrasjonsgrad i 2011 øverst, mens de med lavest integrasjonsgrad i 2011 står nederst. Vi ser at en tilsvarende rangering ut fra 2012-tallene ville vært noe annerledes.

NAV-kontorenes organisering av arbeid med utsatt ungdom

NAV-lederne oppgir at de vanligste måtene ungdommene kommer i kontakt med NAV-kontoret på er gjennom eget oppmøte, gjennom henvisning fra oppfølgingstjenesten, ved at foreldre tar kontakt, eller at de blir henvist fra barnevernet (oppgis sjeldnere enn de andre).

Et klart flertall av NAV-lederne svarer på spørsmål om hva som er nedre aldersgrense for bistand fra NAV-kontoret at 16-17 år er nedre aldersgrense. Noen få oppgir 15 år eller yngre og noen også 18 år. Disse svarene er det rimelig å tolke i retning av at det dreier seg om bistand NAV-kontoret gir til ungdommer som kommer alene til NAV-kontoret (og ikke de tilfeller der NAV hjelper foreldrene til å ta bedre vare på egne barn). Lov om sosiale tjenester har i utgangspunktet ikke noen nedre aldersgrense. Etter barneloven har foreldre forsørgelsesplikt for ungdommer til de er ferdige med videregående skole.

Mottak og vurdering

De fleste NAV-kontorene har et mottak som gjør en første vurdering av ungdommens behov og avgjør om vedkommende trenger mer oppfølging. Noen steder har de et eget ungdomsmottak som tar seg av alle ungdommer under 25 år. Ungdom som er i behov av mer oppfølging henvises til ungdomsteam eller annen ansvarlig avhengig av det enkelte kontors organisering.

I andre NAV-kontor har man ikke eget ungdomsmottak. Ved et mindre NAV-kontor hadde man månedlige ungdomsmøter der både mottak og oppfølgingsteamet (både stat og kommune), samt prosjektmedarbeider deltok. Her gikk man gjennom sak for sak og gjorde vurderinger av om den enkelte ble fulgt opp tilstrekkelig og om de skulle henvises for eksempel til det pågående ungdomsprosjektet.

Basert på casebesøk i 2012 har vi delt inn kontorene i følgende modeller for arbeid med ungdom:

Figur 7 Ulike NAV-Ung modeller basert på inntrykk fra feltbesøk

	NAV-Ung modell	Noen eksempler på NAV-kontorer
A	Ingen spesiell organisering for unge	• Østensjø • Molde (prosjektet tar seg av de unge) • Re
B	Ikke eget ungdomsmottak, men spesialisert oppfølging av unge enten i form av ungdomsteam eller egne NAV-veiledere	• Notodden (eget ungdomsteam) • Midtre Namdal (eget ungdomsteam) • Drammen (ikke ungdomsteam, men spesialisert gjennom egne veiledere som bare jobber med unge men i team etter innsatsbehov + koordinator unge) • Solør (egen ungdomskoordinator) • Sund (men supplert med eget ungdomskontor) • Tromsø • Valdres (ungdomsteam)
C	Eget ungdomsmottak og spesialisert oppfølging av unge enten i form av ungdomsteam eller egne NAV-veiledere	• Bærum (egne drop-in timer for unge) • Skien
D	Eget kontor der NAV saksbehandling for ungdom er lagt utenfor eksisterende NAV-kontor	• Trondheim (NAV Østbyen og NAV Midtbyen) • I noen grad: Kristiansand, Sund og Drammen

Kilde: AFIs vurderinger. Ikke alle NAV-kontor som deltar i satsingen er plassert inn her.

De fleste NAV-kontorene som inngår i evalueringen har ikke eget ungdomsmottak, men likevel en spesialisert oppfølging av de unge gjennom enten ungdomsteam eller egne ungdomsveiledere. Noen få NAV-kontor har i tillegg eget ungdomsmottak, og noen få NAV-kontor har flyttet saksbehandlingen for ungdom ut av NAV-kontoret og til egne lokaler.

Vi finner en spennende modell i Trondheims Jobbhus der saksbehandlingen omkring ungdom under 25 år på sosialhjelp er flyttet ut av NAV-kontoret og til egne lokaler. På Jobbhuset møter så samarbeidspartnere som tiltaksarrangører og andre opp for å komme i kontakt med de unge. I Sund og fra 2013 også i Drammen har de etablert et eget ungdomskontor utenfor NAV-kontoret der flere instanser er representert og der ungdom kan møte opp også på kveldstid og i helger (kun i Drammen). Disse ungdomskontorene har fellestrekk med det som er etablert i Trondheim, men har ikke tatt selve NAV-

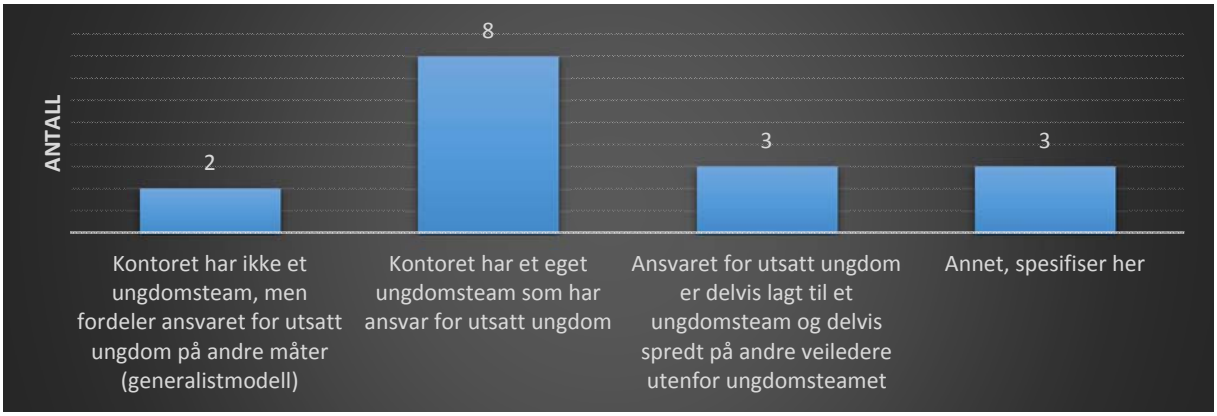
saksbehandlingen ut til dette kontoret i samme grad som man nå prøver ut i Trondheim. Ved ungdomskontoret i Sund mener man at man klarer å møte ungdommene bedre enn man så langt har gjort på NAV-kontoret:

> *Mange slit med å fylle ut skjema, forstå dei beskjedane og oppgåvene dei får i mottaket på NAV. Dei ønskjer ofte å framstå som betre fungerande enn dei er, og gjev inntrykk av at dei har forstått. Det fører ofte til manglande dokumentasjon, feil utfylling av skjema og at dei ikkje kjem tilbake. Ungdomskontoret har moglegheit til å bruke lengre tid på å informere og hjelpe med praktiske ting. Ofte veit vi også kven ungdommen er før han kjem, og kan leggje godt til rette. Ungdommane opplever det også som mindre formelt og «skummelt» og komme inn her. (Sitat fra rapportering fra prosjektet i Sund)*

Inntrykkene prosjektleder her formidler er også bekreftet gjennom intervjuer med ungdommer i området. Erfaringene i de tre prosjektene som så langt har etablert et ungdomstilbud utenfor NAV-kontoret, vil bli interessante å følge i årene som kommer. I Sund har man gjort gode erfaringer over flere år allerede. Etter prosjektet ble avsluttet mistet man i en periode NAV-representant på ungdomskontoret i Sund, og erfarte straks at tilgangen til NAVs virkemidler og samarbeidet med NAV ble dårligere. I Trondheim og Drammen er etableringen av dette tilbudet relativt nytt og det er noe tidlig å oppsummere erfaringene derifra.

NAV-kontorene har altså valgt ulike løsninger på hvordan de arbeider med utsatt ungdom. Følgende figur illustrerer hvordan NAV-ledere selv plasserer sine NAV-kontor i forhold til spørsmålet om ungdomsteam:

Figur 8 Ulike modeller for ungdomsarbeid i NAV-kontor



Kilde: NAV-ledere, samt informasjon fra casebesøk.

De fleste kontorene som inngår i evalueringen har etablert et eget ungdomsteam. Noen har en kombinasjon av team og ansvar lagt til egne veiledere. Et fåtall kontor følger en generalistmodell uten noen form for spesialisering. Ved noen av de mindre kontorene er det vanlig at ansvaret for ungdommene legges hovedsakelig til enkelte NAV-veiledere. I flere av prosjektene – for eksempel Molde og Solør – har prosjektmedarbeiderne fått et spesielt ansvar for ungdommene i den perioden prosjektet har pågått.

Tabellen under viser en detaljert oversikt over hvilke ytelser som er tatt inn i ungdomsteamet der det finnes et slikt:

Figur 9 Oversikt over NAV-kontor og ytelser tatt inn i ungdomsteam

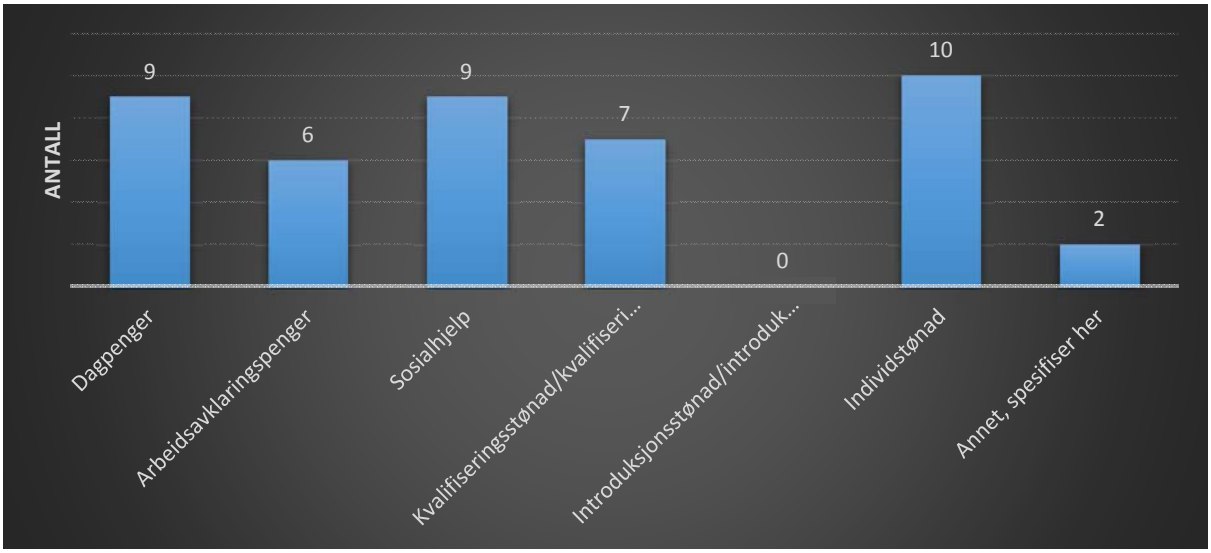
NAV-kontor	Ytelser i ungdomsteamet i 2011	Ytelser i ungdomsteamet 2012
Sund	Kvalifiseringsstønad/kvalifiseringsprogram Sosialhjelp Dagpenger Arbeidsavklaringspenger	Kvalifiseringsstønad/kvalifiseringsprogram Sosialhjelp Dagpenger Individstønad
Valdres	Individstønad Kvalifiseringsstønad/kvalifiseringsprogram Sosialhjelp Arbeidsavklaringspenger Dagpenger	Individstønad Kvalifiseringsstønad/kvalifiseringsprogram Sosialhjelp Arbeidsavklaringspenger Dagpenger
Re	Ikke ungdomsteam	Informasjon foreligger ikke
Molde	Ikke ungdomsteam	Ikke ungdomsteam, prosjektet tar seg av ungdom
Notodden	Kvalifiseringsstønad/kvalifiseringsprogram Sosialhjelp Dagpenger Introduksjonsstønad/introduksjonsprogram	Kvalifiseringsstønad/kvalifiseringsprogram Sosialhjelp Dagpenger Individstønad
Porsgrunn	Ikke ungdomsteam	Har eget ungdomsteam, men ikke oppgitt hvilke ytelser som er tatt inn i teamet
Østensjø	Ikke ungdomsteam	Ikke ungdomsteam
Åsnes	Informasjon foreligger ikke	Individstønad Arbeidsavklaringspenger Dagpenger
Målselv	Informasjon foreligger ikke	Sosialhjelp Arbeidsavklaringspenger Dagpenger Individstønad Kvalifiseringsstønad/kvalifiseringsprogram
Tromsø	Dagpenger Sosialhjelp Individstønad Arbeidsavklaringspenger	Dagpenger Sosialhjelp Individstønad Arbeidsavklaringspenger
Namsos	Ikke ungdomsteam	AAP kommer etterhvert Individstønad Dagpenger Sosialhjelp Kvalifiseringsstønad/kvalifiseringsprogram
Skien	Dagpenger Sosialhjelp	Dagpenger Sosialhjelp Individstønad
Østbyen (Trondheim)	Sosialhjelp Arbeidsavklaringspenger Dagpenger	Informasjon foreligger ikke
Drammen	Arbeidsavklaringspenger Dagpenger Kvalifiseringsstønad/kvalifiseringsprogram Individstønad Sosialhjelp	Ikke ungdomsteam
Bærum	Dagpenger Sosialhjelp Kvalifiseringsstønad/kvalifiseringsprogram Arbeidsavklaringspenger	Dagpenger Sosialhjelp Kvalifiseringsstønad/kvalifiseringsprogram Arbeidsavklaringspenger Individstønad

Kilde: NAV-ledere.

Tabellen viser at det er gjort noen endringer flere steder. Individstønad er kommet med som ytelse i ungdomsteamet flere steder i 2012 enn i 2011. Et kontor har avviklet ungdomsteamet, to kontor som ikke hadde ungdomsteam har etablert ett i løpet av 2012.

Figuren under gir en samlet oversikt over hvilke ytelser som er tatt inn i ungdomsteamet der det er etablert ungdomsteam i 2012.

Figur 10 Ytelser i ungdomsteamene i 2012



Kilde: NAV-ledere

Vi ser at de mest vanlige ytelsene å ta inn i ungdomsteamet er individstønad, sosialhjelp og dagpenger.

Det pekes på både fordeler og ulemper med de ulike organiseringsformene. Ved mange av NAV-kontorene finner vi at samarbeidet og dialogen mellom statlig og kommunal del oppleves som god. I mindre kontorer er dette særlig framtredende, og vi har inntrykk av at man får til et godt samarbeid uten teametablering. Generelt opplever NAV-kontorets samarbeidspartnere det som bedre å ha en eller få personer å forholde seg til enn å måtte samarbeide med mange internt på NAV-kontoret rundt en ungdom. Flere informanter peker også på at det er fordeler internt på NAV-kontoret knyttet til en spesialisering i form av ungdomsteam, blant annet fordi man opplever å knytte statlige og kommunale tjenester bedre sammen når veiledere med ansvar for ulike ytelser arbeider tettere sammen i et team (Frøyland 2012).

Samtidig peker noen informanter på en utfordring knyttet til spesialisering gjennom team. I løpet av 2012 har to større kontor har hatt utfordringer knyttet til ungdomsteamet. Informanter forteller at man ikke lyktes med å få til det tverrfaglige samarbeidet i et så stort team. Man har erfart at interessen for og kompetansen om ungdom ble mindre blant de øvrige NAV-veilederne:

> *Det var vanskelig å drifte et ung-team. Det ble nesten et NAV-kontor i NAV-kontoret. Vanskelig for en teamleder å ha fokus på de ulike målområdene i det teamet, alle behov og ytelser. På et NAV-kontor er det på mange områder man skal levere på. Det ble fragmentert. Ble ikke noe målretta fokus. Vanskelig å prioritere. (Avdelingsleder ved NAV-kontor)*

Ved et av disse NAV-kontorene erfarte man at ungdom med større bistandsbehov ikke fikk nok fokus mens man hadde ungdomsteam. Slik man oppfattet dette førte organiseringen til at de med lavest bistandsbehov ble prioritert først. Ved dette kontoret har man i 2013 blant annet på grunn av dette ikke lenger et ungdomsteam, men oppfølgingen av ungdom er likevel spesialisert. Man har egne veiledere som bare jobber med ungdom, men disse veilederne er fordelt på ett team som arbeider med personer med situasjonsbestemte bistandsbehov og to team som arbeider med personer med spesielt tilpasset bistandsbehov. I tillegg har man en egen ungdomskoordinator som sørger for å samle veilederne som jobber med ungdom innimellom.

Ved et annet større kontor har man beholdt ungdomsteamet, men delt det opp i tre mindre enheter bestående av veiledere som arbeider med ulike ytelser. Det er foreløpig for tidlig å si noe om erfaringene fra denne modellen.

Vi finner med andre ord argumenter både i favør av en spesialisering av ungdomsarbeidet i form av team, og argumenter mot en slik spesialisering.

Organisering ut fra ytelse eller innsatsbehov

Det knytter seg også noen mulige utfordringer til andre sider ved organiseringen av NAV-kontoret, nærmere bestemt til spørsmålet om tjenesten er organisert etter ytelse eller etter innsatsbehov. Krever organisering etter bistandsbehov mer generalistkompetanse hos den enkelte veileder? Er det slik at en organisering etter bistandsbehov medfører større krav til den enkelte NAV-veileder i forhold til å kunne mer av regelverk og måtte forholde seg til flere typer ytelser? Noen erfaringer tyder på at det kan være slik noen steder. Ved et kontor hadde de erfart at ansatte som arbeidet med brukere med spesielt tilpassa bistandsbehov opplevde det utfordrende fordi de måtte håndtere et så stort spekter av tjenester:

> *For veiledere i spesielt tilpassa ser vi at spennet er stort, de må håndtere mange ytelser. Noen har slutta fordi de har opplevd at det er for stort spenn. (NAV-veileder)*

Forhåpentligvis vil vi når sluttrapporten i prosjektet foreligger ha flere erfaringer knyttet til dette å bygge på.

5.3 Sosialt arbeid i NAV

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen inngår i kommunens samlede velferds-ansvar, og omhandler de kommunale tjenester og oppgaver som NAV-kontoret skal utføre og medvirke inn i (Arbeids-og-velferdsdirektoratet 2012). Kommunens ansvar etter loven skal planlegges og ses i sammenheng med kommunens øvrige velferdsområder.

Formålet med loven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Formålet klargjør de overordnede, sosialpolitiske mål som ligger til grunn for kommunens tjenester og oppgaver i NAV, og danner rammen for tolkning av lovens bestemmelser, utøvelse av handlingsrommet loven gir rom for og kommunens generelle prioritering.

Loven regulerer fem individuelle tjenester; opplysning, råd og veiledning (§17), økonomisk stønad (§18), midlertidig botilbud (§27), individuell plan (§28) og kvalifiseringsprogrammet (§29). Tjenestene er i stor grad behovsbaserte rettigheter. Innvilgelse eller avslag skal foretas etter en konkret og individuell vurdering, og det skal særlig legges vekt på ivaretakelse av barn og unges behov. Tjenestene skal fremme lovens formål og bidra til hjelp til selvhjelp slik at brukeren kan oppnå et best mulig funksjons- og mestringsnivå og får mulighet til å bli selvhjulpen gjennom arbeid. Kvalifiserings-programmet er lovens hovedvirkemiddel for å fremme overgang til arbeid. Brukeren skal ut fra sine forutsetninger aktivt gis mulighet til å bidra til å utforme tjenestetilbudet.

Samtlige av disse tjenestene gis også overfor utsatt ungdom i de kommunene som inngår i denne evalueringen. Vi skal i det følgende se nærmere på hvordan prosjektkommunene arbeider med disse tjenestene etter lov om sosiale tjenester.

Opplysning, råd og veiledning (§ 17)

Opplysning, råd og veiledning er nå definert som en individuell tjeneste og (Arbeids-og-velferdsdirektoratet 2012). Ifølge rundskriv 35 (pkt 4.17.2.4) er råd og veiledning en tjeneste som det skal fattes vedtak om eller som skal inngå som del av vedtak (fra sommeren 2012).

For deltakere som kom inn med i prosjektene i 2012 viser rapporteringen fra prosjektene at omtrent en av fem ungdommer som har deltatt har fått opplysning, råd og veiledning. Vi tror en større andel av ungdommene i realiteten får opplysning, råd eller veiledning. Det er et klart inntrykk fra feltbesøkene at det gis mye og hyppig opplysning, råd og veiledning til ungdommene. Det er et like klart inntrykk at det i svært liten grad lages egne vedtak på dette. Ved noen av NAV-kontorene skrives det vedtak når det gis råd og veiledning i forhold til økonomiske saker. Det er både NAV-veiledere og frikjøpte prosjektmedarbeidere som gir denne veiledningen. Noen steder foregår dette på NAV-kontoret, andre steder i andre lokaler. Her følger noen eksempler på hva NAV-veiledere har uttalt om opplysning, råd og veiledning:

> *Alle yter dette, "jeg synes ikke jeg driver med noe annet". Fatter ikke vedtak på denne paragrafen. (NAV-veileder)*

> *Det gis mye råd og veiledning, men man fatter så langt ikke egne vedtak på dette. Unntaket er økonomisk rådgivning, men da er det økonomirådgiver som fatter slikt vedtak. Det er mye diskusjon om bruken av denne paragrafen ifølge informant. Man har hatt opplæring fra fylkesmannen, men fylkesmannen gir ikke klare svar på hvordan dette skal praktiseres. (NAV-veileder)*

> *Vi driver nok mye råd og veiledning uten å formalisere det. Ser at vi ville vært tjent med formalisere og skrive vedtak. Noen ganger sitter vi med et bilde av at vi har gitt råd og veiledning, men bruker oppfatter kanskje ikke dette slik. Med et vedtak ville dette blitt formalisert. Vi har ikke brukt det mye. Det er nytt også for veilederne. Vi gjør det heller ikke i forhold til økonomisk rådgivning. Veilederne gir råd og veiledning, men fatter ikke vedtak på det. (NAV-veileder)*

Stønad til livsopphold (§ 18)

Det ytes stønad til livsopphold til utsatt ungdom i samtlige av prosjektkommunene. For deltakere som startet i 2012 har prosjektene oppgitt slik bistand til 13 % av deltakerne. Fra prosjektenes rapporteringer på ytelser før, under og etter deltakelser finner vi at 35 % av deltakerne fikk sosialhjelp i en eller annen form før prosjektdeltakelse. Etter prosjektgjennomføring var bare 9 % av ungdommene sosialhjelpsmottakere. Et eksempel på hvilke ungdommer det er som får stønad til livsopphold finner vi i følgende sitat fra en NAV-veileder:

> *Kan være ungdom uten jobb, uten penger. Eller ungdommer som har fått jobb, men som ikke klarer seg fram til første lønnsutbetaling. Det kan være ungdommer som ruser seg og som mangler lønnsinntekt og som ikke klarer å stå i tiltak. (NAV-veileder)*

Ifølge rundskriv 35 Lov om sosiale tjenester har personer over 18 år rett til å bli vurdert selvstendig i forhold økonomisk stønad, også hvis de bor sammen med foreldrene:

> *Det følger av barneloven at foreldre som har økonomi til det, kan pålegges å forsørge barn over 18 år som følger ordinær skolegang. Dette vil som regel ikke være aktuelt i familier hvor foreldre mottar økonomisk stønad. Det kan være hensiktsmessig å vurdere en elev i ordinær videregående opplæring som del av familien til skolegangen er avsluttet. Elever i videregående opplæring kan ha krav på lån og stipend fra Statens lånekasse. Det kan være urimelig å kreve at en vanskeligstilt ungdom under ordinær skolegang skal ta opp lån for å kunne fullføre*

opplæringen, og starte voksenlivet med gjeld. Det er ikke alminnelig å ta opp lån for ungdom i tilsvarende livssituasjon. (Rundskriv 35, pkt 4.18.2.10)

Det gis i de prosjektene som inngår i evalueringen i hovedsak ikke stønad til livsopphold til ungdom som bor hjemme, i alle fall ikke når de er under 18 år. I følgende eksempel gis noe stønad til ungdom som bor hjemme etter at de er fylt 18 år:

Det gis også til de som bor hjemme, men da må de være fylt 18 år. Om noen bor for seg selv, og de må forsørge seg selv så kan vi gi stønad til livsopphold. Vi gir stønad til ungdom som går på videregående skole. Vi forlanger at de skal søke stipend, og får de et godt stipend så regner vi det inn, men vi forlanger ikke at de skal ta opp lån for å fullføre videregående. På grunn av prosjektet har vi hatt flere saker der vi har hjulpet unge gutter som går i videregående der vi betaler livsopphold og husleie i tillegg. Vi har ikke så mange hybelboere, så i de sakene vi snakker om så skjedde det i samarbeid med ungdomskontoret og barnevern. (Prosjektleder)

I følgende eksempler gis ikke stønad til ungdom så lenge de går på videregående skole og bor hjemme:

Så lenge ungdom går på videregående skole og bor hjemme er det foreldrene som er pliktige til å forsørge dem økonomisk. Det er mer vanlig å gi stønad til livsopphold til ungdom etter at videregående skole er fullført. Noen av disse bor fortsatt hjemme, andre har flyttet på hybel. Det er store individuelle forskjeller. (NAV-veileder)

Det ytes stønad til livsopphold til ungdom. Man spør unge om bosituasjon. De får ikke livsopphold når de går på videregående skole og bor hjemme. Da er foreldrene forsørgere. Dersom de ikke kan bo hjemme og er over 18 år (som alle er ifølge informant), og ikke går på videregående skole, så gir man etter satser i forhold til det. Hjemmeboende ungdom får 1812 kr i måneden pluss månedskort. Ungdom som ikke bor hjemme får ikke fullt livsopphold som er noe over 6000 kr, men får ca 4000 kr i måneden pluss månedskort. (NAV-veileder)

Det framstår ellers som vanlig å sette vilkår, men i all hovedsak som følge av en vurdering av den enkeltes situasjon og mulighetene i området. Her er noen eksempler på hvordan dette beskrives av NAV-veiledere:

Vi setter vilkår. For eksempel at vedkommende skal gå til behandling/samtale. Brukerne er ofte enige i disse. Minimum er at de skal møte til samtale med veileder på NAV. Være reelle arbeidssøkere. Oppmøteplikt dersom de er i tiltak, men da får de ofte andre ytelser som gjør at de ikke trenger sosialhjelp. På KVP kan vi trekke dersom det er ugyldig fravær. (NAV-veileder)

Vi setter vilkår dersom bruker makter det, de som tåler det, trenger det. Krav om oppmøte på tiltak for eksempel. Vurderes fra person til person. (NAV-veileder)

Bruker vilkår strengt og tydelig. Lediggang er roten til alt ondt, det tror vi på, alle skal være i aktivitet. Vi pusher på grensen av lovverket. Men formål/hensikt, ingen brukerklager herfra. Ingen får penger uten å møte opp – 1 har flytta fordi han ikke får det som han vil med oss. (prosjektleder)

Det stilles vilkår, og disse varierer også fra sak til sak. Det kan være vilkår om å være aktiv arbeidssøker eller møte til samtale med NAV-veileder. Noen får som vilkår å ta imot et spesielt tilbud, for eksempel kurs. Dersom de ikke følger opp vilkåret kan det bli aktuelt å redusere stønaden; dersom de for eksempel får høg sats kan de settes til en lavere sats. Dette hender, men ikke så ofte. Det gis korte vedtak; 1 måned om gangen; dermed må ungdom oppsøke NAV-veileder forholdsvis hyppig. (NAV-veileder)

NAV-kontorene etterspør gjerne informasjon om den enkeltes påståtte mangel på økonomi, men de sier det er begrenset hvor mye NAV-kontorene kan kreve:

> *Vi spør ungdommene om de har penger på konto eller ikke, men kan ikke kreve dokumentasjon fra dem. De kan lure oss, noen har flere kontoer. Men vi går gjennom alle disse tinga. Må du flytte? Kan mamma og pappa dokumentere at dere ikke går sammen? Vi finner ut en del når vi nå drar mer hjem til dem; noen handler mat på bensinstasjoner og ikke i vanlige butikker for eksempel. Vi har avdekka ulovligheter. Har gitt informasjon og opplæring i etikk, moral. (NAV-veileder)*

Rett til individuell plan (§ 28)

Den som har behov for langvarige og koordinerte tjenester har rett til å få utarbeidet individuell plan (jfr Rundskriv 35 Lov om sosiale tjenester §28). Planen skal utformes i samarbeid med tjenestemottakeren. Formålet med utarbeidelsen av en individuell plan er:

a) å bidra til at tjenestemottakeren får et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud, herunder å sikre at det til enhver tid er en tjenesteyter som har hovedansvaret for oppfølgingen av tjenestemottakeren,
b) å kartlegge tjenestemottakerens mål, ressurser og behov for tjenester på ulike områder, samt å vurdere og koordinere tiltak som kan bidra til å dekke tjenestemottakerens bistandsbehov,
c) å styrke samhandlingen mellom tjenesteyter og tjenestemottaker og eventuelt pårørende, og mellom tjenesteytere og etater innen et forvaltningsnivå eller på tvers av forvaltningsnivåene.

Individuell plan brukes generelt i svært liten grad overfor de utsatte unge. IP var brukt bare for 3% av ungdommene som kom med i prosjektene i 2012. Til sammenligning oppgir prosjektene at nesten halvparten av ungdommene (45%) har en aktivitetsplan og for 32 % er det gjennomført en AEV.

Tabell 1 Bruk av ulike kartleggings- og oppfølgingsverktøy for deltakere startet i 2012

Kartleggings- og oppfølgingsverktøy	**Prosent (N=313)**
Aktivitetsplan	45
IP	3
AEV	32

Kilde: Opplysninger fra alle aktive prosjekt for deltakere som startet i 2012.

Det er samsvar mellom det prosjektene selv rapporterer, det AFI har fått inntrykk av gjennom feltbesøkene, og det NAV-lederne rapporterer.

Når det ikke foreligger IP samarbeider man gjennom aktivitetsplaner, ansvarsgrupper og gjennom den daglige saksbehandlingen med fagfolk man kjenner fra tidligere samarbeid. Slik forklarer NAV-ansatte og prosjektmedarbeidere den lave bruken av IP:

> *Fagfolk er pragmatikere, de møter opp i ansvarsgrupper etc, de har aktivitetsplaner, og også individuelle planer, og ser ikke nytten med enda en plan. De mener at de planene de har får holde. Man har jo jobba slik lenge før IP ble et begrep. (NAV-leder)*

En NAV-veileder bekrefter det NAV-leder sier:

> *Vi jobber nok som om det skulle vært en individuell plan, men ikke slik det formelt sett er tenkt. Vi bruker ansvarsgrupper og nettverksgrupper, samarbeidet i kommunalt team. Så er det andre planer, aktivitetsplan, kvp-plan – hvor mange planer skal man ha? (NAV-veileder)*

Begrunnelsen for at IP ikke benyttes så mye knyttes delvis til at en del av ungdommene ikke har så mange instanser rundt seg som er involverte i saken, og dels til at ungdommene selv ikke vil. Samtidig pekes det på at bruk av IP er ressurskrevende og at det – særlig for NAV-veiledere som arbeider med AAP og har svært mange brukere – rett og slett ikke er mulig å benytte IP på mange av disse brukerne:

> *Noen brukere vil ikke ha IP. Det er tidkrevende, et byråkrati knyttet til seg. Når vi har en plan, hvorfor skal vi gjøre det igjen? De på AAP har vært veldig redd for det. Glad det ikke er IP når mange aktører er inne. De på AAP prøver å bruke ressursene på de som ikke har noen som jobber rundt dem. Dersom de skulle gå i IP-møter med alle 120 brukerne sine så hadde det ikke gått. Bruker mye ansvarsgrupper i kvp-teamet. De på AAP har ikke så god tid til det. (NAV-veileder)*

> *Vi ser ikke behovet for IP. Hvis jobb er fokuset, så trenger vi ofte bare lege og behandlings-apparatet. Bruker mye IA-plasser, behov for mye tilrettelegging, da er man i ord virksomhet, hvorfor da IP og sykeliggjøre folk? Ikke trekke inn for mye omsorg. Heller individstønad og supplerende sosialhjelp enn AAP og diagnose. Vi har ikke sans for IP. (NAV-veileder)*

Det ligger bedre til rette for tett oppfølging og bruk av IP for deltakere i KVP:

> *Alle ungdommer på KVP tilbys IP, noen vil ikke ha det, det skjønner ikke vitsen med det og synes ikke det er noen forskjell med og uten IP. Vi arbeider som om det lå en IP til grunn også når IP ikke er opprettet. Saksbehandler blir da den som koordinerer og trekker inn faste samarbeids-parter, AB-tiltak, gjeldsrådgiver eller hvem det måtte være. (NAV-veileder)*

Det er altså flere grunner til at IP ikke benyttes. Det dreier seg både om at det fra før foreligger mange planer, at det er ressurskrevende og at ansatte i NAV-dermed vegrer seg, at ungdommene selv ikke vil og at det for en del av ungdommene ikke er så mange instanser involvert. Noen ungdommer som står i fare for å falle ut trenger kanskje bistand fra en eller to instanser for å komme videre.

IP og brukermedvirkning

Samlet kan det virke som om ledere og ansatte «høyt oppe i systemet» i størst grad ser fordelene med IP og argumenterer for økt bruk av IP for utsatte ungdommer. Ledere og byråkrater sier for eksempel:

- *IP er et godt verktøy når det brukes.*
- *Vi mener det hadde vært potensial for større bruk av IP, og det var utgangspunkt for at pro-sjektet arrangerte kurs om bruk av IP.*
- *Vi vil arbeide for økt bruk av Individuell plan i kommunene.*

Veiledere og prosjektmedarbeidere tegner et ligg mer nyansert bilde av potensialet for bruk av IP ovenfor denne målgruppen. Den generelle holdningen er at det noen ganger kan være hensiktsmessig å benytte IP, men mange ganger ikke. De sier for eksempel følgende:

- *For noen av deltakerne som ønsker ansvarsgruppemøter og individuell plan har det vært egnede verktøy. Dette gjelder ungdommer som har kontakt med flere i hjelpeapparatet i kommunen og /eller har et fungerende nettverk. Mange har ikke et slikt nettverk eller gode kontakter med hjelpeapparatet og de ønsker derfor ikke å bruke disse verktøyene.*
- *IP kan være et godt verktøy, men for mange ungdommer byr det på utfordringer å delta i store møter, samt å få et "eierskap" til en slik plan.*
- *IP og ansvarsgruppemøter kan være et egnet verktøy for å få ting i system, men sikrer ikke alltid brukermedvirkning.*

- *Ungdommene liker stort sett ikke møter, og særlig ikke store møter. Noen har vært avhengig av å ha med seg en «hjelper» til å fremme sine behov.*
- *Målgruppen er lite interessert i dokumenter.*
- *Erfaringene med IP i forhold til de som fungerer dårligst er at det er vanskelig å få dem med som en del av den, at det er deres plan. Det blir kanskje mer et samarbeidsverktøy med de som er involvert. Målet for IP er at det er brukers plan, og at han skal være delaktig i den. Det ser vi iblant at det ikke er like lett.*
- *Veikart er enklere å forholde seg til for ungdommene våre, enn IP. I et veikart er alt visuelt, og det er lett for den enkelte å kjenne igjen sine ideer og tanker.*

IP er et verktøy både for samordning og koordinering av tjenester, men også et verktøy for brukermedvirkning. Svært få av våre informanter peker på IP som det viktige elementet i brukermedvirkningen. Hva er god brukermedvirkning ovenfor utsatt ungdom? Prosjektmedarbeidere har blant annet beskrevet det som følger:

- *Å bruke tid til samtaler rundt ulike temaer og la den unges tankeprosess gå i eget tempo har vært viktig for å komme fram til gode, realistiske mål eller tiltak som den unge har et eierforhold til. Dette er den aller viktigste brukermedvirkningen!*
- *Dialog med brukerne er meget viktig. At systemene bruker metoder som får fram hva ungdommen vil (ikke det som vi synes er bra for dem), og kan tilpasse krav etter mulighetene til ungdommen, er vesentlig.*
- *Det at vi er lett tilgjengelige og lydhøre ovenfor ungdommen mener vi er det viktigste for å sikre brukermedvirkning.*

Det generelle inntrykket er at argumentasjonen for bruk av IP ser ut til å være sterkere og mindre nyanserte jo lenger bort fra bruker informanten arbeider i det daglige.

Kvalifiseringsprogram (§ 29)

Rundt en av ti ungdommer som har fått bistand gjennom prosjektene er deltakere i Kvalifiseringsprogram når de avslutter prosjektdeltakelse, noe som utgjør dobbelt så mange som før prosjektdeltakelse. Kvalifiseringsprogrammet benyttes for noen ungdommer i alle prosjektene. Kvalifiseringsprogrammet har en nedre aldersgrense på 19 år. Kvalifiseringsprogrammet er en engangsrettighet med varighet på inntil 2 år og eventuelt med forlengelse i inntil seks måneder etter særskilt vurdering (Arbeids-og-velferdsdirektoratet 2012). Retten til deltakelse i KVP forutsetter at søkeren har gjennomgått en arbeidsevnevurdering, at tett og koordinert bistand gjennom deltakelse i programmet vurderes som hensiktsmessig og nødvendig for å styrke vedkommendes mulighet for deltakelse i arbeidslivet, og at arbeids- og velferdsforvaltningen kan tilby et tilpasset program.

I flere av utviklingsprosjektene har man erfart at ungdom i løpet av deltakelsen i KVP overføres til AAP fordi det når man kommer tettere på ungdommene oppdager at de oppfyller vilkåra til AAP. Her er noen sitater fra NAV-ansatte om KVP og utsatt ungdom:

> *De som har nedsatt arbeidsevne som ikke skyldes helseplager, og står langt unna arbeidslivet, for disse blir gjerne KVP tatt i bruk. Da lages det oppfølging av ungdommene ut fra hvor langt de er fra jobb. For de som spiller om natta kan det være å sørge for at de står opp om morgenen i den første fasen. Ungdomsteamet følger opp de unge på KVP. Ungdomsteamet har alt med disse ungdommene bortsett fra sykefraværsoppfølging som er veldig ARENA-teknisk. Det er behov for andre kvaliteter enn pc-kompetanse hos de i ungdomsteamet. Innholdet i KVP vil være helt avhengig av personen. Noen kvalifiserer seg i retning av å ta lappen, tilegne seg norskkunnskaper, snu døgnet og lære seg å møte opp, stille på frivillighetssentral, litt ulikt hvor*

man starter, men målet å komme i retning av arbeid. Ulike typer NAV-tiltak blir brukt. Kan være hos en av tiltaksarrangørene våre. (NAV-leder)

For ungdom som trenger tett individuell oppfølging og som ikke er klare for det ordinære, kan KVP være aktuelt. Flere av ungdommene som får KVP tilbys oppfølging gjennom AB. Det er forskjellige løp for den enkelte. Noen følges opp av DPS eller gjeldsrådgiver. I tillegg følger saksbehandler på sosiale tjenester opp ungdommene på KVP. Tidligere hadde man et kommunalt arbeidstreningstiltak som personer på KVP kunne benytte, nå er det den nye jobb-konsulenten som erstatter dette. (NAV-veileder)

KVP er mest aktuelt for eldre ungdom over 21 år som da har mista retten til videregående skole. I KVP gis det et individuelt tilbud. Man lager en kvalifiseringsplan sammen med program-rådgiver. Arbeid er mål, og mange ulike tiltak kan inngå i denne, for eksempel trening, det å finne bolig, psykolog eller poliklinisk oppfølging fra ruspoliklinikk. Kvalifiseringsplanen inneholder gjerne tiltak på ukes- eller dagsbasis. Programrådgiver er tett på og har inntil 20 personer å følge opp. Dersom noen på KVP får rettigheter til AAP gjennomføres et overførings-møte med AAP-veileder på statlig oppfølgingsteam. (NAV-veileder)

Bistanden som gis til ungdommer i KVP varierer som vi ser fra sitatene fra sak til sak avhengig av hva den enkelte har behov for, og kan for eksempel bestå av ansvarsgruppemøter, møter med bruker andre steder enn på NAV-kontoret, oppfølging gjennom telefonkontakt, aktiv bistand gjennom å være med deltaker til arbeidsgiver ved oppstart, eller å følge den enkelte til kursdeltakelse.

Boliger til vanskeligstilte (§ 15)

Det er et generelt trekk at det er vansker knyttet til å finne boliger til utsatt ungdom som trenger det. Mange av de unge er ikke ønsket som leietakere, de har ikke bokompetanse og trenger oppfølging for å kunne bo. Dette gjelder spesielt ungdom med rusvansker ser det ut for:

Veldig vanskelig boligsituasjon i kommunen. Det er lite kommunale boliger. De med kommunal garanti blir spredd i kjellere rundt om i hele kommunen. Vanskelig å få utleiere til å ta kom-munal garanti. Midlertidig bolig er gjestehus eller andre alternativer, noen ganger hotell. Rundskrivet åpner for bruk av midlertidig bolig. Vanskelig balansegang, skal vi bare gi eller skal vi stille krav? (NAV-veileder)

Dersom du for øvrig er snill og grei, så går det bra, men siden dette er et lite sted går det ikke bra dersom du ikke har vært snill og grei. Vi har ansvar for midlertidig bolig. Kommunene fordeler de kommunale boligene. Det er ikke alltid lett for de som har et rusproblem, for eksempel med litt utagerende festing. Vi kan ikke ha en forventning om at alle som har behov skal oppføre seg a4. Stort sett finner vi løsninger for ungdommene. Et eksempel: en ungdom på 25 år blir kasta ut med jevne mellomrom. Det hender han kommer innom og sier at «nå har jeg ikke bolig og har sovet på kjøpesenteret i natt», og da må vi undersøke i forhold til campingplasser eller hoteller. Disse ungdommene har jo ikke kompetanse på å bo, de trenger boveiledere. Her er det for lite ressurser i kommunen, og samtidig vil mange av disse guttene ikke ha hjelp. Det er mangel på egnede bosteder for disse ungdommene. Kommunen har vært god på å bygge omsorgsboliger, men disse boligene er beregna på at du er snill og gammel. (NAV-leder)

Vi opplever det som vanskelig når ungdom ikke har bolig. Man leter da i nettverket til den enkelte, og gir hjelp til å finne bolig. Noen ganger søkes Ungbo for personer som trenger ekstra oppfølging. Man hjelper ungdommer til å finne fram på internett (dette klarer de ofte godt selv), og til å gå på visning eller ta kontakt i forhold til aktuelle boliger. Det finnes en egen boligframskaffer ved kontoret. Det finnes også noen treningsleiligheter der særlig ungdom med

oppfølging fra barnevernet kan bo. Hospits benyttes ikke for ungdom. Man må være 25 år for kunne bo der. I krisesituasjoner er det hotell eller vandrerhjem som er alternativet. Det finnes også andre tjenester (Appartement service) som tilbyr små "hybler". (NAV-veileder)

Ved ett NAV-kontor oppdaget man at egen praksis gjorde det for lett å få hotellopphold på NAVs regning:

Vi har sett en liten økning i forhold til i fjor sommer i forhold til bolig. Var for lett å komme til NAV kvar over tre på fredag og si at du ikke har bolig og mat. Da var det litt for lett å få et Kiwi-kort og hotellopphold for helga. Der har vi satt inn mye skyts for å jobbe forebyggende. (NAV-veileder)

Likevel er ikke boligmangelen like prekær alle steder. Våre informanter i mindre kommuner rapporterer i mindre at det er boligmangel.

5.4 NAV-ledernes vurderinger av arbeid med utsatt ungdom i NAV-kontoret

Vi har både for årene 2011 og 2012 spurt NAV-lederne gjennom en spørreundersøkelse om hvordan de vurderer flere sider ved NAV-kontorets arbeid med utsatte ungdommer. NAV-lederne er relativt godt fornøyde med den tette individuelle oppfølgingen og det forebyggende arbeidet ved NAV-kontoret, og svarer relativt likt for både 2011 og 2012. NAV-lederne er noe mer fornøyde med det forebyggende arbeidet i 2012 enn i 2011, og de er godt fornøyd med utviklingen av tilrettelagte tiltak, virkemidler og modeller for samarbeid. NAV-lederne er ikke like fornøyde med det oppsøkende og utadrettede arbeidet som gjøres av NAV, og vurderingene spriker noe mer enn ellers også når det gjelder koordinering og samordning av eksisterende tiltak og virkemidler. Undersøkelsen viser at NAV-lederne opplever at manglende tid til oppfølging og kontorets økonomiske ressurser er faktorer som i størst grad vanskeliggjør arbeid med utsatt ungdom.

De fleste NAV-lederne vurderer alt i alt NAV-kontorets tilbud til å i stor grad være tilpasset utsatt ungdom. De er noe mindre fornøyde med eksterne tiltaksarrangørers tiltak for utsatt ungdom, selv om også disse tiltakene vurderes som å være tilpasset i noen eller stor grad til utsatt ungdom. NAV-lederne opplever for året 2012 i noe mindre grad enn for året 2011 at tiltak hos eksterne tiltaksarrangører er tilpasset utsatt ungdom. Forskjeller i svar mellom 2011 og 2012 kan kanskje forklares med at det ikke er nøyaktig de samme NAV-kontorene som har svart for begge disse årene.

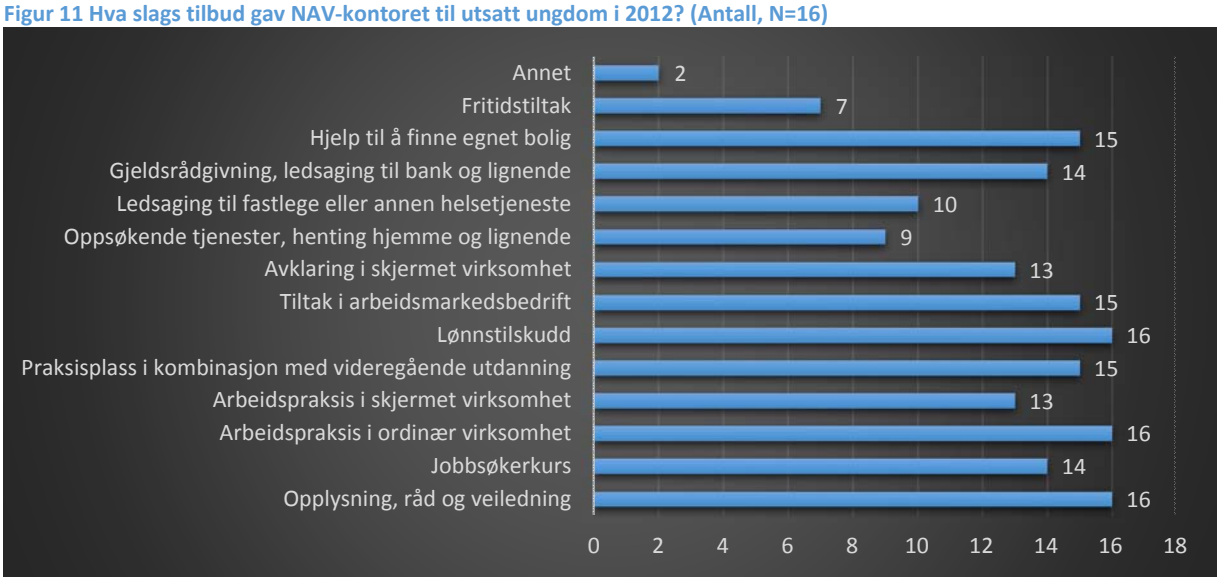
NAV-lederne er altså i hovedsak godt fornøyde med mye av arbeidet som skjer internt i NAV-kontoret rettet mot utsatt ungdom. Forbedringspunkter kan se ut til i størst grad å være knyttet til det oppsøkende arbeidet og i noen grad når det gjelder koordinering av tiltak og virkemidler.

5.5 Tiltak og virkemidler

Vi finner variasjon i måten NAV-veilederne arbeider med og følger ungdommene opp videre inn i ulike tiltak i 2012 og 2013 som for 2011 slik første delrapport fra evalueringen beskrev. Noen steder ser det ut til å være hyppig og god kontakt mellom NAV-veilederne og ungdommene også når de fortsetter i ulike tiltak. Flere av disse stedene er det NAV-veilederne selv som følger ungdommene tettere gjennom deltidskurs eller regelmessige besøk hos tiltaksarrangør. Andre steder ser det ut til at det er mindre kontakt mellom NAV-veileder og ungdom når vedkommende er i tiltak. Her er det andre som blir sentrale oppfølgere, hovedsakelig tiltaksarrangør eller egne kontaktpersoner i de ulike tiltakene. I noen prosjekter følges ungdommene tett mens de er i skole. Dette gjelder for eksempel Notodden, Valdres og Re. Andre steder følges ungdommene hovedsakelig ikke opp i skole. Dette gjelder for eksempel Trondheim og Målselv.

Hvilke tiltak og virkemidler tas i bruk gjennom NAV-kontorene og prosjektene? Følgende tabell gir en oversikt over dette slik NAV-ledere rapporterer det:

Figur 11 Hva slags tilbud gav NAV-kontoret til utsatt ungdom i 2012? (Antall, N=16)

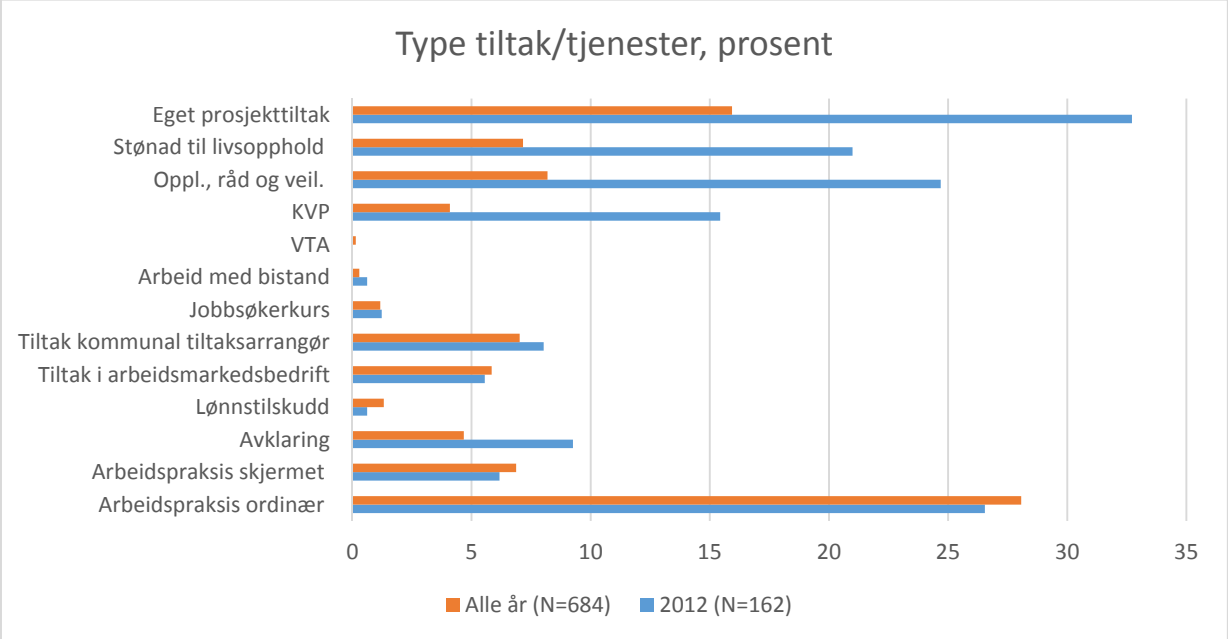


Kilde: NAV-ledere

Vi ser at en lang rekke tilbud er gitt til ungdommer i prosjektkommunene. Svarene for 2012 sammenfaller også med tilbudet for 2011. Tilbud som ser ut til å være mer uvanlig er oppsøkende virksomhet og fritidstiltak.

Hva tilbys utsatt ungdom gjennom prosjektene som er inngår i denne evalueringen? Tabellen under viser omfanget av bruken av noen utvalgte tiltak så langt i de prosjektene som har mest solide opplysninger om dette. Vi finner imidlertid samme mønster også i de øvrige prosjektene som inngår i evalueringen:

Figur 12 Type tiltak og tjenester gitt gjennom prosjektene, prosent i et utvalg prosjekter



Kommentar: Data fra Bærum, Re, Sund, Trondheim, Målselv, Østensjø og Valdres inngår.

Kategoriene i tabellene er ikke gjensidig utelukkende. Prosentandelene i tabellene summerer seg dermed ikke til 100 %. Vi ser et helt annet mønster på tiltaksbruk her enn i oversikten over hva som tilbys gjennom NAV-kontoret.

Foruten egne prosjektetablerte tiltak er det arbeidspraksis i ordinær virksomhet som i klart størst grad benyttes. I flere prosjekter har man gode erfaringer med arbeidspraksis i ordinære virksomheter når det er klare formål med praksisplassen og godt tilpasset oppfølging. Dersom formålet er jobb må det også være muligheter for ansettelse i etterkant av praksisperioden. Vi ser også at lønnstilskudd – som flere steder framheves som spesielt virksomt for ungdom og andre (Jensen and Andersen 2012) – i liten grad ser ut til å benyttes i disse prosjektene.

Det er store forskjeller i figuren på svarene fra 2012 og svarene samlet for alle år for de øverste kategoriene i figuren. Dette skyldes nok at noen av disse kategoriene (stønad til livsopphold, opplysning, råd og veiledning, KVP, VTA og arbeid med bistand) ikke var med i rapporteringen fra prosjektene til første delrapport, og at det har vært vanskelig for prosjektmedarbeiderne lokalt å i ettertid registrere omfanget av brukte tiltak/tjenester flere år tilbake. Dataene fra 2012 gir nok et mer riktig bilde av tiltak og tjenester som er benyttet.

Begrensninger i bruk av tiltak som følger av fordelingsnøkler på fylkesnivå

Noen steder har man opplevd at føringer fra tiltaksavdeling/fylkesnivå har virket inn på tilbudet NAV-kontoret har kunnet tilby ungdommene lokalt. Dette dreier seg om at det lokale NAV-kontoret får tildelt et visst antall plasser til bruk for eksempel for arbeidspraksis i ordinær virksomhet:

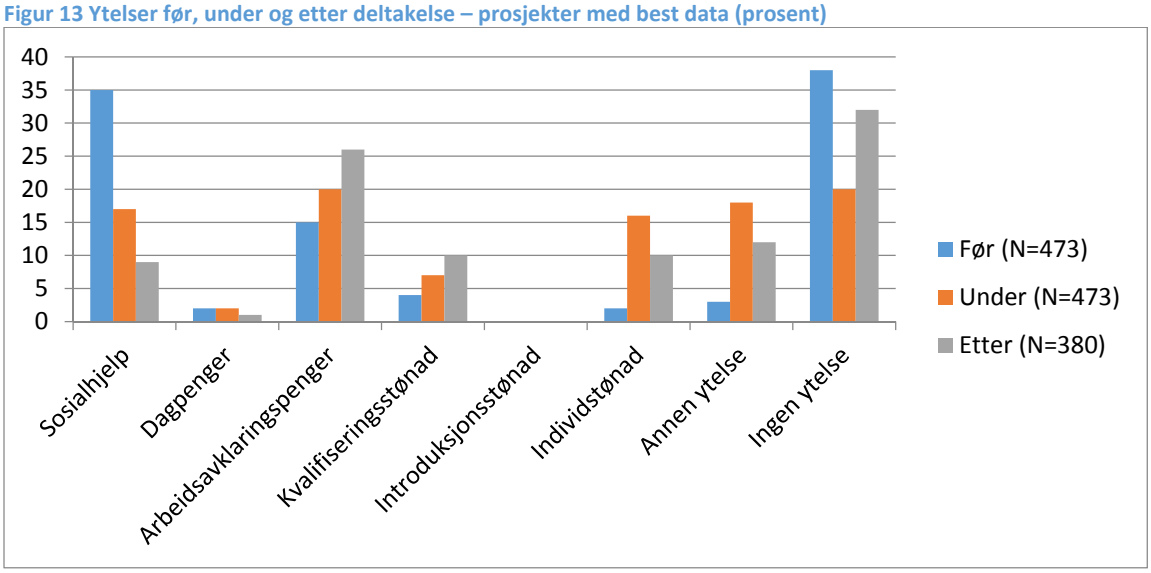
> *Det har vært litt vanskelig med praksisplass i en periode. NAV har et bestemt antall praksisplasser å gi ut og så brukte de for mye og så ble det bom stopp i fjor. Da stod vi litt uten tiltak og uten mulighet til å bruke tiltaksmidler. Slike ting griper inn i måten å jobbe på. Nå får vi beskjed om å finne og bruke praksisplasser, lønnstilskudd og alt, men nå har vi ikke gjort det på en stund så vi må sette maskineriet i gang igjen. Det er litt stressende å forholde seg til de tallene og ikke til behov, men hva du har. Det blir lite forutsigbart både for oss og de som vi skal hjelpe. Om vi ikke bruker plassene så får vi færre til neste år. (Prosjektleder)*

Fordelingen er gjort på fylkesnivå, men bidrar slik det oppfattes lokalt til å sette rammer for arbeidet lokalt ved at man ikke utelukkende kan ta utgangspunkt i den enkeltes behov, men tilbyr tiltak også i forhold til hvilke tiltak som er tilgjengelige for bruk.

Ytelser

Tabellen under gir et bilde av ytelser før, under og etter deltakelse. Det foreligger ikke nøyaktig informasjon fra alle prosjektene, og vi har her valgt ut de prosjektene som ser ut til å ha best oversikt. Dette dreier seg om 6 prosjekter. De tallene vi har fått fra de øvrige prosjektene faller i hovedsak inn i omtrent samme mønster:

Figur 13 Ytelser før, under og etter deltakelse – prosjekter med best data (prosent)



Kommentar: Data fra Bærum, Re, Sund, Trondheim, Målselv og Østensjø inngår. N er lavere når det gjelder ytelse etter prosjektdeltakelse, noe som er rimelig siden ikke alle ungdommene hadde avsluttet prosjektdeltakelse ved rapporteringstidspunkt

Vi ser som noen klare mønster i endring av ytelser gitt til deltakerne, og mønstrene samsvarer med det som ble funnet i forrige delrapport. Andelen deltakere på sosialhjelp synker fra 35 % før til 9 % etter prosjekt deltakelse. Motsatt ser vi en systematisk økning i andelen ungdom på arbeidsavklaringspenger (fra 15 til 26 %) eller på kvalifiseringsstønad (fra 4 til 10 %). Det er færre som har ingen ytelse etter prosjektet enn det var før prosjektdeltakelse, noe som betyr at flere får ytelse etter deltakelser enn før.

Før prosjektdeltakelse dominerer kategoriene ingen ytelse (38%), og sosialhjelp (35%). Under deltakelse er bruken av ytelser mer jevnt fordelt på sosialhjelp, AAP, Individstønad og ingen ytelse. En del av ungdommene som her er registrert under kategorien annen ytelse har sannsynligvis fått individstønad (kategorien individstønad var ikke med ved forrige rapportering, og ikke alle har justert tallene for tidligere år). Dermed er sannsynligvis individstønad den ytelsen som er mest brukt under deltakelse. Det pekes på flere gode erfaringer knyttet til bruk av individstønad, blant annet erfares det som positivt at man kan regulere stønaden ned for eksempel ved fravær slik at stønaden fungerer som en form for økonomisk insitament.

Etter deltakelse dominerer kategoriene ingen ytelse (32%) og arbeidsavklaringspenger (26%). Mange av de som ikke får ytelse i figuren ovenfor er antakelig skoleelever.

Utfordringer knyttet til bruk av ulike ytelser – behov for kreative løsninger

Vi har fanget opp noen utfordringer knyttet til bruk av tiltak og stønader for utsatt ungdom. I et av prosjektområdene erfart de at det var nødvendig med kreative løsninger (som i noen grad er i strid med regelverket) for å holde en ungdom i et tiltak:

> *Ordninga på tiltaket er ikke i tråd med regelverket i NAV. I denne bedrifta har de brukt mye tiltak og tilskuddsordninger feil. Fylkeskontrolleren river seg i håret. Man har ikke lov å ha folk på tiltak over 10% av arbeidsstokken, det er konkurransevridende. Så lenge det er arbeidstrening sier de ikke noe på det fordi det da ikke er konkurranse. Men i prinsippet faller de under samme regel. Den aktuelle bedrifta er en lærebedrift og da er det utdanningsetaten som skal sørge for at de får lærelønn. Men utdanningsetaten har ikke lærlingeplasser eller lønn, og bedrifta kan ikke betale full lønn, så alternativet ville være å ikke gi noe tiltak i det hele tatt til denne personen. Fylkeskontrolleren sa at «det minst feile du kunne gjøre var å gi individstønad». Flere av instansene skrev utsagn som ble lagt ved søknad. Man gikk med på*

det. Det skjer jo sånn juksing innenfor vår system hele tida. Når utdanningsetaten ikke klarer å finne læreplasser faller de svakeste utenfor. Og da må man jukse litt for å finne gode løsninger. Alternativet var at han ikke hadde noe. (NAV-veileder)

I tilfellet det refereres til ovenfor flyttet personen som omtales til ny bopel, noe som medførte at han ble overført fra NAV-kontoret som hadde sendt ham til tiltaket (med «kreativ løsning»), til NAV-kontoret for området han flyttet til. Da perioden for individstønad gikk ut fikk opprinnelig NAV-kontor saken tilbake fra tilflyttingskontoret, og de valgte å beholde den.

Vi har ikke oversikt over hvilke utfordringer som er mest vanlige, men har fanget opp et behov for å finne kreative løsninger som eksempelet ovenfor i flere tilfeller. Samarbeidspartnerne til NAV ser ut til å være glade for samarbeid med NAV-veiledere som våger å tenke kreativt og få til løsninger rundt enkeltpersoner også når de ikke her helt i tråd med regelverket.

5.6 Kort om parallellitet i bistand og ytelser

I første delrapport fra evalueringen ble blant annet følgende skrevet om parallellitet i bistand og oppfølging:

Generelt framstår det som vanlig å sette inn samtidige tiltak rundt ungdommene. Vi finner mye av de samme erfaringene i prosjektkommunene, og har ikke til nå grunnlag for å kunne si at det er systematiske forskjeller mellom prosjektkommuner eller mellom prosjektkommuner og andre. Noen steder ser det ut til at man gjennom prosjektarbeidet har fått "ryddet unna" noen myter om at parallelle arbeids- eller skolerettede tiltak ikke kan benyttes ovenfor personer med rusproblemer eller psykiske vansker.

Som ved forrige rapportering finner vi også i rapportering og data fra feltbesøk klare utsagn og tegn i favør av at det er vanlig å kombinere oppfølging fra flere instanser i enkeltsaker. Fra lokalprosjektenes rapporteringer for deltakere som kom med i 2012 finner vi at nesten 40% av ungdommene ser ut til å ha fått bistand fra flere instanser parallelt. To NAV-veiledere sier det slik:

Det er helt vanlig å kombinere oppfølging fra flere instanser samtidig rundt enkeltungdommer. Kanskje får en ungdom tilbud om å delta i et statlig kurs eller prosjekt med individstønad samtidig som de får oppfølging fra kommunalt oppfølgingsteam. Slike kombinasjoner av statlige tiltak og kommunal oppfølging er vanlig. (NAV-veileder)

Parallelle løp er løsningen. De har ikke et problem om gangen. Og mange er desillusjonerte, har ikke motivasjon. Følgene kombinasjoner forekommer hos oss:

- *Kurs, praksis, jobb*
- *Skole, deltidsjobb*
- *Skole, prosjekt*
- *Skole, praksis*
- *Skole, behandling, prosjekt*

Prosjektet er ofte en start, så følger praksis eller behandling i form av psykolog for eksempel. (NAV-veileder)

Vi finner mye av de samme erfaringene i de ulike prosjektkommunene, og har ikke til nå grunnlag for å kunne si at det er systematiske forskjeller. Vi har heller ikke funnet et klart mønster i måten samtidig bistand eller parallelle ytelser praktiseres. Dette ser ut til i stor grad å tilpasses den enkelte sak. Noen steder legges vanskelige saker fram for henvisningsutvalg der det blir drøftet og man i fellesskap finner fram til en måte å gå videre på. Noen ganger skjer dette gjennom ansvarsgruppemøter eller individuell

plan. Det er vanlig at den enkelte NAV-veileder gjennom det fortløpende arbeidet trekker inn bistand fra instanser som er relevante. Parallelliteten ivaretas dermed på svært mange ulike måter. Eksemplene vi har fått innblikk i avdekker i noen tilfeller mangler på samhandling og parallell bistand, mens i andre eksempler beskrives samarbeidet mellom ulike instanser som tett og godt samordnet gjennom hele prosessen. Vi kommer nærmere inn på dette i kapittel 7 senere i rapporten.

Kombinasjon av ytelser

Vi finner også eksempler på kombinasjoner av ytelser, men har ikke noe presist anslag på hvor ofte slike kombinasjoner forekommer. Våre informanter har vurdert det litt ulikt. Det som hyppigst nevnes i intervjuer er supplerende sosialhjelp for noen av ungdommene, for eksempel ungdom som mottar KVP eller AAP. Behovet skyldes gjerne høye boligutgifter.

> *Vanlige kombinasjoner blant ungdom: En del av de som mottar aap eller kvp har supplerende sosialstønad. Det er vi nødt til fordi det er høye boligpriser. (NAV-veileder)*

Noen steder pekes det likevel på at slike kombinasjoner av ytelser ikke er så vanlige:

> *Kombinasjon av ytelser er ikke så vanlig. Ungdom som får individstønad får ikke samtidig sosialhjelp med mindre det er utfordringer knyttet til dyr bolig. Vanligvis får heller ikke ungdom på AAP supplerende sosialhjelp – unntak er i vanskelig boligsituasjon/dyr bolig. Ungdom på KVP har bare krav på 2/3 stønad, noe som medfører at stønaden ofte blir for liten for å kunne dekke boutgifter, og man får da supplerende sosialhjelp. (NAV-veileder)*

I et av prosjektene framhevet de følgende kombinasjoner:

> *En sånn trippelstønad som er vanlig er individstønad, sosialstønad og bostøtte. Om vi er heldige og får dette til så får de kvalifiseringsstønad, og det er bedre for det er vanskelig for ungdom å holde styr på triplingen. De aner ikke hvor pengene kommer fra, de veit ikke hvilken dato de kommer på og de er nødt til å spare individstønaden til den supplerende for å klare husleia. Det blir vanskelig for dem. KVP er en måte å samordne dette på og å utnytte de tiltakene vi har. Dette henger sammen med tiltaksmangelen vi hadde i fjor. (Rapportering fra prosjekt)*

Kombinasjoner av ytelser forekommer altså, men praksisen varierer. Ofte er det supplerende sosialhjelp i tillegg til annen ytelse. Basert på informasjon fra informanter får vi inntrykk av at kombinasjon av flere ytelser er mindre vanlig enn parallell bistand fra flere instanser.

5.7 Noen observerte utfordringer knyttet til arbeidsavklaringspenger (AAP)

Statistikk fra lokalprosjektene viser en klar økning i andel prosjektdeltakere på både KVP og AAP i perioden fra før deltakelse til etter, og omvendt en klar nedgang i mottak av sosialhjelp blant deltakerne i løpet av perioden de får bistand gjennom lokalprosjektene. Fra flere informanter i ulike prosjekter har vi fanget opp utfordringer knyttet til spesielt arbeidsavklaringspenger.

En NAV-leder peker på at det som følge av de ulike størrelsene på stønadene ungdommer kan få fra NAV, kan ligge insentiver i retning av å få eller beholde arbeidsavklaringspenger, og at det dermed økonomisk sett kan komme til å «lønne seg» å være syk:

> *Det er en stor ulempe at stønadene som benyttes er så ulike. Er du på sosialhjelp får du 5000 i mnd, er du på KVP ca 8000, AAP gir 14000 i mnd. Det vil si at det lønner seg å være syk. Dersom du får en ungdom inn på AAP er det nesten umulig å få de ut derifra. Det lønner seg å være der. Vi merker dette for eksempel gjennom foreldre som lever på stønad og kjenner systemet og tar med seg ungdommene hit for å få dem til å søke på stønader som er høyere. (NAV-leder)*

I flere av prosjektene har informanter i løpet av 2013 påpekt utfordringer knyttet til å kombinere ytelsen AAP med skolegang for de unge. Her er ett eksempel:

> *Vi har kjempeutfordringer ved AAP. Fordi ungdomsstrategien sier at vi først og fremst skal jobbe for å fullføre skole. Men folketrygdloven stenger for utdanningsmuligheter for ungdom under 26 år (da må det være unntaksregler som vi oppfatter som en stor prosess), og så er det ikke tradisjon for å sette folk på utdanning i stedet for et arbeidsretta tiltak. Fylket har laget en strategi uten å klargjøre lovverket. Problematisk for våre AAP-folk som får stor motbør mot å prioritere utdanning for sine ungdommer. Det er her vi har det største problemet. Det er lettere på de andre ytelsene. (NAV-veileder)*

I noen av prosjektene hadde man eksempler på saker man hadde fått godkjenning for å innvilge skolegang for ungdom på AAP.

NAV-veiledere som arbeider med KVP har langt færre personer å følge opp enn veiledere (statlige) som følger opp ungdommer på AAP. I praksis melder flere om at oppfølgingen blir dårligere og mindre tett når ungdom går fra KVP til AAP.

> *Vi har erfart at ungdom på kvp og som etter hvert går over på aap, mister oppfølging. Det kan vi gjøre noe med gjennom prosjekttiltaket. Saksbehandlere på kvp har 18 saksbehandlere, en på aap vil ha omtrent 120 deltakere å følge opp. (NAV-veileder)*

Flere NAV-kontor er riktignok på vei bort fra ytelsesbasert organisering, men enn så lenge henger denne organiseringsformen klart igjen flere steder.

Vi finner altså at blant prosjektdeltakerne øker andelen som får arbeidsavklaringspenger i løpet av prosjektdeltakelsen. Disse ungdommene får flere steder mindre tett oppfølging når de kommer på AAP, men har ifølge flere av våre informanter like stort behov for tett oppfølging som før. Det pekes videre på utfordringer knyttet til å kombinere fullføring av videregående skole med det å få arbeids-avklaringspenger. Med andre ord; for en gruppe ungdommer som kommer med i prosjektene avdekkes bistandsbehov som viser at ungdommen vil kunne få arbeidsavklaringspenger, noe som høres både bra og riktig ut. Flere steder fører overgangen til ytelsen AAP til at den enkelte ungdom får mindre tett oppfølging og at det blir vanskeligere å kombinere bistand fra NAV med fullføring av videregående skole, noe som pekes på som uheldige konsekvenser for denne målgruppa.

En økt mulighet for å kombinere skolegang med AAP vil selvsagt kunne gi ytterligere et insentiver i retning av overgang til AAP for de unge. Samtidig er det viktig å ikke glemme at ungdommer som får AAP har nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom eller skade[12] og har dermed gode grunner for å få denne ytelsen.

Andelen prosjektdeltakere som får arbeidsavklaringspenger stiger fra 15% før deltakelse til 26% etter deltakelse. Våre data gir ikke grunnlag for å slå fast hvor store utfordringene vi ovenfor har beskrevet er hverken i de involverte utviklingsprosjektene eller i NAVs øvrige arbeid med utsatt ungdom. Inntrykket peker i retning av at utfordringene knytter seg til en relativt avgrenset gruppe.

5.8 Oppsummering

De 15 prosjektområdene som inngår i denne evalueringen representerer et geografisk område som omfatter til sammen 31 kommuner og 34 NAV-kontor. I flere av prosjektområdene inngår det flere

12

https://www.nav.no/Arbeid/Jobb+og+helse/Arbeidsavklaringspenger/Arbeidsavklaringspenger/Arbeidsavklaringspenger+%28AAP%29.217377.cms

kommuner og flere NAV-kontor. Det er store variasjoner i størrelsen på NAV-kontorene som inngår i evalueringen. Kommunene har organisert NAV-kontorene sine ulikt og har i ulik grad tatt inn kommunale tjenester i NAV-kontoret. Nesten alle NAV-kontor har tatt inn gjeldsrådgivning. De fleste har også tatt inn tiltak for flyktninger. Litt under halvparten NAV-kontorene har tatt inn tiltak for rusmisbrukere, boligtiltak og kommunale arbeidsrettede tiltak.

NAV-kontorene har ikke oversikt over antall unge under 25 som får bistand på årsbasis, men har det på månedsbasis. NAV-lederne gir svært ulike vurderinger av hvor mange av ungdommene de yter bistand til som er utsatte. I de mindre kommunene når man en større andel av de utsatte ungdommene direkte gjennom prosjektene (noen steder nesten alle). I større kommuner når man en svært liten andel av de utsatte ungdommene direkte. Det er totalt sett vanskelig å bedømme hvor mange av kommunenes utsatte ungdommer man når gjennom denne satsingen.

De vanligste måtene ungdommene kommer i kontakt med NAV-kontoret på er gjennom eget oppmøte, gjennom henvisning fra oppfølgingstjenesten, ved at foreldre tar kontakt, eller at de blir henvist fra barnevernet (sjeldnere enn de andre).

De fleste NAV-kontorene som inngår i evalueringen har ikke eget ungdomsmottak, men likevel en spesialisert oppfølging av de unge gjennom enten ungdomsteam eller egne ungdomsveiledere. Noen få NAV-kontor har i tillegg eget ungdomsmottak, og noen få NAV-kontor har flyttet saksbehandlingen for ungdom ut av NAV-kontoret og til egne lokaler. De mest vanlige ytelsene å ta inn i ungdomsteamet er individstønad, sosialhjelp og dagpenger.

Generelt opplever NAV-kontorets samarbeidspartnere det som en klar fordel og forenkling å ha en eller få personer med ansvar for alle ytelser rundt ungdommene å forholde seg til. Flere informanter peker også på at det er klare fordeler internt på NAV-kontoret knyttet til en spesialisering i form av ungdomsteam, blant annet fordi man bedre knytter statlige og kommunale tjenester sammen.

Samtidig peker noen informanter på en utfordring knyttet til spesialisering gjennom team. I løpet av 2012 har to større kontor har hatt utfordringer knyttet til ungdomsteamet. Informanter forteller at man ikke lyktes med å få til det tverrfaglige samarbeidet i et så stort team. Man har erfart at interessen for og kompetansen om ungdom ble mindre blant de øvrige NAV-veilederne. Man har erfart at ungdom med de største bistandsbehovene ble for lite prioritert. Ved begge disse kontorene har man omorganisert ungdomsarbeidet; et sted ved å dele opp ungdomsteamet i mindre enheter, et annet sted ved å legge ned ungdomsteamet og i stedet ha egne ungdomsveiledere i flere ulike team organisert etter bistandsbehov. Organisering av arbeidet etter bistandsbehov ser ut til å kunne medføre større krav til den enkelte NAV-veileder i forhold til å kunne mer av regelverk og måtte forholde seg til flere typer ytelser.

Sosialt arbeid med utsatt ungdom i NAV

Det er et klart inntrykk fra feltbesøkene at det gis mye og hyppig opplysning, råd og veiledning til ungdommene. Det er et like klart inntrykk at det foreløpig i svært liten grad lages egne vedtak på denne formen for oppfølging (ordningen ble innført sommeren 2012 som del av nytt rundskriv).

Det ytes stønad til livsopphold til utsatt ungdom i samtlige av prosjektkommunene. For deltakere som startet i 2012 har prosjektene oppgitt slik bistand til 13 % av deltakerne. Fra prosjektenes rapporteringer på ytelser før, under og etter deltakelser finner vi at 35 % av deltakerne fikk sosialhjelp i en eller annen form før prosjektdeltakelse. Etter prosjektgjennomføring var bare 9 % av ungdommene sosialhjelpsmottakere.

Individuell plan brukes generelt i svært liten grad overfor de utsatte unge. Begrunnelsen for at IP ikke benyttes så mye knyttes delvis til at en del av ungdommene ikke har så mange instanser rundt seg som

er involverte i saken, og dels til at ungdommene selv ikke vil. Det pekes også på at bruk av IP er ressurskrevende og at det – særlig for NAV-veiledere som arbeider med AAP og har svært mange brukere – er vanskelig å benytte IP for en del av brukerne. Hovedbegrunnelsen er likevel at man allerede samarbeider med bruker og samarbeidsinstanser gjennom andre måter/planer, og at man mener at å ivareta brukermedvirkningen også uten IP. Samlet kan det virke som om ledere og ansatte «høyt oppe i systemet» i størst grad ser fordelene med IP og argumenterer for økt bruk av IP for utsatte ungdommer. Veiledere og prosjektmedarbeidere tegner et ligg mer nyansert bilde av potensialet for bruk av IP ovenfor denne målgruppen. Den generelle holdningen her er at det noen ganger kan være hensiktsmessig å benytte IP, men mange ganger ikke. Hovedinntrykket er at argumentene for bruk av IP ser ut til å være sterkere og mindre nyanserte jo lenger bort fra bruker informanten arbeider i det daglige.

Kvalifiseringsprogrammet benyttes for ungdommer i alle prosjektene. Omtrent en av ti ungdommer mottar kvalifiseringsstønad etter prosjektdeltakelse. Bistanden som gis til ungdommer i KVP varierer fra sak til sak avhengig av hva den enkelte har behov for, og kan for eksempel bestå av ansvarsgruppemøter, møter med bruker andre steder enn på NAV-kontoret, oppfølging gjennom telefonkontakt, aktiv bistand gjennom å være med deltaker til arbeidsgiver ved oppstart, eller å følge den enkelte til kursdeltakelse.

Det er et generelt trekk i prosjektkommunene at det er vansker knyttet til å finne boliger til utsatt ungdom som trenger det. Mange av de unge er ikke ønsket som leietakere, de trenger ifølge informanter oppfølging for å kunne bo.

NAV-lederne er i hovedsak godt fornøyde med mye av arbeidet som skjer internt i NAV-kontoret rettet mot utsatt ungdom. Forbedringspunkter kan basert på deres vurderinger se ut til å i størst grad være knyttet til det oppsøkende arbeidet og i noen grad når det gjelder koordinering av tiltak og virkemidler. De fleste NAV-lederne vurderer alt i alt NAV-kontorets tilbud til å i stor grad være tilpasset utsatt ungdom. De er klart mindre fornøyde med eksterne tiltaksarrangørers tiltak for utsatt ungdom.

Tiltak, virkemidler og ytelser

Foruten egne prosjektetablerte tiltak er det arbeidspraksis i ordinær virksomhet som i klart størst grad benyttes. I flere prosjekter har man gode erfaringer med arbeidspraksis i ordinære virksomheter når det er klare formål med praksisplassen og godt tilpasset oppfølging. Dersom formålet er jobb må det også være muligheter for ansettelse i etterkant av praksisperioden. Lønnstilskudd ser i liten grad ut til å benyttes i disse prosjektene.

Vi ser noen klare mønster i endring av ytelser gitt til deltakerne, og mønstrene samsvarer med det som ble funnet i forrige delrapport. Andelen deltakere på sosialhjelp synker fra 35 % før til 9 % etter prosjekt deltakelse. Motsatt ser vi en systematisk økning i andelen ungdom på avklaringspenger (fra 15 til 26 %) eller på kvalifiseringsstønad (fra 4 til 10 %). Flere ungdommer får NAV-ytelse etter deltakelse enn før. Før prosjektdeltakelse dominerer kategoriene ingen ytelse, og sosialhjelp. Under deltakelse er ytelsene mer jevnt fordelt med størst andel som får individstønad. Etter deltakelse dominerer kategoriene ingen ytelse og arbeidsavklaringspenger.

Generelt framstår det altså som vanlig å sette inn samtidige tiltak rundt ungdommene. En NAV-veileder sier det slik:

> *Parallelle løp er løsningen. De har ikke et problem om gangen. Og mange er desillusjonerte, har ikke motivasjon. Følgene kombinasjoner forekommer hos oss:*
>
> - *Kurs, praksis, jobb*
> - *Skole, deltidsjobb*
> - *Skole, prosjekt*

- *Skole, praksis*
- *Skole, behandling, prosjekt*

Prosjektet er ofte en start, så følger praksis eller behandling i form av psykolog for eksempel.

Vi finner også eksempler på kombinasjoner av ytelser, men har ikke noe anslag på hvor ofte slike kombinasjoner forekommer. Våre informanter har vurdert det litt ulikt. Det som hyppigst nevnes i intervjuer er supplerende sosialhjelp for noen av ungdommene, for eksempel ungdom som mottar KVP eller AAP.

Andelen prosjektdeltakere som får arbeidsavklaringspenger stiger fra 15% før deltakelse til 26% etter deltakelse. For en gruppe ungdommer som kommer med i prosjektene avdekkes bistandsbehov som viser at ungdommen vil kunne få arbeidsavklaringspenger, noe som høres både bra og riktig ut. Flere steder fører overgangen til ytelsen AAP til at den enkelte ungdom får mindre tett oppfølging og at det blir vanskeligere å kombinere bistand fra NAV med fullføring av videregående skole, noe som pekes på som uheldige konsekvenser for denne målgruppa. Våre data gir ikke grunnlag for å slå fast hvor omfattende disse utfordringene er hverken i de involverte utviklingsprosjektene eller i NAVs øvrige arbeid med utsatt ungdom. Inntrykket peker i retning av at utfordringene knytter seg til en relativt avgrenset gruppe.

6. Prosjektene – metoder, oppfølgingsformer og idealtyper

Mens vi i forrige kapittel fokuserte spesielt på NAV-kontorene og arbeidet med utsatt ungdom i disse, vil vi i dette kapitlet se nærmere på prosjektene og på hvilke metoder som benyttes i arbeidet med ungdommene, samt hvilke erfaringer prosjektmedarbeiderne har gjort seg om gode metoder og sentral hindringer. I første delrapport fra evalueringen ble metoder og oppfølgingsformer oppsummert med blant annet følgende:

> *Metodene som benyttes i prosjektene som deltar i denne satsingen er i stor grad de samme som beskrives i forskningslitteraturen om ungdomsarbeid i Norden og internasjonalt. Det dreier seg om metoder inspirert av motiverende intervju (MI), Appreciative Inquiry (AI), metodekurset Klart jeg kan, og tilsvarende metoder. Det dreier seg om tett individuell oppfølging, stor grad av tilgjengelighet, relasjonsbygging og brukermedvirkning. Prosjektmedarbeiderne er ikke bare tett på og tilgjengelige også utenfor arbeidstid, noen følger også ungdommene opp over perioder på mange år.*
>
> *Prosjektmedarbeiderne har samtidig beskrevet en rekke hindringer for å kunne arbeide godt metodisk med ungdommene. Det pekes blant annet på vansker med å komme i kontakt med de som trenger bistand, for lite grundig kartlegging før oppstart, at ungdommenes problemer er store og sammensatte, manglende forankring og prioritering av arbeidet med ungdommene, samarbeidsvansker, at tjenestene er vanskelig tilgjengelige, og på begrensninger i bruk av tiltak og manglende tiltak for å øke motivasjon og mestring. Flere av prosjektmedarbeiderne er opptatt av at de har for lite tid og ressurser til å følge nok opp.*
>
> *2 av 3 deltakere får oppfølging i 4-12 måneder. En av fire deltakere har fått hjelp til å kombinere utdanning med arbeidspraksis. Nesten like mange har fått hjelp til tilpasning av opplæringen innenfor den videregående skolen. Hver femte deltaker har fått hjelp til behandling for psykiske vansker. Omkring hver tiende deltaker har fått hjelp til å skaffe bolig. Mange har fått hjelp til å få arbeid.*

Datainnsamlingen i 2013 bekrefter mye av det som er dokumentert i første delrapport fra evalueringen, men den har også gitt oss et noe mer nyansert bilde som vi vil utdype i det følgende.
Utfordringene som berøres i arbeidet med utsatt ungdom er mange. I et av prosjektene oppsummerte man blant annet dette som viktige områder å rette innsatsen mot:

- Å komme tidlig nok inn.
- Tett individuell oppfølging.
- Få til en forebyggende og proaktiv tilnærming.
- Unngå tilsløring av problemet eller diagnosen.
- Overganger og informasjonsoverføring knyttet til disse.
- Avklaring av taushetsplikt – skape åpenhet og informasjonsflyt mellom involverte instanser.
- Tydelighet og avklaring av roller, ansvar og forventninger når det er snakk om praksisplass og/eller lærekontrakt.
- Arbeide for å få til samarbeid, felles forankring og felles tenkning rundt ungdom – særlig er NAV og OT viktige, men også PPT, Ny Giv (VGS), ungdomspsykiatrien/BUP.
- Designe og forberede videre forløp i skole eller opplæring i bedrift, gjerne i form av kombinasjoner.

Utfordringene i kulepunktene ovenfor nevnes også hyppig av prosjektmedarbeiderne fra andre prosjekter. Metodene som benyttes skal bidra til å avhjelpe disse utfordringene.

6.1 Metoder og bistandsformer

Metodene som benyttes i prosjektene som deltar i denne satsingen har i liten grad endret seg fra 2011 til 2012 og 2013. Det dreier seg om tett individuell oppfølging, stor grad av tilgjengelighet, relasjonsbygging og brukermedvirkning. Prosjektmedarbeiderne er ikke bare tett på og tilgjengelige også utenfor arbeidstid, noen følger også noen ungdommer opp over perioder på mange år. Følgende tabell gir en oversikt over lengde på oppfølging for ungdommene samlet i prosjekter med best data om dette.

Tabell 2 Lengde på deltakelse/oppfølging for årene 2009-2012, utvalgte prosjekt (N=484)

Lengde på deltakelse/oppfølging, prosent (N=484)	
0-3 måneder	18
4-6 måneder	45
7-12 måneder	12
1-2 år	4
Mer enn 2 år	4
Andel som fremdeles fikk oppfølging ved inngangen til 2013	17

Kommentar: I tabellen inngår data fra Bærum, Re, Sund, Trondheim, Målselv, Notodden, Tromsø (Ung og inkl) og Midtre Namdal.

Det varierer fra prosjekt til prosjekt og fra ungdom til ungdom hvor lenge oppfølgingen foregår. Basert på statistikk fra de prosjektene som har best data om lengde på deltakelse, finner vi at nesten halvparten av ungdommene har fått oppfølging i 4-6 måneder. Totalt har over 60 % av ungdommene fått oppfølging mindre enn et halvt. Omtrent en av ti ungdommer der oppfølgingen er avsluttet ser så langt ut til å få oppfølging lenger enn ett år.

En av tre slutter i prosjektet på grunn av overgang til skole eller arbeid eller annen aktivitet ifølge opplysninger fra de 8 lokalprosjektene med best data på dette temaet:

Tabell 3 Årsak til avsluttet oppfølging/deltakelse for årene 2009-2012, utvalgte prosjekt (prosent)

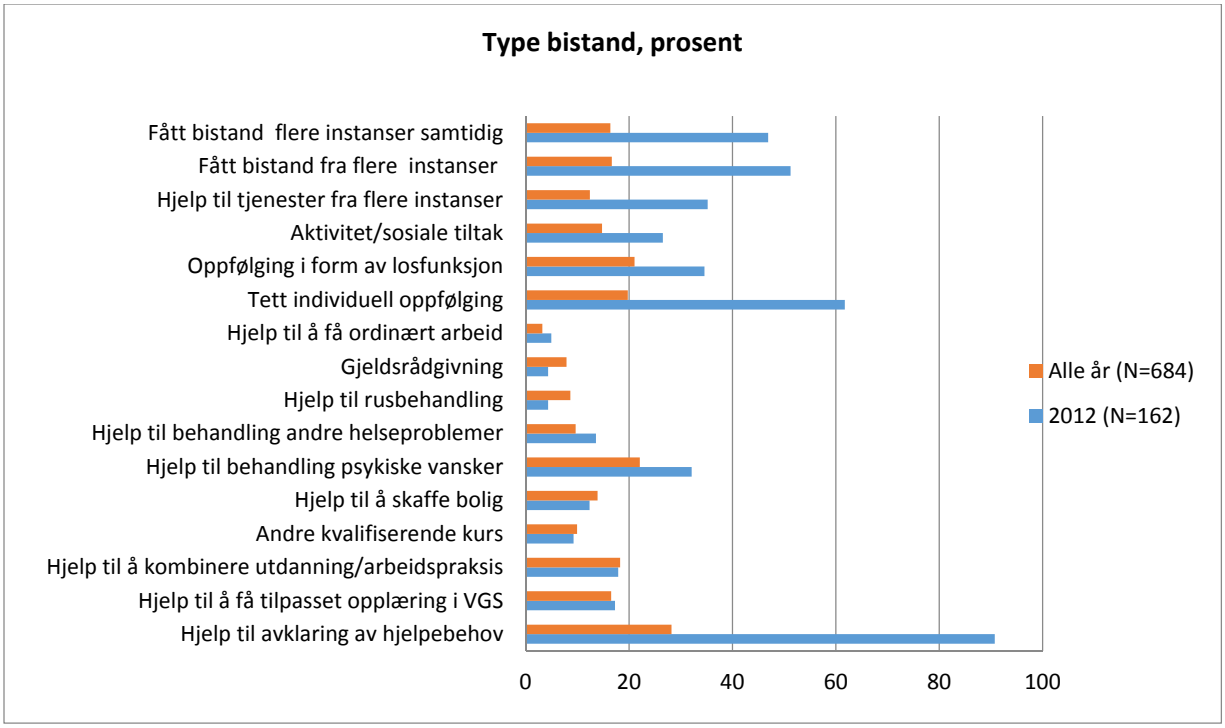
Årsak til avsluttet oppfølging	**2009 (N=30)**	**2010 (N=128)**	**2011 (N=167)**	**2012 (N=203)**	**Alle år (N=528)**
Overgang til aktivitet (skole, jobb o.l.)	70	31	33	27	**32**
Henvist til oppfølging fra annen instans	3	13	13	9	**11**
Deltaker avsluttet selv	23	13	7	10	**10**
Prosjektdeltakelse ferdig	0	28	27	25	**25**
Annen årsak	0	5	8	4	**5**
Får fremdeles oppfølging ved inngang 2013	3	11	12	26	**16**
	100	100	100	100	**100**

Kommentar: I tabellen inngår data fra Bærum, Re, Sund, Trondheim, Målselv, Notodden, Tromsø (Ung og inkl) og Telemark (Mentor og Talentfabrikk).

For hver fjerde deltaker var grunnen til avsluttet oppfølging at prosjektet/kurset var fullført. Omtrent en av ti henvises til oppfølging fra annen instans, og like mange slutter selv.

Hva slags bistand gis? Figuren under gir en oversikt over noe av hjelpen som gis i prosjektene. Kategoriene er ikke gjensidig utelukkende, og opplysningene er hentet fra de prosjektene som har best data om sine deltakere. Mønsteret sammenfaller med det som også oppgis i andre prosjekter enn disse, slik at vi mener svarene her også gir et dekkende bilde av bistanden fra prosjektene samlet:

Figur 14 Type bistand til deltakerne, prosent



Kommentar: Data fra Bærum, Re, Sund, Trondheim, Målselv, Østensjø og Valdres inngår.

Vi ser at det er store forskjeller mellom opplysningene for ungdom som har startet i 2012 og for bistanden som er gitt til alle deltakere over alle år for noen av kategoriene. Dette skyldes antakelig at noen av disse kategoriene (de syv øverste og den nederste) ikke var med i rapporteringen fra prosjektene til første delrapport. Det er på disse kategoriene forskjellen er størst. Prosjektene har dermed måttet «telle» bistanden til deltakere som startet før 2012 en god stund etterpå, og kan dermed ha husket mindre av hvilken bistand de har ytt.

Bistanden som er gitt til deltakere som startet i 2012 gir i seg selv et bilde av den tidlige bistanden ungdommene får gjennom prosjektene. For deltakere som kom med i prosjektet i 2012 dominerer hjelp til å avklare hjelpebehov, tett individuell oppfølging og bistand fra flere instanser.

Dersom vi ser på bistanden samlet for alle år har størst andel ungdommer også der fått hjelp til avklaring av hjelpebehov, men forskjellene er klart mindre. En nesten like stor andel har fått oppfølging i form av losfunksjon, tett individuell oppfølging eller hjelp til behandling av psykiske vansker.

Vi legger merke til at det for kun en liten andel deltakere gis hjelp til å få ordinært arbeid, gjeldsrådgivning, hjelp til rusproblemer eller andre helseproblemer. Det er heller ikke svært mange som – når vi ser alle prosjektene samlet – ser ut til å få hjelp til tilpasset opplæring i videregående skole eller hjelp til å kombinere utdanning og arbeidspraksis. Her er det likevel store forskjeller mellom de enkelte prosjektene blant annet fordi de har ulike målgrupper for sitt arbeid.

6.2 Gode grep i arbeid med utsatt ungdom

Vi har observert både utfordringer og gode grep i arbeidet med utsatt ungdom i de ulike prosjektene. Flere av disse er omtalt tidligere (Frøyland 2012). Å følge opp en ungdom over år kan imidlertid være en utfordrende og krevende oppgave. Dette gjelder blant annet når deltaker tross mye innsats fra prosjektmedarbeiderne likevel viser lite engasjement og motivasjon:

> *Vi går en foran og en bak, og en på hver side. Dette er virkelig slitsomt. Det har vært arbeidskrevende og tidskrevende for oss som skal drive forebygging og oppfølging. Her snakker vi LØFT, Motiverende Intervju og alt. Vi har forsøkt å finne gløden, og det er det som er så*

vanskelig. Det er litt sånn at om barnehagen sier at i morgen skal vi ha en fin dag. Vi skal ha musikkverksted, tegneverksted, litt baking og hva vil du velge. Da kommer ikke jenta dagen etter. Om de hadde sagt at i morgen skal bli den kjedeligste dagen du noen gang vil oppleve, det skjer ingenting spesielt, da vil hun komme". (Prosjektleder)

Dersom man lykkes med å komme i relasjon til den unge blir man også en viktig person for vedkommende. Det kan være vanskelig å sette grenser. Det framstår som viktig å bygge oppfølgingssystemer som ivaretar de ansatte som følger opp utsatt ungdom. Vi vil anbefale at man bygger kollegiale fellesskap med muligheter for råd, støtte og veiledning.

Alminnelighetens potensial

Astrid Skatvedt har i sin doktoravhandling diskutert og pekt på potensialet som ligger i alminnelig samvær slik det skjer rundt et lunsjbord eller i en pause (Skatvedt 2008). Hun beskriver blant annet potensialet for utvikling og endring som ligger i uformelt samvær. Mens hjelper og hjelpere har ulik status på vanlige treffpunkt som trekantsamtaler, ansvarsgrupper eller vanlig saksbehandling, er de mer like i uformelle møter. Vi finner flere eksempler på bruk av slike uformelle situasjoner i arbeid med utsatt ungdom. Bilen benyttes også som arena for prat slik følgende eksempel illustrerer:

Mange ganger må jeg kjøre dem til jobb. Det er store avstander, og mange har ikke bil eller sertifikat. Jeg pleier å kjører og henter 1-2 uker for å være sikker på at de kommer. Bilen er det beste stedet å prate. Da kan du si hva du mener. Om morgenen er det ganske stille i bilen, for da er de trøtte, jeg også. Men på heimturen blir det prata, hva de har gjort, hva de kan tenke seg framover. De har gode og dårlige dager, jeg prøver å prate dem videre. Jeg sier du må gi det litt tid. Prøv igjen i morra. Noen har jeg måttet gå fysisk inn og vekket om morgenen. En gang krøp jeg inn vinduet og vekket en. Da var han sint. Men da jeg henta han om ettermiddagen takka han meg og var glad han ikke hadde vært hjemme. Ellers prater vi mest om dagligdagse ting. Prøver å snakke med dem om hva de vil framover. Hvor dem er i verden for å komme seg dit målet dem er. For noen er det stor avstand mellom målet og hvor de er, og for dem må man ikke ødelegge drømmen, men holde gulrota ikke så langt framfor nesa dems så de ikke mister motet. Kaller du dem inn til et møte blir alt så ukomfortabelt og vanskelig. Når du setter deg inn i bilen, setter den i gir og kjører, så kommer praten etter hvert i gang. Så ramler du plutselig inn på de viktige temaene. Jeg pleier si fra til dem hva jeg mener i bilen. Jeg pakker ikke inn temaene. Det er bedre at de hører det fra meg enn fra andre. Dersom de er skitne eller bør skifte klær så sier jeg i fra. Det er jobben min. (Prosjektleder)

Av og til foregår slike alminnelige, men viktige samtaler underveis på skogstur eller fysisk aktivitet av et eller annet slag. Andre ganger knyttet til matlaging eller på vei til lunsjen.

Losfunksjon, tett oppfølging og skreddersøm

Vi finner generelt i 2013 mange av de samme erfaringer om så vel gode grep og hindringer i arbeidet med ungdommene som er dokumentert i første delrapport fra evalueringene. Her er stikkord hentet fra prosjektmedarbeidernes egne beskrivelser om erfarte gode metoder i arbeidet med ungdom:

- *god kartlegging*
- *tett individuell oppfølging*
- *losfunksjonen, det at vi er fleksible, tilgjengelige og jobber helhetlig*
    - *helhetlig tilnærming*
    - *fleksibilitet*
    - *tilgjengelighet*
- *relasjon/tillitt*
- *tålmodighet - tid - mulighet til å følge ungdommen over flere år*
- *tidlig oppfølging*
- *motivasjonsarbeid*

- *skape arenaer for mestringsopplevelser*
- *sosial trening*
- *skreddersøm og bredde når tiltak planlegges og iverksettes*
- *metoden Klart jeg kan som sikrer høy grad av brukerinvolvering*
- *godt formalisert og tverrfaglig samarbeid*

Stikkordene sammenfaller med mye av det forskningslitteraturen ellers beskriver som gode metoder og som vi har referert til i første delrapport fra evalueringen (Kristiansen and Skårberg 2010; Follesø, Halås et al. 2011; Lyng, Legard et al. 2011; Frøyland 2012; Halvorsen, Hansen et al. 2012; Bragdø and Spjelkavik 2013).

Oppfølging i skole og på arbeidsplass – hvordan gjøres det i prosjektene?

I delrapport 1 fra evalueringen ble flere erfaringer fra arbeids- og skolerettet arbeid beskrevet. Disse kan oppsummeres som følger:

> *Vi finner at flere av prosjektene ser ut til å følge opp både ungdommer og skole eller arbeidsgivere avhengig av hvor den enkelte ungdom befinner seg. I et prosjekt hadde man ansatte egne "ungdomskontakter" som fulgte opp ungdommer som slet mens de var i skolen, og kombinerte dette med et ressursteam som så ut til å støtte lærerne. Vi finner at prosjekt-medarbeiderne benytter seg av flere arbeids- og oppfølgingsmetoder for å finne aktuelle arbeids- eller praksisplasser, og for å følge opp mens ungdommene er i arbeid eller praksis. De benytter blant annet egen kjennskap til næringslivet når de kontakter bedrifter og undersøker om muligheter for praksisplasser. Noen få steder er næringslivsrepresentanter trukket med i prosjektenes styringsgrupper. Ofte oppnevnes faddere eller mentorer i den enkelte bedrift. Prosjektmedarbeiderne følger opp både ungdom og arbeidsgiver eller fadder gjennom bedriftsbesøk eller telefon. Noen steder gjøres dette nesten ukentlig, andre steder sjeldnere.*

Erfaringene og arbeidsmåtene som ble beskrevet i delrapport 1 er fremdeles like aktuelle. Til denne listen kan følgende erfaringer føres:

Praksisnær opplæring

I et av prosjektene ble det vist til gode erfaringer med bruk av egne profiler for basisferdigheter på jobben utviklet av Vox. Vox er et nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk med vekt på voksnes læring, og skal legge til rette for økt deltakelse i arbeids- og samfunnsliv. Vox' profiler kan brukes for å tilpasse opplæring til den enkelte arbeidsplass og kursdeltaker. Profilene beskriver hvordan de grunnleggende ferdighetene er en del av yrkesutøvelsen. Arbeidsgivere kan gjennom disse få et bilde av hvilke ferdigheter som må styrkes, og arbeidstakere kan se hva de har behov for av opplæring innen lesing, skriving, muntlig kommunikasjon, regning og bruk av data. Profilene benyttes også ovenfor ungdom i videregående opplæring. Gjennom flere prosjekter er det utviklet metodikk og gjort gode erfaringer i å knytte opplæring i basisferdigheter som lesing, regning, skriving og IKT direkte til erfaringer fra arbeidspraksis på ordinære arbeidsplasser (Byholt 2009; Byholt and Lahaug 2011; Lahaug 2011). Et viktig element i opplæringen her er bruken av og oppfølgingen av den enkelte ungdom på arbeidsplassen. Dette ble gjort delvis gjennom at lærer gjorde seg godt kjent med arbeidsplassen og de ansatte og samarbeidet tett med dem, og dels gjennom oppnevning av mentorer som fulgte ungdommene opp i det daglige arbeidet gjennom observasjoner, individuell veiledning, gruppesamtaler og opplæring i praktiske arbeidsoppgaver. Denne metodikken for oppfølging og læring på selve arbeidsplassen blir interessant å følge framover.

Raskt jobbsøk og formidling via praksisbank

I et av prosjektene har man opprettet en egen bedriftsbank av virksomheter. Det er laget en egen samarbeidsavtale med bedriftene som inngår. De forplikter seg til å tilby praksis for ungdom. Ungdommene skal delta i bedriftens kjernevirksomhet.

Prosjektdeltakelse starter med et to ukers kurs. Kurset inneholder karriereveiledning og interesse-kartlegging i løpet av de første dagene. Deretter gjennomgår deltakerne et økonomikurs. Videre fokuseres det på livskvalitet, kosthold, fysisk aktivitet, intervjutrening, kles- og språkkoder.
Etter kurset følges ungdommene opp ut i bedrift. Prosjektleder følger opp de som er i arbeidspraksis i ordinære bedrifter. Han har rom til å bruke tid på den enkelte deltaker når det er behov. Dette kan innebære grundig trening på jobbintervju, eller å kjøre ungdommen til og fra jobb hver dag de to første ukene. Samtalen i bilen dreier seg om erfaringer og tanker om jobben og veien videre. Bilturen erfares som en svært god samtalesituasjon. Også en god situasjon for å gi klare beskjeder og tilbakemeldinger på jobben.

Relasjon og mestring som base for positiv utvikling

I flere prosjekter har man erfart at når man klarer å bygge et godt og trygt miljø rundt ungdommene, får en god relasjon til dem, og klarer å legge til rette for mestringsopplevelser blant dem, så klarer man å få til mer enn man i utgangspunktet trodde var mulig, slik følgende sitat blir eksempel på:

> *Vi kan få tak i de vi ikke trodde fordi vi jobber på en annen måte. Vi gir mer av oss selv. Har laget noe som er helt tilpassa. Og ser at de har mer ressurser enn vi trodde. Flere er i praksis. Vi har blitt overraska. Fått til så god harmoni i gruppa. Må ha gjort noe bra. Alle tar så hensyn til hverandre selv om de er svært forskjellige. Noen er intelligente, andre på 12-årsstadiet. Man kan få til noe med alle har jeg egentlig lært. "Prosjektet er som å komme hjem". Relasjon – kan pushe dem mye når vi kjenner dem. Kan ikke gjøre det når du ikke kjenner dem. Anerkjenne relasjonsbygging. (NAV-veileder)*

Ulike behov både på type bistand og tidspunkt for bistand – en underveisvurdering

Mens noen ungdommer vil ha behov hovedsakelig knyttet til sosiale- og miljømessige aspekt, vil andre kunne ha størst behov knyttet til fag og arbeidsoppgaver eller knyttet til sykdom. For noen vil behovet for bistand være størst før oppstart i arbeid, for andre rundt oppstartstidspunktet og for enkelte vil det være behov for oppfølging over lengre perioder – og kanskje tidsubegrenset. Dette er forsøkt synliggjort i tabellen under, der vi også basert på en samlet vurdering har forsøkt å gi en foreløpig vurdering av hvilke oppfølgingsformer som ser ut til å være vanlige og hvilke som ser ut til å være mindre vanlige i lokalprosjektene så langt.

Oppfølgingsbehov på arbeidsplass	**Oppfølging og motivasjon før oppstart i arbeid/skole**	**Oppfølging rundt oppstartstidspunkt**	**Varig oppfølging og parallell bistand etter oppstart i arbeid/skole**
Sosiale aspekt på arbeidsplass eller i skole	Mye	Mye	Noe
Fag og arbeidsutføring på arbeidsplass eller skole	Noe	Lite	Lite
Bistand fra eksterne (behandling el annet)	Mye	Mye	Noe

På et overordnet nivå kan vi si at inntrykket er at ungdommene generelt sett følges tettest av prosjekt-medarbeiderne eller NAV-veiledere før oppstart i arbeid eller skole og rundt oppstartstidspunkt. Ungdommene følges mindre tett etter oppstart i arbeid eller skole. Dette varierer likevel i forhold til de ulike prosjektenes profil som vi snart skal komme inn på. Vi har også et inntrykk av at oppfølgingen i større grad dreier seg om sosiale aspekt og bistand fra eksterne (behandling eller annet) enn oppfølging på selve arbeids- eller skoleoppgavene.

Bruken av ordinært arbeid som arena for inkludering – et uutnyttet potensial?

I flere av prosjektene har man erfart at det å komme i komme i arbeid og få god oppfølging på arbeidsplassen kan være viktig for det videre forløpet:

> *Det skjedde noe med han da han fikk muligheten hos arbeidsgiver. Det å finne gode praksisplasser og at de blir inkludert i bedrifta. Leder snakker med folk som om han skulle ha kjent dem i mange år. Noe med stilen hans. (NAV-veileder)*

Denne arbeidsgiveren forteller at ungdommen ble gitt arbeidsoppgaver – skikkelige arbeidsoppgaver – og ansvar som han kunne klare å gjennomføre. Han ble på denne måten vist tillit. Det ble stilt krav. Medarbeiderne på arbeidsplassen var fleksible og var med på å gi han en sjanse. «Medarbeiderne mine var med på å skape en god ramme rundt denne karen. Han hadde liten selvtillit, lite tro på at han kunne noe.» NAV-veilederne beskrev bistanden slik:

> *På arbeidsplassen var det leder og kona hans som tok seg av oppfølginga på arbeidsplassen. Det var klar tale, de var veldig tydelige. De var rundhånda. Samtidig omsorg, de brydde seg. Han fikk skryt.*

Selv om vi nettopp har pekt på noe, finner vi i liten grad systematisk metodikk rettet mot aktivt inkluderingsarbeid på ordinære arbeidsplasser eller skoler slik denne beskrives innenfor tilnærmingen som kalles Supported Employment (SE). Utviklingsprosjektene som inngår i denne evalueringen har heller ikke hatt akkurat dette som formål. Men siden mange av prosjektene har som mål å hjelpe utsatt ungdom til å fullføre videregående skole og/eller å komme i arbeid, mener vi likevel det er relevant å påpeke det vi vil kalle fravær av kunnskap om og bruk av denne metodikken i arbeid med utsatt ungdom.

Initiativ som bygger på SE har nemlig vist svært lovende resultater internasjonalt; RCT-studier viser for eksempel høyere overgang til ordinær jobb, lenger arbeidstid, raskere jobbetablering, og lenger fastholdelse av jobb for personer med psykiske lidelser (Burns, Catty et al. 2007; Bond, Drake et al. 2008; Schafft 2009). Det er også funnet gode resultater i forhold til andre brukargrupper, selv om evidensen ikke er like sterk her (Frøyland 2006; Byholt and Lahaug 2011; Spjelkavik 2012). ”Place-train” modellen utgjør likevel ingen stor del av alle arbeidsretta tiltak.

Innenfor Supported Employment er utplassering i ordinære virksomheter ikke bare målet, men også det viktigste virkemiddelet. Utplassering forstås som begynnelsen snarere enn slutten på en attføringsprosess, og oppfølging og vurdering av den enkeltes arbeidsytelse foregår fortløpende. Dette alternativet bygger på en ”place-train” tilnærming. En samtidig bistand til arbeidsgiver er sentral i denne tilnærmingen. Dette både for å bidra til å støtte den enkeltes individuelle inkluderingsløp, men også for å styrke inkluderingskompetansen i virksomheten.

Sentralt i denne tilnærmingen er det at brukeren får tett og individuelt tilpasset oppfølging av en jobbtilrettelegger, gjerne omtalt som ”jobcoach” i den engelske litteraturen. Tilretteleggeren har ansvar for å hjelpe den enkelte inn i en arbeidsplass og følge vedkommende opp på arbeidsplassen. Ansvaret for å finne en jobb som passer for den enkelte ligger her formelt hos tilretteleggeren, men det finnes ulike versjoner av slike integrerte tilnærminger som vektlegger dette noe ulikt. I Norge ble Supported Employment et viktig bidrag til utviklingen og utformingen av tiltaket Arbeid med bistand (Spjelkavik, Frøyland et al. 2003).

Parallellen i forhold til skole og utdanning finnes i Supported Education – utdanning med støtte. Dette innebærer at studenter mottar individuell og gruppebasert oppfølging underveis i utdanningen. Supported education ble utviklet som et støtteprogram for studenter med psykiske lidelser i Boston, USA, på 80-tallet.

Både Supported Education og Supported Employment kan kombineres med behandling der dette trengs. Begge tilnærmingene utgjør motstykker til arbeid og opplæring i skjermete virksomheter.
Vi finner også flere andre ulike versjoner beskrevet i den internasjonale litteraturen. Brofossutvalget viser blant annet til "natural support" – naturlig støtte – som legger mindre vekt på jobbtilretteleggerfunksjonen ute på arbeidsplassen, og mer vekt på støtte fra kolleger og deltakelse i det sosiale miljøet på jobben (Arbeidsdepartementet 2012). Her brukes for eksempel faddere som gis opplæring av til retteleggeren. Overfor mennesker med utviklingshemming vektlegger tilnærmingen systematisk instruksjon opplæring i detaljerte prosedyrer i prosessen med å etablere et arbeidsforhold. Tilnærmingene "Choose-Get-Keep" og Individual Placement and Support (IPS) er utviklet spesielt for mennesker med psykiske lidelser, hvor behandlingsinstanser involveres slik at tilretteleggerfunksjonen og oppfølging til og i ordinært arbeid blir en integrert del av behandlingen. Det finnes også andre tilnærminger spesialtilpasset andre spesifikke grupper.

Supported Employment er i utgangspunktet ikke formet spesielt med tanke på inkludering av ungdom som faller ut av skole eller ungdom som ønsker arbeid men ikke får jobb. SE-litteraturen er i stedet rettet inn mot brukergrupper med ulik diagnosebakgrunn som for eksempel psykiske lidelser, lærevansker eller andre bistandsbehov. Unge under 25 år inngår også i disse målgruppene, og en studie blant nesten 1300 mottakere av Supported Employment i USA viser at ungdom og unge voksne faktisk hadde signifikant bedre resultater knyttet til jobboppnåelse enn arbeidssøkere over 30 år etter å ha fått bistand i tråd med SE-tilnærmingen (Burke-Miller, Razzano et al. 2012). Ferguson mfl påviser også effekt av IPS-baserte tilnærminger for hjemløs ungdom (Ferguson, Xie et al. 2011).Er Ifølge litteraturen er med andre ord Supported Employment en tilnærming som har potensial også i inkluderingsarbeidet av utsatt ungdom. I hvilken grad praktiseres SE og Place-train i arbeid med utsatt ungdom i Norge i dag?

Vi finner i liten grad at inkluderingsarbeid etter Place-train tilnærmingen er brukt i utviklingsprosjektene som inngår i denne evalueringen. Det har heller ikke vært en målsetting for satsingen. Målet for det lokale arbeidet er likevel å bistå ungdom som faller ut tilbake til skole eller i arbeid. Vi finner også flere elementer av metodikk som bygger på SE-tilnærmingen i bruk, men ingen systematisk anvendelse av metodikken som helhet. Metoder og elementer fra Supported Employment eller IPS kan i større grad benyttes i årene framover, og om det ble gjort kunne erfaringene gi oss mer kunnskap om i hvilken grad denne metodiske tilnærmingen kan være nyttig også i en norsk kontekst.

Noen erfaringer fra ungdomsprosjektene kan tyde på at potensialet til rask inkludering i ordinære arbeidsplasser er større enn prosjektmedarbeiderne i utgangspunktet tror. Her er sitater fra tre prosjekter:

- *Vi har fatt flere a-ha-opplevelser på forholdsvis tunge brukere som faktisk fungerer veldig godt i en jobb. Det handler om at vi er tett på, vi finner den rette arbeidsgiveren og følger opp tett ut.*
- *Vi trodde at mange av de vi rekrutterte til prosjektet var mye lengre fra arbeidslivet enn det de er dersom man kan kombinere praksis og prosjekt, og jobbe med relasjon. Nå ser vi at det er mer ressurser enn det vi trodde. De får selvtillit og kan klare mer enn vi trodde.*
- *Nå er tre av dem i arbeidspraksis, og en har søkt seg til forsvaret, og dette her var de som var virkelig lengst unna arbeidslivet.*

I flere prosjektene har man altså erfart at ungdommene raskere enn de ble vurdert til av hjelperne har mestret arbeid i en ordinær virksomhet. Det dreier seg som vi ser om å bygge en god relasjon, gi mestringsopplevelser i kombinasjon med tett oppfølging ute på arbeidsplass og hos en riktig arbeidsgiver. Erfaringen gir bud om at ungdom som er umotivert og ikke ser ut til å være «nær arbeidslivet» relativt raskt kan finne motivasjonen gitt god oppfølging og bistand.

6.3 Idealtyper og sammenligninger av losmodellen og motivasjonsmodellen

Det empiriske materialet som er samlet inn er stort og mangfoldig. Prosjektene er hver for seg mangfoldige og spenner over et vidt spekter av tiltak, samarbeidsrelasjoner og handlinger. Alle prosjekter jobber med tett individuell oppfølging, men måtene eller innpakningene for oppfølgingen varierer. I noen prosjekter dominerer enkelte tilnærminger, i mange prosjekter finner vi kombinasjoner av mange ulike oppfølgingstilnærminger. Hver av disse lokale løsningen inngår i ulike lokale kontekster der samarbeid eller parallelle tjenester fra andre innenfor eller utenfor NAV også utgjør en del av det totale apparatet rundt den enkelte ungdom.

For lettere å finne systematiske likheter og forskjeller mellom de ulike prosjektene, konstruerte vi i første delrapport noen idealtyper for ulike metodiske tilnærminger. Vi gjentar kort beskrivelsene av disse her:

Idealtype 1: Fortløpende veiledning – Losmodellen
Innenfor denne idealtypen ser vi for oss at oppfølging gis individuelt og fortløpende mens ungdommen er i skole, i praksis, går i behandling, er ledig eller annet. Det benyttes ikke gruppebaserte tiltak. Oppfølgingen av ungdommer kan skje gjennom loser, coacher, tilretteleggere, faddere eller lignende. I hovedsak er det ungdommen selv som er den handlende, men støtteapparatet kan ta "roret" for vedkommende i kortere perioder. Det jobbes i all hovedsak individuelt. Oppfølgingen gis så lenge det er behov, gjerne over flere år.

Idealtype 1 bygger på en tanke om at ungdommene vil ha behov for varierende grad av støtte og oppfølging over en lengre periode. Støtten som gis gjennom "losen" kan justeres opp og ned i tråd med et skiftende behov. Losen er tilgjengelig over en periode på flere år. Vi har kalt idealtypen for "losmodellen".

Idealtype 2: Kurs og veiledning - Motivasjonsmodellen
Innenfor denne idealtypen ser vi for oss en gruppebasert tilnærming, gjerne i kombinasjon med individuell oppfølging. Her samles ungdommen til kurs eller mer gruppebaserte samlinger over en periode på heltid eller noen dager i løpet av uken. Parallelt med dette - eller i etterkant av kurset – følges ungdommene opp i arbeidspraksis eller andre tiltak. Ungdommene følges tettest opp i den perioden kurset pågår, og oppfølgingen trappes gradvis ned etterhvert.

Idealtype 2 bygger på en tanke om at ungdommen trenger tett oppfølging og opplæring en kortere periode for å finne egen motivasjon, bli kjent med egne ressurser, og sette seg realistiske mål for videre skolegang, arbeid eller annen aktivitet. Etter den intensive kursperioden, er tanken at ungdommen i større grad skal være drivkraft i den videre prosessen selv, men får bistand etter behov i en periode på inntil et år. Vi har kalt denne idealtypen for "motivasjonsmodellen".

Idealtype 3: Vekst gjennom aktivisering - Modningsmodellen
Innenfor idealtype 3 ser vi for oss tiltak der ungdom får oppfølging og arbeidstrening i mer eller mindre skjermede enheter over en lengre periode, kanskje i inntil et år. Tanken er at ungdommene gjennom disse tiltakene skal finne motivasjon, etablere konstruktive arbeids- og leverutiner, få hjelp til nødvendig behandling og utvikle selvtillit slik at de etter tiltaket i større grad har mulighet til å nyttiggjøre seg andre tiltak, fullføre skole eller finne arbeid.

Idealtype 3 bygger på en tanke om at ungdommene trenger en lengre periode uten større krav i retning av skole eller ordinært arbeid med tett oppfølging fra trygge voksenpersoner, for å "bygge grunnmuren" som kanskje mangler grunnet en vanskelig oppvekst. Etter denne

alternative perioden kan mer arbeids- eller skolerettede tiltak være aktuelle. Vi har kalt denne idealtypen for ”modningsmodellen”.

Disse idealtypene sammenlignet vi så prosjektene som inngikk i satsingen med. I første delrapport oppsummerte vi sammenligningen med idealtyper som følger:

For prosjektene som ligner mest på idealtype 1 finner vi at totalt 60% av deltakerne er i skole eller arbeid etter prosjektdeltakelse. Vi vet imidlertid at en del av disse har vært i skole under hele prosjektperioden og at man slik har lykkes med å hjelpe dem til å fortsette der.

For prosjektene som ligner mest på idealtype 2 finner vi at 26% av deltakerne er i skole eller arbeid etter prosjektdeltakelse, mens halvparten av deltakerne har fortsatt i ulike NAV-tiltak. Svært få prosjekter har mye til felles med idealtype 3, og den er ikke tatt med i den videre analysen.

Prosjektene som i størst grad er formet i tråd med idealtype 1 (Losmodellen) har en yngre målgruppe og et klarere fokus mot videregående skole, og framhever i større grad enn de andre prosjektene at de ulike tjenestene som skal bistå ungdommene kan være vanskelig tilgjengelige og vanskelige å samarbeide med.

Prosjektene som i større grad er formet i tråd med idealtype 2 (Motivasjonsmodellen) er oftere rettet mot NAVs målgruppe, det vil si hovedsakelig ungdom over 18 år, de og peker blant annet på manglende oppmøte og vansker med å komme i kontakt med ungdommene som en viktig hindring. Disse prosjektene er knyttet tettere til NAV-kontoret.

I prosjekter som i større grad arbeider i tråd med idealtype 1 har andre instanser enn NAV-kontoret gjerne en framtredende rolle. Prosjektene som ligner mest på typologi 1 kan se ut til å ha en noe mer universell og forebyggende tilnærming enn de som har mer til felles med idealtype 2, som ser ut til å ha en mer indikativ og reparerende tilnærming gjennom at det tas utgangspunkt i NAV-brukere som ikke klarer å nyttiggjøre seg det eksisterende tilbudet selv. I disse prosjektene følges ungdommene også opp i kortere perioder enn prosjektene som ligner idealtype 1 (Losmodellen). Vi ser at gjennom flere av disse prosjektene har NAV-veilederne (noen steder prosjektmedarbeidere lokalisert på NAV-kontoret) fått mulighet til å følge tettere opp enn de tidligere har hatt mulighet til.

Gjennomgangen viser at prosjektene som kan knyttes til de ulike typologiene arbeider med ulike målgrupper både i forhold til alder og problematikk. Resultatene kan dermed ikke sammenlignes og knyttes til for eksempel ulik metodisk innretning. Inndelingen gir oss likevel et bilde av hva slags metodetypologi som dominerer i arbeidet med henholdsvis de yngre og de eldre deltakerne. Vi ser også at man i større grad har lykkes med å inkludere (eller beholde) de yngre deltakerne i skole eller arbeid (mange av disse var i skole forut for prosjektdeltakelse). Blant de eldre ungdommene fortsetter den største andelen i NAV-tiltak etter deltakelse. Vi vet ikke hva slags utfall det fører til på sikt.

Hensikten med denne forsøksvise inndelingen var ikke å rangere de ulike prosjektene på noen måte, men å diskutere ulike tilnærminger og finne mulige punkt for læring. Av tabellen under framgår det hvordan vi i forrige delrapport fordelte prosjektene på ulike idealtyper. Ikke alle prosjektene lot seg plassere innenfor disse konstruerte kategoriene:

Tabell 4 Metodetypologi – prosjektfordeling 2011

Metodetypologi	Prosjekter
Idealtype 1: Losmodellen	Re, Sund, Valdres, Solør, Notodden, Østensjø
Idealtype 2: Motivasjonsmodellen	Bærum, Molde, Trondheim, Drammen
Idealtype 3: Modningsmodellen	Midtre Namdal
Ingen klar profil	Tromsø, Telemark

Prosjektene som slik vi oppfattet det lignet mye på losmodellen utgjorde hver for seg ulike versjoner av losmodellen: Et sted i form av tilrettelegger eller los med skolen som arbeidsplass, et annet sted i form av en base i en spesialklasse i skole hvor ungdommen møtte en dag i uka i kombinasjon med individuell oppfølging. Et tredje sted skjedde losingen ut fra et eget ungdomskontor der flere instanser samarbeidet om å holde åpen en møteplass for ungdommene. Prosjektet som kanskje i størst grad lignet losmodellen kan beskrives som et ambulerende team. I en femte variant fant vi noe som lignet losing i en NAV-veilederes oppfølgingsarbeid og tette samarbeid med OT i en mindre kommune. Vi plasserte også et prosjekt som bygde på en samordningsmodell der flere instanser samordnet sin innsats gjennom prosjektfellesskap selv om de i hovedsak jobbet med hver sine ungdommer.

Prosjekter som lignet motivasjonsmodellen hadde også ulike innpakninger: Et sted ble det gjort i form av kurs/samvær i eget hus ledet av NAV-veiledere, et annet sted i egne lokaler ledet av tiltaksarrangør, og et tredje sted ledet av prosjektansatte.

Vi har i 2012/13 fått to prosjekter til med i evalueringen, og med et mer nyansert bilde av både disse og de allerede deltakende prosjektene, vil en fordeling av prosjektene på idealtyper de ligner mest kunne se ut som følger:

Tabell 5 Metodetypologi – prosjektfordeling 2012/2013

Metodetypologi	Prosjekter
Idealtype 1: Losmodellen	Re, Sund, Valdres, Notodden, Målselv, Solør
Idealtype 2: Motivasjonsmodellen	Bærum, Molde, Trondheim, Drammen, Kristiansand
Idealtype 3: Modningsmodellen	Midtre Namdal
Kombinasjon eller ingen klar profil	Tromsø, Telemark, Østensjø

En sammenligning av idealtype 1 prosjekter med idealtype 2 prosjekter på samme måte som ble gjort i fjor gir omtrent det samme bildet som i fjor. Det er jo også i hovedsak de samme prosjektene det dreier seg om. Vi har gjort en slik sammenligning basert på statistikk fra Re, Sund og Målselv som losprosjekter og Bærum og Trondheim som motivasjonsprosjekter. Se vedlegg 2 for figurer som viser forskjellene vi fant. Siden disse i stor grad faller sammen med bildet i forrige delrapport, har vi ikke tatt de med her. Vi finner i år som følgende kort oppsummert:

LOS-modellen og losfunksjonen

Prosjekter som ligner mest på losmodellen:

- *Har en yngre målgruppe*
- *Har en større andel ungdommer med psykiske vansker, med barnevernskontakt, eller som har gjennomført videregående skole.*
- *Har mange deltakere som var i skole før prosjektdeltakelse og som er det også under deltakelse*
- *Følger opp over lenger tid*
- *Ser ut til å gjøre mer av det meste:*
    - *flere ungdommer får bistand fra flere instanser,*
    - *mer oppfølging i form av losfunksjon,*
    - *mer tett individuell oppfølging,*
    - *mer hjelp til å få ordinært arbeid,*
    - *mer gjeldsrådgivning,*
    - *mer hjelp til behandling av psykiske vansker,*

    - *mer hjelp til å skaffe bolig,*
    - *mer hjelp til å kombinere utdanning og arbeidspraksis,*
    - *mer hjelp til tilpasset opplæring i videregående skole, og*
    - *mer hjelp til avklaring av hjelpebehov.*
    - *benytter i større grad arbeidspraksis i ordinær eller skjermet virksomhet, avklaring eller egne prosjekttiltak.*
- *Har en større andel ungdommer som avslutter på grunn av overgang til aktivitet i form av jobb eller skole.*
- *Formidler flere til fulltids- eller deltidsstudier eller full- eller deltidsarbeid*
    - *I underkant av 57% av deltakerne er i skole eller arbeid etter prosjektdeltakelse, og i overkant av 21 % er i NAV-tiltak*
- *Har i sum flere ungdommer som får ytelser etter prosjektdeltakelse enn før (70% av deltakerne har ingen ytelse før prosjektstart, mens etter deltakelse har i underkant av 40% ingen ytelse og 30% individstønad)*
- *Har andre instanser enn NAV-kontoret med framtredende rolle.*

Sterke sider ved losfunksjonen er blant annet mulighetene for individuell tilpasning og skreddersøm. En styrke er videre at losene i større grad følger opp ungdom mens de er i ordinære løp og at de kan følge over lang tid. Dette framstår som et godt utgangspunkt for å sette inn bistand når behovet oppstår, og muligheten for å kunne oppsøke der det skjer og når behovet er der framstår som viktig. Ikke minst ser vi et klart potensial i forhold til å kunne være til hjelp for både ungdom, skole og arbeidsplass. Imidlertid er bildet at det først og fremst er ungdommene som får slik bistand av losene. Det er potensial for videre utvikling av bistanden som blir gitt til skole eller arbeidsplass.

Losfunksjonen har også svake eller utfordrende sider. For det første er bistanden som gis i stor grad personavhengig. Det ligger antagelig en styrke og en suksessfaktor i akkurat dette, men det blir samtidig en sårbar relasjon der ungdommen det gjelder rammes mye om akkurat denne losen slutter eller blir syk. Vi har inntrykk av at det også er mye opp til den enkelte los å finne ut hvordan han eller hun skal gå fram. Er metodene dermed mer individuelt funderte? Vi ser også at det å være i en slik relasjon med stor betydning for ungdommen kan være krevende over tid. Antakelig er det også ekstra utfordrende kompetansemessig siden bistanden kan komme til å handle om svært mye forskjellig over tid, og også fordi mye av oppfølgingen skal skje på andres "hjemmebane".

I tillegg til de allerede beskrevne "losvariantene" eller losingsbasene i form av ambulerende team, ungdomskontor, ungdomskontakt i videregående skole, har vi i 2013 også fått inn et prosjekt med en NAV-veileder i en los-lignende rolle og der det er selve NAV-kontoret som er basen for losingen. Vi vil i tillegg peke på erfaringer med losfunkjoner i to andre prosjekter enn de som inngår i denne evalueringen, men som begge kan være av relevans for losing omkring utsatt ungdom.

I et prosjekt i Mandal rettet mot elever i videregående skole gjorde man gode erfaringer med å ansette en person med arbeidsrettet oppfølgingserfaring fra rolle som tilrettelegger i den tidlige versjonen av tiltaket Arbeid med bistand (Bragdø and Spjelkavik 2013). Å ansette en tilrettelegger i skolen gav nye muligheter for oppfølging i retning av ordinært arbeid, og også muligheter for kompetanseoverføring til lærerne.

I et annet prosjekt prøvde man ut det å plassere NAV-veiledere i noen utvalgte fengsel der noen utsatte ungdommer også befinner seg fra tid til annen (Schafft, Frøyland et al. 2013). NAV-veilederne ble beskrevet som tillitsvekkende, lett tilgjengelige, faglig dyktige, kunnskapsrike og serviceorienterte loser. De kunne opptre som koordinatorer som satte den innsatte i kontakt med og involverte instanser som NAV, behandling, leger, boligkontor, skole, arbeidsgiver. De sørget for gode overganger med oppfølging av instansene og ved løslatelse lokalt gjennom overføringsmøter og i samarbeid med NAV og andre instanser lokalt.

I sum framstår losfunksjonen som konstruktiv i arbeid med utsatt ungdom. Imidlertid er det mulige potensialet som ligger i en tydeligere arbeidsretting av denne funksjonen overfor utsatt ungdom ikke

utløst så langt gjennom ungdomsprosjektene som inngår i evalueringen. Vi ser også at ungdom som har fått bistand gjennom prosjekter som ligner losmodellen i større grad får NAV-ytelse etter prosjektslutt enn ungdom som har fått bistand gjennom motivasjonsmodellen. Noe av dette må man regne med siden losprosjektene har en yngre målgruppe og kommer i kontakt med de unge før de har erfaringer med NAV. Allikevel kan dette være en indikasjon på at losfunksjonen i større grad kan utvikles i retning av integrering i ordinære settinger både i arbeidsliv og skole.

Erfaringer med bruk av motivasjonsmodellen og modningsmodellen

Det er også gjort flere gode erfaringer med motivasjonsmodellen. Prosjektene som ligner motivasjons-modellen:

- *Er knyttet tettere til NAV-kontoret og har i større grad rettet innsatsen mot unge NAV-brukere.*
- *Rekrutterer en høyere andel brukere som er helt ledige.*
- *Rekrutterer en høyere andel brukere fra NAV-tiltak*
- *Følger opp sine deltakere over en kortere periode (I overkant av 70 % har deltatt i 4-6 mnd).*
- *Formidler ungdommer i større grad til annet NAV-tiltak.*
- *Formidler ungdommer i mindre grad til (26%) til skole eller arbeid.*
- *Rekrutterer flere ungdommer på sosialhjelp (50%) og flere fra AAP (21%).*
- *Får i løpet av prosjektet færre ungdommer på sosialhjelp mens andelen på AAP øker.*
- *Har i sum færre ungdommer som får ytelser etter prosjektdeltakelse enn før sammenlignet med prosjekter som ligner losmodellen.*

Fordelene med motivasjonsmodellen knyttes blant annet til muligheten for å skape motivasjon ut fra felles allianse med andre unge, noe som ser ut til å kunne være en viktig motivasjonskilde for ungdom (Frøyland and Neumann 2012). Gjennom kort motivasjonskurs får ungdommene anledning til å tenke systematisk gjennom hva de selv ønsker, og de får mulighet til å se at de ikke er alene om å ha vansker med skole eller arbeid.

Framvekst av mer dynamiske kombinasjonsmodeller?

I evalueringens andre år ser vi framveksten av flere kombinasjonsløsninger lokalt. Flere steder har tilbudet også tidligere bestått av en kombinasjon av tiltak. Prosjektet i Telemark illustrerer til fulle det. Det kan se ut som om prosjektene henter ideer fra hverandre, og at de lærer av egne erfaringer. Dette er også noe av hensikten med utviklingsarbeidet, og det er fra Arbeids- og velferdsdirektoratet lagt opp til erfaringsutvekslinger prosjektene imellom underveis.

I Valdres har man for eksempel videreført de loslignende ungdomskontaktene, men samtidig og i tillegg er det opprettet et tiltak som ligner motivasjonsmodellen som ungdomskontaktene også er involvert i, og som tilbys ungdommer som man erfarer trenger noe mer.

I Drammen har man etablert et ungdomskontor som minner om ungdomskontoret i Sund hvor flere instanser samarbeider om å holde åpent for ungdom hver dag og også ut over vanlig arbeidstid (kvelder og helger). På denne måten er tjenestene gjort mer tilgjengelige for ungdommene og bistanden mer fleksibel, og slik er mer av tilgjengeligheten som ligger i LOS-funksjonen bakt inn i tilbudet lokalt.

I Trondheim er varigheten på «kurset» man i prosjektperioden bygde tilbudet til de unge på justert ned (og dermed kortere perioder for de unge utenfor «ordinært løp»), og samarbeidspartene er invitert inn til lokalet man møter ungdommene i for å samarbeide med dem derifra.

I Tromsø har man en LOS i NAV-kontoret i kombinasjon med arbeidsrettet oppfølging i regi av en ekstern tiltaksarrangør. I tillegg til dette har man etablert et tverrfaglig team for behandling av enkelt-saker med lignende sammensetning og mandat som henvisningsteamene i Drammen og Telemark.

Hva slags tilbud bør man ha lokalt for å kunne bistå målgruppen utsatt ungdom på best mulig måte? Kanskje bør en ideell modell være en kombinasjon av et godt tilbud i tråd med losmodellen (losing og oppsøkingsfunksjoner) kombinert med muligheter for å delta på motivasjonskurs, men at man lokalt samtidig har muligheter for mer skjermet aktivisering tilpasset en avgrenset gruppe ungdommer?

Ambisjonen og «flyten» bør slik vi foreløpig vurderer det gå i retning av mest mulig ordinære løp for de unge. Det er vårt inntrykk at det er det de fleste ungdommene selv vil. Ved å lære innenfor en ordinær setting får man umiddelbart relevant kunnskap og minimerer overgangsproblemene. Skal man lykkes med dette må metoder og ressurser for oppfølging i integrerte settinger (dvs skole og arbeid) utvikles og være tilgjengelige. Los eller tilretteleggerfunksjoner kan ivareta denne biten, og er dermed svært viktige å prioritere lokalt. Kortvarige gruppebaserte motivasjonskurs gir muligheter for ungdommene til å tenke gjennom og bli bevisste på hvilke ønsker og muligheter de har for framtiden. Antakelig vil en kombinasjon av kortvarige motivasjonskurs med aktiv losing og oppfølging ute i ordinære løp kunne være en god tilnærming slik man har erfart det i flere av utviklingsprosjektene. Dersom man lykkes med å bygge kompetanse på tilrettelegging og matching av den enkeltes arbeidsevne og arbeidsplass/oppgaver ute i bedrifter eller i skole, vil flere med større bistandsbehov kunne fungere i ordinære settinger.

I tillegg til disse faktorene er samarbeid og samordning en viktig faktor, noe vi skal komme inn på i neste kapittel.

6.4 Oppsummering

Metodene som benyttes i prosjektene som deltar i denne satsingen har i liten grad endret seg fra 2011 til 2012 og 2013. Det dreier seg om tett individuell oppfølging, stor grad av tilgjengelighet, relasjonsbygging og brukermedvirkning. Prosjektmedarbeiderne er ikke bare tett på og tilgjengelige også utenfor arbeidstid, noen følger også noen av ungdommene opp over perioder på mange år.

Basert på statistikk fra de prosjektene som har best data om lengde på deltakelse, finner vi at nesten halvparten av ungdommene har fått oppfølging i 4-6 måneder. Totalt har over 60 % av ungdommene fått oppfølging mindre enn et halvt år før oppfølging er avsluttet. Omtrent en av ti ungdommer ser så langt ut til å få oppfølging lenger enn ett år.

Å følge opp utsatte ungdommer over lang tid kan være krevende. Det framstår som viktig å bygge oppfølgingssystemer som ivaretar de ansatte som følger opp utsatt ungdom. Vi vil anbefale at man bygger fagfellesskap med muligheter for råd, støtte og veiledning.

Vi finner generelt i 2013 mange av de samme erfaringer om så vel gode grep og hindringer i arbeidet med ungdommene som er dokumentert i første delrapport fra evalueringene. Sentralt er blant annet losfunksjon, tett individuell oppfølging, skreddersøm, motivasjonsarbeid og tålmodighet.
I flere av prosjektene har man erfart at det å komme i komme i arbeid og få god oppfølging på arbeidsplassen kan være viktig for det videre forløpet. Vi finner eksempler på interessant metodikk gjennom praksisnær opplæring og bruk av Vox profiler for basisferdigheter.

Internasjonalt er det dokumentert gode resultater knyttet til inkludering av ungdom med bistands-behov i arbeid eller skole i tråd med metodetilnærmingen Supported Employment/Education. Metoder og elementer fra Supported Employment eller IPS kan i større grad benyttes i arbeid med utsatt ungdom i årene framover også i Norge. Om det ble gjort kunne erfaringene gi oss mer kunnskap om i hvilken grad denne metodiske tilnærmingen kan være nyttig også ovenfor ungdom i en norsk kontekst.

For lettere å finne systematiske likheter og forskjeller mellom de ulike prosjektene, konstruerte vi i første delrapport noen idealtyper for ulike metodiske tilnærminger. Innenfor Losmodellen så vi for oss

at oppfølging gis individuelt og fortløpende mens ungdommen er i skole, i praksis, går i behandling, er ledig eller annet. Innenfor Motivasjonsmodellen så vi for oss en gruppebasert tilnærming, gjerne et kurs etterfulgt av og i kombinasjon med individuell oppfølging. Innenfor Modningsmodellen så vi for oss tiltak der ungdom får oppfølging og arbeidstrening i mer eller mindre skjermede enheter over en lengre periode, kanskje i inntil et år.

Prosjektene som inngår i evalueringen ligner i størst grad på losmodellen og på motivasjonsmodellen. En sammenligning av disse modellene viser at prosjekter som ligner mest på losmodellen:

- *Har en yngre målgruppe*
- *Har en større andel ungdommer med psykiske vansker, med barnevernskontakt, eller som har gjennomført videregående skole.*
- *Har mange deltakere som var i skole før prosjektdeltakelse og som er det også under deltakelse*
- *Følger opp over lenger tid*
- *Ser ut til å gjøre mer av det meste:*
  - *flere ungdommer får bistand fra flere instanser,*
  - *mer oppfølging i form av losfunksjon,*
  - *mer tett individuell oppfølging,*
  - *mer hjelp til å få ordinært arbeid,*
  - *mer gjeldsrådgivning,*
  - *mer hjelp til behandling av psykiske vansker,*
  - *mer hjelp til å skaffe bolig,*
  - *mer hjelp til å kombinere utdanning og arbeidspraksis,*
  - *mer hjelp til tilpasset opplæring i videregående skole, og*
  - *mer hjelp til avklaring av hjelpebehov.*
  - *benytter i større grad arbeidspraksis i ordinær eller skjermet virksomhet, avklaring eller egne prosjekttiltak.*
- *Har en større andel ungdommer som avslutter på grunn av overgang til aktivitet i form av jobb eller skole.*
- *Formidler flere til fulltids- eller deltidsstudier eller full- eller deltidsarbeid*
  - *(i underkant av 57% av deltakerne er i skole eller arbeid etter prosjektdeltakelse, og i overkant av 21 % er i NAV-tiltak)*
- *Har i sum flere ungdommer som får ytelser etter prosjektdeltakelse enn før (70% av deltakerne har ingen ytelse før prosjektstart, mens etter deltakelse har i underkant av 40% har fremdeles ingen ytelse og 30% individstønad)*
- *Har andre instanser enn NAV-kontoret med framtredende rolle.*

Sammenligningen viser videre at prosjektene som ligner motivasjonsmodellen:

- *Er knyttet tettere til NAV-kontoret og har i større grad rettet innsatsen mot unge NAV-brukere.*
- *Rekrutterer en høyere andel brukere som er helt ledige.*
- *Rekrutterer en høyere andel brukere fra NAV-tiltak*
- *Følger opp sine deltakere over en kortere periode (I overkant av 70 % har deltatt i 4-6 mnd).*
- *Formidler ungdommer i større grad til annet NAV-tiltak.*
- *Formidler ungdommer i mindre grad til (26%) til skole eller arbeid.*
- *Rekrutterer flere ungdommer på sosialhjelp (50%) og flere fra AAP (21%).*
- *Får i løpet av prosjektet færre ungdommer på sosialhjelp mens andelen på AAP øker.*
- *Har i sum færre ungdommer som får ytelser etter prosjektdeltakelse enn før sammenlignet med prosjekter som ligner losmodellen.*

Sterke sider ved losfunksjonen er blant annet mulighetene for individuell tilpasning og skreddersøm. En styrke er videre at losene i større grad følger opp ungdom mens de er i ordinære løp og at de kan følge over lang tid. Dette framstår som et godt utgangspunkt for å sette inn bistand når behovet oppstår, og muligheten for å kunne oppsøke der det skjer og når behovet er der framstår som viktig. Ikke minst ser vi et klart potensial i forhold til å kunne være til hjelp for både ungdom, skole og

arbeidsplass. Imidlertid er bildet at det først og fremst er ungdommene som får slik bistand av losene. Det er potensial for videre utvikling av bistanden som blir gitt til skole eller arbeidsplass.

Losfunksjonen har også svake eller utfordrende sider. For det første er bistanden som gis i stor grad personavhengig. Det ligger antagelig en styrke og en suksessfaktor i akkurat dette, men det blir samtidig en sårbar relasjon der ungdommen det gjelder rammes mye om akkurat denne losen slutter eller blir syk. Vi har inntrykk av at det også er mye opp til den enkelte los å finne ut hvordan han eller hun skal gå fram. Er metodene dermed mer individuelt funderte? Vi ser også at det å være i en slik relasjon med stor betydning for ungdommen kan være krevende over tid. Antakelig er det også ekstra utfordrende kompetansemessig siden bistanden kan komme til å handle om svært mye forskjellig over tid, og også fordi mye av oppfølgingen skal skje på andres "hjemmebane".

I sum framstår losfunksjonen som hensiktsmessig i arbeid med utsatt ungdom. Imidlertid er det mulige potensialet som ligger i en tydeligere arbeidsretting av denne funksjonen overfor utsatt ungdom ikke utløst så langt gjennom ungdomsprosjektene som inngår i evalueringen. Vi ser også at ungdom som har fått bistand gjennom prosjekter som ligner losmodellen i større grad får NAV-ytelse etter prosjektslutt enn ungdom som har fått bistand gjennom motivasjonsmodellen. Noe av dette må man regne med siden losprosjektene har en yngre målgruppe og kommer i kontakt med de unge før de har erfaringer med NAV. Allikevel kan dette være en indikasjon på at losfunksjonen i større grad kan utvikles i retning av integrering i ordinære settinger.

Fordelene med motivasjonsmodellen knyttes blant annet til muligheten for å skape motivasjon ut fra felles allianse med andre unge, noe som ser ut til å kunne være en viktig motivasjonskilde for ungdom. Gjennom kort motivasjonskurs får ungdommene tenkt litt systematisk gjennom hva de selv ønsker, og de ser at de ikke er alene om å ha vansker med skole eller arbeid.

Elementer fra alle tre modeller kan være nyttige. Slik vi vurderer det framstår særlig losmodellen og kortere varianter av motivasjonsmodellen som gode. I evalueringens andre år ser vi framveksten av flere kombinasjonsløsninger lokalt.

Det er vårt inntrykk at de fleste utsatte ungdommer drømmer om og ønsker seg et "ordinært liv" med ordentlig jobb (Frøyland 2012). Ved å lære innenfor en ordinær setting får man umiddelbart relevant kunnskap og minimerer overgangsproblemene. Skal man lykkes med dette må metoder og ressurser for oppfølging i integrerte settinger (skole og arbeid) utvikles og være tilgjengelige. Los eller tilretteleggerfunksjoner kan særlig ivareta denne biten, og er dermed svært viktige å prioritere lokalt. Det framstår som bra å ha muligheter for kortvarige gruppebaserte motivasjonskurs for å sikre at den unge tenker grundig gjennom hva de vil. Antakelig vil en kombinasjon av kortvarige motivasjonskurs med aktiv losing og oppfølging ute i ordinære løp kunne være en god tilnærming. Dersom man lykkes med å bygge kompetanse på tilrettelegging og matching av den enkeltes arbeidsevne og arbeidsplass/oppgaver ute i bedrifter eller i skole, vil flere med større bistandsbehov kunne fungere i ordinære settinger.

7. Samarbeid, samordning og samarbeidspartnere

Dette kapitlet skal handle om hvem NAV-kontorene samarbeider med i arbeidet om utsatt ungdom, og hvordan de samarbeider og samordner arbeidet sitt med disse instansene. Hvordan har prosjektene i denne satsingen løst samarbeidsutfordringene? I første delrapport ble erfaringene knyttet til samarbeid oppsummert blant annet som følger:

> *Oppfølgingstjenesten er den instansen som flest prosjektkommuner oppgir å samarbeide mye med. Omtrent halvparten av NAV-kontorene som inngår i satsingen samarbeider mye med tiltaksleverandører og for litt under halvparten er videregående skoler en av de mest sentrale samarbeidspartene. Lokale bedrifter oppgis av omtrent hver tredje NAV-leder som en av aktørene det samarbeides mest med omkring utsatt ungdom. Barnevernet, utekontakt, psykiatrisk/psykologisk helsetjeneste og rusbehandlingstilbud oppgis noe sjeldnere som hyppigste samarbeidsinstans.*
>
> *Vanligst er det blant NAV-kontorene å ha samarbeidsavtaler med oppfølgingstjenesten og med tiltaksarrangører. De aller fleste har dette. Omtrent halvparten av NAV-lederne oppgir at de hadde samarbeidsavtaler med videregående skoler, barnevern, lokale bedrifter i privat næringsliv eller PPT. Vi ser ellers at det bare unntaksvis forekommer samarbeidsavtaler med SLT, fastleger, utekontakt, politi, psykiatrisk/psykologisk helsetjeneste, helsesøster eller ungdomsskole.*
>
> *I noen prosjektkommuner er arbeidet klart og tydelig forankret høyt både politisk og administrativt. Vi finner imidlertid flere eksempler der satsingen ikke ser ut til å være tydelig forankret på så høyt plan. Vi har så langt bare funnet noen få prosjekter der ungdomssatsingen er klart forankret i partnerskapet mellom stat og kommune.*
>
> *Prosjektene har organisert samarbeidet ulikt og i ulike kombinasjoner. Vi har funnet flere ulike typer av løsninger for samarbeid og samordning i prosjektene:*
>
> ***Overordnete fag- eller samordningsfora.*** *Flere steder har man felles seminar- eller fagdager. På disse samlingene treffes de ulike aktørene i kommunene – gjerne både på leder eller saksbehandlernivå – for å bli kjent med hverandre og for å lære om hverandres arbeids-oppgaver og muligheter. Flere steder har man regelmessige samarbeidsmøter på ledernivå. De fleste styringsgruppene i prosjektene framstår som et slikt overordnet samarbeidsfora.*
> ***Tverrfaglige samarbeidsfora for behandling av enkeltsaker.*** *Noen steder har man etablert tverrfaglige samarbeidsfora der deltakere fra instanser som NAV, barnevern, rustjenesten, oppfølgingstjenesten, flyktningtjenesten og andre møtes regelmessig for å utveksle informasjon og samordne innsatsen i enkeltsaker. Aktørene har gode erfaringer med slike fora.*
> ***Samlokalisering eller tett samorganisering.*** *I noen av prosjektene samarbeides det tett i det daglige enten gjennom samlokaliseringsløsninger eller hyppig fortløpende kontakt mellom involverte prosjektmedarbeidere i ulike instanser. I disse prosjektene har man erfart å få bedre kjennskap til hverandres instanser som følge av samlokalisering eller samorganisering.*
> ***Samarbeid og samordning gjennom enkeltsaker.*** *Det samarbeides også i de til enhver tid løpende enkeltsaker. Noen prosjekter bygger i større grad på et slikt mer ad-hoc preget samarbeid enn andre.*
> *Samarbeidet på systemnivå skjer i de fleste prosjekter på flere måter, men vi finner en større tendens til at dette samarbeidet skjer i form av overordnet styringsgruppe eller regelmessige fagsamlinger for de samarbeidende instansene, enn i form av systemsamhandling gjennom for eksempel samlokalisering eller tett samorganisering av arbeidet.*

På saksnivå ser vi at de fleste prosjektene har hovedtendens i retning av ad hoc samarbeid heller enn sakssamarbeid gjennom hyppige og regelmessige samarbeidsfora.

Inntrykkene fra evalueringens andre år støtter i stor grad opp om inntrykket fra første år med noen nyanseringer som vi nå skal komme inn på.

7.1 Hvilke instanser er med i samarbeidet?

I tabellen under finner vi en oversikt over hvem som arbeider med utsatt ungdom i kommunene slik NAV-lederne ser det:

Tabell 6 Instanser som arbeider med utsatt ungdom i involverte kommuner

Hvilke instanser arbeider med utsatt ungdom i din kommune/region?	Antall 2011 (N=13)	Antall 2012 (N=16)
Videregående skole(r)	13	15
Oppfølgingstjenesten (OT)	13	14
Barnevern	12	13
Politi	12	13
Helsesøster/helsestasjon	12	13
Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)	11	13
Tiltaksleverandører	11	12
Kommunal psykiatrisk/psykologisk helsetjeneste	11	12
Lokale bedrifter/lokalt næringsliv i privat sektor	10	12
Ungdomsskole(r)	13	11
Fastleger	12	11
Psykiatrisk/psykologisk spesialisthelsetjeneste	10	10
Rusbehandlingstilbud	10	10
Lokale arbeidsplasser i offentlig sektor	7	10
SLT/SALTO (Samordningsmodell for lokale forebyggende tiltak mot rus og kriminalitet)	6	10
Utekontakt	9	6

Kilde: NAV-ledere fra NAV-kontor som inngår i satsingen (13 av 19 i 2011 og 16 av 21 i 2012).

Bildet ser relativt likt ut for både 2011 og 2012. I de aller fleste kommuner som har svart er videregående skole og oppfølgingstjenesten sentrale i dette arbeidet. Barnevern, politi, helsesøster/helsestasjon og PPT nevnes også av de fleste NAV-ledere. Det samarbeides i 2012 i noe mindre grad med utekontakter og i noe større grad med SLT og lokale arbeidsplasser i offentlig sektor.

Tabellen under viser hvem NAV-kontorene samarbeider mest med rundt utsatt ungdom:

Tabell 7 Instanser NAV-kontorene samarbeider mest med om utsatt ungdom

Hvilke av disse instansene samarbeidet NAV-kontoret mest med rundt utsatt ungdom i 2011? Velg de 3 viktigste.	2011 (N=13)	2012 (N=16)
Oppfølgingstjenesten (OT)	10	13
Lokale bedrifter/lokalt næringsliv i privat sektor	4	8
Videregående skole(r)	5	6
Tiltaksleverandører	7	5
Barnevern	3	5
Lokale arbeidsplasser i offentlig sektor	0	3
Kommunal psykiatrisk/psykologisk helsetjeneste	2	2
Utekontakt	2	1
Rusbehandlingstilbud	2	1
SLT/SALTO (Samordningsmodell for lokale forebyggende tiltak mot rus og kriminalitet)	1	1
Psykiatrisk/psykologisk spesialisthelsetjeneste	1	1
Politi	0	1
Fastleger	0	1
Ungdomsskole(r)	1	0
Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)	1	0
Helsesøster/helsestasjon	0	0
Andre	0	0

Kilde: NAV-ledere fra NAV-kontor som inngår i satsingen (13 av 19 i 2011 og 16 av 21 i 2012).

Oppfølgingstjenesten er den instansen som flest prosjektkommuner oppgir å samarbeide mye med. Deretter følger for 2012 lokale bedrifter og videregående skoler. Lokale bedrifter, lokale arbeidsplasser i offentlig sektor og barnevern oppgis noe oftere som instans NAV-kontoret samarbeidet mest med i 2012 enn i 2011, mens tiltaksleverandører, utekontakt, ungdomsskole, rusbehandlingstilbud og PPT noe sjeldnere oppgis som instans man samarbeider mest med.

Innretning og karakter på det enkelte prosjekt har selvsagt betydning for hvilke instanser som er tette samarbeidsparter. Noen ganger innvirker også den enkelte instans kapasitet eller prioriteringer på graden av deltakelse i samarbeidet. Som i første delrapport har vi inntrykk av at barnevernet ønskes med som samarbeidspart i noe større grad enn de faktisk deltar i samarbeidet, flere steder sies det at barnevernet har hatt og fremdeles har begrenset kapasitet. Inntrykket er like klart at man flere steder opplever at barnevernet kommer mer med i samarbeidet, noe som også går frem av blant annet tabellen over.

7.2 Forankring

Det er vanlig å forankre samarbeidet omkring utsatt ungdom i egne samarbeidsavtaler. Det foreligger samarbeidsavtaler mellom NAV-kontoret og flere instanser både på lokalt og fylkesnivå i de aller fleste prosjektkommuner. Følgende tabell gir en oversikt over hvilke instanser NAV-kontoret hadde en samarbeidsavtale med på lokalt nivå eller fylkesnivå i 2011 og 2012:

Tabell 8 Instanser NAV hadde samarbeidsavtaler med om utsatt ungdom i 2011 og 2012 (antall)

Hvilke instanser hadde NAV samarbeidsavtaler med enten på lokalt eller fylkesnivå?	2011 (N=13)	2012 (N=16)
Oppfølgingstjenesten (OT)	11	14
Tiltaksleverandører	10	13
Barnevern	6	7
Videregående skole(r)	7	6
Lokale arbeidsplasser i offentlig sektor	3	4
Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)	5	3
Lokale bedrifter/lokalt næringsliv i privat sektor	5	3
Ungdomsskole(r)	2	3
Kommunal psykiatrisk/psykologisk helsetjeneste	2	3
Politi	1	3
SLT/SALTO	1	3
Rusbehandlingstilbud	4	2
Psykiatrisk/psykologisk spesialisthelsetjeneste	3	2
Helsesøster/helsestasjon	2	2
Utekontakt	1	1
Fastleger	1	1
Andre	3	0

Kilde: NAV-ledere fra NAV-kontor som inngår i satsingen (13 av 19 i 2011 og 16 av 21 i 2012).

Vanligst er det å ha samarbeidsavtaler med oppfølgingstjenesten og tiltaksleverandører. De aller fleste har dette. I disse svarene ser vi en synkende tendens knyttet til samarbeidsavtaler med videregående skoler, PPT, rusbehandlingstilbud og private bedrifter.

Det er neppe tilfeldig at samarbeidsavtalene mellom NAV og OT er mest vanlig. I 2007 ble det inngått en nasjonal samarbeidsavtale på utdanningsområdet mellom KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID som det het den gang). Avtalen innebar at alle Fylkeskommuner og NAV Fylke inngikk samarbeidsavtaler på utdanningsområdet, og med utgangspunkt i disse fylkesvise avtalene har det blitt laget lokale samarbeidsavtaler mellom OT og de lokale NAV-kontorene flere steder (Buland, Bungum et al. 2010).

7.3 Samarbeids- og samordningsløsninger

Som vi har sett av tidligere presenterte data samarbeides det i en del saker med flere instanser rundt den enkelte ungdom. Vi har også sett at det i mange saker likevel ikke oppleves som nødvendig å trekke inn så mange instanser; ofte er NAV, videregående skole og OT de mest sentrale, kanskje med oppfølging fra en behandlingsinstans. I forhold til noen ungdommer er samarbeidet likevel ekstra utfordrende fordi mange aktører er involvert. Dette går fram av forløpsstudiene vi har gjennomført i 2013 der vi ser at over tid har mange vært involvert i en del saker. Noen ganger er mange instanser også involvert samtidig slik følgende blir eksempel på:

> *I forrige uke snakket vi om en som hadde 21 instanser å forholde seg til, og det er alltid litt voldsomt for en 17-åring med bipolar lidelse. Da skjønner alle at det rakner veldig fort. (NAV-veileder)*

Prosjektkommunene er mangfoldige, komplekse og ulike, og det skjer fortløpende endringer og justeringer underveis som følge av blant annet lokale utfordringer, personalutskiftninger, omorganiseringer eller annet. Prosjektene har organisert samarbeidet ulikt og i ulike kombinasjoner.

Vi vil – i tråd med det som er dokumentert i delrapport 1 – dele de ulike typene av løsninger for samarbeid og samordning i prosjektene inn som følger:

Overordnete fag- eller samordningsfora

12 av 16 involverte NAV-kontor oppgir at det finnes samarbeidsfora på ledernivå i deres kommune der utsatt ungdom er et av temaene. Flere steder har man regelmessige samarbeidsmøter på ledernivå.

De fleste styringsgruppene i prosjektene framstår også som et slikt overordnet samarbeidsfora. De fleste steder er disse bredt sammensatt med representanter – gjerne på ledernivå – fra de viktigste samarbeidsinstansene.

I et av prosjektene som er avviklet valgte man å beholde en slik overordnet samarbeidsgruppe også etter prosjektet var gjennomført som en overordnet og koordinerende instans i det videre arbeidet med ungdomsgruppa. Dette ser så langt ut til å ha vært et vellykket grep. Dette samarbeidsforaet har senere kunnet gripe inn for å beholde og videreføre etablerte samarbeidsformer når ulike instanser og nye ledere etter hvert som tiden går får andre ideer eller tanker om hvordan de skal arbeide.

Det vanligste er at samarbeidsforaene i form av styringsgrupper legges ned når prosjekter avsluttes. Informasjonen vi har fått og vår egen analyse av denne peker i retning av at det er hensiktsmessig å fortsette å ha et forpliktende samarbeid på ledernivå i kommunen der instanser som har en rolle i forhold til ungdomsgruppa er representert. Kontinuitet i ansvar og roller er en utfordring flere steder. Et tverrfaglig og forpliktende samarbeid kan bidra til å holde enkeltinstanser inne i samarbeid også i perioder de på grunn av konkurrerende hensyn eller endrete tenkesett helst ønsker å legge om virksomhet eller prioritet.

Tverrfaglige samarbeidsfora for behandling av enkeltsaker

Noen steder har man slik vi har sett etablert tverrfaglige samarbeidsfora der deltakere fra instanser som NAV, barnevern, rustjenesten, oppfølgingstjenesten, flyktningtjenesten og andre møtes regelmessig for å utveksle informasjon og samordne innsatsen omkring enkeltsaker. 12 av 16 involverte NAV-kontor oppgir at det finnes et eller flere slike fora i sin kommune.

I 4 kommuner har man etablert et tverrfaglig samarbeidsfora for regelmessig behandling av enkeltsaker (Drammen, Porsgrunn, Bamble, Tromsø). Tilmelding av saker til disse utvalgene gjøres på litt ulike måter.

- I et av prosjektene har NAV kalt inn til disse møtene. Dette ble gjort ved at NAV hver onsdag sendte ut en liste over nye ungdommer i NAV til de andre instansene. Disse undersøker så sine registre slik at når de møter i utvalget torsdag er de oppdatert på kunnskap om den enkelte. E-posten som sendes ut med liste over ungdommene er kryptert. I møtene går man så gjennom hver enkelt ungdom på lista fra toppen og nedover. Ungdommene informeres om informasjonsutvekslingen på forhånd og må gi sitt samtykke for at utvalget skal kunne diskutere saken. Dersom ungdommen ikke vil gi samtykke kan ikke utvalget ta saken opp. Dermed får de ikke til et så godt samarbeid rundt disse. Ifølge utvalget har ikke dette skjedd ofte. Utvalgets informanter gav uttrykk for å ha gode erfaringer med dette utvalget.
- I et annet var dette "henvisningsteamet" forankret hos kommunal- og velferdssjef i kommunen, og deretter med alle virksomhetslederne. I dette teamet hadde man lagt opp til møter hver 14. dag, og følgende instanser møtte: barnevern, PPT, BUP, DPS, helsesøster, forebyggende rustjeneste, ruskonsulenter, NAV, tiltaksarrangør, og rådgiver fra skole.
- I et tredje prosjekt understreket man viktigheten av at de som møter i dette foraet har fullmakt til å fatte beslutninger.

I to av disse etablerte utvalgene hadde man behandlet mellom 6 og 10 saker i løpet av 2012, og i et tredje 10 saker i løpet av 2013. Med andre ord er det ikke så mange saker som behandles i disse møtene, men sakene som tas opp beskrives som vanskelige.

Fordelene med disse utvalgene ser så langt ut til å være at man får et sted å diskutere vanskelige saker, blir bedre kjent med samarbeidsinstanser og forpliktende samarbeid oppstår. Samtidig har man i flere av disse utvalgene opplevde synkende saksmengde og at man finner ut at det kan være like fornuftig

å gå over til en mer ad hoc basert tilnærming. Man har derfor nedjustert møtehyppigheten i dette tverrfaglige utvalget. En oppløsning av regelmessigheten i et slikt samarbeid advares det samtidig mot, blant annet av følgende NAV-leder:

> *Vi må ha samarbeid på strukturelt nivå. Vi må følge opp at våre folk samarbeider etter de strukturene vi har vedtatt. Må ha en lav terskel for å ta kontakt med hverandre. Kan ikke være bare etter behov, må være til fastsatt tid, fordi ellers så sklir det ut. Man sier gjerne at nei det er ikke noen saker, men da må man møtes likevel og vurdere om det er noen generelle tema og heller ta et kort møte. Kontaktpunktet er viktig for å være kjent, kjempeviktig å være kjent med ulike instanser. (NAV-leder)*

Samlokalisering eller tett samorganisering

I noen av prosjektene samarbeides det tett i det daglige enten gjennom samlokaliseringsløsninger eller hyppig fortløpende kontakt. I tre prosjekt er det opprettet et eget ungdomskontor der ansatte fra flere arbeider sammen om å holde kontoret åpent.

I Trondheim har man gått ekstra langt i en slik organisering ved å flytte selve NAV-saksbehandlingen for unge sosialhjelpsmottakere ut av NAV-kontoret og til Jobbhuset hvor både ungdommer og tiltaksarrangører og andre samarbeidspartnere møter opp.

I et annet prosjekt var OT-veileder samlokalisert med NAV-kontoret og prosjektmedarbeiderne. I et tredje prosjekt var veileder/saksbehandlere fra fem ulike instanser dels frikjøpt gjennom prosjektet for å kunne samarbeide tettere, men i dette tilfellet uten å være samlokalisert.

I alle disse prosjektene har man erfart å få til et bedre kjennskap til hverandre som følge av tettere og daglig samarbeid om konkrete saker, og man har fått økt kunnskap om instansenes muligheter og begrensninger.

Samarbeid og samordning gjennom enkeltsaker

Det samarbeides for øvrig også i de til enhver tid løpende enkeltsaker. Noen prosjekter bygger i større grad på et slikt mer ad-hoc preget samarbeid. Man kan tenke seg at prosjekter som har samlokalisert eller samorganisert seg slik vi beskrev i avsnittet ovenfor, vil kunne oppnå god samordning gjennom en ad-hoc tilnærming fordi de arbeider tett på hverandre i det daglige. Som vi tidligere har sett benyttes individuell plan i liten grad i arbeid med utsatte ungdommer. Ansvars- og samarbeidsgrupper benyttes ifølge den informasjonen vi har fått tilgang til i større grad i arbeidet med ungdommene.

Vi har bedt NAV-lederne vurdere kvaliteten på samarbeidet med ulike instanser.

Tabell 9 NAV-ledernes vurderinger av samarbeidet med ulike instanser i 2012

Hvor godt fungerte samarbeidet om utsatt ungdom mellom NAV-kontoret og følgende instanser i 2012?	Antall					N
	Veldig dårlig	Ganske dårlig	Verken bra eller dårlig	Ganske bra	Veldig bra	
Videregående skole(r)	0	2	3	5	5	15
Ungdomsskole(r)	0	2	8	3	1	14
Oppfølgingstjenesten (OT)	0	4	1	6	5	16
Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)	0	1	6	5	1	13
Barnevern	0	2	3	5	5	15
Politi	0	0	4	5	5	14
Utekontakt	0	1	5	1	2	9
Fastleger	0	1	5	6	2	14
Helsesøster/helsestasjon	0	0	9	3	2	14
Tiltaksleverandører	0	0	1	12	2	15
Kommunal psykiatrisk/psykologisk helsetjeneste	0	0	3	5	4	12
SLT/SALTO (Samordningsmodell for lokale forebyggende tiltak mot rus og kriminalitet)	0	0	5	3	3	11
Psykiatrisk/psykologisk spesialisthelsetjeneste	0	1	4	7	1	13
Lokale bedrifter/lokalt næringsliv i privat sektor	0	0	4	7	5	16
Lokale arbeidsplasser i offentlig sektor	0	0	4	7	3	14
Rusbehandlingstilbud	0	0	5	6	1	12
Andre	0	0	1	1	0	2

Svarene spriker i størst grad knyttet til samarbeid med oppfølgingstjenesten. Mens flertallet av NAV-lederne opplever at de har et ganske eller veldig bra samarbeid med OT, er det også en del som opplever samarbeidet som ganske dårlig. Svarene i tabellen ovenfor har mye felles med svarene for 2011. Vi ser at det også er noen NAV-ledere som opplever at samarbeidet med videregående skole, ungdomsskole eller barnevern er dårlig. Ut over dette oppleves samarbeidet i hovedsak som bra eller verken bra eller dårlig. Det er med andre ord potensial for bedring i samarbeidet flere steder.

7.4 Samarbeid og koordinering av bistand fra NAV og videregående skole – et område under utvikling

Et sentralt og viktig området det samarbeides på i økende grad er å kombinere bistand og stønad fra NAV med skolegang i videregående skole. Dette er et tema som det har vært fokus på i forbindelse med Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV, se for eksempel Sletten m.fl. (2013). Etter lov om sosiale tjenester er det ingenting i veien for å yte bistand til elever på videregående skole for ikke-faglige forhold, det vil si tjenester som for eksempel opplysning, råd og veiledning eller bolig. Ifølge rundskriv 35 Lov om sosiale tjenester (pkt4.18.2.10) har personer over 18 år rett til å bli vurdert selvstendig i forhold økonomisk stønad, også hvis de bor sammen med foreldrene. Elever som går på videregående skole kan i forlengelsen av dette få økonomisk bistand (for eksempel sosialhjelp) som hjelp til å kunne fullføre videregående skole.

Imidlertid er det mer uklarhet knyttet til grensene mellom de ulike instansenes ansvarsområder på andre måter. Tabellen under gir et bilde av NAV-lederes oppfattelse av NAVs ansvar:

Tabell 10 NAV-lederes oppfatninger om NAVs ansvar, styringssignaler og tilsynsvirksomhet 2012

NAV-lederes oppfattelser av NAVs ansvar	Antall (N=16)					
	Helt uenig	Ganske uenig	Verken enig eller uenig	Ganske enig	Helt enig	Usikker/ ikke relevant
NAV har en forpliktelse til å yte bistand til unge med ungdomsrett (dvs. rett til videregående opplæring) som faller ut av videregående skole.	0	0	4	3	9	0
Ansvarsfordelingen mellom videregående skole og NAV er tydelig når det gjelder ungdom med ungdomsrett som faller ut av videregående skole.	2	3	2	1	8	0
Regelverket som NAV baserer seg på er tydelig når det gjelder hvilket ansvar NAV har for ungdom med ungdomsrett som faller ut av videregående skole.	0	3	1	4	8	0
Styringssignaler fra NAV-fylke er tydelige når det gjelder hvilket ansvar NAV har for ungdom med ungdomsrett som faller ut av videregående skole.	0	0	5	4	6	1
Fylkesmannens virksomhet (opplæring, tilsyn, kontroll) er tilfredsstillende i forhold til arbeid med utsatt ungdom	0	4	2	2	4	4

Vi ser at NAV-lederne er relativt samstemte og enige i at NAV har en forpliktelse til å yte bistand til unge med ungdomsrett som faller ut av videregående skole. NAV-lederne har mer ulike synspunkt på hvor tydelig ansvarsdelingen mellom videregående skole og NAV er. Halvparten av NAV-lederne opplever at denne ansvarsdelingen er tydelig mens omtrent hver tredje NAV-ledere er ganske eller helt uenige i dette.

I intervjuer og casebesøk har vi fanget opp at grensene for ansvaret til NAV og den videregående skolen kan være vanskelige å trekke noen ganger, og at dette er et område man i utviklingsarbeidet arbeider for å finne ut av. Sitatet under kommer fra en OT-representant og handler om utfordringer med å kombinere elevstatus med deltakelse på eller ytelse gjennom NAV-tiltak:

> *Av og til har vi diskusjoner om hvem som har ansvar. Handler om penger ofte. Når de er i praksis og ikke er elever får de individstøtte. Litt mer utfordringer med kombinasjonsløsninger. Jeg skjønner jo NAV, for dem er jo elever, altså fylkeskommunens ansvar. Men i utdanning er det bare en viss del av tida, resten er de innbyggere i en kommune. Og dersom man tenker samfunnsøkonomisk….dersom han ikke får praksis da mens han går i skolen fordi NAV ikke kan gi penger til dette, så slutter han og så havner han kanskje på NAV dagen etter for han står uten noen ting. De sakene der grensa er klar er ikke vanskelige. Det er saken hvor dette er uklart som er vanskelige. Hvor er det grensa går? Her står dem å sier at utdanning er viktig, og så lager dem noen regler som dytter vekk halvparten…. (OT-representant)*

I et annet prosjekt opplever en NAV-veileder også dette som en kontinuerlig diskusjon, og knytter det til regelverket for arbeidsretta tiltak:

> *Fylkeskommunen skal ha ansvar for videregående opplæring. Regelverket er slik at NAV ikke skal inn i utdanningssaker eller der ungdom er i en del av skole. Men i NY GIV får vi pålegg om å få til kombinasjonsløsninger, så NAV går jo inn og bidrar med praksisplasser for en begrensa periode. Det dreier seg om ungdom som er utafor skole, som har droppa ut, eller som skal tilbake til skole til høsten. Vi har pågang fra skoler som ønsker at NAV skal finne praksisplasser og betale individstønad, men det har vi måttet si nei til.*
>
> *Når det gjelder lærekandidater er det snakk om at vi skal inn med noen måneders praksisplass i det som er et opplæringsløp/opplæringskontrakt. Men da skal det i løpet av noen måneder tegnes en ordinær opplæringskontrakt med lønn hos arbeidsgiver. Vi i NAV har altså gått inn med noe midler i en overgangsfase for at de skal få etablert seg. Dette er vel pr definisjon ikke i strid med regelverket så lenge du ikke tegner en opplæringskontrakt i forkant.*

Temaet skaper diskusjoner ikke bare mellom NAV og fylkeskommune, men også intern mellom de ulike nivåene i NAV. Argumenter fra veiledere i NAV-kontorene møtes ikke alltid av forvaltningsnivået:

> *Dette temaet skaper stadige diskusjoner. Folk utafor NAV har ikke kjennskap til regelverket, så forventningene utenfor NAV ser ut til å være større enn det vi i realiteten kan innfri. Hva er fornuftig? Dersom NAV skal inn og yte bistand mens ungdommen er elev i skole så bør det kanskje inn i regelverket. Folk i NAV–kontora har gjerne gode argumenter for å støtte noe til ungdom som er elever, og så kommer man til forvaltningsnivået som skal gjøre endelig vedtak om pengene, og så blir det stoppet der. Så blir det mye diskusjon innad. Mellom forvaltning og saksbehandler. Jeg tror det hadde vært lurt å regulere forskriftene og regelverket for arbeidsretta tiltak i forhold til ungdomsgruppa. Det er mye fokus på kombinasjoner. Det blir brukt mye tid på diskusjoner internt og avklaringer eksternt: Når skal vi inn? (NAV-veileder)*

Denne NAV-veilederen anbefaler tydeligere retningslinjer for å kunne bruke NAVs midler på skole-elever. Ved flere NAV-kontor praktiserer man kombinasjonsløsninger. I et NAV-kontor hadde man utviklet følgende praksis:

> *Vi skiller mellom ungdom med og uten skolerettigheter. Har du fylt 21 år er det sannsynlig at du har brukt opp skoleretten og da er det NAV som har ansvaret. Er du under 21 år er det sannsynlig at du har rettigheter og fylkeskommunen har hovedansvaret. Men vi har avtale med fylkeskommunen/oppfølgingstjenesten. Vi har forplikta oss til å tilby tre dagers arbeidspraksis når de faller ut av skolen. Kommer til oss inn døra nede; de henviser vi til OT. Når de har vært i samtale med OT, kommer det en handlingsplan. Den kommer alltid til meg. Da blir det lagt inn i datasystemet at handlingsplan er laget. Jeg fordeler i teamet og veileder kaller inn. Vi går altså inn med tiltaksmidler til ungdom som fremdeles har skolerettigheter i inntil 3 dager i uka.*

I et annet kontor har de etablert en annen praksis som har gitt gode erfaringer med å kombinere skole og arbeidspraksis ved å definere elever dette gjelder som deltidselever:

> *Vi har en god del kombinasjoner av skole og arbeidspraksis. Da blir de delvis skrevet ut fra skolen og blir deltidselever. Er for eksempel på skole tre dager i uka. Har praksisplass gjennom NAV de øvrige to dagene. Når det gjelder lærekandidatene (der det ikke er realistisk at de kan ta hele fagbrevet, og man velger deler av læreplanen) har bedriftene beholdt sitt tilskudd fra fylkeskommunene, men ungdommen har behov for oppfølging og NAV er inne og er med å finansiere gjennom individstønad som lønn gjennom NAV. Bedrifta beholder da hele tilskuddet de får fra fylkeskommunen. I tillegg er NAV inne og samarbeider rent faglig med oppfølging i samarbeid med bedrifta. Det har vært veldig vellykket. Vanligvis bruker bedriftene en del av tilskuddet sitt fra fylkeskommune til å lønne ungdommen, men nå kan de bruke dette på tilrettelegging, og NAV tar seg av lønn i form av individstønad. Bedrifta kan da bruke tilskuddet sitt mer fleksibelt. Disse ungdommene ville antagelig ikke fått seg læreplass uten dette, det er noe ekstra. Dette starta vi med sommeren 2011. (NAV-veileder)*

I et tredje prosjekt har de gitt supplerende sosialhjelp til ungdommer som er elever i et forebyggings-øyemed:

> *Vi har vorte flinkare å nytte sosialstønad på som eit middel for å oppnå aktivitet. Vi har t.d. i kortare periodar gitt supplerande stønad til ungdommar i skule og lære, slik at dei ikkje skal ta opp lån. Vi har også nytta kvalifiseringsprogrammet der det har vore hensiktsmessig, då dette gjev tryggare økonomiske rammer og betre oversikt for ungdommen. Ved to høve har NAV-kontoret nytta lønstilskot i samband med læreplass der læretida måtte utvidast og der det var behov for ekstra lønsmidlar. NAV-kontoret har fått ein meir fleksibel og meir førebyggjande måte å nytte tiltak på. Ventetida er framleis lang på avklaringsplassar og plassar i skjerma*

verksemd, men siste del av 2012 har det vore god tilgang på arbeidspraksis i ordinær og individstønad. (Prosjektleder)

I et fjerde prosjekt har man valgt å stå mer for en enten eller holdning der de vil være forsiktige med å gi NAV-tilbud til skoleelever:

Vi er blitt mer bevisst på at opplæringsansvaret skal ligge i VGS, de skal være i opplæringsløp, ikke NAV-klienter……Vi må ikke bruke tiltaksplassene i NAV for de på VGS, da dytter vi ut de som har behov for det. Vi må ikke lage NAV-klienter av dropouts. Men de med store psykiske problemer, helseproblemer, de skal vi ikke støte fra oss. Hvor er skolens ansvar? De har tatt mer ansvar siste halve året, men må ansvarliggjøres mer. Det er en risiko når NAV tar for stort ansvar. Ny GIV har ikke båret store frukter. Praksisretta yrkesfag – det er det vi trenger! Skolen må ansvarliggjøres i dette. NAVs tiltak skal ikke inn i skolen. De som ikke kan nyttegjøre seg skolen kan komme til oss. (NAV-veileder)

I flere av prosjektkommunene opplever man å få tilmeldt mange ungdommer først et stykke utpå høsten. Flere av våre informanter knytter dette til praksiser i skolen – praksiser som av våre informanter i NAV knyttes til økonomiske insentiver for skolen i retning av å holde på elevene. Ulempen for elever er at ungdomsretten starter å rulle og man kommer senere i gang med konstruktivt oppfølgingsarbeid:

Etter skolestart og fram til 1.oktober holder de (skolen) igjen, det er noe med skolesystem og penger. Etter 1.oktober kommer det inn et rush til oss. Da gir vi midler ut året. Som regel dersom det fungerer blir det praksis ut mai. Noen av disse går videre inn i sommerjobber. Vi har forlenga noen som da har gått rett inn i sommerjobb. (NAV-veileder)

I et prosjekt har man over flere år nå hatt ungdomskontakter plassert på skolen og har samarbeidet med lærerer, rådgivere og OT blant annet gjennom et regelmessig samarbeidsmøte (HOT-team) på skolen. Her erfarer man at samarbeidet har båret frukter:

Ungdommen blir nå fanget opp tidligere. Før kunne det gå flere måneder uten at de var på skolen før noen gjorde noe. Nå skjer det noe mye tidligere. Lærerne melder tidligere fra nå tror jeg. Dermed mindre sjanse for at de opparbeider seg uvaner. NAV kommer inn tidligere. På skolen har de noe som kalles et HOT-team der problematisk atferd skal meldes inn. Kontaktlærerne blitt flinkere til å melde fra. (NAV-veileder)

Gjennomgangen ovenfor etterlater et klart inntrykk av at samarbeidet mellom NAV, videregående skole og OT er høyt prioritert. Samtidig finner vi at aktørene lokalt utfordres på hvordan de skal kombinere bistand og ikke minst tiltaksmidler (individstønad) fra NAV med elevstatus og skolegang. Dette framstår som et område under utvikling hvor føringene gjennom regel- og lovverk er uklare. Praksisen varierer også fra område til område. Mens NAV noen steder ikke yter bistand i form av for eksempel individstønad til ungdommer som sliter på skolen, har man andre steder etablert praksiser som innebærer at ungdommene for eksempel defineres som deltidselever og dermed får tiltak gjennom NAV noen dager i uka kombinert med skolegang på deltid.

7.5 Hva er det som skal samordnes?

Både i denne evalueringen og i mange andre sammenhenger framheves på den ene siden viktigheten av koordinerte og helhetlige tjenester rundt brukere med bistandsbehov, og samtidig på den andre siden utfordringene knyttet til å få til en slik sømløs samordning. NAV-reformen representerer i seg selv et forsøk på å sy mangfoldigheten tettere sammen rundt brukerne. Mange virkemidler er utviklet i ulik grad i bruk. Systemet av hjelpeinstanser, regelverk, tjenester og tiltak opprettet for å støtte brukere er så omfattende at det i seg selv bidrar til å skape samordningsutfordringer.

Hva er det som skal samordnes? Det vil selvsagt variere i tråd med den enkeltes bistandsbehov, men kan dreie seg om følgende:

- aktiviteten og gjøremålet til ungdommen, enten det dreier seg om jobb, skole eller fritid. Han eller hun skal ha noe meningsfullt å gjøre. Her kan både dagtid, kveldstid og natt være tidspunkt som det kan være behov for å «koordinere».
- bistand som ungdommen kan ha behov for. Den kan ta mange former. Det kan være snakk om oppfølging, hjelp til å komme i kontakt med ulike instanser, noen å prate med en sen kveldstime, leksehjelp, transport eller frokost for å nevne noe.
- å koordinere deltakelse i et tiltak med deltakelse i et annet tiltak, eller med en bistand fra ulike instanser. Tiltakene kan være på heltid eller deltid i regi av NAV, barnevern, psykisk helsetjeneste eller andre.
- tjenester som den enkelte kan ha nytte av å benytte seg av. Fra NAV kan det dreie seg om opplysning, råd og veiledning, helsetjeneste eller andre tjenester fra kommune, fylkes-kommune eller stat.
- økonomiske ytelser internt i NAV og fra andre aktører som arbeidsgivere, fylkeskommune, lånekasse eller familie.
- aktiviteter og forhold som knytter seg til familie, pårørende og fritiden ellers.

Noe er det som kan være gjenstand for samordning rundt «utsatte» ungdommer er NAV-internt. Vi har omtalt denne delen spesielt i kapittel 5. Det meste vil for mange være NAV-eksternt, og er i denne rapporten omtalt spesielt i kapittel 6 og 7. For eksempel kan det være tilbud knyttet til skole, ytelser eller bistand fra barnevern, behandling fra psykisk helsetjenester, ruspoliklinikk eller annet. I arbeid med utsatt ungdom understrekes av flere den «helhetlige og fleksible tilnærmingen», og slik vi forstår dette dreier det seg om yte hjelp på akkurat det ungdommen til enhver tid har behov for.

Elementene som vi her kort har omtalt, skal så samordnes i tid – gjerne over en tidsperiode – noe som gir minst to ulike dimensjoner:

- På den ene siden kan det hende at noe bistand, tiltak, tjenester eller ytelser helst bør forekomme samtidig, altså parallelt i tid.
- På den andre siden kan det være like viktig å få bistand og tiltak til å henge sammen i tid slik at man unngår «dødtid». Med andre ord kan det dreie seg også om en «kjeding» av bistand eller tiltak, altså et slags suksessivt hensiktsmessig forløp av bistand ettersom tiden går.

Samordningen og koordineringen dreier seg om i noen grad å sy alt dette sammen til en levelig håndterlig og helst ”motiverende totalpakke”. Men samtidig er det viktig å huske på at svært få personer ønsker å leve totalt gjennomregulerte liv. Det må være rom for endringer, tilstrekkelig frihet, rom for prøving og feiling, utforsking og levd liv.

I praksis er det også slik for ungdommer som får bistand gjennom prosjektene som inngår i denne evalueringen. Ingen lever livet sitt på NAV. Mesteparten av døgnet er man andre steder. Ungdommene slippes i perioder for å kunne være seg selv og lære å mestre sitt liv. Det kan dermed selvsagt være fornuftig og riktig at en ungdom ikke får bistand i perioder. Kunsten er å finne det riktige nivået på oppfølging og bistand, den riktige balansen mellom nærhet og distanse til hjelperne, den gode kombinasjonen av systematikk i oppfølging og støtte på den ene siden, og frihet til å leve på den andre. Alt dette er det som skal samordnes og tas hensyn til ut fra den enkelte ungdoms behov.

Ungdommene og hjelpesystemet – erfaringer fra 25 forløp

Vi har i 2013 gjennomført fokusgrupper i hvert av lokalprosjektene hvor samarbeid og samarbeids-utfordringer er blitt diskutert. Vi har blant annet fått beskrevet arbeid og oppfølging for totalt 25

ungdommer, to forløpshistorier fra hvert lokalprosjekt (i ett av prosjektene ble bare en forløpshistorie diskutert). Vår bestilling til lokalprosjektene var at de skulle velge to deltakere de hadde jobbet relativt mye med, og gjerne over tid. Vi ønsket oss saker der flere instanser hadde vært involvert, og la opp til at de viktigste av disse instansene ble invitert med i fokusgruppen slik at de sammen kunne «rekonstruere» forløpet i arbeidet med den enkelte. Ungdommene selv ble ikke invitert til disse møtene. Det var arbeidet til – og samarbeidet mellom – de involverte instansene vi ønsket å belyse. Vi ønsket videre at lokalprosjektene skulle velge et eksempel som de selv opplevde som rimelig vellykket, og et eksempel som ikke var så vellykket.

I mange av disse utvalgte sakene hadde ungdommene blitt fulgt opp over flere år. Det hadde vært mange saksbehandlere inne både fra samme og fra ulike instanser. Det var vanskelig å rekonstruere forløpene på detaljert nivå. Samtidig som utvalget av forløpshistorier er ikke representativt for hele populasjonen av ungdommer som har fått bistand gjennom lokalprosjektene, blir mange av forløpene beskrevet som relativt typiske av informantene. Forløpshistoriene gir oss slik et bilde av noe av utfordringene som knytter seg til arbeid med denne gruppa ungdom, og også om hvordan det arbeides av og samarbeides mellom de involverte instansene.

Kort oppsummert kan vi si at forløpsstudiene viser:

- At en del ungdommer får bistand fra flere instanser både parallelt og over tid.
- At noen ungdommer har hatt kontakt med svært mange instanser og personer.
- At ungdommene i perioder blir borte fra «hjelperne» (de har ikke oversikt).
- At å hjelpe disse ungdommene er en lang prosess som kan være krevende for hjelperne.
- At ordinært arbeidsliv brukes i forhold til unge med store bistandsbehov.
- At det ikke framstår som et hovedproblem å få tak i arbeidsgivere som er villige til å gi de unge en mulighet.

Forholdsvis mange av disse forløpene er saker meldt opp fra barnevern. I flere saker bor ungdommer i institusjon eller fosterhjem, og hvor saken «tilhører» barnevernet i en annen kommune. Barnevernet ser ut til å spille en større rolle i forløpshistoriene enn de ellers ser ut til å inngå i samarbeidet lokalt.

Vi finner at flere av ungdommene i forløpsstudiene kommer fra familier med problemer knyttet til rus eller psykisk helse, og flere fra familier med lang erfaring fra kontakt med NAV-kontor. Forløps-historiene dokumenterer at det fremdeles er betydelige utfordringer knyttet til ungdom som har rusvansker, er involvert i kriminalitet, eller har vært fulgt opp av barnevern.

12 av forløpshistoriene kan kategoriseres som vellykkede eller positive så langt. I disse historiene var barnevernet involvert i fire, og i to ble rus pekt på som et problem enten hos ungdommen eller hos foreldre. I 11 av disse 12 forløpshistoriene ble arbeid eller praksis i ordinære virksomheter benyttet som del av inkluderingsforløpet.

10 av forløpshistoriene kan kategoriseres som ikke vellykkede eller negative så langt. I disse historiene er rus meldt som problem hos ungdom eller foreldre i hele åtte av de ti forløpene, og i sju av forløpene er eller har barnevernet vært involvert. Flere av disse ungdommene tilhører barnevern i annen kommune, det vil si at de enten er plassert i fosterhjem i denne kommunen eller barnevernsinstitusjon. Ordinært arbeid inngikk her i fire av forløpshistoriene.

3 av forløpshistoriene kan beskrives som lovende, men foreløpig uavklart. I to av disse er rus meldt inn som problem, barnevern er involvert i to, og ordinært arbeid prøvd i ett.

Vi legger spesielt merke til at det i flere av sakene der barnevernet har vært involvert dreier seg om saker omkring ungdom som av barnevern i en annen kommune er plassert i fosterhjem eller institusjon i den kommunen prosjektet foregår i.

Forskjellene mellom de vellykkede og de ikke vellykkede forløpshistoriene kan i noen grad knyttes til ulikheter i bistandsbehov. Utfordringene og bistandsbehovene for ungdommene i de vellykkede forløpene ser ut til å være noe mindre enn i de negative casene, men også blant de så langt vellykkede hadde flere av ungdommene store bistandsbehov.

Når det gjelder løsninger eller gode grep i arbeidet, så finner vi i forløpsstudiene eksempler på at først når noen kommer tett på ungdommen ved å oppsøke dem der de er, at man får utvikling og kommer videre i saken. Å ha en oppsøkende tjeneste eller loser, veiledere eller andre som kan oppsøke ungdom der de er, ser ut til å ha vært helt nødvendig i flere av forløpene, og også i eksempler fra datamaterialet vi ellers har fra utviklingsprosjektene.

Over tid varierer det hvilke instanser som følger opp og hvor tett de er inne. I forløpsstudiene finner vi eksempler der ungdom følges svært tett i perioder – gjerne med samtaler flere ganger om dagen. I ett av eksemplene fikk en ungdom praksisplass med oppfølging av 4 godt voksne ansatte. Når – og så lenge man er tett på – viser eksemplene at det er mulig å få til mye. Med god relasjon, tillit og kontinuitet i dialog og kontakt mellom ungdom og oppfølger, klarer man å få til positiv utvikling også med ungdommer med store bistandsbehov som psykiske vansker og rusproblemer.

I perioder blir ungdommene mer borte for hjelperne. Noen peker på en tendens til at man følger opp de unge hovedsakelig i vanskelige perioder:

> *Man jobber intensivt når det går dårlig, ikke når det går bra. Dersom man klarer å plassere en sak et sted det går bra, da stuper man videre og går til neste sak i stedet for å bli med litt lenger. (Samarbeidspartner)*

Sitatet blir et argument for mer proaktiv og forebyggende arbeid slik at man unngår å komme for sent inn og ende i roller som «brannslukker».

Basert på forløpsstudiene og materialet vi ellers har samlet inn om godt og mindre godt samordnings-arbeid, vil vi fremheve følgende faktorer som viktige:

- En instans tar et klart ansvar. Det er lettere å få med andre i et samarbeid når noen har tatt ”ballen”.
- Det er fortløpende uformell kontakt mellom samarbeidspartnerne ved behov slik at den enkelte lett kan få kontakt når det skjer noe, og slik at innsats fra de andre raskt kan utløses.
- Det er regelmessige samarbeidsmøter mellom involverte instanser. Ansvar og oppgaver fordeles. Det er åpenhet rundt saken.
- Det vil naturlig nok variere fra sak til sak hvilke instanser som bør delta i et slikt samarbeid, men vi vil framheve noe:
    - Ungdommen selv bør være sentral i arbeidet, men noen ganger – kanskje i oppstarten av et arbeid eller underveis i perioder – er det ikke sikkert det er situasjonen. Det kan være en fordel at noen tar ansvar for fremdrift også når den unge selv ikke ”er der”.
    - Vi finner fordeler knyttet til å ha en oppsøkende instans eller ”hjelpere” med oppsøkingsmuligheter med i samarbeidet. Har man det vil det være lettere å nå fram

til ungdommen. To telefonoppringninger er ikke nok. Det vil være behov for å oppsøke den unge hjemme, på skole eller i jobb.
    - I de gode eksemplene har minst en av hjelperne en god relasjon og kontakt med ungdommen. Det vil være en fordel om man klarer å få med hjelpere med slike egenskaper i samarbeidet.
    - Det er gode erfaringer knyttet til å ha en NAV-veileder tett med i dette arbeidet slik at tjenester og ytelser fra NAV kan koordineres på best mulig måte med den øvrige innsatsen.

I tillegg til disse elementene kan selvsagt også mange andre faktorer være viktige. Forløpsstudiene viser naturlig nok at ingen saker er like. Forløpsstudiene viser også at for en ungdom som har fått bistand fra aktørene i et av lokalprosjektene over en periode på kanskje flere år, så endres både type og nivå på oppfølging underveis. Det samme gjelder hvilke instanser som er i kontakt, hvilke personer fra ulike instanser som er i kontakt, hvordan det samarbeides, hva slags aktivitet den unge er i, hvilke muligheter man ser for seg, hvem som samarbeider godt med hvem, hvilke behov den enkelte har. Mulighetene endres blant annet avhengig av forhold i lokalmiljøet så som arbeidsmarkedet, hvilke tilbud og tjenester som er tilgjengelige etc.

I lokalprosjektene skjer samordningen og vurderingen på flere måter. Vanligst er det at den enkelte veileder i det daglige arbeidet og ut fra relasjonen og kontakten med ungdommen knytter kontakter eller finner muligheter for å utløse ulik bistand, tiltak, tjenester eller ytelser. Svært få av de vi har vært i kontakt med jobber kun alene. Enkeltsaker diskuteres i teammøter og samarbeidsmøter eller i ansvarsgrupper. Vi har sett at noen steder er det etablert regelmessige møter der representanter fra flere instanser møtes for sammen å kunne finne gode og koordinerte tiltak rundt enkeltpersoner. Ungdomsteam er et slikt «tverrfaglig» fora internt på NAV-kontoret flere steder. Vi har også sett at det er gode erfaringer knyttet til at ulike instanser jobber sammen i det daglige og blir kjent med hverandre. De ser dermed lettere muligheter for å trekke inn tjenester fra andre instanser.

Finnes det samordningsformer som er bedre enn andre?

God samordning og koordinering er ikke en statisk størrelse, men noe som endres og utvikles i takt med ungdommens og lokalsamfunnets utvikling. Hva som er de gode hjelpemidlene vil følgelig også endres, og må aktiveres når behovet er der. Jo flere tiltak og tjenester som til enhver tid er tilgjengelige, jo lettere vil det være å «sy en god og individuelt tilpasset søm» for den enkelte. En kombinasjon av en person eller instans som kjenner den enkelte og «tenker sammen med han/henne» på den ene siden, og et sett av muligheter knyttet til bistand og oppfølgingsformer, tiltak, tjenester og ytelser, samt muligheter for å kombinere disse, bør kunne være et godt utgangspunkt.

Det finnes neppe en fasit på hvordan en slik samordning kan eller skal foregå. Men noen trekk går igjen både i denne evalueringen og i litteraturen ellers. Samtidig som det pekes på behovet for tverrfaglig samordning og på vanskene med å få det til, foreligger det en like klar påpekning i forskningsrapporter og annen litteratur av at det den bistandstrengende ønsker seg og gjerne trenger, er en person som har tid til å bli kjent med vedkommende og som kan hjelpe til der behovet er. Så langt peker også denne evalueringen i retning av for en gruppe ungdommer behøves tett og fleksibel oppfølging fra en interessert og kompetent person – en los, oppfølger, tilrettelegger eller annet. Forløpsstudiene og det øvrige datamaterialet viser at oppfølgingen som gis til en ungdom kan variere langs flere dimensjoner, vi har valgt følgende:

- Hva slags oppfølgingsform som brukes (los, motivasjon, modning)
- Hvilke aktører som følges opp (ungdommen selv, skole, arbeidsplass?)

- Hvilke tema oppfølgingen er rettet mot? (sosiale forhold, skole- eller arbeidsoppgaver, livet ellers)
- Hvilke faser i inkluderingen oppfølgingen skjer (før, under og/eller etter oppstart i jobb/skole)
- Grad av tilgjengelighet og reaksjonstid i oppfølgingen
- Hvor oppfølgingen foregår
- Kapasitet og intensitet i oppfølgingen (kontakt flere ganger daglig, ukentlig, sjeldnere)
- Grad av aktiv oppsøking ved bekymring for den unge
- Forebyggingsvinkling («brannslokning», forebygge tilbakefall, eller fremme inkludering?)
- Problemfokus eller mulighetsorientering (problemfokus/ her og nå - ressursfokus /framtid)

Noen av ungdommene vi har hørt om gjennom utviklingsprosjektene er utsatt for en høy grad av kontroll og regulering både på dag, kvelds- og nattestid. Noen få får oppfølging døgnet rundt. De vi har kjennskap til er personer under barnevernets omsorg som er plassert i institusjoner gjerne på andre steder enn de selv har vokst opp.

Noe av det som kjennetegner denne ungdomsgruppa er at de ofte har et begrenset eller lite egnet nettverk både privat og jobbmessig. Dette skyldes dels at de er unge og ikke har hatt mulighet til å knytte så mange bånd, men også hvilken familiebakgrunn og oppvekst de har hatt. Dermed blir losens/oppfølgerens nettverk ekstra viktig; det er vedkommendes kontaktnett og innselgingsevner som i stor grad representerer mulighetene for mange av disse ungdommene (Luecking and Buchanan 2012).

7.6 Oppsummering

Oppfølgingstjenesten er den instansen som flest prosjektkommuner oppgir å samarbeide mye med. Deretter følger lokale bedrifter og videregående skoler. Det er vanlig å forankre samarbeidet omkring utsatt ungdom i egne samarbeidsavtaler. Det foreligger samarbeidsavtaler mellom NAV-kontoret og flere instanser både på lokalt og fylkesnivå i de aller fleste prosjektkommuner. Vanligst er det å ha samarbeidsavtaler med oppfølgingstjenesten og tiltaksleverandører.

Mens flertallet av NAV-lederne opplever at de har et ganske eller veldig bra samarbeid med OT, er det også en del som opplever samarbeidet som ganske dårlig. NAV-ledernes vurderinger av samarbeidet med eksterne instanser spriker mest knyttet til samarbeid med oppfølgingstjenesten. Noen NAV-ledere opplever at samarbeidet med videregående skole, ungdomsskole eller barnevern er dårlig. Ut over dette oppleves samarbeidet i hovedsak som bra eller verken bra eller dårlig.

3 av 4 NAV-kontor som er involvert i satsingen oppgir at det finnes **samarbeidsfora på ledernivå** i deres kommune der utsatt ungdom er et av temaene. Flere steder har man regelmessige samarbeidsmøter på ledernivå. De fleste styringsgruppene i prosjektene framstår også som et slikt overordnet samarbeidsfora. De fleste steder er disse bredt sammensatt med representanter – gjerne på ledernivå – fra de viktigste samarbeidsinstansene.

Det vanligste er at samarbeidsforaene i form av styringsgrupper legges ned når prosjekter avsluttes. I et av prosjektene som er avviklet valgte man å beholde en slik overordnet samarbeidsgruppe også etter prosjektet var gjennomført. Dette samarbeidsforumet har senere kunnet gripe inn for å beholde etablerte samarbeidsformer når ulike instanser og nye ledere etter hvert som tiden går får andre ideer.

Noen steder har man etablert **tverrfaglige samarbeidsfora for veiledere/saksbehandlere** fra instanser som NAV, barnevern, rustjenesten, oppfølgingstjenesten, flyktningetjenesten og andre møtes regelmessig for å utveksle informasjon og samordne innsatsen omkring enkeltsaker. Fordelene med disse utvalgene ser så langt ut til å være at man får et sted å diskutere vanskelige saker, blir bedre kjent

med samarbeidsinstanser og forpliktende samarbeid oppstår. Samtidig har man i flere av disse utvalgene opplevde synkende saksmengde og at man finner ut at det kan være like konstruktivt å gå over til en mer ad hoc basert tilnærming, noe andre samtidig advarer imot.

I noen av prosjektene samarbeides det tett i det daglige enten gjennom **samlokaliseringsløsninger** eller hyppig fortløpende kontakt. I tre prosjekt er det opprettet et eget ungdomskontor der ansatte fra flere arbeider sammen om å holde kontoret åpent.

Det samarbeides for øvrig selvsagt også i de til enhver tid løpende **enkeltsaker**. Noen prosjekter bygger i større grad på et slikt mer ad-hoc preget samarbeid. I samarbeidet benyttes metoder som ansvarsgrupper eller ulike versjoner av samarbeidsmøter, samt aktivitets- eller handlingsplaner. IP benyttes i liten grad, men mer i noen lokalprosjekter enn andre, og da i forhold til saker der mange instanser er involvert.

Et sentralt og viktig området det samarbeides på i økende grad er å kombinere bistand og da særlig stønad fra NAV med skolegang i videregående skole. NAV-lederne er relativt samstemte i at NAV har en forpliktelse til å yte bistand til unge med ungdomsrett som faller ut av videregående skole. NAV-lederne har mer ulike synspunkt på ansvarsdelingen mellom videregående skole og NAV. Erfaringene fra intervjuer og casebesøk er også at grensene for ansvaret til NAV og den videregående skolen kan være vanskelige å trekke noen ganger. Temaet skaper diskusjoner ikke bare mellom NAV og fylkeskommune, men også internt mellom de ulike nivåene i NAV. Noen anbefaler tydeligere retningslinjer for å kunne bruke NAVs midler på skoleelever.

Gjennomgangen etterlater et klart inntrykk av at samarbeidet mellom NAV, videregående skole og OT er høyt prioritert. Samtidig finner vi at aktørene lokalt utfordres på hvordan de skal kombinere bistand og ikke minst tiltaksmidler fra NAV med elevstatus og skolegang. Og praksisen varierer. Ved et kontor har man gått inn på en løsning der NAV går inn med tiltaksmidler i inntil tre dager i uka for ungdom som fremdeles har skolerettigheter. I et annet kontor har de etablert en annen praksis som har gitt gode erfaringer med å kombinere skole og arbeidspraksis ved å definere elever dette gjelder som deltidselever. Ved dette kontoret har man gitt individstønad til lærekandidater slik at bedrifta kan bruke hele tilskuddet fra fylkeskommunen til tilrettelegging internt uten å måtte lønne ungdommene for deler av disse midlene. Ved andre kontor kombineres ikke skolegang med tiltakspenger.

Hva er det som skal samordnes og hvordan gjøres det?
Både i denne evalueringen og i mange andre sammenhenger framheves på den ene siden viktigheten av koordinerte og helhetlige tjenester rundt brukere med bistandsbehov, og samtidig på den andre siden utfordringene knyttet til å få til en slik sømløs samordning. Hva det er behov for å samordne vil selvsagt variere i tråd med den enkeltes bistandsbehov, men kan for eksempel være:

- gjøremål, enten det dreier seg om jobb, skole eller fritid.
- bistand som kan ta mange former: oppfølging, hjelp til å komme i kontakt, prat, leksehjelp, transport eller frokost mm.
- deltakelse i et tiltak eller flere tiltak
- en rekke tjenester fra NAV eller andre som den enkelte kan ha behov for
- økonomiske ytelser både internt i NAV og fra andre aktører
- forhold som knytter seg til familie, pårørende og fritiden ellers.

Dette skal samordnes i tid, noe kan hende parallelt og samtidig, noe slik at oppfølgingen suksessivt henger sammen og overlapper med annen bistand (kjeding). Samordningen dreier seg om i noen grad å sy alt dette sammen til en levelig håndterlig og ”motiverende totalpakke”. Det må samtidig være rom for endringer, tilstrekkelig frihet, prøving og feiling, utforsking og levd liv.

Basert på forløpsstudiene og materialet vi ellers har samlet inn om godt og mindre godt samordningsarbeid, vil vi fremheve følgende faktorer som viktige:

- En instans tar et klart ansvar.
- Det er fortløpende uformell kontakt mellom samarbeidspartnerne ved behov.
- Det er regelmessige samarbeidsmøter mellom involverte instanser. Ansvar og oppgaver fordeles i åpenhet.
- Det varierer fra sak til sak hvilke instanser som bør delta, men vi vil framheve noe:
    - Ungdommen selv er sentral, men noen tar ansvar også når den unge ikke ”er der”.
    - Det er en fordel å ha en oppsøkende instans eller ”hjelpere” med oppsøkings-muligheter med i samarbeidet.
    - Minst en av hjelperne har en god relasjon og kontakt med ungdommen.
    - En NAV-veileder er tett med i dette arbeidet slik at tjenester og ytelser fra NAV kan koordineres med den øvrige innsatsen.

Studiene våre viser naturlig nok at ingen saker er like. Forløpsstudiene viser også at for en ungdom som har fått bistand fra aktørene i et av lokalprosjektene over en periode på kanskje flere år, så endres både type og nivå på oppfølging underveis. Det samme gjelder hvilke instanser som er i kontakt, hvilke personer fra ulike instanser som er i kontakt, hvordan det samarbeides, hva slags aktivitet den unge er i, hvilke muligheter man ser for seg, hvem som samarbeider godt med hvem, hvilke behov den enkelte har.

God samordning og koordinering er altså ikke en statisk størrelse, men noe som endres og utvikles i takt med ungdommens og lokalsamfunnets utvikling. Hva som er de gode hjelpemidlene vil følgelig også endres, og må aktiveres når behovet er der. Jo flere tiltak og tjenester som til enhver tid er tilgjengelige, jo lettere vil det være å «sy en god og individuelt tilpasset søm» for den enkelte. En kombinasjon av en person eller instans som kjenner den enkelte og «tenker sammen med han/henne» på den ene siden, og et sett av muligheter knyttet til bistand og oppfølgingsformer, tiltak, tjenester og ytelser, samt muligheter for å kombinere disse, bør kunne være et godt utgangspunkt.

8. Mot en integrert forvaltning?

8.1 Innledning

Mange departementssektorer har et ansvar for satsingene mot barn og unge. De utvikler politikk, organiserer og utvikler tiltak i forhold samme målgruppe, og mange av dem handler om hvordan kommunene skal kunnes settes i stand til å bistå barn og unge bedre. I denne forbindelse blir samarbeidet og samordningen innad i forvaltningen en interessant problematikk. Hvordan koordinerer sentralforvaltningen seg, og hvilke utfordringer møter man når man forsøker å organisere seg på tvers av sektorer og nivåer?

Samarbeid, samordning, koordinering, partnerskap er honnørord som har fått økende betydning i offentlig politikk og forvaltning. De skal bidra til helhetlighet i tjenestetilbudet slik det for eksempel uttrykkes i formuleringen «foreldre skal ikke selv måtte koordinere tjenestene til sine egne barn, og de ulike tjenestene skal ikke oppleves som «deltjenester» (BLD 2012). En informant uttrykker utfordringen slik: «Hvis vi skulle tenke en moderne velferdspolitisk dynamisk modell må vi klare dette med å integrere virkemiddelbruk, og å samhandle på tvers av sektorer. Sektortenkning er gammeldags og ineffektivt». Videre sier han «Hva er alternativet? Vi må få dette til å fungere!»

Denne begrensede studien gir en beskrivelse av noen trekk og utfordringer ved sentralforvaltningens arbeid når de skal opptre vertikalt og horisontalt integrert i forhold til underordnede, til kommunene og i forhold til barn og unge. Studien er eksplorativ, og vil utdypes i en ny intervjurunde med de samme informantene/rollene i 2015. Studien går nærmere inn på samarbeidet rundt NY Giv, men har ikke som siktemål å gi et utfyllende beskrivelse verken av dette, eller andre samarbeidsinitiativ på området.

Vi har gjort rede for framgangsmåten i metodekapitlet i denne rapporten. I det følgende gir vi en kortfattet gjennomgang av noen teorier om samarbeid og av trekk ved det norske styringssystemet. Vi beskriver så oppgaver og organisering til en del av de departementene/direktoratene som er involvert i politikken vis a vis ungdom. Dernest gjennomgår vi organiseringen og erfaringene med noe av det samarbeidet som foregår rundt ungdomsgruppa, før vi ser nærmere på noen av utfordringene knyttet til å påvirke det kommunale nivået til å arbeide mer helhetlig og samordnet. Avslutningsvis forsøker vi å se på noen kjennetegn ved samarbeidet i lys av teorien og det norske styringssystemet, og reise noen spørsmål til videre refleksjon.

8.2 Kort teoretisk innramming.

Governance, nettverk, partnerskap flernivåstyring eller samstyring som det er blitt hetende på norsk, «joined-up government» (JUG) og meta-governance er alle begreper som peker mot nye måter koordinere offentlig innsats på. Enkelte forstår fenomenet som en reaksjon på de fragmenterende effektene av NPM (new public management) som skilte politikk fra tjenesteytingen (Christensen og Lægreid 2006). Andre forstår det i større grad som et funksjonelt svar på behovene for horisontal koordinering i et samfunn preget av økende differensiering og kompleksitet (Kooiman 1993).

Nettverksstyring knyttes gjerne til et økende samarbeid mellom stat, sivilsamfunn og markedsaktører. JUG (Davies 2009) knyttes i større grad til behovet for å sikre horisontal og vertikal integrasjon innenfor forvaltningen. Hunt (2005) skiller mellom «intra-departemental», «inter-departemental and inter-govermentale» koordineringsprosesser innenfor offentlig sektor, og snakker om sektorovergripende samarbeid når myndighetsrelaterte aktiviteter sees i sammenheng med aktører utenfor forvaltningen.

I økende grad har man også begynt å snakke om behovet for meta-governance som handler om hvordan ulike former for nettverksstyring og partnerskap innenfor forvaltningen, kan øke effektivitet og den demokratiske kontroll (accountability) gjennom en form for styring av styringen (Kickert et. Al

1997, Rhodes 1997, Kooiman 2003). Et fellestrekk ved styringsformen er at den gjerne beskrives som en ikke-hierarkisk prosess hvor ulike aktørers ressurser koordineres og gis felles retning og mening. Nærmere bestemt handler dette om tre sentrale momenter. Det eksisterer en gjensidig avhengighet mellom aktørene, dvs at de er avhengig av andre aktører for å nå egne mål. Dette forutsetter at felles beslutninger må baseres på dialog eller forhandlinger. Endelig spiller det offentlige en sentral rolle i å koordinere de ulike aktørene og ressursene som er tilgjengelige, og gi disse en felles retning og mening (Røiseland og Vabo 2008).

Nettverksstyringen kan ta mange former og grader; den kan ha oppstått organisk nedenifra eller komme ovenfra som resultat av overordnedes beslutninger; de kan være formelle eller uformelle; intra- eller interorganisatoriske; åpne eller lukkede; tett eller løst koblet, korte eller langvarige; sektorspesifikke eller sektorovergripende, eller knyttet til politikkutvikling eller politikkiverksetting (Sørensen og Torfing 2009). DIFI (2010:18) skiller mellom grader av nettverkssamarbeid fra at «Aktørane snakkar saman, og veit kva dei andre gjer», til at «Aktørane veit kva dei andre gjer, og tek omsyn til det», «Aktørane planlegg saman»; «Aktørane definerer felles mål og integrerer verkemiddelbruken» til at «Aktørane utfører avvegingar og prioriteringar saman.

Fordelene ved koordinering gjennom nettverksstyring oppgis å være mange. Man kan unngå at ulike former for politikk konkurrerer eller underminerer hverandre (dobbeltarbeid/ansvarsfraskrivelse). Man kan utnytte knappe ressurser på bedre måter. Det kan oppstå synergier ved at ulike aktører med ulike former for posisjoner, kunnskap og ressurser bringes sammen i et nettverk eller partnerskap. Og endelig så skal det gjennom slik innsats bli enklere å gi borgerne sømløse heller enn fragmenterte tjenester (Pollit 2003).

Det er samtidig en stor diskusjon om nettverksstyring faktisk fører til disse resultatene. Dette henger både sammen at slik styring oppleves å dekke over og er lite egnet til å håndtere verdi- og interesse-konflikter (Davies, 2008) og at vetomakten er stor. Men det henger også sammen at det ikke er utviklet gode verktøy for å evaluere under hvilke betingelser slike styringsformer er effektive. Man kan ikke slutte fra data om deltakernes opplevelse av samarbeidet, til nettverkene faktisk når sine mål (Sørensen og Torfing 2009).

8.3 Trekk ved det norske styringssystemet

Innslaget av nettverksstyring er relativt sterkt i Norge. Norge tilhører en kultur hvor partssamarbeidet har stått sterkt og hvor partene i arbeidslivet sammen med staten har hatt betydelig innflytelse. Gjennom NAV-reformen og samhandlingsreformen har man utviklet ulike nettverks- og partner-skapslignende arrangementer mellom stat og kommune på ulike områder. Ulike programsatsinger og nasjonale strategier har hatt sterke innslag av slik tenkning, gjerne knyttet til en mobilisering av ulike aktører stimulert gjennom ulike former for tilskudd. Ikke minst kan ulike sektordepartementers virksomhet knyttet til det kommunale forvaltningsnivået sies å ha slike trekk, siden staten ikke kan instruere kommunene (annet enn gjennom lov og forskrift), men i større grad er avhengig av å ta i bruk økonomiske insentiver i form av tilskudd og indirekte eller pedagogiske virkemidler. Fylkeskommunens og til dels fylkesmennenes aktivitet er også preget av slike styringsvirkemidler gjennom at de skal koordinere en rekke statlige, regionale og andre aktører vis a vis kommunene, og i forhold til regionale utviklingsoppgaver.

Dette utelukker ikke at staten på samme tid har en sterk vertikal organisering basert på klare rolle- og ansvarsdragninger, og at det i liten grad er utviklet forvaltningspolitikk for hvordan staten skal forholde seg til samordningsoppgaver (meta-governance) (jf St.meld nr 10 2008- 2009). Selv om det via regjeringen, statsministerens kontor og finansdepartementet foregår samordning, så veier de vertikale styrings- og kontrollhensynene tyngst. Ifølge statsviterne henger dette sammen med statsrådens sterke posisjon i det norske systemet og fokuset på statsrådens konstitusjonelle og parlamentariske

ansvar, i motsetning til for eksempel Sverige hvor statsråden bare unntaksvis fatter egne selvstendige beslutninger (Bouckart et.al 2010).

Fylkesmannen har betydelige samordningsoppgaver vis a vis kommunene. De skal samordne de statlige styringssignalene til kommunene, og sørge for at den fylkeskommunale ressursbruken trekker i samme retning. Graden av detaljstyring varierer her mellom ulike departementer, men DIFI (2012:9) understreker i sin analyse av fylkesmannsembetet at fokuset i stor grad synes å følge departementsgrensene, og har en sterk vertikal orientering, noe som i neste omgang for konsekvenser for styringen av kommunene.

Det er forskjeller i hvordan de ulike departementene fordeler oppgaver innad, mellom seg og direktoratene, og deres relasjon til det regionale og lokale nivået. Departementene har videre ulik størrelse og har ulike relasjoner til tjenesteytingsnivået. De følgende betraktningene er særlig knyttet til ungdomssatsingen, og kan ikke brukes som en generell karakteristikk. Helsedepartementet og Arbeidsdepartementet ser ut til å delegere mye av den administrative iverksettingen av politikken til direktoratsnivå. Dette synes ikke på samme måte å være tilfelle for eksempel i Kunnskapsdepartementet, som på flere områder (blant annet Ny GIV) har ønsket seg en sterk hånd på rattet i forhold til det som er definert som satsinger av stor politisk interesse. Dette gjør at ansvar, roller og makt er fordelt ulikt mellom de ulike departementsområdene.

Helse-, Arbeids- og Kunnskapsdepartementet er store departement, med betydelige ressurser knyttet til ungdomssatsingen; mer enn for eksempel BLD eller Justis- og beredskapsdepartementet eller KRD (Husbanken). Dette innebærer at det antakeligvis vil kunne være forskjeller mellom aktørene i hvilken grad det oppleves som nødvendig å samarbeide med andre om å løse ulike oppgaver knyttet til egen sektor.

Relasjonen til regional stat og lokale politiske styringsnivå varierer også. AD har en ubrutt instruksjonslinje (for de statlige ansatte) ned på kommunenivå, og også en sterk representasjon på fylkesnivå gjennom fylkesdirektørene. BLD har representasjon på regionalt nivå gjennom det statlige familie- og barnevernet, tilsvarende for Helsedepartementet gjennom de regionale helseforetakene og spesialisthelsetjenesten. Mye av tjenesteytingen skjer imidlertid på kommunalt nivå, og her vil de i stor grad være avhengig av å ta i bruk indirekte eller pedagogiske virkemidler, for eksempel i forhold til styring av oppfølgingstjenesten. Tilsvarende vil gjelde for Kunnskapsdepartementets område hvor barne- og ungdomsskolene er et kommunalt ansvar, mens ansvaret for videregående skole er fylkeskommunalt. Dette innebærer at mulighetene til instruksjon knyttet til prioriteringer og ressursbruk knyttet til samarbeid vil variere mellom departementsområdene.

Erfaringen med å styre via kommunene varierer imidlertid mye. NAV har statlig representasjon på lokalt nivå, noe som ikke gjør samhandlingen med kommunen like nødvendig på alle områder, selv om det ikke gjelder NAV sosiale tjenester som er organisert som et partnerskap. For NAV sitt vedkommende må relasjonen til kommunen beskrives som «ny», selv om stat og kommune nå har inngått et partnerskap lokalt, og Arbeids- og velferdsdirektoratet etter hvert har overtatt sosiale tjenester og tilhørende kompetanse fra Helsedepartementet. I flere av de store kommunene med bydelsorganisering vil det være mange politiske og administrative nivå i kommunene som de skal forholde seg til, og det kan være vanskelig å finne ut hvem som er motparten i kommunen og visa versa.

I de første årene av NAV-reformen var samarbeidet utfordrende, noe som blant annet kan knyttes til at fortroligheten med indirekte styring var liten i NAV. Helsedepartementet/direktoratet har gjennom betydelige satsinger knyttet til blant annet forebygging, rehabilitering og opptrappingsplanen for psykisk helse, over lang tid utviklet sin kompetanse på indirekte styring i sin relasjon til kommunene. BLD forsøkte gjennom den statlige fagteamorganiseringen å etablere en ny relasjon til kommunene

som var svært innovativ, men som de nå har gått tilbake på pga utfordringer knyttet til rolle- og ansvarsdelingen mellom stat og kommune når det gjelder tiltaksplasseringer.

Samtlige departementssektorer har til dels betydelige statlige tilskuddsmidler som kommunene kan søke på i forhold til å utvikle egne tjenester knyttet til ulike former for sektorielle eller nasjonale satsinger. Som oftest plasseres ansvaret for tilskuddsforvaltningen i direktoratet, men det skjer også at departementet tar slike oppgaver. Dette betyr at måten man forsøker å styre kommunene på antakeligvis vil variere fra sektor til sektor, og at også tiltaksutviklingen vis av vis kommunene til dels skjer innenfor den enkelte sektor, selv om sektorvise satsinger for eksempel på «helhetlige tjenester» også kan ha konsekvenser for kommunale fagfolk og profesjoner som den enkelte sektor ikke har «ansvar» for.

Ansvars- og rolledelingen mellom lokalt, regionalt og statlig nivå vil også variere mellom sektorene. Dette vil ha stor betydning for prioriteringer og ressursbruk, og samarbeidsproblemer vil derfor gjerne sirkle rundt slike problemstillinger. I tillegg vil HOD og BLD ha en fylkesovergripende regional organisering, mens AD og KD i større grad vil følge fylkes- og kommunegrenser, selv om det innenfor AD også er eksempler på etablering av fylkesovergripende enheter. Dette kan skape en uoversiktlig formell organisering. Sistnevnte problemstilling er også viktig fordi samarbeidsproblemer på lokalt nivå, og samarbeidsproblemer mellom lokalt og statlig nivå i stor grad vil handle om fordelingen av ansvar og oppgaver mellom nivåene; d v s når slutter den ene nivåets ansvar og når begynner den andre.

Oppsummert betyr dette at den hierarkiske sektorstyringen står sterkt, fokuset er på ansvar og kontroll gjennom linja, og det er betydelig oppmerksomhet rundt det å sørge for eksempel for at fylkesmannen prioriterer sektorhensyn, og ikke tar seg for store friheter i forhold til å prioritere annerledes enn det overordnede har gjort. Situasjonen er videre svært kompleks ved at den interne organiseringen og ansvarsdelingen i departementene, mellom departement og direktorat, og mellom sentralforvaltning regionalt og lokalt er ulik, og knyttet til ulik formell organisering og tradisjoner. Mens Arbeids- og velferdsdirektoratet kan bestemme karakteren av og omfanget på samarbeidet i forhold til NAVs fylkes- og lokalkontorer, er dette ikke tilfelle for de andre. Det vil også være ulike profesjoner og fagfolk, med ulik grad av beskyttelse, man forholder seg til innenfor de ulike sektorene og som man skal påvirke lokalt.

Situasjonen kompliseres ytterligere ved at det som foregår innenfor disse offentlige sektorene ikke utgjør mål i seg selv, men er virkemidler for å nå mål utenfor forvaltningen. Ikke minst handler dette om å gjøre folk selvhjulpne og selvstendige, noe som gjerne operasjonaliseres som å handle om en arbeidstilknytning, noe som innebærer at forvaltningen ikke bare skal lykkes med å koordinere seg selv, men også skal koordinere seg for å nå mål i et system utenfor dem selv, nemlig arbeidslivet, med et sterkt fokus på produktivitet og lønnsomhet.

Samlet sett indikerer dette betydelige utfordringer knyttet til å få til horisontal og vertikal integrasjon i forvaltningen. Den store kompleksiteten og de formelle og praktiske ulikhetene gjør det sannsynlig at det vil være store utfordringer knyttet til å få til samordning på tvers. Det er i denne sammenhengen satsingen på samarbeid om tverrgående oppgaver knyttet til utsatt ungdom må sees.

8.4 Oppgaver og organisering.

Barne- likestillings – og inkluderingsdepartementet (BLD)

BLDs arbeid med barn og unge er i hovedsak organisert under barne- og ungdomsavdelingen. Avdelingen har ansvaret for etatstyringen av Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Bufetat. BLD har ansvar for samordning av barne- og ungdomspolitikken. Bufetat som består av 5 regioner. Etaten skal bistå barnevernet i kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet, bistå i

fosterhjemsrekruttering samt opplæring og veiledning, og skal også etablere drift av statlige barnevernsinstitusjoner, samt godkjenne private og kommunale institusjoner som brukes etter barnevernloven.

BLD har et bredt ansvarsområde. Departementet har blant annet sektoransvaret for barnevernet. BLD jobber med barn og ungdom på to hovedfelt. Med gråsoner, utsatt ungdom og marginalisering, og gjennom sektoransvar for barnevernet. Departementet har også ansvarsoppgaver rettet mot andre grupper barn og ungdom, deriblant arbeid for å motvirke marginalisering, bidra til utjevning av levekårsforskjeller og fremme barn og ungdoms deltakelse og innflytelse. I tillegg har de et sektorovergripende pådriver- og samordningsansvar på barne- og ungdomsområdet av den generelle barne- og ungdomspolitikken, og skal slik sett se på kommunikasjonen på tvers av sektorer og fag, mens hovedtyngden av virkemidler ligger i andre departement. BLD har også et overvåkningsansvar for implementering av Barnekonvensjonen.

Barne- ungdoms- og familiedirektoratet har tradisjonelt vært etatsstyrer for familie- og barnevernet. Etter hvert har direktoratet fått ansvar for å utvikle en mer generell samfunnsrolle på feltet. Direktoratet har også fått større ansvar for relasjonen mot kommunene. Ansvaret er blant annet plassert i Seksjon for sosial inkludering, som inngår i Avdeling for rettferd og inkludering. Avdelingen ble opprettet i 2011. Målet med opprettelsen av avdelingen var å få til mer samarbeid på tvers av etablerte avdelingsskiller slik at de var bedre rustet til å påta seg oppgaver i forhold sitt ansvar for funksjonshemmede, kjønn, likestilling og diskriminering. Bufdir skal bli «direktoratet for oppvekst i vid forstand», det skal drives med utviklingsarbeid, forskning og utvikling og fremstå som en synlig aktør. I stor grad beskrives oppgaven som å være premissleverandør (uten instruksjonsrett), for andre enten det gjelder det kommunale nivået eller andre forvaltningssektorer.

Kunnskapsdepartement/Utdanningsdirektorat.

Arbeid med politikkutforming for ungdom som er utenfor opplæring og arbeid er forankret i departementets Opplæringsavdeling. Avdelingen har ansvar for grunnopplæringen fra første klasse til og med videregående opplæring, og har etatssyringsansvar for Utdanningsdirektoratet. Avdelingen har blant annet ansvar for pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), læringsmiljø, den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten (OT), mobbing med mer. Departementet har ansvar for politikk og politikkutformingen knyttet til grunnopplæringen, mens direktoratet har ansvaret for implementering ut i sektor. Direktoratet forvalter også en rekke tiltak, tilskudd og satsinger knyttet til leksehjelp; økt satsing på fysisk aktivitet, skolefritidsordninger, tilskudd til minoriteter, og barn og unge i asylmottak eller omsorgssentra mv. I tillegg skal det statlige pedagogiske støttesystemet STATPED gi tjenester på individ- og systemnivå i forhold til kommuner og fylkeskommuner. Statped er en nasjonal etat underlagt Utdanningsdirektoratet. Etaten er inndelt i fire regioner og ledes av en direktør.

Kommunene er skoleeier for den offentlige grunnskolen, fylkeskommunen for den videregående opplæringen. Viktige virkemidler knyttet til elevene er tilpasset opplæring, spesialundervisning, Pedagogisk psykologisk tjeneste, rådgivning som alle kommuner og fylkeskommuner er forpliktet til å ha etter lov. I tillegg skal den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten følge opp ungdom som har avsluttet grunnskolen men ikke søker til, ikke begynner eller som slutter i videregående opplæring frem til og med det året de fyller 21 år. OT har også en forskriftsfestet oppgave med å sikre samarbeid på tvers av sektorer og mellom forvaltningsnivåer (kommunale, fylkeskommunale og statlige instanser) med ansvar på området, i samarbeid med blant annet NAV og skolens rådgivere.

Det er mange områder i departement og direktorat som griper inn i ungdomsarbeidet, og det er behov for å se prosjekt og linje i sammenheng. Arbeidet knyttet til utsatt ungdom og minoritetsungdom er knyttet til det løpende arbeidet med læreplaner, læringsmiljø, spesialundervisning med mer.

I tillegg til prosjektene i Ny GIV, arbeides det med andre aktiviteter og tiltak i Kunnskapsdepartementet som skal bidra til å øke gjennomføringen. Eksempler på slike tiltak er arbeid med ny samfunnskontrakt for læreplasser, etterutdanning i fag- og yrkesopplæring, arbeidslivsfag og forsøk med ulike opplæringsmodeller som praksisbrev.

Arbeidsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet.

NAV omfatter både den statlige Arbeids- og velferdsetaten og de delene av kommunes sosiale tjenester som skal inngå i de felles lokale NAV-kontorene. Tidligere lå sosiale tjenester under helsedirektoratet. Med NAV-reformen ble de overført til Arbeids- og velferdsdirektoratet, først som en egen seksjon for sosiale tjenester, nå (2013) integrert i oppfølgingsavdelingen. Det innebærer en sammenhengende styringslinje fra departement til kommunene, og etaten har også et statlig fylkesnivå.

Arbeidet med ungdom er i Arbeids- og velferdsdirektoratet knyttet til tjenesteavdelingen i direktoratet, nærmere bestemt til oppfølgings-, tiltaks- og analyseseksjonen. Oppfølgingsseksjonen har ansvaret for koblingen til kommunene via fylkesmennene knyttet til sosiale tjenester, tiltaksseksjonen for tiltakene til gruppa, og det er tett samarbeid mellom seksjonene. Disse koordineres internt for å sikre felles utforming av styringssignaler både i mål- og disponeringsbrevene til egen etat og embetsbrevene til fylkesmannen. Det er også et tett samarbeid mellom seksjonene i forhold til opplæringsaktivitet mot fylkeskontorene og mot lokalkontorene knyttet til oppfølgingsinnsatsen ovenfor ungdomsgruppa. Det har vært et mål å koordinere styringssignalene til NAV-fylket og fylkesmennene.

Sammen med oppfølgingstjenesten har NAV ansvar for å følge opp ungdom som avslutter skolegang uten fullført eksamen (rådgivningsansvar, jobb-eller tiltaksformidling, kombinasjoner av opplæring og tiltak). De har også ansvar for å følge opp ungdom med dårlig økonomi, rusrelaterte problemer etc. Ungdom under 20 år har garanti om bistand fra NAV og OT (ungdomsgarantien), ungdom 20-24 år som har vært ledige over 3 måneder skal få tilbud om avklaring og oppfølging. Etaten kan gi arbeidsrettet bistand, opplysning, råd og veiledning, økonomisk stønad, og forvalter også kvalifiseringsprogrammene og boligsosiale tiltak, samt økonomisk rådgiving og gjeldsrådgivning.

Det er inngått samarbeidsavtale mellom KS og AID i 2007 om samarbeid om overlappende målgrupper for utdannings- og arbeidsmarkedsmyndighetene. Denne sentrale avtalen gir grunnlag for fylkesavtaler om samarbeid på tvers av NAV fylke, fylkeskommunene og kommunene, med delavtaler på ulike samarbeidsområder. På det fylkeskommunale nivået er etablering av samarbeid rundt Oppfølgingstjenesten og etablering/drift av karrieresentra sentralt (jf ny utviklingsavtale, spesielt pkt 2.6 i avtalen, (http://www.regjeringen.no /pages/38009340/Utviklingsavtale_Arbeidsdepartementet _KS.pdf).

Stat og kommune i NAV

En informant hevder at NAV reformen har resultert i et tettere samarbeid mellom stat og kommuner knyttet til gruppa på de lokale kontorene. Mens avstanden mellom stat og kommune innledningsvis var stor i direktoratet er den nå blitt mindre etter at seksjon for sosiale tjenester ble integrert i oppfølgingsavdelingen. På mange av de større kontorene har de egne ungdomsteam. Styrken ved dette samarbeidet oppgis å være tettere samordning og en større grad av målretting av styringssignaler mot lokalt nivå (fylker/lokalkontorer). Samordnede styringssignaler gir bedre grunnlag for effektiv samhandling, hevdes det, en samhandling som videreutvikles gjennom lokale samarbeidsavtaler. Likevel kan avstanden fremdeles være så stor at en informant snakker om et «statlig» og et «kommunalt» NAV, og at det kan innebære manglende kunnskap om og/eller at statlig side ikke alltid gir «informasjon om de satsingene mot målgruppa som finnes inne i de kommunale sosiale tjenestene».

Fra kommunal side i NAV understrekes Arbeids- og velferdsdirektoratets blant annet på «utsatt ungdom» som AFI evaluerer, satsingen på Nordlandsprosjektet eller «ungdom i svevet» som er et samarbeidsprosjekt på tvers av flere direktorater, som eksempler på at direktoratet har erfaring med kommunal sektor. Tilsvarende gjelder for andre større tverrgående prosjekter slik som «talenter for framtida» i Telemark og «Sjumilssteget» i Troms. Videre nevnes også handlingsplan for arbeid og psykisk helse (2013-2016) fra AD og HOD. Den kommunale NAV-siden er også en part i Ny GIV Oppfølgingsprosjektet og har etablert forsøk med NAV-veileder i videregående skole. Som vi skal se gjelder dette også det koordinerte embetsoppdraget. Dette kommer vi tilbake til.

Justis- og beredskapsdepartementet.

JD jobber med utsatt ungdom gjennom tre avdelinger; de jobber forebyggende gjennom politiavdelingen, med straffedømte gjennom kriminalomsorgsavdelingen, og i tillegg kommer konfliktrådsarbeidet som ligger i sivilavdelingen. Både kriminalomsorgsdirektoratet, politidirektoratet og sekretariat for konfliktrådene ligger i linja under departementet, og spiller roller i forhold til ungdomssatsingen.

Politiavdelingen driver forebyggingsarbeid blant annet gjennom bekymringssamtalen, gjennom arbeidet i forbindelse med påtaleunnlatelser, og gjennom konfliktrådsarbeid. Politiet er også pålagt omfattende samarbeidsoppgaver, ikke minst knyttet til skole og sosialmyndigheter. Kriminalomsorgen jobber blant annet med å øke bruken av straffegjennomføringsformer i samfunnet for ungdom under 18 år for å forhindre fengsling. Et viktig virkemiddel er «personundersøkelsen», straffegjennomføring med elektronisk kontroll og samfunnsstraff. Kriminalomsorgen arbeider også for å bedre forholdene for innsattes barn når en forelder er under straffegjennomføring. Det er også utviklet nye reaksjonsformer for unge lovbrytere, som blant annet ungdomsstraff, oppfølgingsteam/oppfølgingsavtaler. Sistnevnte arbeidsform skal bidra til «reelt samarbeid mellom ulike instanser og mobilisere ungdommens eget nettverk». Oppfølgingsteamene er lagt under sivilavdelingen i departementet. Det er utstrakt samarbeid mellom disse avdelingene knyttet til barn og unge blant annet relatert til oppfølgingsarbeidet med en ny lov som skal bidra til en helhetlig oppfølging av barn og unge som har begått alvorlige eller gjentatte kriminelle handlinger. Loven skal medvirke til økt bruk av alternative reaksjoner og former for straffegjennomføring for unge under 18 år og bedre forholdene for barn som er under straffegjennomføring.

Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) og Helsedirektoratet

Ansvaret for ungdom i HOD ligger primært i kommunehelsetjenesteavdelingen og i spesialisthelsetjenesteavdelingen. I Helsedirektoratet vil arbeidet primært være delt mellom Spesialisthelsetjenestedivisjonen og divisjon for Primærhelsetjenester. Ikke minst er avdelingene for henholdsvis Psykisk helsevern og rus og Psykisk helse og rus sentrale.

Direktoratets arbeid er blant annet knyttet til Strategiplanen for barn og unges psykisk helse. Det er en intern arbeidsgruppe med deltakelse fra de ulike avdelingene som har aksjer i arbeidet i forhold til ungdom. Gruppen har jevnlige møter.

Helsesektorens ansvar for folkehelsen er fordelt mellom primærhelsetjenesten i kommunene og spesialisthelsetjenesten. Spesialisthelsetjenesten er foretaksorganisert (regionale og lokale helseforetak). Primærhelsetjenestene har særlig ansvar for utsatte barn og unge, ikke minst knyttet til psykisk helsearbeid og rusmiddeltiltak. Viktige lokale aktører er helsestasjoner og skolehelsetjeneste, fastlege (og andre yrkesgrupper som hjemmesykepleie, helsesøster, jordmor, fysio- og ergoterapeut samt psykiatrisk sykepleier). I mange kommuner er det også kommet psykologer. I tillegg kommer den offentlige tannhelsetjenesten. I spesialisthelsetjenesten har man blant annet Psykisk helsevern for barn og unge (BUP) og for unge voksne (gjennom DPS – Distriktspsykiatriske sentra)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og Husbanken

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har ansvaret blant annet for spørsmål som gjelder bolig og bygningspolitikk, og spørsmål knyttet til lokalforvaltningen. Avdelingen består av 11 avdelinger, og hvor Bolig- og bygningsavdelingen (og Kommunalavdelingen) er særlig relevant i denne sammenheng.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet er et samordningsdepartement og skal bidra til at de ulike departementenes sektorstyring til sammen skal være samordnet, helhetlig og konsistent. Departementet arbeider for at de grunnleggende prinsippene for styring av kommunesektoren blir fulgt i fagdepartementenes forberedelse av saker med konsekvenser for kommuner og fylkeskommuner. Til grunn for styringen av (fylkes)kommunene ligger de skal ha rammebetingelser som setter dem i stand til å løse sine oppgaver. Statens styring av kommunesektoren må balanseres mellom nasjonale hensyn og hensynet til det kommunale selvstyret. Kommunene og fylkeskommunene skal ha rom for å prioritere og å tilpasse tjenester i tråd med lokale forhold og behov.

Målet for boligpolitikken er at alle skal bo trygt og godt. I Norge er det kommunene som har hovedansvaret for å skaffe bolig til vanskeligstilte på boligmarkedet. Det statlige ansvaret søkes til rettelagt gjennom å gi kommunene gode nok forutsetninger for å ivareta sitt ansvar lokalt. Husbanken er statens sentrale organ for gjennomføring av politikken. Husbanken er sammensatt av seks regionkontor og tre sentrale kontor. De sentrale kontorene er plassert i Drammen, mens regionkontorene har kontor i Hammerfest, Bodø, Trondheim, Bergen, Oslo, Arendal og Drammen.

Husbanken har totalt om lag 340 ansatte. Banken ble opprettet i 1946 for å bygge opp igjen landet etter krigen (boligforsyning). I dag omtaler den seg som en velferdsetat.

Et hovedmål er at Husbanken skal bidra til et velfungerende boligmarked ved å utvikle og formidle kunnskap om boligsektoren, og ved å finansiere boliger. Et annet viktig mål er å oppnå økt bosetting av vanskeligstilte på boligmarkedet, og dermed sikre gode oppvekstsvilkår for barn og unge, trygg alderdom, forebygging av bostedsløshet, rusomsorg, kriminalitetsforebygging, integrering og inkludering i samfunnet. Husbanken skal samarbeide med kommunene, statlige velferdsaktører og organisasjoner for å bosette vanskeligstilte. Regionkontorene ivaretar den direkte kontakten med kommunene.

I 2013 utarbeidet Husbanken en eksempelsamling på gode boligtiltak for unge. Formålet er erfaringsdeling slik at de gode eksemplene kan formidles ut til kommunene. Husbanken samarbeider med andre statlige velferdsaktører, og har bl.a. deltatt i Helsedirektoratets arbeid med Strategiplanen for barn og unges psykisk helse, i Kriminalomsorgens prosjekt «Ung Ut» som har unge varetektsinnsatte som målgruppe, og med Bufdir om «Oppslagsverk for utsatte unge». Et viktig arbeid framover blir koordineringsoppgaven knyttet til oppfølgingen av regjeringens nye, nasjonale strategi for boligsosialt arbeid, med bredt sektorovergripende samarbeid. Strategien lanseres i 2014.

Husbanken har økonomiske virkemidler som bostøtte, tilskudd til etablering, startlån, tilskudd og lån til utleieboliger, og boligsosialt kompetansetilskudd. Siden 2009 har Husbanken inngått langsiktige og forpliktende samarbeid med kommuner med store, boligsosiale utfordringer,

Finans Norge, Arbeids- og Velferdsdirektoratet og Husbanken har utviklet en digital læringssimulator i økonomi for ungdom (Sjef i eget liv). Simulatoren er Husbankens bidrag til Kunnskapsdepartementets prosjekt Ny GIV. Simulatoren kan brukes på ungdomstrinnet og i videregående opplæring, samt i tiltak for ungdom som står utenfor skole og arbeid. Målet er at ungdom skal få økt selvinnsikt, bli kjent med egne ressurser og få kompetanse om egen økonomi gjennom simulering av privatøkonomiske valg.

8.5 Organisering for samordning

Innenfor hver av sektorene finnes det mer eller mindre omfattende satsinger knyttet til ungdom. BLD utgir årlig publikasjonen «Satsing på barn og ungdom» som gir oversikt over relevante tiltak i statsbudsjettet. Bufdir har også, i samarbeid med 5 andre instanser utgitt et «oppslagsverk» for «hvordan vi kan hjelpe ungdom som står i fare for å falle utenfor skole og arbeidsliv».[13]

Oversiktene over inneholder ingen gjennomgang av organisering og samarbeidet i sentralforvaltningen, eller en gjennomgang av hvordan de ulike sektorene jobber sammen sentralt for å sikre samordning lokalt. Det skal vi forsøke å si noe mer om her.

At arbeidet knyttet til ungdomsgruppen er overlappende er ikke uten videre en ulempe, hevdes det. Det kan innebære at «flere engasjerer seg i problematikken både på sentralt og lokalt nivå», og at «kommuner som er flinke kan klare å hente ut midler fra flere hold og dermed få bra trykk lokalt», som en informant utrykker det. Ulempen er at det kan være vanskelig å samordne satsingene. «De ulike satsingene har ulike tyngdepunkt, selv om det er samme gruppe det snakkes om», heter det fra en annen.

Koordinerings- og samordningsorganer

Det skjer samordning innenfor, så vel som mellom ulike sektorer knyttet til satsingen vis av vis barn og unge.

Barne- og ungdomssatsingen har ikke hatt noe statssekretær eller statsrådsutvalg, men foregår primært på forvaltningsnivå. BLD har et sektorovergripende pådriver- og samordningsansvar på barne- og ungdomsområdet, så koordineringsoppgaven ligger i deres mandat. Dette ansvaret ivaretas blant annet gjennom en samordningsgruppe, som ble nedsatt for flere år siden, og som primært er en møteplass for departementene ut fra BLDs koordinerende ansvar, men hvor direktoratene også blir invitert.

I tillegg finnes en rekke arbeidsgrupper på tvers av departementene knyttet til forskjellige temaer. Disse etableres etter behov og er ikke knyttet til en spesiell struktur. Det varierer hvem som tar initiativ til og koordinerer disse arbeidsgrupper.

For to år siden ble det nedsatt en gruppe for faglig operasjonelt samarbeid mellom direktoratene som en toårig prøveordning. Gruppa ble etablert halvveis ute i 2012, og besluttet nedlagt høsten 2013. Bufdir hadde sekretariatsfunksjonen. De prioriterte oppgavene i gruppas fungeringstid har vært å avdekke og koordinere felles satsinger rundt utviklingsarbeid, pågående prosjekter og forskning. I tillegg har gruppa skullet gi innspill til felles omtale av aktuelle satsingsområder i budsjettproposisjon (prp 1 S) og tildelingsbrev. Når det gjaldt tildelingsbrevene handlet samarbeidet særlig om å sikre i forkant at de ikke er motstridende eller overlappende. Gruppa var forankret i det såkalte «direktørnettverket» for direktoratene, og skulle i henhold til mandat rapportere til det. Gruppa besto av personer på rådgivernivå, 2 stk. fra hvert direktorat. Gruppa tok ikke kontakt med andre direktoraters departementer, det skjedde gjennom linja. Arbeidet knyttet til «oppslagsverket» om hvordan man kan hjelpe barn og unge som står i fare for å falle utenfor skole og arbeidsliv, et initiativ som kommer fra BLD, ble utført av en egen arbeidsgruppe i direktoratet.

Det er flere som mener at den førstnevnte gruppa forankret i BLD i større grad fungerer som et informasjonsorgan enn som et koordineringsorgan, men i større grad er et forum for gjensidig informasjon og oppdatering, at gruppa ikke alltid er fulltallig, og at det ofte møter personer på rådgivernivå der, uten de nødvendige fullmakter. Noen hevder at dette skyldes at de andre aktørene

[13] http://www.bufetat.no/nyheter/Oppslagsverk-for-deg-som-jobber-med-tiltak-og-tjenester-for-ungdom/

ikke tar BLDs pådriver og samordningsansvar på alvor. Dette kan ifølge en informant henge sammen med hovedtyngden av andre virkemidler ligger i andre departement med store egne ambisjoner og ressurser. Da kan det oppleves som en omvei å gå via koordineringsorganet. Samtidig understrekes det at informasjonsutvekslingen bidra til å forsterke arbeidet rundt barn- og unge, både bilateralt eller mellom flere direktorat og departement.

Det var også utfordringer i direktoratenes samordningsgruppe. Det gikk spesielt på å få gjennomslag for og synliggjøre gruppas arbeid. Slike prosesser vil alltid ta litt tid, men gruppa så selv, ifølge en av våre informanter, «at de nok burde hatt mer fokus på å fortløpende orientere direktørnettverket om pågående prosesser og arbeid i gruppa». Det positive var at «de som deltok i gruppa» ble godt kjent med hverandre og fikk god oversikt over de andre direktoratenes oppgaver og ansvar, og sånn sett var en ressurs for deltakerne».

Arbeids- og velferdsdirektoratet har også tatt initiativ til et forprosjekt for å samarbeide tjeneste-apparatet for å få ungdom inni arbeid og utdanning. DIFI har satt i gang et kartleggingsprosjekt om sektorsamarbeid, uten at vi (AFI) er klar over om denne satsing er forankret i møtestrukturene nevnt over.

Andre satsinger.

Regjeringen har som et pilotprosjekt etablert en særskilt ungdomsenhet for lovbrytere mellom 15 og 18 år, der Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har ansvaret. Våren 2012 ble det opprettet et tverretatlig team tilknyttet enheten i Bergen. I en toårig prøveperiode bidrar BLD med en stilling inn i dette teamet. I tillegg bidrar HOD og KD i arbeidet. Teamet skal påse en flerfaglig tilnærming til barnas behov, og sikre at relevante forvaltningsmyndigheter følger opp den innsatte både under og etter straffegjennomføring. Teamet skal også bidra til en styrket oppfølging av barn som gjennomfører straff eller varetekt i ordinære fengsel.

En tverrdepartemental styringsgruppe bestående av ekspedisjonssjefer fra JD, BLD, HOD og KD samt en koordineringsgruppe bestående av saksbehandlere fra departementene har arbeidet tett sammen for å få på plass tiltaket. Ungdomsenheten og det tverretatlige teamet er under evaluering.

Samarbeidet med andre er basert på det en av informantene kaller «normalitetsprinsippet» og en «importmodell»: Ansvaret for straffegjennomføringen ligger på kriminalomsorgen, som så ut fra normalitetsprinsippet, importerer tjenester fra andre sektorers ansvarsområder, ikke minst Kunnskapsdepartementet og Helsedepartementet. Samarbeidet med Arbeids- og velferdsdirektoratet har vært mer perifert og savnet, noe som kan henge sammen med at de at de «selv kan ha forsømt seg når det gjelder å invitere dem». Barnevern er imidlertid i liten grad en «importert tjeneste», noe som henger sammen med at svært få barn er fengslet, det kan kanskje dreie seg om 5-10 innsatte til sammen. Barnevernet er likevel en viktig aktør for disse barna, hevdes det.

Ny GIV – et eksempel på samarbeid på tvers.

Kort historikk

Arbeidsmarkeds- og utdanningsmyndighetene har siden midten av nittitallet samarbeidet om kompetansepolitikk. Etter Reform-94, som blant annet medførte etableringen av den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten (OT) har deler av samarbeidet vært knyttet til ungdom utenfor opplæring. Samarbeidet har vært mest konsentrert om samarbeidsavtaler som slår fast hvem som har ansvar når osv, mer enn om innholdselementene i tiltakene som tilbys målgruppen.

Ny GIV er et treårig prosjekt som har som mål å få flere ungdommer til å fullføre og bestå videregående opplæring. Et viktig grep for å lykkes med dette var å etablere et varig samarbeid mellom stat, fylkeskommuner og kommuner («partnerskap»). Ny GIV ble lansert høsten 2010 og prosjektet pågår ut 2013.

Det er iverksatt både nasjonale og lokale tiltak som intensivopplæring, tett oppfølging, sommeraktiviteter, yrkesretting av fellesfag og utvikling av statistikkgrunnlag som alle har som mål å sikre at flere fullfører og består videregående opplæring. Ny GIV består av tre prosjekter: 1. Gjennomføringsbarometeret – felles mål for bedre gjennomføring i videregående opplæring og felles data- og statistikkgrunnlag for å vurdere måloppnåelsen. 2. Oppfølgingsprosjektet – styrket samarbeid mellom fylkeskommunen og NAV om ungdom som er utenfor utdanning og arbeidsliv, og 3. Overgangsprosjektet – systematisk samarbeid mellom kommune og fylkeskommune om tett oppfølging av svakt presterende elever som risikerer å ikke mestre videregående opplæring.

Ny GIV er et partnerskap mellom statlige instanser, fylkeskommuner og kommuner for at flere elever skal gjennomføre videregående opplæring. Ungdom utenfor skole og arbeidsliv skal returnerer til videregående opplæring eller kvalifiseres til ordinært arbeid. På departementsnivå samarbeider Kunnskapsdepartementet, Arbeidsdepartementet og Barne- likestillings og inkluderingsdepartementet. På direktoratsnivå samarbeider, Utdanningsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet.

I Ny Giv har det vært regelmessige partnerskapsmøter hvor alle aktørene møter; departementene med tilhørende direktorater, representanter for fylkesråd og fylkesmann, og tre fylkesopplæringssjefer som deltar som representanter for kontaktutvalget for fylkesopplæringssjefene. Partnerskapsmøtene ledes av ekspedisjonssjefen i Opplæringsavdelingen i Kunnskapsdepartementet. Statsråden har hatt egne «Tett på» konferanser med alle landets fylkesordførere i prosjektperioden. Videre har det vært en bredt sammensatt referansegruppe ledet av statssekretæren i KD hvor ulike statlige og regionale instanser samt interesseorganisasjoner som Elevorganisasjonen med flere har vært med. Ny GIV, Oppfølgingsprosjektet har også hatt en interdepartemental arbeidsgruppe og en ressursgruppe bestående av representanter fra sektorene og de berørte direktorater og departementer.

I 2007 ble det laget en avtale mellom KS, og daværende AID (Arbeids- og inkluderingsdepartementet) om felles innsats knyttet til overlappende grupper, dvs brukere som har behov for samtidig ytelse fra flere myndigheter. Denne opphørte i 2012 og erstattet av en ny utviklingsavtale, hvor betydningen av samhandling mellom stat, fylkeskommune og det kommunale hjelpeapparatet beskrives. Ifølge en informant diskuteres hva som hemmer et samarbeid knyttet til virkemidler mellom virkemidler fra NAV og virkemidler fra utdanningssektoren løpende. «NAV er med som partner», heter det. «Det er veldig viktig og verdifullt, ellers kjører man prosjekter hver for seg, og risikerer å skyve problemer frem eller tilbake mellom partnerne».

Ifølge en informant fra Kunnskapsdepartementet har hovedfokuset i oppfølgingsprosjektet vært å gi ungdommene formell kvalifisering, enten det handler om kompetanseoppnåelse innenfor videregående opplæring eller kurssertifisering gjennom arbeidsrettede tiltak i NAV. For Ny GIV, Oppfølgingsprosjektet har det derfor vært viktig å stimulere fylkene til å iverksette tiltak som primært styrker ungdommens formelle kompetanseplattform på en slik måte at de står faglig sterkere rustet ved retur til videregående opplæring eller i en konkurranse om ordinære arbeidskontrakter.

Det primære målet er retur til og gjennomføring av videregående opplæring, herunder planlagt grunnkompetanse eller opplæring mot fulle kompetansemål. Det sekundære målet er ordinært arbeid. Perspektivet på kompetanse som et avgjørende virkemiddel innebar at forskriftene for oppfølgingstjenesten ble endret med virkning fra 1.februar 2012. En sentral endring er at tiltaket som skal tilbys målgruppen ikke lenger heter «anna sysselsetting» men er endret til «kompetansefremjande tiltak».

I prosjektmandatet understrekes det likevel at det skal samarbeides med relevante sosialfaglige instanser/aktører, for å støtte opp under ungdommens tiltaksgjennomføring. Ansvaret for denne type tiltak ligger gjerne organisert under ulike sosialfaglige enheter i kommunene, eksempelvis de med

ansvar for oppvekst- og levekårsforhold i kommunen, herunder også sosiale tjenester. Ifølge informanten gjøres det «svært mye godt sosialfaglig oppfølgingsarbeid rettet mot målgruppen i kommuner og fylker, og som kan gi tiltaksmottageren det nødvendige push for å komme seg videre i en vanskelig livssituasjon». Et fellestrekk for denne type ungdomstiltak er imidlertid at de er innrettet for å motivere og sysselsette ungdom for en periode mens de er utenfor opplæring og arbeid, jf. ordningen ungdomstiltak, men at de verken er koblet til eller rettet mot noen form for formaliserte kvalifikasjonsmål.

Slik sett er et av de sentrale grepene i Oppfølgingsprosjektet «å finne tiltaksløsninger som bygger på vekselbruk mellom arbeidsrettede tiltak fra NAV og deler av videregående opplæring» (jf ansvarsfordelingen mellom fylkeskommunen og NAV skissert i invitasjonsbrevet av 09.11.2010). Når Helsedirektoratet og den sosialfaglige delen av NAV systemet ble innlemmet i Ny GIV i løpet av 2012/2013 var det som følge av en «planlagt ekspansjon» fra Kunnskapsdepartementets side: «Hovedfokuset på kompetansegivende tiltak og samarbeidet mellom FK og NAV/stat som skulle først være godt etablert i prosjektet før det ble åpnet for utvidelse mot sosial- og helsefaglige tjenester».

Fra 2012 har også Arbeids- og velferdsdirektoratet etablert «forsøk med NAV-veileder i videregående skole» som et samarbeidsprosjekt mellom KD og AD (v/Arbeids- og velferdsdirektoratet) knyttet til Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV. Det er ble budsjettert med 3 millioner kroner på dette forsøket i 2012 og 6,9 mill i 2013. I tillegg har direktoratet avsatt vel en halv stilling på oppfølging av forsøket. Ifølge en informant fra «kommunalt NAV» (altså den delen av arbeids- og velferdsdirektoratet som har direktoratsoppgaver knyttet til kommunene) har de «aldri lykkes i å komme i kontakt med KD tidligere. Derfor representerer dette noe nytt, og kan forstås som uttrykk for «en bestrebelse på å gjøre satsingen på «utsatt ungdom» en integrert del av Ny GIV».

Fra høsten 2013 har Helsedirektoratet endret regelverket i sitt rekrutteringstilskudd for å ansette flere psykologer i kommunene. Ny GIV-samarbeidet skal forsterkes med et større fokus på ungdom med psykiske vansker og behov for bistand for å gjennomføre opplæringen. HOD åpner i ny ordning for rekrutteringstilskudd til kommuner som ansetter psykolog, for at psykologkompetansen også kan brukes inn mot Oppfølgingsprosjektet Ny GIV. Dette for å bistå skolene i oppfølging av elever med psykiske vansker. Målet er å bidra til å redusere frafall i videregående opplæring og øke gjennomføringsgraden blant ungdom med psykiske helseproblemer. Denne utvidelsen av Ny GIV er et tett samarbeid mellom Kunnskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet. Budsjettet for ordningen økes fra 40 til 100 millioner i 2014.

Koordinert embetsoppdrag
Et viktig grep knyttet til sektorsamarbeidet er et koordinert felles samfunnsoppdrag til alle fylkesmannsembetene fra 2013. Her er det uttrykt spesifikke (ikke generelle) og samordnede forventninger fra AD, BLD, HOD og KD knyttet til felles måloppnåelse i forhold til Ny GIV. For NAV innebærer dette at styringssignalene til den statlige delen av NAV er synkronisert med signalene til fylkesmannen (og dermed videre til kommunen). Arbeidet med det felles embetsoppdraget innebærer at samarbeidet har blitt forankret i HOD og Helsedirektoratet. Ny GIV ble «åpnet mot helsesiden», som en informant fra skolesiden sier det. En annen informant hevder at dette innebar at den kommunale delen av Arbeids- og velferdsdirektoratet nå er involvert i oppfølgingsprosjektet.

Departementene har videreført det likelydende embetsoppdraget til fylkesmennene også for 2014. Gjennom involveringen av fylkesmennenes ulike avdelinger, ble både de kommunale sosiale tjenestene i NAV og Helsetjenestene i kommunene mer formelt koblet på. Fylkesmennenes avdelinger (helse, sosial og utdanning) ble inkludert i satsingen ved disse koordinert og likelydende embetsoppdrag gitt fra fire departement, og ved at fylkesmennene ble invitert til nasjonale og regionale prosjektsamlinger.

Samlinger og ressurser

KD har ledet og finansiert nasjonale og regionale samlinger for alle lokale aktører. Det har vært mellom 3-4 nasjonale samlinger pr prosjektår. Arbeids- og velferdsmyndighetene har deltatt i jevnlige møter og samlinger med de fylkeskommunale prosjektlederne i Ny GIV, og kontaktpersonene på fylkeskontorene. Den første i januar 2011. På disse erfaringssamlingene har man diskutert samhandling, gode grep, identifisert og kartlagt barrierer etc. I tillegg har Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet finansiert og gjennomført 4 dagers opplæringssamlinger for om lag 700 ansatte i OT og lokale NAV kontorer som har jobbet med Ny GIV i førstelinjen.

For NAV er dette samarbeidet «videreført» gjennom «partnerskapet» mellom stat/fylkesdirektør og kommunene, og «forsterket» gjennom at man i 2012 i sterkere grad har trukket inn den kommunale delen av NAV med sine tjenester knyttet til rus, psykiatri, bolig og familie i samarbeidet.

Kunnskapsdepartementet har fulltidsansatte prosjektledere for alle de tre Ny GIV prosjektene. Oppfølgingsprosjektet har faste kontaktpersoner i de andre departementene, men da som tilleggsoppgaver og ikke som prosjektfinansiert satsing. NAV har ikke hatt ekstramidler til satsingen. Et viktig premiss var at samhandlingen skulle skje innenfor gjeldende regelverk, organisering og ressursfordeling. Likevel har Arbeids- og velferdsdirektoratet ved fylkesdirektørene (NAV fylke) øremerket dedikerte personer som har deltatt på kompetansesamlinger og prosjektsamlinger i prosjektet. Utskiftningen av personer i har vært liten, noe som tolkes som sterk interesse for satsingen. Fylkeskommunale prosjektledere og NAV kontaktpersoner deltar fast på de nasjonale prosjektledersamlingene.

Positive effekter
Det fremheves en rekke positive effekter av samarbeidet: Man sprer lettere resultatene av evalueringene av ulike tiltak, man driver mer systematisk tiltaks- og metodeutvikling og man deltar i større grad deltar på hverandres samlinger. Man jobber mer sammen på andre områder også; ad hoc, men også strategisk i forhold til et tettere samarbeid i prosesser knyttet til linjestyrte prosesser som prp, st meld og lovarbeid mv. Et resultat av den koordinerte satsingen er også at fylkene i økende grad ser sin øvrige innsats inn som en del av «Ny GIV-paraplyen». Det innebærer at «all fylkesaktivitet mot ungdom er nå en del av prosjektet».

Ny GIV beskrives av flere som et «nybrottsarbeid». Satsingen har skapt gode relasjoner og erfaringer mellom ulike mennesker, og lagt grunnlag for en samhandling rundt en målgruppe som bør kunne overføres til andre målgrupper. Samarbeidet har «gitt oss positive erfaringer som kan ha betydning for styringen generelt fremover, selv om den ikke har det ennå», sier en informant: «Lykkes man med gruppa 16-21 år, så betyr det at samfunnet burde være klar for en tilsvarende satsing for dem mellom 20-30 uten fullført grunnutdanning». Ifølge samme informant er det ikke noen ny «styringsform» som er utviklet men «en samordnet modell for å løse en bestemt oppgave», hevdes det, «en samordning som også bør kunne utnyttes i forhold til andre satsinger».

Betydningen av og forutsetningene for å lykkes
Ny GIV må klare å etablere en «bærekraftig samarbeidsstruktur. Det er katastrofalt å bruke så mye penger uten å lykkes. Og hvis vi går tilbake igjen til den gamle arbeidsformen etter prosjektperioden, har vi ikke gjort jobben vår», hevdes det også. «Viktigere enn de kvantitative resultatene ved Ny GIV, dvs at «de savnete» er funnet, er den kvalitative delen, samarbeidsdelen. Det er den som må fungere hvis samfunnsregnskapet skal gå i pluss».

En sentral forutsetning for en videreføring er den «sentrale samarbeidsavtalen, som ligger til grunn for de lokale avtaler mellom fylkesdirektørene og de videregående skolene, og som nå er fornyet. I den nye avtalen er utviklingsdimensjonene utvidet ved at rus, helse og psykiatri også er trukket inn. Samlet sett skaper dette en ramme for møtearenaer og fellessatsinger, mellom utdanning, NAV og fylkesmannsembetene som kan møte ungdomsgruppa i form av detaljerte samhandlingsplaner».

En informant karakteriserer samarbeidsmodellen som et prosjektpartnerskap, og dermed som mer forpliktende enn et vanlig tiltak eller prosjekt, og som et virkemiddel for å se sektorers virkemidler i sammenheng, for å få til bedre oppfølging av ungdom. Han skiller videre mellom et politisk partnerskap og administrativt partnerskap (henholdsvis statsråden med fylkesordførerne og forvaltningen med FFU - forum for fylkesutdanningssjefene). Partnerskapsbegrepet brukes for øvrig både for å karakterisere horisontal integrasjon i statsforvaltningen, vertikal integrasjon i forvaltningen (mellom direktorat og departement), men også for å karakterisere partnerskapet med fylkeskommunene (og kommunene).

Det er ikke alltid selvsagt at andre aktører involveres i andre sektorers satsinger. For eksempel tok det tid før helsesiden ble invitert inn i satsingen knyttet til Ny GIV, selv om Helsedirektoratet har omfattende satsinger mot kommunene knyttet til å fremme helhetlig arbeid rundt barn og unge, ikke minst på rus og psykisk helsefeltet.

Det har også ifølge en informant vært gjort et arbeid for å få forankret blant annet «Strategiplanen for barns – og unges psykiske helse» i andre fagdirektorater som Udir og Bufdir. Et annet eksempel kan være at Arbeids- og velferdsdirektoratet ikke alltid blir invitert inn i justisdepartementenes satsinger. Dette synes knyttet til en blanding av forglemmelser, manglende kunnskap om relevansen av hva de andre sektorene holder på med, samt at «samarbeidet må starte et sted», og da er det naturlig å starte ut med dem man umiddelbart opplever som mest naturlig å arbeide sammen med.

8.6 Synet på samarbeid og noen utfordringer

Det er ingen som opplever at utfordringen knyttet til manglende samordning er knyttet til inkonsistente politiske styringssignaler. Tvert imot understrekes det at det i stor grad er de samme signalene som sendes ut. Det er også klart uttrykte politiske forventninger om samordning av mål- og disponeringsbrev, og et koordinert embetsoppdrag til fylkesmennene. Det tette tverrsektorielle samarbeidet rundt offentlige utredninger og stortingsmeldinger og lovarbeid som det fortelles om, synes å understreke samme poeng. «Politikken er synkronisert» som en informant uttrykker det. Dette kan bety at samarbeidsutfordringene knyttet til politikkutviklingen i noen grad er løst, og at politikk som utvikles på et område sees i sammenheng med politikken på andre områder. Dette kan henge sammen med at de politiske målsettingene er såpass generelle og overordnede, at eventuelle samarbeidsutfordringene først viser seg når politikken skal operasjonaliseres og iverksettes av de ulike sektordepartementene.

Gjennomgangen viser at det er mange departementer, direktorater og avdelinger involvert i arbeidet rundt barn- og unge, og at arbeidet er organisert på mange ulike måter. Dette skaper stor kompleksitet, og tilser betydelige utfordringer knyttet til å få til sterkere horisontal og vertikal integrasjon av forvaltningen. Flere informanter er inne på at «samordninga må til sist skje lokalt». Utsagnet synes på den ene siden å peke tilbake på det faktum at mye av tjenesteytingen skjer lokalt, og at det er her samordning vis a vis brukeren må skje. Utsagnet kan også tolkes som at man fra sentralt hold ikke alltid vil klare å samordne seg, og at brukeren følgelig er henvist til lokal samordning. Ifølge en informant er det fremdeles «uklare grenseflater på hva som er hver enkelt sektor sitt ansvar». Dette gjelder for eksempel bruk av arbeidspraksis til elever i videregående skole som departementene ikke klarer å bli enige om.

For de fleste av informantene oppleves satsingen knyttet til samarbeid på tvers som et nybrottsarbeid, og som en ny og lovende form for samordning. Fokuset på samarbeid er større og annerledes enn før, hevdes det, og samarbeidet gjør at hierarkiet er bygd ned», og «stengslene er ikke så høye som før», og at det oppstår tette bånd mellom de involverte: «Man blir kjent, det blir lettere å ta kontakt og man kommuniserer veldig uformelt på telefon, og man får samlet sett god oversikt over feltet og et felles engasjement og eierskap til satsingene». I et prosjekt «rigger man til kommunikasjonen på andre måter enn det man er vant til», sier en informant, «det å la byråkratiet skure og gå er det normale gjennom tildelingsbrev og styringssignaler. Men her (i prosjektet mtf) er vi hands on». Ikke minst utløser

prosjekter entusiasme og oppmerksomhet. Samtidig kan dette være utfordrende fordi slik entusiasme gjerne følges av flere oppgaver enn de man allerede her.

Satsingen på samarbeid på tvers synes dermed å bryte med tilvante arbeidsformer. KMD har ansvar for det sektorovergripende samarbeidet mellom departementene. Vi kjenner ikke til om KMD gjør noe annet arbeid knyttet til denne oppgaven, enn å koordinere statens styring av kommunene. BLD er tillagt pådriver- og koordineringsansvar for barn og unge. Ofte er ekspedisjonsnivå og avdelingsdirektør nivå mobilisert i disse satsingene. I praksis kan det imidlertid være en utfordring at det ofte er rådgiverne som møter på møtene, noe som gjør det vanskelig å «få til endringer i praksis … Det må omstendelige prosesser til for at ledernivåene skal møtes og at det skjer noe». Det oppleves også som vanskelig å ta kontakt med et direktorat som ligger under annet departement, eller for et direktorat å ringe til et annet departement. Møtene har gjerne karakter av å være informasjonsutvekslings- mer enn samordningsmøter.

Det kan synes som et paradoks at det departementet med færrest generelle virkemidler mot ungdom, skal ha samordningsansvaret for feltet, og det fremstår ikke som helt klart hva dette ansvaret består i, eller hvordan det er operasjonalisert.

Det har funnets en samordningsgruppe mellom direktoratene som har hatt sekretariat i Bufdir. Gruppa ble aldri ordentlig aktivisert, og ble reaktiv mer enn proaktiv. Gruppa ble nedlagt før jul i 2013. Vårt materiale tyder ikke på noen systematisk samordning av disse initiativene slik at disse målet ennå kan nås. Dette kan ifølge en informant henge sammen med det han kaller «målgruppefokuset» som «helse- og sosialsektoren» har, mens man for eksempel i skolen har en større organisasjon for å «jobbe med alle». «Mens helsesiden- og sosialsiden fokuserer på risikogrupper og lager spesielle satsinger i forhold til utsatte grupper, skjer ikke det på samme måten i skolen. «Utfordringen blir da å lage tiltak som kan omfatte begge grupper», sier en informant.

I tillegg nedsettes det arbeidsgrupper etter behov. Det er blitt vanligere og vanligere med koordinert innsats rundt større satsinger, gjerne md «topp-tung organisering der ulike satsinger forankres i departementsnivå i flere departementer». «Dette øker» ifølge en av informantene sjansene «for å lykkes, og for å få det til». Det virker også som det er økende koordinering gjennom embetsoppdrag og tildelingsbrev.

Samarbeidstenkningen synes å være knyttet til en «inkrementell endringsforståelse», hvor man tar små skritt om gangen, ha et visst ad hoc preg, og være knyttet til enkeltpersoners vilje, innsats og kompetanse (selv om samarbeidet er politisk initiert), og følgelig være skjørt i forhold til omorganiseringer og turnover.

Satsingen er ny, betraktes som lovende, men synes likevel i liten grad å være knyttet til noen utviklet og artikulert styringsform. Den har prosjektkarakter, et visst ad hoc preg, og det er usikkert om og på hvilken måte samarbeidssatsingen vil fortsette. Det finnes heller ingen generell forvaltningspolitikk på en integrert forvaltning eller om indirekte styring (metagovernance) som kunne begrepsfeste og strukturere samarbeidsinnsatsen. En informant hevder at «Ny GIV er den eneste satsingen som er koordinert på ungdomsfeltet/frafallsproblematikken, og at det i tillegg er flere tiltak for bedre samarbeid som overhodet ikke er koordinert med den sektoren en ønsker bedre samarbeid til».

Satsingen synes imidlertid også å ha spin off effekter i form av at det finnes navngitte personer i mange sektorer som kjenner hverandre og som alle på ulike måter jobber med ungdom, og at det er blitt lettere å ta uformell kontakt og etablere et mer løpende uformelt samarbeid, samt i forhold til mer strategisk arbeid (lovarbeid etc).

Det finnes så vidt vi vet, ingen samlet gjennomgang av de enkelte sektorenes strategier, veiledninger, modeller og virkemidler, eller undersøkelser som handler om hvordan de ulike sektorstrategiene på lokalt nivå oppfattes som å være konkurrerende eller å understøtte hverandre. Slik vil for eksempel alle sektorer ha utviklet mer eller mindre ulike forsøk, modeller og anbefalinger for helhetlig samarbeid for «sine» faggrupper, men med implikasjoner også for andre sektorenes og kommunenes fagfolk. I Bufdirs oppslagsverk nevnes satsingene knyttet til SLT-modellen (Skole, sosial, politi) og BLT (Bedre tverrfaglig innsats), henholdsvis forankret i Kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD), og Helsedirektoratet, som modeller for hvordan kommunene kan jobbe bedre rundt barn og unge. Annen og til-svarende modellutvikling har skjedd på en rekke andre sektorer, uten at disse er nevnt eller sammen-lignet med hverandre. Det synes slik sett bare å være en delvis koordinering av innsatsen for eksempel mot kommunene som foregår. Men selv om synet på samarbeid er positivt, betyr ikke det at det er enkelt å få til, særlig ikke hvis samarbeidet skal resultere i signaler som operasjonaliseres på samme måte i kommunene.

Det er ikke noe som tyder på at det på noen systematisk måte foretas evalueringer av samarbeidet, hva som fremmer og hemmer det, hvordan eventuelle konflikter kan løses, når politisk nivå bringes inn etc.

Etatsstyring versus andre former for styring

En gjennomgående betraktning er at det stor forskjell på styringen når man har sektor- og etatsansvar og når man ikke å ha det. Sektoransvar beskrives som å gi kontroll på virkemidlene, og at man kan jobbe mer direkte gjennom lov-endringer, gjennom forskrifter og rundskriv, og gjennom tildelingsbrev til direktorat, underliggende etater og fylkesmenn, og øremerkede tilskudd. Hvis man skal oppnå mål i andre sektorer må man jobbe indirekte via kontakt med andre departement. Det samme gjelder i forhold til det kommunale nivået. Her styrer man ikke på samme måte som ovenfor statlige instanser, og må jobbe mer med veiledning og rådgivning. De pedagogiske virkemidlene kan dreie seg om å utvikle veiledningsmateriell, eksempelsamlinger, om å gjennomføre regionale konferanser. Økonomiske tilskudd kan også betraktes som et indirekte virkemiddel ved at kommunene må søke om å få det. I denne forbindelse hevdes det at økonomiske virkemidler er mer effektive eller enklere å styre etter enn de pedagogiske virkemidlene, ved at det her kan stilles krav, og at det er lettere å drive resultatoppfølging gjennom rapporteringer, resultatmål og indikatorer, tilsyn og følgeforskning.

Det er store forskjeller mellom sektorene knyttet til om de har en ytre etat å spille på. For arbeidsforvaltningens vedkommende så har de statlig representasjon ned på kommunenivå, og kan instruere de statlige ansatte om hva de skal gjøre. Andre sektorer er i større grad avhengig av indirekte virkemidler, og av å skape eierskap og lokal forankring av satsingene. Samtidig kan arbeids- og velferdsdirektoratet bare instruere de statlige ansatte, og kun på de arbeidsområdene som ligger under statlig styring. På velferdsområdet er det kommunene som styrer gjennom partnerskapet. I forhold til kommunene jobber dermed Arbeids- og velferdsdirektoratet («kommunal del») ifølge en informant «på lik linje med Helsedirektoratet eller Bufetat mot kommunene inne helse og barnevern. «Satsingen på prosjektet «utsatt ungdom» er nettopp bruk av tilskuddsmidler som gulrot og ønske om utvikling av de kommunale tjenestene. Vi kan ikke instruere de». Fra enkelte informanter understrekes ønskeligheten av større grad av instruksjon hvis man skal få mange og ulike aktører til å trekke i samme retning. En utfordring kan da være at man ikke kan instruere kommunene når det gjelder deres forvaltning av lov om sosiale tjenester. Noen av konfliktene mellom stat og kommune i forbindelse med NAV-reformen har vært knyttet til den ulike formen for utviklingsdynamikk som har vært benyttet i henholdsvis Arbeidsdirektoratets styring av de lokale NAV-kontorene som ytre etat og Helsedirektoratets gamle styring av sosialkontorene som et lokalt og dialogisk forankret ansvar (Skarpaas og Fossestøl, 2012). Så mens Arbeids- og velferdsdirektoratet kan instruere helt ned på kommunenivået så har ikke de andre departement/ direktoratene en tilsvarende mulighet.

«å få koordineringen til å foregå der ute»…

«Målsettingen for statsapparatet må» ifølge en informant være at de ulike sektorsatsingene knyttet til barn og unge er så «samordnet i styringssignalene at de finner ut til fylkeskommuner og kommuner».

Samarbeidet handler i stor grad om å få andre aktører særlig på lokalt nivå til å i større grad handle integrert og helhetlig. Ved at staten samordner seg vis a vis lokalt nivå er det grunn til å tro at statens ønske om å sikre gjennomslag for sentralt utviklet problem- og løsningsforståelse får større effekt enn den ellers ville ha hatt. Hvor mye svakere denne indirekte styringsformer er den tradisjonelle linjestyringen er et åpent spørsmål.

Hver sektor har selv betydelige satsinger i forhold til kommunene. Mange av aktørene mener at samarbeidet er lovende og at det heller ikke finnes noe alternativ til et slikt samarbeid. Slike satsinger har innslag av nettverksstyring ved at de også omfatter aktører som ikke selv er underlagt instruks ved også å være underlagt kommunalt/fylkeskommunal politisk styring. Her handler utfordringene gjennom overtalelse og forhandlinger om å få lokalt nivå til «å gjøre jobben sin», til å koordinere seg, ta i bruk kunnskap etc., dvs. om å «styre» dem uten å «instruere» dem. Fra enkelte hold understrekes det at man kunne vært tydeligere på hvordan man skal samarbeide hvis flere departementer hadde hatt en tilsvarende styringsrett som deler av Arbeids- og velferdsdirektoratet har vis a vis kommunen. Mer enn en «likeverdig dialog» kan samarbeidet derfor ha et styringspreg, ved at det gjennom økt sentral koordinering handler om å øke sjansene for at lokalt nivå gjør som sentralt nivå ønsker. Dette synes å handle mer om forhandlinger, stimulanser, og å forme tenkning og forståelser, enn å legge til rette for at lokalt nivå faktisk har forutsetninger og kunnskap til å gjøre jobben staten ikke kan gjøre.

Forestillingen om en «kommunal» side» av Arbeids- og velferdsdirektoratet, nyanserer bildet av NAV som en primært statlig og linjestyrt virksomhet. At det er den «kommunale siden» som har arbeidet frem det koordinerte embetsoppdraget og at fylkesmennene (og dermed kommunene) i større grad er kommet på banen, kan tyde på at de også i noen grad lykkes.

Det er også betydelig forskjell i størrelse mellom de ulike sektorene, og som speiles i antallet og omfanget av de virkemidlene de ulike etatene har til rådighet. Det er rimelig å tro at maktsymmetrier og ubalanser knyttet til bytte- og utvekslingsforholdene mellom aktørene involvert, dvs. at størrelse og relasjon til kommunene er så ulik mellom sektorene, vil spille en rolle i forhold til om BLD vil lykkes å ta en koordineringsrolle over tid. Det kan samtidig tenkes at det at koordineringsansvaret plasseres her kan være med på å dempe potensielle interessekonflikter ved at det er fornuften mer enn sektorinteressene som settes i sentrum. Samtidig det flere satsinger knyttet til utsatt ungdom, og hvor det varierer hvilket departement eller direktorat som koordinerer arbeidet.

Ifølge en av informantene handler imidlertid ikke den store utfordringen om hvor vanskelig det er å koordinere sentralforvaltningen, men om;

> «å få koordineringen til å fungere der ute, å få de ulike aktørene til å ta ansvaret: Da må man i større grad oppfordre til «best practice». Dvs å oppfordre fylkeskommuner og kommuner om å se til naboen, og hva som gir gode resultater. Man forsøker å markedsføre gode løsninger i håp om at de tas i bruk av lokale politikere».

«Vi har et samfunnsoppdrag … og ønsker å endre praksis der ute, slik at det stemmer overens med samfunnsoppdraget», hevder en informant. Til syvende og sist handler dette om overbevise dem om at dette lønner seg: «Skal man bruke penger på dette, penger som brukes nå, men eventuelt kan generere overskudd seinere?». I tillegg vil prosjektet eller tiltaket ofte handle om «lokalt nivå på ting som er vanskelige, og som de sliter med». Dette handler om å bryte med innarbeidet og «skolsk» tankegang.

> «Vi ønsker fleksibel skoleopplæring. Dette består av litt skole, arbeidsplan, delkompetanseplan, skreddersydde pakker etc. Dette er krevende og komplekst å få til i praksis, fordi fagopplæring, oppfølgingstjenesten og arbeidsliv må sees i sammenheng. Da må vi utfordre fylkenes måter å tenke skole på i lys av lokale forhold og tradisjoner. Her kan ikke vi komme med noen ferdig pakke. Dette må de finne ut av selv».

Det kan skape en vanskelig balansegang mellom «å styre og instruere»: På den ene siden er departementet «underlagt rammer og mål, og må stille krav». På den andre siden «skal vi ikke instruere, men stimulere til eierskap og lokal forankring». «Her har vi en potensiell konflikt», hevdes det. Dette krever mye av departementet, men også av lokalt nivå fordi «vi utfordrer dem på ting som er vanskelige og som de sliter med». Ofte vil dialogen ha karakter av forhandlinger, særlig der hvor det ikke «pøses på nye midler», men hvor eksisterende ressurser skal brukes på nye måter. Det kan for eksempel handle om å få folk til å forstå at når noen ikke har jobbet etter intensjonene tidligere så handler det ikke om at «de skal gjøre noe nytt, bare at de skal gjøre det de skal».

«Da gjelder det å ha gode verktøy for dialogen med lokalt nivå», hevdes det. Et eksempel på et verktøy fra skolesiden er utviklingen av det såkalte «gjennomføringsbarometeret som har høyere kvalitet og gir et bedre tallmateriale der misvisende tall tidligere gjorde dialogen vanskelig». Et annet eksempel er å bistå lokalt nivå med helt konkrete ting, for eksempel nasjonale sentra for å skolere lærerne i nye metoder for å lære bort enkel matematikk. «Her har vi laget et kompetansetilbud via sentraene. Dette er veldig konkret, og som er metode i forhold til folk som er svake i matematikk, men som også kan brukes for hele målgruppen». En annen informant understreker at «en ting er koordinerte signaler, en annen hvordan de operasjonaliseres der ute».

Det understrekes også andre utfordringer knyttet til samarbeid lokalt: Det pekes på at man primært har ansvar for eget avgrenset budsjett, noe som medfører fragmentering av feltet; at utformingen av regelverk og tildelingsbrev ikke alltid er i samsvar med den ønskede utformingen av feltet; det snakkes om mange særlover som når de skal oppfylles enkeltvis, kan gå utover samordnet innsats. Det snakkes om at det mangler økonomiske insentiver for samarbeid ved at det kan være lønnsomt å skyve ansvaret for en ungdom over på noen annens ansvarsområde; og at den beste oppgavefordelingen mellom statlig og lokalt nivå ennå ikke er på plass. Summen av dette kan få konsekvenser for barn og unge.

«Hands on»

KD synes i større grad enn de andre departementene å forvalte tilskuddsmidler/satsinger selv. Dette gjaldt tidligere også for BLD. Nå har imidlertid Bufdir overtatt det meste av tilskuddsforvaltningen på BLDs områder. For Ny GIV sitt vedkommende har Arbeids- og velferdsdirektoratet fått de nødvendige fullmakter til å drive prosjektet fra AD. AD har vært tett inne, men det er direktoratet som har stått den jevnlige dialogen. Tilsvarende gjelder for Helsedirektoratet. Dette har gjort det mulig for representanten for direktoratet å opptre med større tyngde når det det var behov for det. Fra forskningen om forholdet mellom politikk og administrasjon vet vi at synes på hva som er den rette arbeidsdelingen mellom departement kontinuerlig er under endring, og dermed også synet på om departementet bør ha større faglig ansvar (slik at de får kunnskap om de aktørene de skal påvirke), eller om de i større grad bør overlate slike faglige oppgaver til direktoratet.

Forskjellene oppgis å ha med tradisjoner å gjøre, men også med hva politikerne ønsker. I forhold til Ny GIV har politikerne i stor grad ønsket «hands on». Satsingen har hatt «høy politisk profil». Dette er ifølge våre informanter ikke det normale, hvor slike satsinger gis til direktoratet. Prosjektet følges veldig tett opp av statsråd og embetsverk, selv om det også er et tett samarbeid med direktoratet.
En av våre informanter betrakter denne (politikknære) arbeidsformen som en veldig stor styrke, den bidrar til å skape stor oppslutning om innsatsen og gjør det mulig å komme i tale med både fylkesordførere (gjennom statsråden) og fylkesadministrasjon (gjennom departementet). En lignende

styringsform og har også vært brukt forhold til et annet KD-prosjekt (GNIST), for å utvikle lærer-profesjonen, som har vært statsråds- departementsstyrt på 5. og 6. året. En annen informant mener at denne arbeidsformen kan skape utfordringer, ved at direktoratet har ansvar for fagstyringen, samtidig som departementet har sin egen relasjon til de berørte aktørene. I departement med større avstand til lokalt nivå kan det derimot uttrykkes ønsker om tettere relasjon til kommunene gjennom tiltak og følgeforskning.

Ulike institusjonelle logikker

Det kan se ut som samarbeidet sentralt om satsingene på barn og unge er knyttet til en forståelse hvor fokuset på formell kompetanse og arbeid forstås som å være vesentlig annerledes enn det sosial- og helsefaglige arbeidet. På mange måter kan vi si at disse posisjonene er knyttet til ulike institusjonelle logikker (Thornton et al 2012). Dette synes å komme til uttrykk så vel innad i arbeids- og velferds-forvaltningen, som mellom ulike sektorer, slik vi så eksempler på i Ny GIV. Dette synes imidlertid ikke å være logikker eller spenninger som tematiseres direkte mellom de involverte aktørene. I stedet ligger det til grunn for samarbeidet, og kommer til uttrykk som strategiske veivalg knyttet til faser i samarbeidet.

På den ene siden kan vi hevde at disse spenningene peker tilbake på de ulike politiske mandatene sektorene har for barne- og ungdomsfeltet, og slik sett bør være hevet over diskusjon. På den andre siden er det grunn til å anta at de ulike logikker også ligger til grunn for de ulike sektorenes forståelse av hva som er rasjonelt, hvor oppmerksomhetsfokuset bør være, hvilke verdier som står sentralt og hva man oppfatter som godt og dårlig arbeid. Slike forskjeller vil antakeligvis ha konsekvenser for samarbeidet mellom partene, og skape ulike forventninger til samarbeidet og hva man mener det bør handle om. I en nettverkspreget situasjon preget av gjensidig avhengighet (hvor egne resultater også er avhengig av andre aktørers innsats) og hvor brukernes helhetlige behov lå til grunn for koordineringen, vil man antakeligvis måtte drøfte slike spørsmål. I en sektordelt forvaltning som iverksetter politiske vedtak kan det være like hensiktsmessig å skille disse logikkene fra hverandre, dvs å lage et samarbeid som peker i retning av formell kompetanse og arbeid, og eventuelt et annet samarbeid som i større grad peker mot motivasjon og sysselsetting.

Mot en integrert forvaltning?

Vi ser tendenser til en slags form for «joined up government» i forvaltningen for å sikre større grad av vertikal og horisontal integrasjon. Samarbeidet har nettverkskarakter, og er knyttet til sterke forventninger om samarbeid fra politisk hold. Samarbeidet kjennetegnes av frivillighet, synes basert på innsikten i en form for gjensidig avhengighet mellom aktørene, og er knyttet til dialog. Samarbeidet synes i stor grad initiert ovenfra, har en blanding av uformelle og formelle trekk, består av en relativ lukket aktørgruppe, er sektorovergripende og interorganisatoriske, og er i stor grad knyttet til iverksettingen av politikken. Det virker som aktørene vet hva de andre gjør, tar hensyn til det, og at de i noen og på noen områder planlegger, og definerer mål og virkemidler sammen, og også gjør felles avveininger og prioriteringer sammen særlig i forhold til embetsoppdrag og tildelingsbrev. Utviklingen er imidlertid ikke knyttet til en klar og langsiktig forvaltningspolitikk, eller til en forståelse av betingelser for og utfordringer knyttet til denne styringsformen. Mye av koordineringen synes å handle om å utvikle felles styringssignaler vis a vis kommunen.

9. Underveisvurderinger – hva har vi lært så langt?

De foregående kapitlene (med unntak av kapittel 8) har i all hovedsak presentert et utvalg av dataene som er samlet inn i prosjektet så langt med noen korte vurderinger. I dette kapitlet skal vi gi en overordnet og noe spissformulert vurdering av utviklingsarbeidene samlet i forhold til noen av de problemstillingene utviklingsarbeidene er bygd rundt. Målene Arbeids- og velferdsdirektoratet har satt for utviklingsarbeidet i NAV-kontorene er å:

- Øke prioritering av det forebyggende arbeidet ovenfor ungdom,
- Utvikle modeller for samarbeid innad i NAV, mellom NAV og andre tjenester
- Få erfaringer med koordinering, samordning og kjeding av eksisterende tiltak og virkemidler
- Utvikle tilrettelagte tiltak og virkemidler for ungdom
- Styrke NAV-kontorets oppsøkende og utadrettede arbeidet ovenfor ungdom
- Sikre tett individuell oppfølging og losfunksjon

Lokalprosjektene har i hovedsak ikke rettet innsatsen mot alle disse målene, men har valgt å forholde seg til noen av dem, og i tillegg satt egne mål for sine lokale prosjekt og for utviklingsarbeidet i NAV. Vi vil i det følgende gi en kortfattet og foreløpig vurdering av kunnskapen evalueringens to første år har gitt knyttet til disse målsettingene, men også hva vi så langt har lært om andre spørsmål og problemstillinger.

9.1 Noen inntrykk i 2013

Evalueringen har i 2013 fanget opp særlige utfordringer knyttet til bistand til ungdommer med rusvansker, ungdom som har hatt langvarige bistandsbehov i ung alder og slik er eller har vært under barnevernets omsorg, eller ungdom som er involvert i kriminell aktivitet. Prosjektmedarbeiderne utfordres også ekstra i arbeidet med ungdommer som de beskriver som å være uten «egen drive». Noen av disse er ungdommer som kommer fra familier med lange relasjoner til NAV/trygd/sosial. Vi ser videre at saker som krever oppfølging over lang tid utfordrer ikke bare den enkelte veileder eller hjelper når det gjelder tålmodighet og engasjement over tid, men også systemet rundt i forhold til det å ta ansvar for å arbeide med den enkelte ungdommen og få til et varig og godt samarbeid mellom involverte instanser.

I tråd med første delrapport er inntrykket også etter andre år av evalueringen at man i lokalprosjektene generelt er gode på å bygge relasjon og kontakt med ungdommene. Datainnsamlingen i 2013 har gitt kunnskap om flere gode grep i arbeidet med utsatt ungdom. Vi finner for eksempel at det vi kanskje kan kalle oppsøkende oppfølging ser ut til å ha skapt vendepunkt i flere saker. Her tenker vi på ungdommer «uten drive» og lar være å møte opp eller etterspørre bistand og hjelp, som er kommet i vanskelige livssituasjoner som følge destruktiv atferd eller annet, men hvor man har lykkes med å bygge relasjon og kontakt med når noen aktivt oppsøker dem der de er og bistår dem ut over det vanlige.

Vi har sett mange eksempler på konstruktivt samarbeid mellom flere instanser, på etablering av god relasjon og tillitt, på tålmodighet og omsorg, og på oppfølging ytt av så vel NAV-veiledere og andre. Vi ser også eksempler – selv om det nok mer er unntaket enn regelen – på proaktiv og oppsøkende kontakt med næringsliv og lokale virksomheter.

I 2013 er det som tidligere gjort gode erfaringer med gjennomføring av det vi kan kalle ”motivasjonskurs” for utsatt ungdom. Vi finner flere eksempler på relativt korte kurs (gjerne to uker) og der man allerede i løpet av dette kurset starter orienteringen mot arbeidsliv eller skole. Vi ser altså eksempler

på kortere varianter av forberedelser til inkludering i ordinære sammenhenger. Ikke minst dokumenterer dataene viktigheten av tett oppfølging – gjerne en los eller veileder som er tilgjengelig ut over normal arbeidstid, som i perioder eller ved behov henter og bringer, som snakker med den unge om erfaringer gjort i arbeid eller skole, som klarer å knytte erfaringer til drømmene den enkelte har for framtiden og sitt liv, og som tar del i den unges refleksjoner og justeringer av ønsker og målsettinger.

Her følger noen trekk ved datamaterialet fra 2013 som vi finner spesielt interessante:

Egne «NAV-filialer» for ungdom

Etableringen av et eget Jobbhus i Trondheim som NAV-saksbehandlingen for unge sosialhjelpsmottakere er flyttet ut til, og som også tiltaksarrangører og andre samarbeidspartnere må møte opp på for å bistå ungdommene, framstår som en interessant ny modell. Modellen har fellestrekk med ungdomskontoret i Sund (antakelig også i Drammen), men er i større grad NAV ovenfor ungdommene mens ungdomskontoret i Sund i stedet samarbeider tett med NAV. Vi finner også elementer av noe av det samme i et av de nye prosjektene som er kommet med i evalueringen, nemlig Jobbskolen i Kristiansand som også «er NAV» ovenfor ungdommene selv om kontakten og oppfølgingen foregår – i alle fall for en periode – i andre lokaler. I disse prosjektene har man gått i retning av å lage en egen "NAV-filial" for ungdom. Det vil bli interessant å følge utviklingen av disse og erfaringene som gjøres i årene fremover.

Bedriftsbank og aktivt nettverksarbeid blant arbeidsgivere

Prosjektet i Målselv – som også kom med i evalueringen først i 2013 – har også brakt inn en ny modell. Her er det ansatt en person i noe som kan minne om en losfunksjon i NAV-kontoret. Han følger tett opp et mindre antall ungdommer. Av spesiell interesse her er relasjonsbyggingen og kontakten med det lokale næringslivet. I Målselv har man laget en bedriftsbank som på besøkstidspunkt bestod av 32 lokale bedrifter som alle hadde sagt seg villige til å ta imot ungdommer for arbeidspraksis og mulig ansettelse med oppgaver knyttet til deres kjernevirksomhet. Etableringen av en bedriftsbank er i seg selv ikke noe nytt. Erfaringene andre steder har vært blanda; noen steder har bedriftsbanken vært bygd opp av andre (eget markedsteam) enn de som i det daglige følger opp ungdommene. I Målselv er det samme person som følger opp ungdommene som også bygger bedriftsnettverket og er aktiv i oppsøkingen av disse. Det blir også interessant følge denne modellen videre.

Overordnete lederfora kan bidra til kontinuitet i tiltak

I Drammen forankret man satsingen i et partnerskapet og etablerte i prosjektperioden et tverrfaglig overordnet lederfora som skulle følge prosjektet og utviklingen. Også de fleste andre prosjektene har styringsgrupper med en noe lignende sammensetning og funksjon, men det vanlige er at disse styringsgruppene legges ned når prosjektet avsluttes. I Drammen valgte man å videreføre dette overordnete lederforumet (TESAG). Tre år etter prosjektavslutning eksisterer det dermed fortsatt, og i 2013 fikk man en situasjon hvor en mulig og potensielt viktig funksjon i et slikt fora ble demonstrert:

I prosjektperioden ble det etablert et tverrfaglig henvisningsteam med regelmessige møter der instanser som NAV, OT, barnevern, forebyggende rustjeneste og andre møttes regelmessig for gjennomgang av pågående enkeltsaker. Erfaringene var gode både i den forstand at ansatte i de ulike tjenestene ble bedre kjent med hverandre og samarbeidet i større grad, men også ved at man fikk en bredere innsikt og dermed bedre grunnlag for å løse enkeltsaker. I slutten av 2012 ble NAV-kontoret omorganisert, ungdomsteamet ble lagt ned og man etablerte andre interne team, men fortsatt med egne ungdomsveiledere. Noe av konsekvensen – slik vi har forstått det – var blant annet at færre saker «fant veien» til henvisningsteamet, og det ble usikkerhet om teamets framtid. Skulle det legges ned?

Saken ble tatt opp i det overordnete lederforumet (TESAG) hvor lederne i fellesskap besluttet å videreføre henvisningsteamet. TESAG gjorde også beslutninger knyttet til henvisningsteamets rolle og

fokus framover. På denne måten bidrog sannsynligvis dette overordnete forumet til videreføring av et samarbeidstiltak i en periode der en av de sentrale aktørene ikke i samme grad som i andre perioder så nytten av tiltaket.

Arbeidsavklaringspenger

Andelen prosjektdeltakere som får arbeidsavklaringspenger stiger fra 15% før deltakelse til 26% etter deltakelse. Ungdommer som får AAP har nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom eller skade[14] og har dermed gode grunner for å få denne ytelsen.

Noen av våre informanter peker på mulige økonomiske insentiver som ligger i forskjellen på nivåene mellom stønader som sosialhjelp, kvalifiseringsstønad og arbeidsavklaringspenger. I praksis erfarer man noen steder at ungdommer (gjerne med bistand fra foreldre) argumenterer i favør av ytelser med høyere utbetaling. For kommunene vil det også være noe å vinne på å minske antall ungdom på kommunale ytelser (sosialhjelp). Dette kan gjøres ved å bistå flere ungdommer inn i ordinære løp som arbeid og skole, men også ved overgang til statlige ytelser som AAP, noe som altså også skjer i løpet av deltakelse i utviklingsprosjektene.

Ungdommer som går over til AAP fra KVP får noen steder ny veileder i NAV, og da gjerne en veileder som har langt større portefølje enn KVP-veilederen har hatt. Et sted har eksempelvis en KVP-veileder omtrent 20 brukere å følge opp, mens en AAP-veileder har omtrent 120 brukere å følge opp. I flere av prosjektområdene prøver man ut andre måter å organisere bistanden rundt unge på slik at hvem som følger opp den enkelte ikke i samme grad knyttes opp mot veiledere med hver sine ytelser og ulik porteføljestørrelse og dermed ulike oppfølgingsmuligheter. Enn så lenge er likevel dette en uttalt utfordring noen steder.

Muligheten for å gå på skole/fullføre videregående skole mens man får arbeidsavklaringspenger er begrenset gjennom regelverk. I rundskriv til Lov om folketrygd §11-13 heter det at «arbeidsavklaringspenger kan gis til studenter som må avbryte studiene på grunn av sykdom, skade eller lyte og har behov for aktiv behandling»[15]. Det kan gjøres unntak for dette slik at ungdom kan fullføre utdanning eller ta noen fag mens de får AAP, noe som også gjøres i flere av prosjektområdene. Ungdom som får arbeidsavklaringspenger skal ha nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom eller skade og har slik sett naturligvis legitime og gode grunner for å få ytelsen. Lavere terskel for å kombinere arbeidsavklaringspenger med skolegang vil nok gi ytterligere insentiver i retning av overgang til AAP. Samtidig er det klart at for en del ungdommer som i dag kvalifiserer for AAP, vil gjennomføring av skole bidra til å gi dem økte muligheter til senere å komme i arbeid. I flere av prosjektene har man i alle fall vurdert skolegang parallelt med arbeidsavklaringspenger som et hensiktsmessig tiltak.

For en gruppe ungdommer som kommer med i prosjektene avdekkes bistandsbehov som viser at ungdommen vil kunne få arbeidsavklaringspenger, noe som høres både bra og riktig ut. Flere steder fører overgangen til ytelsen AAP til at den enkelte ungdom får mindre tett oppfølging og at det blir vanskeligere å kombinere bistand fra NAV med fullføring av videregående skole, noe som pekes på som uheldige konsekvenser for denne målgruppa. Våre data gir ikke grunnlag for å slå fast hvor omfattende disse utfordringene er hverken i de involverte utviklingsprosjektene eller i NAVs øvrige arbeid med utsatt ungdom. Inntrykket peker i retning av at utfordringene knytter seg til en relativt avgrenset gruppe.

---

14 https://www.nav.no/Arbeid/Jobb+og+helse/Arbeidsavklaringspenger/Arbeidsavklaringspenger/Arbeidsavklaringspenger+%28AAP%29.217377.cms

15 https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/%C2%A7+11-13+Arbeidsavklaringspenger.232388.cms

Uklare retningslinjer for bruk av NAV ytelser – særlig individstønad – for skoleelever

Vi har et klart inntrykk fra flere av prosjektene at samarbeidet mellom NAV, videregående skole og OT er høyt prioritert. Generelt gjelder det at elever ved videregående skoler kan benytte seg av NAVs sosiale tjenester. Samtidig – og også i forlengelsen av avsnittet ovenfor om arbeidsavklaringspenger – finner vi at aktørene lokalt utfordres på hvordan de skal kombinere bistand i form av tiltaksmidler – og da særlig individstønad – fra NAV med elevstatus og skolegang. Dette framstår som et område under utvikling hvor føringene gjennom regel- og lovverk på noen områder er uklare. Praksisen varierer også fra område til område. Mens NAV noen steder ikke yter stønad i form av for eksempel individstønad til ungdommer som sliter på skolen, har man andre steder etablert praksiser som innebærer at ungdommene for eksempel defineres som deltidselever og dermed får tiltak gjennom NAV noen dager i uka kombinert med skolegang på deltid.

Temaet skaper diskusjoner lokalt. Er det riktig å tilby ungdom som sliter på skolen alternative tiltak med tiltakspenger (vanligvis individstønad) fra NAV? Bidrar dette til å dra ungdom ut fra skolen? Eller bidrar dette til at ungdom opprettholder kontakten med skolen samtidig som de får en «totalpakke» som inneholder noe skole og noe praksis og i sum er mer meningsfull enn å gå uten aktivitet? Erfaringene som er gjort i prosjektene peker i hovedsak i retning av det siste – i alle fall er dette ofte hensikten med bistanden som gis. NAV-veiledere og prosjektmedarbeidere som legger opp til slike kombinasjoner av skolegang med NAV-bistand, gjør det fordi de mener dette bidrar til en mer meningsfull hverdag med mer mestring og mindre lediggang. Gjennom disse kombinasjonene mener man lokalt at man slik hindrer ytterligere marginalisering. Meningene om i hvilken grad NAV-tiltak skal benyttes for elever er likevel ulike i de forskjellige prosjektområdene. Som i mye annet sosialfaglig arbeid vil det sannsynligvis være ulikt fra sak til sak hva som er gode løsninger.

Vi har inntrykk av at man lokalt jobber mye for å hjelpe ungdom tilbake til skole og at dette har den høyeste prioriteten i utviklingsprosjektene. Mange av de utsatte ungdommene har negative erfaringer fra skolen. Selv om økt gjennomføring er ønsket, er det ikke like lett å realisere i praksis for den enkelte ungdom. Muligheten til å kombinere skolegang med NAV-tiltak kan for noen være den tilpasningen som skal til for å utvikle seg videre og på sikt oppnå både formell kompetanse og arbeidserfaring. Utviklingsarbeidet lokalt framstår som læreprosesser både med tanke på hvordan NAV, OT og den videregående skolen kan samarbeide, men også hvordan og i hvilke situasjoner tiltak og bistand bør kombineres. Erfaringene som gjøres lokalt i utviklingsprosjektene vil på sikt kunne bidra med mer innsikt i hvilke kombinasjoner som er konstruktive for ulike grupper av utsatt ungdom.

Hjelpernes begrepsbruk

I flere av prosjektkommunene peker noe av begrepsbruken blant hjelperne på mulige forventninger og forestillinger om hva ungdommene kan klare. Det dreier seg blant annet om begreper som «realitetsorientering», at ungdommene «må være motivert», at ungdommene «ikke klarer å nyttiggjøre seg vårt tilbud», og at ungdommene «står langt fra arbeidslivet». Dette er begreper som i noen grad bidrar til å knytte ansvaret for endring og inkludering til egenskaper hos ungdommene selv, og ikke hos hjelperne.

At ungdommene har høye målsettinger, og kanskje høyere enn de kan klare, er helt sikkert riktig i mange tilfeller. Vi har inntrykk av at når prosjektmedarbeidere inngår i samtale og diskusjon om mål-settinger og drømmer, så gjør de det med forsiktighet. Det er selvsagt viktig å ha realistiske og opp-nåelige målsettinger. Måten prosjektmedarbeiderne bidrar til å justere høye mål i retning av det oppnåelige er antakelig viktige for å ivareta motivasjon og skape «drive». Samtidig finner vi i flere prosjekter erfaringer som tyder på at ungdommer ikke «stod så langt fra arbeidslivet» som prosjekt-medarbeiderne antok. Ved god og riktig oppfølging kan ungdommer nå langt. Det er derfor viktig – og kanskje ekstra utfordrende for veiledere og andre som gjennom år har erfart at det går dårlig med andre ungdommer med lignende utfordringer – at man ikke fratar ungdommene viktige ”drivere” i form av ønsker og mål for den videre utviklingen. Motivasjon kan skapes gjennom god relasjon og

mestringserfaringer (Wadel 2008). Mange av de "utsatte ungdommene" ser ut til å i mindre grad være i besittelse av en egen indre motivasjon. Dette må hjelperne bistå med. Metoder som Motiverende Intervju, Appreciative Inquiry etc er nettopp laget for å stimulere og vekke den enkeltes lyst til å gå videre.

Noen ungdommer er i følge informanter «best på å brenne broer». Ved å unnlate å ta imot hjelp, ved å oppføre seg annerledes enn det som forventes, ved å framstå som uhøflig, gi blaffen, la være å gjøre som "hjelperne" sier, så «lykkes» noen av dem enda en gang med å «brenne broen». Enda en hjelper konkluderer med at denne ungdommen «ikke klarer å nyttiggjøre seg vårt tilbud», og av den grunn avslutter de tilbudet om bistand til vedkommende. Det kan selvsagt være gode grunner for å trekke seg ut; det kan være helt riktig at den hjelpen man tilbyr ikke er den mest passende. Det kan imidlertid også handle om mangler ved oppfølgingsmetoden eller at man ikke har lykkes godt nok med samarbeid og det å finne gode og kreative løsninger for den enkelte.

9.2 Hvordan går det med ungdommene? Hvem klarer man å hjelpe?

Som vi har sett ser andelen av deltakere i skole ut til å synke noe fra før til etter prosjektdeltakelse og omtrent 28 % av deltakerne ser så langt ut til å fortsette på skole etter prosjektslutt. Flere er i ordinært arbeid etter prosjektdeltakelse enn før (fra 3 % til 17 %). Mange flere er i NAV-tiltak etter enn før (fra 7 % til 30 %). Vi finner også at det er flere som får økonomiske bistand fra NAV etter prosjektdeltakelse enn før. Sammenlignet med første delrapport fra evalueringen er en noe lavere andel av ungdommene er i ordinært arbeid etter bistand fra prosjektene og en noe høyere andel er i NAV-tiltak etter deltakelse.

Det ser så lang ut som man har lykkes best med de yngste når det gjelder formidling til skole eller arbeid. For prosjektene som jobber med de yngste deltakerne finner vi at et flertall av deltakerne er i skole eller arbeid etter prosjektdeltakelse. Vi må imidlertid regne med at en del av disse har vært i skole under hele prosjektperioden og at man slik har lykkes med å hjelpe dem til å fortsette der. Det kan være flere grunner til at man har bedre resultater med de yngste: man har kanskje kommet tidligere inn med hjelp for noen av disse, problemene er kanskje ikke så alvorlige eller segmenterte, men det kan også knyttes til ulik metodisk tilnærming; for eksempel ser det ut som losmodellen i større grad er benyttet i lokalprosjekter som har unge deltakere.

For prosjektene som jobber med de eldste deltakerne finner vi at en mindredel av deltakerne er i skole eller arbeid etter prosjektdeltakelse, mens halvparten av deltakerne har fortsatt i ulike NAV-tiltak. Man har lykkes i å få redusert andelen ungdom på sosialhjelp. Andelen på arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsstønad øker fra før deltakelse til etter.

Hvorfor økning i ungdom på NAV-tiltak?

Den største økningen blant ungdommene som inngår i statistikken finner vi altså i ungdommer på NAV-tiltak. Hvorfor er økningen størst på deltakere i NAV-tiltak og ikke når det gjelder ungdom i arbeid eller skole? Mange av prosjektene har som formål å minske frafall i videregående skole og å hjelpe ungdommene inn i arbeid. Skulle ikke andelen ungdommer som fikk økonomisk bistand fra NAV minske som følge av prosjektdeltakelse og ikke det motsatte som ser ut til å være tilfelle?

Det er flere mulige forklaringer. Aller først er det viktig å huske at prosjektet fremdeles er aktivt og en del ungdommer får fremdeles bistand slik at resultatene vil endres etter hvert. Disse tallene (status før og etter) tar dessuten ikke høyde for kombinasjoner av aktiviteter. Opplysninger om hver ungdom er ført på den «dominerende» aktiviteten, og følgelig kan det hende at flere ungdommer i realiteten har en tilknyting flere aktiviteter samtidig, og dermed at en større andel er i arbeid, skole eller NAV-tiltak enn det tallene våre viser.

Disse dataene bygger heller ikke på den totale mengden utsatt ungdom som får bistand av NAV-kontorene i de involverte kommunene. Ungdommene som inngår i statistikken er de som har fått bistand gjennom prosjektene, og disse er valgt ut på ulike måter, og kan være "skjev" i den forstand at det noen steder er ungdommer med forholdsvis store bistandsbehov som er gitt bistand. Det vanligste er likevel at prosjektene velger bort de ungdommene med størst bistandsbehov (rus eller store psykiske problemer) og også de ungdommene med lavest bistandsbehov.

Ungdom i utdanning

Den lavere andelen deltakere på skole etter prosjektdeltakelse i forhold til før kan skyldes at noen har fullført og er ferdige med skolen. I og med at 9 av 10 deltakere i prosjektene ikke har fullført videregående skole, kunne man likevel kanskje ønske seg at flere var i skole etter prosjektdeltakelse enn det som tallene tyder på.

Ungdom i arbeid

Andelen ungdom i arbeid øker klart og mangedobles, men likevel ser det ut til at mindre en av fem i hel- eller deltidsarbeid som følge av satsningen. Vi må regne med at mange av ungdommene er relativt unge og i skolealder, og forholdsvis mange av dem fortsetter også i skole etter prosjektdeltakelse. Det kan også tenkes at flere av ungdommene som går på skole eller er i annen aktivitet samtidig har en deltidsjobb, men som ikke er med i denne statistikken. De innsamlede dataene gir inntrykk av at ungdommene i større grad følges opp av prosjektmedarbeiderne før de kommer i arbeid, og i mindre grad etterpå. Vi har sett at det så langt ser ut til at kun en av ti deltakere følges opp lenger enn ett år fra prosjektene. Kan det tenkes at de som kommer i arbeid er ungdommene med lavest bistandsbehov og som klarer seg selv relativt greit etter å ha kommet i jobb? Kan det videre tenkes at de ungdommene som har større bistandsbehov og som vurderes som «ikke- jobbklar» er de som fortsetter i NAV-tiltak? Uansett kunne andelen som finner arbeid gjennom prosjektperioden antakelig økes.

Ungdom på NAV-tiltak

Nesten en av tre deltakere er på NAV-tiltak etter deltakelse i prosjektene, noe som er klart flere enn før deltakelse. Hvem er disse ungdommene? Vi finner blant disse både ungdommer på sosialhjelp, kvalifiseringsstønad, arbeidsavklaringspenger og individstønad. Andelen unge deltakere på sosialstønad synker som vi har sett, mens andelen på kvalifiseringsstønad, arbeidsavklaringspenger og individstønad øker fra før til etter deltakelse.

Noen steder har man rettet arbeidet sitt mot ungdommer med store bistandsbehov som man tidligere ikke har greid å nå gjennom NAV-kontorets innsats selv om de har hatt behov slik bistand. I et av disse har man blant annet hatt til hensikt å komme i posisjon overfor disse brukerne for deretter å kunne bistå blant annet gjennom ordinære NAV-tiltak i retning av arbeid, skole og behandling. Man har sett for seg at dette kunne være et lengre løp, og hvor det i første omgang å komme i kontakt og deretter inn i et passende tiltak er et steg i rett retning. Økningen i ungdom på NAV-tiltak kan altså skyldes denne innretningen av noen av prosjektene.

Selv om flere av disse ungdommene er i behov av støtte/bistand fra NAV og tilfredsstiller vilkårene for det, er det likevel grunn for å spørre om hvorfor så mange fortsetter på NAV-tiltak etter deltakelse. Burde ikke flere av disse være i skole eller i arbeid i stedet for i NAV-tiltak? Hva skal til for å minske andelen som får NAV-bistand etter deltakelse? Skyldes det manglende kompetanse, kapasitet eller metodikk fra hjelpernes side, eller er en sannsynlig forklaring at dette er ungdommer med så store bistandsbehov og sykdom at de trenger et noe lenger og forberedende løp før de kan fullføre skole eller være i jobb? Hva skal til for å få flere av disse ungdommene inn i ordinære løp?

Forskningen om Supported Employment/Supported Education som vi tidligere har referert til viser at med tilstrekkelig oppfølging kan personer med store bistandsbehov fullføre skole og stå i jobb. Som vi også har sett er denne metodikken i liten grad tatt i bruk i ungdomsprosjektene. Men erfaringer fra

flere av prosjektene som inngår i denne evalueringen viser at når man lykkes med å bygge tillit, skape mestring og følger opp både den unge og arbeidsgiver, så kan flere raskere komme inn i ordinære løp knyttet til arbeid.

Creaming?

Målgruppen for ungdomsprosjektene er ungdom i alderen 14-25 år som blant annet står i fare for å utvikle rusmiddel- eller atferdsproblemer, eller som står i fare for å falle ut eller allerede har falt ut av videregående opplæring. Forskning fra lignende tiltak for utsatte grupper har vist at man ikke alltid har nådd fram til de mest utsatte brukerne, men at de som i størst grad klarer å nyttiggjøre seg tiltakene er personer som til en viss grad klarer å håndtere egne utfordringer selv (Pedersen 1993).

Vi finner at flere av prosjektene har valgt å ikke arbeide med ungdommene med tyngst problemer. Man arbeider for eksempel med de som har en del problemer, men ikke alvorlige rusproblemer eller annen helseproblematikk som krever behandling. Rekrutteringen til de pågående utviklings-prosjektene viser over år at en synkende andel ungdommer i disse prosjektene har rusproblemer, barnevernserfaring eller kriminell bakgrunn, samtidig som en større andel av ungdommene som gis bistand i disse prosjektene har fullført videregående skole og er eldre. Den korte oppfølgingstiden (kun en av ti følges opp lenger enn ett år) og økningen i deltakere på NAV-tiltak, kan tyde på at mange av deltakerne nettopp ikke har svært store bistandsbehov, selv om vi også finner mange eksempler på ungdommer som har det.

Om en slik sortering eller avgrensing kan kalles ”creaming” vil det kunne være ulike oppfatninger om. Bistanden som gis til ungdommer slik at de fortsetter i skole eller kommer seg i arbeid er viktig selv om dette ikke alltid er ungdommer som trenger langvarig bistand. Imidlertid er det ungdommer med større bistandsbehov som virkelig utfordrer utviklingsprosjektene og NAV-veilederne.

NAV-kontorene ser ut til i hovedsak å nå de ungdommene som selv kommer til kontoret. Vi finner i praksis lite systematisk oppsøkende virksomhet i tilknytning til de fleste prosjektene, likevel erfarer man i flere av prosjektene å få fatt i ungdom som har isolert seg hjemme en lengre periode. Vi har ikke kjennskap til hvor mange som kunne trenge bistand og som er i målgruppa, men som ikke nås gjennom prosjektene.

9.3 Prioritering av det forebyggende arbeidet

Samtidig som utviklingsprosjektene og kommunene i noen grad bør kunne tilby ungdommer med store bistandsbehov hjelp, er et av formålene med utviklingsarbeidet også å øke prioritering av det forebyggende arbeidet ovenfor ungdom mer generelt for på den måten å begrense tilveksten av utsatt ungdom. NAV-lederne selv er relativt godt fornøyde med hva NAV-kontoret oppnår av forebygging. Vi finner at noen prosjekter har en klar forebyggingsprofil, er rettet mot en yngre målgruppe og ser ut til tydelig å jobbe for integrering av ungdommene som sliter, i de ordinære skoleløp. For mange jobber man også med å kombinere skole og arbeidspraksis. I prosjekter som har mye av det vi har kalt «losmodellen» i seg, ser det forebyggende perspektivet ut til å være mest til stede. I 2013 ser vi at målgruppene i noen grad har endret seg ved at de som tas inn er eldre og i større grad har en brukerrelasjon til NAV. Om dette er et uttrykk for at det forebyggende perspektivet nedtones når prosjektperioden er over og det er de ordinære budsjettene som igjen gjelder, og at det fører til at man i større grad retter fokuset mot ungdommene med større bistandsbehov, er det foreløpig vanskelig å svare på ut fra våre data.

Dersom vi ser satsingen i lys av hvem lokalprosjektene retter innsatsen mot, nærmere bestemt om det er alle (universell tilnærming), utvalgte grupper (selektiv tilnærming) eller enkeltpersoner som viser tegn til problemer (indikativ tilnærming), så faller hovedtyngden av prosjektene på det indikative nivået. Men som vi nettopp har sett, ser det likevel ut til at innsatsen på de indikative nivået ikke så mye rettes mot ungdommene med de aller største bistandsbehovene.

9.4 Samarbeidsformer i NAV-kontoret og mellom NAV og andre

Et av formålene med utviklingsarbeidet var å utvikle modeller for samarbeid innad i NAV, mellom NAV og andre tjenester. Vi har også i 2013 et klart inntrykk av at det er høy og økende bevissthet om fokuset på ungdom i de NAV-kontorene vi har besøkt.

I noen NAV-kontor har man over mange år hatt godt samarbeid mellom kommunal og statlig del, mens i andre kontor var det fremdeles klart forbedringspotensial i samarbeidet mellom statlig og kommunal del omkring ungdommene. I flere kontor har man er erfart at etablering av egne ungdomsteam har bidratt til bedre samarbeid omkring og helhetlige løsninger rundt ungdommene. Flere argumenterer i favør av etablering av ungdomsteam fordi man slik bedre knytter statlige og kommunale tjenester sammen og fordi de ser det som nødvendig for å få til et "helhetlig" og samordnet arbeid omkring ungdommene. Imidlertid ser ikke løsningen med ungdomsteam ut til å være anvendbar alle steder.

Valg av løsning kan henge sammen med størrelsen på kontoret. I mindre kontor har man få veiledere og disse kjenner hverandre og har god oversikt. Behovet for et eget team er mindre og noen steder ikke gjennomførbart med tanke på antall ansatte. Ved to større NAV-kontor har man i 2013 erfart utfordringer knyttet til ungdomsteamene. Ved et kontor valgte man å legge ned ungdomsteamet, men beholdt en ungdomsspesialisering ved å ha egne ungdomsveiledere på hvert av teamene man opprettet – team som ble opprettet ut fra bistandsbehov. Man erfarte at ungdommene med størst bistandsbehov ikke fikk god nok bistand gjennom et ungdomsteam som hadde ansvaret for alle ungdommene. Ved et annet NAV-kontor erfarte man at ungdomsteamet ble for stort og delte teamet opp i mindre «tverrfaglige» enheter. Altså spriker erfaringene og de valgte løsningene. Noen foretrekker spesialisering som ikke har form av ungdomsteam, men i stedet i form av egne ungdoms-veiledere plassert på forskjellige team med andre NAV-veiledere.

Vi finner flest argumenter i favør av en spesialisering av ungdomsarbeidet, men noen – kun et mindre-tall av involverte NAV-kontor – argumenterer i favør av en generalistmodell; man mener at hele kontoret trenger kompetansen på arbeid med utsatt ungdom.

Å følge opp ungdom og andre basert på bistandsbehov kan også sees som en form for generalisering i den forstand at NAV-veilederen må ha kunnskap om og kunne håndtere flere ytelser, lov- og regelverk og IT-løsninger. Dette har NAV-veiledere noen steder erfart som så krevende at de – slik vi har fått det presentert – har valgt å slutte i sine jobber.

Fra samarbeidspartnerne har vi så langt et klart inntrykk av det i hovedsak oppfattes som en fordel med en spesialistmodell med faste kontaktpersoner fordi det gjør det lettere å samarbeide med NAV. Man ønsker en navngitt person og ett direkte telefonnummer å forholde seg til.

NAV-kontoret og omgivelsene

NAV-kontorene i prosjektkommunene har organisert samarbeidet med andre instanser ulikt og i ulike kombinasjoner. Utfordringene knyttet til samordning er kontinuerlige; det skjer endringer i ansettelser og organisering av tjenestene, det skjer endringer rundt enkeltpersoner som følges opp. Vi har funnet flere ulike typer av løsninger for samarbeid og samordning i prosjektene:

- Flere steder har man regelmessige samarbeidsmøter på ledernivå. De fleste styringsgruppene i prosjektene framstår også som et slikt overordnet samarbeidsfora. Det ser ut til å være vanlig å legge ned styringsgruppene ved prosjektslutt.
- Noen steder har man etablert tverrfaglige samarbeidsfora der deltakere fra instanser som NAV, barnevern, rustjenesten, oppfølgingstjenesten, flyktningetjenesten og andre møtes regelmessig for å utveksle informasjon og samordne innsatsen i enkeltsaker.

- I noen av prosjektene samarbeides det tett i det daglige enten gjennom samlokaliserings-løsninger eller hyppig fortløpende kontakt eller samorganisering. I disse prosjektene har man erfart å få bedre kjennskap til hverandre som personer og instanser som følge av tettere samarbeid om konkrete saker.
- Det samarbeides også i de til enhver tid løpende enkeltsaker, noe vi har kalt ad hoc tilnærming.

På saksnivå ser vi at de fleste prosjektene har hovedtendens i retning av ad hoc samarbeid heller enn sakssamarbeid gjennom tverrfaglige og regelmessige samordningsfora. Samarbeidet på systemnivå skjer i de fleste prosjekter på flere måter, men vi finner en større tendens til at dette samarbeidet skjer i form av overordnet styringsgruppe eller regelmessige fagsamlinger for de samarbeidende instansene, enn i form av mer systematisk samhandling gjennom samlokalisering eller tett samorganisering av arbeidet. I 2013 er det dog etablert flere samlokaliseringsløsninger (Trondheim, Drammen) enn det som så langt har vært tilfelle.

9.5 Erfaringer med samordning og kjeding av tiltak

Et av formålene med utviklingsarbeidet er å få erfaringer med koordinering, samordning og kjeding av eksisterende tiltak og virkemidler. Samordning og kjeding av tiltak skjer dels i det daglige samarbeidet, men av særlig interesse i vår sammenheng, også gjennom ulike tverrfaglige samordningsfora der representanter fra flere instanser møtes for nettopp å samarbeide i enkeltsaker. De stedene man har opprettet slike fora behandles relativt få "saker" i løpet av et år (omtrent 8-10). Det dreier seg imidlertid om de vanskeligste sakene å finne gode løsninger på, og hver sak følges opp over en lengre periode i disse samarbeidsforaene.

Generelt framstår det som vanlig å sette inn samtidige tiltak rundt ungdommene. Især gjelder dette parallell bistand fra flere instanser samtidig eller bistand fra flere instanser innenfor en viss periode. Omtrent halvparten av deltakerne som kom med i prosjektene i løpet av 2012 fikk ifølge prosjektenes rapporteringer bistand fra flere instanser, de aller fleste av disse også samtidig. Vi finner imidlertid også at for en ganske stor andel av ungdommene som er tatt inn i prosjektene involveres ikke så mange instanser. Dette begrunnes med at det ikke er behov for det.

Det framstår som noe mindre vanlig å kombinere ulike ytelser, men heller ikke dette er uvanlig (vi har ikke tall på omfanget av dette). Vi har fått kjennskap til at det ofte dreier seg om supplerende sosialhjelp og/eller bostøtte parallelt med individstønad, kvalifiseringsstønad eller noen ganger arbeidsavklaringspenger. Grunnen til slike kombinasjoner er ofte høye boutgifter i den enkelte kommune som ungdommen ikke klarer å dekke innenfor "hovedstønaden" han eller hun får.

Kombinasjon av skolegang med arbeidspraksis og individstønad er en av de vanligste kombinasjonsformene. Som vi har sett varierer praksisen her. Mens NAV noen steder ikke yter stønad i form av for eksempel individstønad til ungdommer som sliter på skolen, har man andre steder etablert praksiser som innebærer at ungdommene for eksempel defineres som deltidselever og dermed får tiltak gjennom NAV noen dager i uka kombinert med skolegang på deltid.

I det daglige arbeidet koordineres innsatsen av og til i ansvarsgrupper og "ansvarsgruppelignende" samarbeidsmøter. Vi har sett at aktivitetsplaner benyttes for en stor andel av deltakerne (omtrent halvparten), mens IP som samarbeidsverktøy i liten grad benyttes ovenfor utsatt ungdom i prosjektområdene som inngår i denne evalueringen.

Rammer og hindringer i lover eller regelverk?

Hovedinntrykket så langt er at informantene i relativt liten grad erfarer hindringer i lover eller regelverk for samarbeid mellom instanser eller samordning av tiltak rundt ungdommene. I de tilfellene det pekes på hindringer, er det oftest taushetsplikten som nevnes. I flere av prosjektene opplever de likevel at

dette i praksis medfører små hindringer. Man løser dette gjennom samtykke fra den enkelte ungdom, selv om noen problematiserer dette ved å peke på at samtykket ofte ikke er informert nok.

Samtidig finner vi eksempler på kreativ fortolkning av regelverk og at man strekker de ulike virkemidlene noe for å få til et best mulig tilbud rundt ungdommene. I flere prosjekter har man erfart at det kan være viktig å "tøye" virkemidlene, det vil si at man finner tilpasninger og løsninger for hver enkelt ungdom som ikke alltid er helt i tråd med regelverk og føringer. Samarbeidspartnere er godt fornøyde med såkalte «kreative NAV-veiledere». Det kan dreie seg om en tillemping av vilkår for bruk av ulike NAV-ytelser til utsatt ungdom som ikke når opp i konkurransen om lærlingeplasser eller arbeidspraksiser.

Det er også fanget opp andre hindringer eller uklarheter. Vi har alt omtalt bruken av individstønad for ungdommer i kombinasjon med videregående skole. I et prosjekt hadde man en samarbeidsavtale som sa at ungdom som falt ut av videregående skole skulle følges opp gjennom OT, men i praksis erfarte man at dette ble en "propp i systemet". Man hadde "gått rundt" dette i noen tilfeller, blant annet med å bruke praksisplasser for elever i videregående skole fordi man erfarte at dette var fornuftig i den enkelte sak for å hindre at ungdommen falt helt ut.

Det er også som vi har sett pekt på utfordringer knyttet til skolegang for ungdom på arbeidsavklaringspenger. Flere steder har man – i noen få saker – fått godkjenning for kombinasjon av denne ytelsen og skolegang.

Selv om hovedinntrykket vårt så langt er at hindringene i første omgang ikke erfares som vesentlige, så er bildet altså nyansert. Det er pekt på utfordringer rundt ungdommer når tiltak og ytelser gjennom NAV kombineres med skolegang eller praksis som lærling/lærekandidat. Vi har sett eksempler der "utsatte ungdommer" gis økonomisk bistand som regelverket i utgangspunktet ikke åpner for, men som man likevel vurderer det som riktig å gjøre for å holde akkurat denne ungdommen i aktivitet.

9.6 Tilrettelagte tiltak og virkemidler

Et av formålene med utviklingsarbeidet var å utvikle tilrettelagte tiltak og virkemidler for ungdom. De aller fleste prosjektene ser ut til å ha utviklet eller prøvd ut egne tiltak eller virkemidler i forbindelse med prosjektet. I noen tilfeller dreier det seg om videreføringer av tiltak/virkemidler som er utviklet i forkant gjerne i regi av tidligere prosjekt.

I flere av prosjektene har man for eksempel tatt utgangspunkt i de NAV-brukerne som man opplever å ikke ha nådd godt nok gjennom de generelle NAV-virkemidlene så langt. Her er det noen steder utviklet egne kursopplegg for ungdommene, kurs som enten ledes av NAV-veilederne selv eller av tiltaksarrangører. I andre prosjekter har man ansatt egne "loser" eller kontaktpersoner som følger ungdommene tett i skole, arbeidspraksis og til dels på fritiden. Noen steder har man opprettet egne ungdomskontor eller – som vi har sett – egne NAV-filialer for unge. I 2013 har vi også sett at flere av prosjektkommunene har lært av hverandre og utvidet med flere tilrettelagte tiltak som supplerer de tiltakene de alt har etablert.

I et av prosjektene har man, i stedet for å utvikle egne tiltak eller virkemidler, i større grad lagt vekt på å bedre samarbeidet mellom instansene. Dette er dels gjort gjennom "frikjøp" av veiledere og saksbehandleres arbeidstid for å få mer tid til slikt samarbeid og til oppfølging av den enkelte ungdom.

9.7 Oppsøkende og utadrettet arbeid

Et av formålene med utviklingsarbeidet har vært å styrke NAV-kontorets oppsøkende og utadrettede arbeid ovenfor ungdom. Vi finner i flertallet av prosjektene lite som tyder på at det oppsøkende arbeidet har blitt direkte styrket så langt. I hovedsak er det slik at ungdommene selv må komme til

NAV for å få bistand. Som vi har sett er det i tillegg til dette vanlig at foreldre kontakter NAV eller at Oppfølgingstjenesten henviser aktuelle ungdommer til NAV.

I 2-3 prosjekter er oppsøkende tjenester eller utekontakten sentrale samarbeidsaktører, og i enkelte av disse har man et tydelig formål om å bedre det utadrettede og oppsøkende arbeidet. I flere av disse prosjektene ser det basert på den informasjonen vi har fått tilgang til, ut som etablering av samarbeidsarenaer og tettere samarbeid med de oppsøkende tjenestene har vært hovedgrepet for å bidra til å styrke det oppsøkende arbeidet, og ikke utvikling av nye metoder, oppsøking på nye arenaer, eller økt omfang av oppsøkende virksomhet.

I flere av prosjektene har man imidlertid lagt vekt på tett individuell oppfølging og etablering av det som for oss i stor grad kan minne om en losfunksjon. I et prosjekt er det etablert et eget "ambulerende team" som følger opp ungdommene "mellom" ulike instanser. Gjennom den individuelle oppfølgingen og losingen framstår flere prosjekter som utadrettede. Ungdommer som har isolert seg hjemme fanges i noen grad opp. Ungdommene følges opp til dels på fritid, de hentes hjemme, og prosjektmedarbeiderne strekker seg langt for å gi omsorg og bygge relasjoner til dem.

Likevel framstår ikke dette hovedsakelig som systematisk oppsøkende arbeid. Det dreier seg i de fleste prosjekter som utadrettet og systematisk oppfølgingsarbeid av ungdommer man allerede har etablert kontakt med, mer enn oppsøking av potensielt nye ungdommer med behov. Så langt finner vi lite oppsøkende virksomhet i form av å komme i kontakt med utsatt ungdom man fra før ikke kjenner til og som ikke "kommer selv". Dataene fra 2013 gir likevel flere eksempler på at det vi har kalt en oppsøkende oppfølging har bidratt til kontakt og positiv utvikling hos personer man ikke tidligere har kommet i posisjon i forhold til.

Oppsøkende arbeid ovenfor arbeidsgivere finner vi flere gode eksempler på, men potensialet for mer oppsøking og kontaktetablering med nye samarbeidspartnere i arbeidslivet er slik vi kan se det klart til stede.

9.8 Tett individuell oppfølging og losfunksjon

Et av formålene med utviklingsarbeidet er å sikre tett individuell oppfølging og losfunksjon overfor ungdommene. Som vi nettopp har vært inne på har vi et klart inntrykk av at i så å si alle prosjekter gis det tett individuell oppfølging. Vi finner i prosjektene som deltar i denne satsingen en bruk av de samme metoder som ellers beskrives i litteraturen. Det dreier seg om metoder inspirert av motiverende intervju (MI), metodekurset Klart jeg kan, ART (Agression Replacement Training) eller AI (Appreciative Inquiry). Det dreier seg om tett oppfølging og stor grad av tilgjengelighet. Prosjektmedarbeiderne er ikke bare tett på og tilgjengelige også utenfor arbeidstid, noen følger også ungdommene opp over perioder på mange år.

Tilnærmingene er likevel ulike; noen steder skjer det gjennom kurs i regi av NAV-veiledere eller tiltaksarrangører, andre steder gjennom ungdomskontakter, mestringsentreprenører, refleksjonsastronauter, eller gjennom samlokalisering og bedre tilgjengelighet til andre samarbeidsinstanser som helsesøster, barnevern, rådgiver på skole eller psykiatrisk helsetjeneste. Som vi har sett har flere prosjekter bygd på en "losmodell" der oppfølging gis individuelt og fortløpende mens ungdommen er i skole, i praksis, går i behandling, er ledig eller annet.

Oppfølging kan gis på mange ulike tema og med ulike formål:

1. Hvilke aktører som følges opp. Inntrykket vårt er at det i størst grad er ungdommene selv som følges opp, og i mindre grad skole eller arbeidsplass.

2. Hvilke tema oppfølgingen er rettet mot. Etter vår vurdering følges ungdommene opp både i forhold til sosiale forhold, skole- eller arbeidsoppgaver, og livet ellers. Inntrykket vårt er at ungdommene gjennom prosjektene i mindre grad følges opp på skole-/arbeidsoppgaver enn på sosial problematikk/inkluderingsspørsmål og andre livsforhold ungdommene trenger oppfølging på.
3. Hvilke faser i inkluderingen oppfølgingen skjer. Vårt inntrykk er at ungdommene følges i størst grad før utplassering i arbeid eller skole, og i perioden ved utplassering, og i mindre grad etter utplassering i arbeid/skole.
4. Grad av tilgjengelighet og reaksjonstid i oppfølgingen. Vi har inntrykk av at tilgjengeligheten er stor og at prosjektmedarbeiderne er raske til å yte bistand når behovet er der.
5. Hvor oppfølgingen foregår. Gjennom prosjektene – og i særlig grad prosjektene som ligner på losmodellen – reiser man hjem til ungdommen eller til skole/arbeidssted ved behov. Vanligst er oppfølging pr telefon eller ved at ungdommene kommer til prosjektmedarbeiderne.
6. Kapasitet og intensitet i oppfølgingen. Selv i prosjektene som ligner losmodellen er det grenser for hvor tett oppfølging man kan gi. En-til-en oppfølging er det lite rom for i de involverte prosjektene. Intensiteten varierer med tid og behov rundt de enkelte ungdommene. Vanligst er ukentlig eller sjeldnere.
7. Forebyggingsvinkling; «brannslokning», forebygge tilbakefall, eller fremme inkludering? Vi har ikke et klart bilde av hvilken tendens det er i oppfølgingen på dette temaet. Fra andre prosjekter vet vi at utfordringene er størst knyttet til det å få til en proaktivt forebyggende og inkluderingsfremmende oppfølging.
8. Problemfokus eller mulighetsorientering. Vi har inntrykk av at man i prosjektene følger opp både i forhold til akutte problemer og når det gjelder muligheter og ønsker for framtiden.

Tett oppfølging og losfunksjon er i stor grad tatt i bruk i prosjektene, men det foreligger klare potensial i å videreutvikle disse funksjonene. Enn så lenge er et om enn noe forenklet hovedinntrykk at prosjektene i større grad bidrar til å hjelpe ungdom «over kneika» og inn i skole eller jobb, enn at de bidrar i retning av varig bistand i integrerte sammenhenger for ungdom med langvarige bistandsbehov, selv om vi også finner flere unntak fra dette. Vi finner et potensial i retning av å utvikle mer systematikk når det gjelder å gi bistand til ungdommer og arbeidsgivere/skole på integrerte arenaer og da på arbeidsplasser spesielt. Når det gjelder oppfølging ute på arbeidsplasser så har vi mer inntrykk av at det er gode arbeidsgivere enn god bistand til arbeidsgivere som sørger for at oppfølgingen som blir gitt i det daglige er tilstrekkelig.

9.9 Oppsummering

Evalueringen har i 2013 fanget opp særlige utfordringer knyttet til bistand til ungdommer med rusvansker, ungdom som har hatt langvarige bistandsbehov i ung alder og slik er eller har vært under barnevernets omsorg, eller ungdom som er involvert i kriminell aktivitet. Prosjektmedarbeiderne utfordres også ekstra i arbeidet med ungdommer som de beskriver som å være uten «egen drive». Noen av disse er ungdommer som kommer fra familier med lange relasjoner til NAV/trygd/sosial.

Nyvinninger av spesiell interesse i 2013 er etablering av egne ”Nav-filialer” for ungdom noen steder, og etablering av bedriftsbank kombinert med tett individuell oppfølging av ungdom.

Informantene peker på utfordringer knyttet til arbeidsavklaringspenger og individstønad.

- Noen peker på økonomiske insentiver i retning av AAP for både enkeltindivider og kommune. For en gruppe ungdommer kan det se ut som det at de får arbeidsavklaringspenger fører til

mindre oppfølging og samtidig samtidig utfordringer knyttet til fullføring av skole selv om de ifølge NAV-veiledere trenger både god oppfølging og skolegang.

- Aktørene lokalt utfordres også på hvordan de skal kombinere bistand i form av tiltaksmidler – og da særlig individstønad – fra NAV med elevstatus og skolegang. Dette framstår som et område under utvikling hvor føringene gjennom regel- og lovverk på noen områder er uklare. Praksisen varierer også fra område til område.

I flere av prosjektkommunene peker noe av begrepsbruken blant hjelperne på mulige forventninger og forestillinger om hva ungdommene kan klare. Det dreier seg blant annet om begreper som «realitetsorientering», at ungdommene «må være motivert», at ungdommene «ikke klarer å nyttiggjøre seg vårt tilbud», og at ungdommene «står langt fra arbeidslivet». Dette er begreper som i noen grad bidrar til å knytte ansvaret for endring og inkludering til egenskaper hos ungdommene selv, og ikke hos hjelperne.

Den største økningen status etter prosjektdeltakelse finner vi i andel prosjektdeltakere i NAV-tiltak. Hvorfor er økningen størst på deltakere i NAV-tiltak og ikke når det gjelder ungdom i arbeid eller skole? Skulle ikke andelen ungdommer som fikk økonomisk bistand fra NAV minske som følge av prosjektdeltakelse og ikke det motsatte som ser ut til å være tilfelle? Vi har pekt på flere mulige feilkilder og forklaringer:

- De foreliggende resultatene er ikke endelige.
- Opplysninger om hver ungdom er ført på den «dominerende» aktiviteten, og følgelig kan det hende at noen ungdommer i realiteten har en tilknyting flere aktiviteter samtidig, og dermed at en større andel er i arbeid, skole eller NAV-tiltak enn det tallene våre viser.
- Dataene bygger ikke på den totale mengden utsatt ungdom som får bistand av NAV-kontorene og kan være ”skjevt” i den forstand at en stor andel ungdommer med forholdsvis store bistandsbehov som er gitt bistand. Noen steder har man nettopp rettet arbeidet mot ungdommer med store bistandsbehov som man tidligere ikke har greid å nå gjennom NAV-kontorets innsats selv om de har hatt behov slik bistand. I et av disse har man blant annet hatt til hensikt å komme i posisjon overfor disse brukerne for deretter å kunne bistå blant annet gjennom ordinære NAV-tiltak i retning av arbeid, skole og behandling. Imidlertid finner vi samtidig at flere av prosjektene har valgt å ikke arbeide med ungdommene med størst problemer. Man arbeider for eksempel med de som har en del problemer, men ikke alvorlige rusproblemer eller annen helseproblematikk som krever behandling.
- Kan det forklares med manglende kompetanse, kapasitet eller metodikk fra hjelpernes side?

NAV-lederne er relativt godt fornøyde med hva NAV-kontoret oppnår av forebygging. Vi finner at noen prosjekter har en klar forebyggingsprofil, er rettet mot en yngre målgruppe og ser ut til tydelig å jobbe for integrering av ungdommene som sliter, i de ordinære skoleløp. For mange jobber man også med å kombinere skole og arbeidspraksis. I prosjekter som har mye av det vi har kalt «losmodellen» i seg, ser det forebyggende perspektivet ut til å være mest til stede.

Hovedinntrykket så langt er at informantene i relativt liten grad erfarer hindringer i lover eller regelverk for samarbeid mellom instanser eller samordning av tiltak rundt ungdommene. Bildet er likevel nyansert. Det er pekt på utfordringer rundt ungdommer når tiltak og ytelser gjennom NAV kombineres med skolegang eller praksis som lærling/lærekandidat. Vi har sett eksempler der ”utsatte ungdommer” gis økonomisk bistand som regelverket i utgangspunktet ikke åpner for, men som man likevel vurderer det som riktig å gjøre for å holde akkurat denne ungdommen i aktivitet. I flere prosjekter har man

erfart at det kan være viktig å ”tøye” virkemidlene, det vil si at man finner tilpasninger og løsninger for hver enkelt ungdom som ikke alltid er helt i tråd med regelverk og føringer.

Vi finner i flertallet av prosjektene lite som tyder på at det oppsøkende arbeidet har blitt direkte styrket så langt. I hovedsak er det slik at ungdommene selv må komme til NAV for å få bistand. Som vi har sett er det i tillegg til dette vanlig at foreldre kontakter NAV eller at Oppfølgingstjenesten henviser aktuelle ungdommer til NAV. Gjennom den individuelle oppfølgingen og losingen framstår flere prosjekter som utadrettede. Ungdommer som har isolert seg hjemme fanges i noen grad opp. Ungdommene følges opp til dels på fritid, de hentes hjemme, og prosjektmedarbeiderne strekker seg langt for å gi omsorg og bygge relasjoner til dem.

Tett oppfølging og losfunksjon er i stor grad tatt i bruk i prosjektene, men det foreligger klare potensial i å videreutvikle disse funksjonene. Enn så lenge er et om enn noe forenkelt hovedinntrykk at prosjektene i større grad bidrar til å hjelpe ungdom «over kneika» og inn i skole eller jobb, enn at de bidrar i retning av varig bistand i integrerte sammenhenger for ungdom med langvarige bistandsbehov, selv om vi også finner flere unntak fra dette. Vi finner et potensial i retning av å utvikle mer systematikk når det gjelder å gi bistand til ungdommer og arbeidsgivere/skole på integrerte arenaer og da på arbeidsplasser spesielt. Når det gjelder oppfølging ute på arbeidsplasser så har vi mer inntrykk av at det er gode arbeidsgivere enn god bistand til arbeidsgivere som sørger for at oppfølgingen som blir gitt i det daglige er tilstrekkelig.

10. Sentrale faktorer i lokalt inkluderingsarbeid med utsatt ungdom

I arbeidet med inkludering av utsatt ungdom er ulike oppfølgingsmetoder og samarbeidsmåter prøvd ut. Utviklingsprosjektene har arbeidet med ulike utvalg av ungdommer, og har vinklet arbeidet sitt ulikt. Hva slags innhold og utforming bør arbeidet med å inkludere utsatt ungdom i skole eller arbeid ha i et lokalmiljø for å kunne gi et best mulig tilbud? Hva bør kjennetegne bistanden som gis? Hvordan kan bistanden vurderes?

Vi har basert på de innsamlede dataene og vurderingene som er beskrevet tidligere i rapporten, gjort et utvalg av faktorer og tema som vi tror det kan være viktig å tenke gjennom når man skal etablere et arbeid rettet mot utsatt ungdom lokalt, eller når man skal vurdere sterke og svake sider ved et allerede etablert arbeid. Noen av faktorene er knyttet til målgruppe og selve vinklingen av arbeidet med utsatt ungdom lokalt. Noen er knyttet til samarbeidsformer. Og noen er knyttet til ulike sider ved metodikk og oppfølging. Listen over utvalgte faktorer er ikke uttømmende, og det kan diskuteres hvilke av disse faktorene som er de mest sentrale. I tillegg kan også andre faktorer være viktige å trekke med.

10.1 Valg av mål, målgruppe og tilnærming

Arbeidet med å hjelpe ungdom til å fullføre videregående skole og med å komme i arbeid bør ta utgangspunkt i kunnskap om lokale behov og forhold. Utvalg av mål, målgruppe og vinklingen av bistanden har innvirkning på hvilke oppfølgingsformer, metoder, samarbeidsutfordringer og muligheter som blir relevante. Vi anbefaler at man lokalt blant annet vurderer hvilke aldersgrupper det er behov for å rette bistanden mot, hva slags utvalg av ungdommer man skal arbeidet med, hva slags problemområde man ser behov for å rette arbeidet mot, hvor store bistandsbehov ungdommene som skal hjelpes har, samt hva slags inkluderingstilnærming man vurderer som hensiktsmessig.

Alder

Det bør tas utgangspunkt i de aldersgruppene som har behov for bistand lokalt. Innholdet i bistanden og samarbeidskonstellasjonene velges ut fra aldersgruppens behov.

Alderen til ungdommene gir føringer for hvem det er aktuelt å samarbeide med. Svært få av utviklingsprosjektene som inngår i evalueringen har arbeidet med ungdom i alderen 12-15 år. De aller fleste har arbeidet med ungdom i aldersgruppen 16-19 år, men rekrutteringen til oppfølging fra prosjekttiltakene har i synkende grad skjedd fra denne aldersgruppen og i økende grad for neste gruppe; ungdommer 20-25 år.

For ungdom under 16 år vil videregående skole og NAV i liten grad være aktuell samarbeidspart. For ungdom 16-19 år blir den videregående skolen, OT og NAV viktige instanser. I mange av prosjektene utfordres disse partene på samarbeid og parallelle tjenester til utsatt ungdom. Der man hovedsakelig arbeider med ungdom fra 20 år og oppover vil NAV-kontoret ha en viktig plass samtidig som en videregående skolen og OT vil spille en mindre viktig rolle. Med andre ord: avhengig av alder på målgruppen vil ulike sett av utfordringer, muligheter og samarbeidskonstellasjoner gjøre seg gjeldende.

Målsetting for satsingen lokalt

Vi legger til grunn at det overordnete målet er å få flest mulig utsatte ungdommer fortest mulig inn i ordinære løp. I dette ligger på den ene siden at flere utsatte ungdommer fullfører videregående skole og på den andre siden at flere ungdommer kommer i ordinært arbeid. Bruken av ordinære arbeidsplasser er aktuelt ved overgang til arbeid etter fullført videregående skole (eller høyere utdanning), men også når det gjelder spørsmålet om hvordan ordinært arbeid i større grad kan kombineres med og bli del av vanlig skolegang og hvilken virkning det kan ha for fullføring av skolegang.

Utviklingsprosjektene har valgt ulike hovedorienteringer for arbeidet sitt. Noen har en klar skoleorientering, mens andre i større grad har fokusert på inkludering i ordinært arbeid. Vanligst er det likevel å arbeide for kombinasjoner av skole og arbeid. Vi har inntrykk av at prosjektmedarbeiderne har en helhetlig innfallsvinkel som gjør at de også fokuserer på forhold som er mer relevante for fritid og familie. I et lokalmiljø bør det være fordel å kunne arbeide både i retning av inkludering i skole og i retning av inkludering i arbeid, gjerne i kombinasjon.

Målgruppeinnretting (alle, utvalgte grupper, eller enkeltindivider)

Er det behov for å rette arbeidet universelt mot alle unge i kommunen? Er det utvalgte grupper av unge det bør jobbes med? Eller er behovet størst knyttet til enkelte individer?

Utviklingsprosjektene varierer i noen grad med tanke på utvalget av målgruppe for arbeidet sitt. En universell tilnærming innebærer at man retter fokuset mot alle ungdommer i området og lager tiltak i tråd med dette, tiltak som dermed i stor grad vil kunne ha en forebyggende karakter. Innenfor en selektiv tilnærming rettes innsatsen mot utsatte grupper som kanskje enda ikke har utviklet klare problemer, men som man basert på kunnskap vet at er i risiko. Indikative tilnærminger bygger på tiltak som iverksettes først når enkeltpersoner viser tegn på vansker.

Prosjektene som inngår i satsingen har i hovedsak valgt en indikativ tilnærming. Prosjekter som har valgt løsninger som kombinerer en universell tilnærming med selektiv og indikativ tilnærming vil antagelig lettere kunne unngå stigmatiseringsutfordringer. Her er ungdomskontoret i Sund et eksempel.

Problemområde

Arbeid med utsatt ungdom kan rettes inn mot ulike typer problematikk eller utfordringer. Hvor ligger behovene lokalt?

Generelt finner vi mye felles i målgruppene og beskrivelsene av ungdommene slik både NAV-veiledere, prosjektmedarbeidere og ungdommene selv beskriver det. Ungdom med rus- og kriminalitetsutfordringer inngår i flere av prosjektene, men er i relativt liten – og i tillegg i synkende grad – en prioritert målgruppe for utviklingsprosjektene. Imidlertid arbeider mange av prosjektene med ungdommer som har psykiske vansker eller andre helseproblemer. Mange arbeider også med det vi kan kalle umotiverte ungdommer som ikke finner seg til rette i skolen på grunn av lite mestring eller mer praktisk enn teoretisk interesse og orientering. Vi finner svært få ungdommer med utviklingshemming eller lærevansker i prosjektene.

Hvilken problematikk man velger å fokusere på lokalt (dersom man gjør noen valg her) vil influere på hvilke instanser det kan være lurt å samarbeide spesielt med, og også på hva slags kompetanse som trengs hos de som skal jobbe med ungdommene.

Bistandsbehov

Nivået på bistandsbehovene til de man ønsker å hjelpe har betydning på hva slags metoder og tilnærmingsformer som det er best å benytte.

NAV har ambisjoner om å yte oppfølging i større grad i tråd med arbeidssøkers bistandsbehov. Arbeidsrettet brukeroppfølging i NAV slik det skisseres i sentralt utviklede maler, starter med en avklaring av brukers bestilling med påfølgende relevant informasjon til bruker. Om bruker er sykemeldt gis oppfølging i forhold til dette. Det gjennomføres deretter en behovsvurdering som kan ha tre utfall: standard innsatsbehov, situasjonsbestemt innsatsbehov eller arbeidsevnevurdering (AEV). Tanken er at brukere som vurderes å ha *standard innsatsbehov* klarer seg i stor grad selv med noe oppfølging fra NAVs mottaks- eller servicepersonell ved behov. For brukere med *situasjonsbestemt innsatsbehov* lages en aktivitetsplan før bruker følges videre opp i tråd med innholdet i planen. For mange av

brukerne som det gjennomføres arbeidsevnevurdering (AEV) på vil imidlertid konklusjonen være at de har behov for *spesielt eller varig tilpasset innsats*. Noen NAV-kontor benytter foreløpig i liten grad disse begrepene, og er enn så lenge mer innrettet mot å gi bistand knyttet til ytelse enn til vurderingen av innsatsbehov.

Utviklingsprosjektene som inngår i evalueringen har i all hovedsak rettet fokuset mot ungdommer som vurderes til å ha situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsatsbehov. Ungdom med behov for varig tilpasset innsats er i liten grad tatt med i utviklingsprosjektene.

Inkluderingstilnærming

Schafft og Spjelkavik framhever tre sentrale tilnærminger til arbeidsinkludering av personer som står utenfor arbeidsmarkedet: "Den *skjermede* tilnærmingen, "sheltered workshops", *opprustnings-tilnærmingen*, "train-place", og den *integrerte* tilnærmingen, "place then train" (Andreassen and Fossestøl 2011).

Skjermede og vernede tilbud tilbys i dag i Norge gjennom vekstbedrifter eller attføringsbedrifter, der hensikten er å gi meningsfulle tilbud utenfor den ordinære arbeidslivsarenaen. Opprustningstil-nærmingen er den mest vanlige i Norge og søker å bevirke overgang til ordinært arbeid gjennom en gradvis tilnærming til arbeidsmarkedet for grupper som står utenfor gjennom opplæring og trening på mer eller mindre segregerte arenaer, gjerne i en slags "trappetrinnstilnærming". Brukeren skal rustes opp for å matche de krav og forventninger han eller hun vil møte på arbeidsmarkedet. Denne modellen bygger på en tanke om at bestemte ferdigheter må på plass før en person kan gå inn i og mestre et vanlig arbeidsforløp.

Schafft og Spjelkavik (Andreassen and Fossestøl 2011) peker på at det kan ligge en fare i å legge opp til vurdering av hvor "klar" den enkelte deltaker er for ordinært arbeidsliv. Mye tyder på at «opp-rustningstilnærmingen» faktisk kan ha en «innelåsingseffekt» ved at personer som kunne vært i jobb i stedet er i tiltak. Opprustningsbestrebelsene kan slik skape mer avstand enn nærhet til det ordinære arbeidslivet (Andreassen and Fossestøl 2011).

Den integrerte tilnærmingen bygger i hovedsak på rask jobbutplassering i det ordinære arbeidslivet (med oppfølging) og opptrening på arbeidsplassen (place-then-train). Alternativet har klare forslag til hvordan inkluderingsarbeidet kan endres for å få økt overgang til arbeid og skole. Andreassen og Spjelkavik (i Andreassen og Fossestøl 2011, s. 86) viser til at mange – som følge av manglende in-kluderingsresultat både nasjonalt og internasjonalt – i stedet for å være opptatt av hva som kan gjøres med de menneskene som står utenfor arbeidslivet, i økende grad retter fokuset mot hva som kan gjøres med arbeidsgiverne og i arbeidslivet for å få til økt inkludering. Som vi tidligere har vist til, har inkluderingsarbeid i tråd med den integrerte tilnærmingen vist gode resultater internasjonalt (Bond and Campbell 2008) og enda bedre resultater for ungdommer enn eldre deltakere (Burke-Miller, Razzano et al. 2012). Forskningen har klarest dokumentert gode resultater knyttet til personer med psykiske lidelser. Resultatene er oppnådd med personer som har til dels store bistandsbehov.

I hovedsak jobbes det ikke i utviklingsprosjektene i tråd med place-train metodikk selv om flere elementer fra en slik tilnærming er med. Basert på kunnskapen om hva som er dokumentert effektivt internasjonalt kan en videre utvikling av ungdomsarbeidet i tråd med en place-train tilnærming være å anbefale for årene framover.

10.2 Forankring og samordning av relevante instanser

Viljen til å gjøre noe, hvordan innsatsen forankres og samarbeidet organiseres vil kunne ha betydning for hva slags bistand og oppfølging som kan iverksettes rundt den enkelte ungdom. Slik henger kvalitet på organisering og samarbeid oppover i systemet sammen med handlingsmuligheter lenger nede i systemet og i det konkrete arbeidet med den enkelte ungdom.

Lokal forankring

Uten vilje og interesse lokalt for problemstillingene vil det antakelig være vanskelig å få til et varig og godt arbeid. Et arbeid omkring utsatt ungdom kan forankres på flere måter, og kanskje er en kombinasjon den beste løsningen. Vi vil peke på partnerskapet mellom stat og kommune, relevant kommunalt planverk, enkeltpersoner/funksjoner som ordfører eller rådmann, samarbeidsavtaler mellom NAV og andre instanser som noen forankringsmuligheter. Vi vil også peke på at det å knytte enkeltpersoner som har engasjement og evne til å motivere og være pådriver til et slikt arbeid, kan være viktig. I flere av denne evalueringens prosjekter ser «ildsjelene» ut til å være viktige, men en forankring hos «ildsjeler» alene holder ikke.

Utviklingsprosjektene har vært forankret ulikt. Noen har forankret arbeidet i selve prosjektet og da gjerne i en styringsgruppe. Andre har andre forankret hos en instans (som oftest NAV-kontoret). Noen har forankret satsingen på overordnet plan i et partnerskap eller i en tverrfaglig ledergruppe. I de fleste prosjektområdene der prosjektperioden er avsluttet, er også styringsgruppen lagt ned. Som vi har sett valgte man i en av kommunene å videreføre en slik overordnet samordningsgruppe også etter prosjektperioden, noe som ser ut til å ha vært et godt grep. Vi vil anbefale flere å etablere/videreføre overordnete samarbeidsfora der ledere fra flere instanser/etater sammen overvåker kommunens arbeid med utsatt ungdom og iverksetter nødvendige tiltak for å holde trykket oppe også etter at de lokale prosjektene er avsluttet.

Samarbeidsmodell

Vi har skissert flere modeller for samarbeid i enkeltsaker og på systemnivå. Hva slags samarbeidsmodell som velges lokalt kan ha betydning for kvaliteten på arbeidet rettet mot utsatt ungdom.

I tillegg til regelmessig samarbeid ledernivå, kan etablering av tverrfaglige møte- og samarbeidsfora der representanter fra sentrale tjenester som NAV, OT, barnevern og andre regelmessig møtes med nødvendige fullmakter for å samarbeide om enkeltsaker, være et godt tiltak. De kommunene som har slike møtefora har gjennom disse et allerede avtalt samarbeidsfora hvor kompliserte saker eller saker som man av andre grunner ikke klarer å løse gjennom det daglige arbeidet, kan tas opp til felles vurdering. Praksisen fra prosjektene viser at relativt få saker har vært oppe til behandling i disse foraene, men sakene som har vært fulgt opp har vært behandlet på flere møter over en lenger tid. I perioder kan det være mindre bruk for et slikt samarbeidsfora, og det kan være fristende å legge det ned og heller samarbeide på tvers av tjenester i det daglige arbeidet og etter ad hoc prinsippet. Over tid skiftes personalet i NAV, OT, barnevern og andre instanser ut. Vi tror at det å formalisere et slik samarbeid på saksnivå gjør samarbeidet mellom instansene mer robust og mindre personavhengig.

Tett og omforent samarbeid kan også skje i form av samlokaliseringer eller tett samorganisering av tjenester der dette er mulig, for eksempel på mindre steder. Det vesentlige å vurdere i det enkelte lokalsamfunn er om det i tilstrekkelig grad er lagt til rette for samarbeid på tvers av ulike etater/instanser i enkeltsaker. Et ad hoc basert samarbeid kan fungere svært godt når personer og instanser kjenner hverandre og har kapasitet og vilje til å bidra når kompetansen blir etterspurt. Vi vil likevel anbefale en formalisering av og omforent avtale mellom de sentrale instansene i den enkelte kommune om, hvor og hvordan de vanskelige sakene kan drøftes med representanter fra flere ulike instanser. Hva som er sentrale instanser og hvilke samarbeidsfora som finnes, vil i noen grad variere fra kommune til kommune, men NAV, barnevern, OT/fylkeskommunen, rustjenesten, psykisk helse tjeneste og politi er blant de mest relevante instanser å trekke inn.

NAV-Ung modell

Også internt i NAV-kontoret må man sikre et tilstrekkelig samarbeid. De involverte NAV-kontorene har valgt ulike måter å organisere arbeidet med utsatt ungdom på internt i NAV-kontoret, og erfaringene varierer så langt. Mens noen få av de involverte NAV-kontorene har valgt en generalisttilnærming har

de fleste valgt en form for spesialisering av ungdomsarbeidet i NAV. Vanligst er etableringen av ungdomsteam eller oppnevningen av egne NAV-veiledere med ansvar for ungdom. Noen har i 2013 gått enda lenger ved å etablere noe som ligner en egen NAV-filial for ungdom der både ungdommene selv, veiledere i NAV og representanter for samarbeidende tjenester møter for å samarbeide både på gruppenivå og i enkeltsaker.

Vi har ikke grunnlag for å kunne peke på en samarbeidsløsning internt i NAV som bedre enn andre. Størrelse og utforming av NAV-kontoret har betydning for hva slags løsning som er hensiktsmessig. Små kontor vanskeliggjør teametablering, men minsker også behovet for det fordi omfanget ikke er større enn at den enkelte veileder har god oversikt og god kjennskap både til ungdommene, samarbeidspartene og de aktuelle tiltakene. En ulempe i mindre kommuner finner vi i lavere tilgang på ulike tiltak og virkemidler, og også i noen tilfeller vansker med å etablere et tverrfaglig fellesskap for drøfting av utfordrende saker.

Omvendt har vi i 2013 erfart utfordringer knyttet til funksjonen av ungdomsteam i noen store NAV-kontor. Disse erfaringene har medført omorganisering av arbeidet ved et sted å etablere team basert på bistandsbehov, men med egne ungdomsveiledere, og et annet sted ved å dele opp ungdomsteamet i mindre enheter for på den måten å bedre samarbeidet på tvers av statlig og kommunalt ansvarsområde.

Det sentrale er at man lokalt finner fram til gode måter å samarbeide internt på NAV-kontoret om utsatt ungdom slik at man sikrer at det blir tatt tak i saker som omhandler utsatte ungdommer, og at det finnes muligheter internt for drøfting av enkeltsaker med andre på kontoret.

Parallellitet i bistand og ytelser

Både samarbeidet internt i NAV-kontoret og mellom NAV og andre instanser har betydning for muligheten for å kunne tilby både parallell bistand og hensiktsmessig kjeding av bistand og ytelser. Tilstrekkelig parallellitet i bistand og ytelser er pekt på som viktig i samtlige prosjekter, og det framstår også som vanlig med parallellitet og da særlig omkring bistand/oppfølging, men også i noen grad når det gjelder ytelser. Følgelig er dette noe man må sikre muligheten for blant annet gjennom etableringen av samarbeid mellom NAV og andre og internt i NAV slik vi nettopp har omtalt. Imidlertid er det ikke like mye behov for slik parallell bistand i alle saker som dreier seg om utsatte ungdommer.

Tett samarbeid på saksnivå kan bidra til 1) å få fram et mer helhetlig og dermed bedre bilde av den enkelte ungdoms situasjon, 2) en bedring av muligheten for å finne fornuftige måter å kombinere samtidige tiltak på, og 3) en bedring av muligheten for å legge opp til en fornuftig kjeding av videre bistand og tiltak fra de ulike tjenestene. Å legge samordningen på saksnivå kun til den daglige saksbehandlingen og dermed en mer ad hoc preget tilnærming, framstår som lite offensivt.

10.3 Oppfølging av ungdom, arbeidsplass og skole – og metode

Flere studier peker på tett individuell oppfølging som et viktig suksesskriterium i arbeid med utsatt ungdom (Rambøll 2009; Aasen, Marthinsen et al. 2010; Kristiansen and Skårberg 2010; Follesø, Halås et al. 2011; Johannesen and Vestnes 2011; Lahaug 2011; Lyng, Legard et al. 2011; Reichborn-Kjennerud 2011; Anvik and Gustavsen 2012; Frøyland and Neumann 2012; Bragdø and Spjelkavik 2013; Sletten and Hyggen 2013). Innholdet i oppfølgingen vil som begrepet selv peker på variere fra sak til sak. Noe av suksessen ligger nettopp i den individuelle tilpassingen. I mye av forskningslitteraturen er det likevel uklart hva som ligger i begrepet «tett individuell oppfølging».

I det følgende vil vi – basert på erfaringene som er gjort i utviklingsprosjektene som denne evalueringen er rettet mot – forsøke å operasjonalisere dette begrepet noe ved å framheve noen sider eller

kjennetegn ved oppfølgingen som ser ut til å være relevante, og hvor de lokale variantene av ungdomsarbeid ser ut til å ha valgt ulike løsninger. Vi vil belyse oppfølgingsbegrepet gjennom følgende 10 perspektiver:

- Oppfølgingstypologi (los, motivasjon, modning)
- Hvilke aktører følges opp (ungdom, skole, arbeidsplass)
- Hvilke tema oppfølgingen er rettet mot
- Hvilke faser i inkluderingen oppfølgingen skjer
- Grad av tilgjengelighet og reaksjonstid i oppfølgingen
- Treffpunkt og base for oppfølgingen
- Kapasitet og intensitet i oppfølgingen
- Grad av aktiv oppsøking (ingen, kun kjente, nye)
- Forebyggingsvinkling (reaktiv, proaktivt forebyggende, miljøfremmende)
- Metodisk orientering (her og nå/problemfokus versus framtids-/ressursfokus)

Generelt og overordnet er det at oppfølgingen som gis bør være fleksibel og dynamisk slik at den kan tilpasses den situasjonen og behov som til enhver tid foreligger.

Oppfølgingstypologi

Oppfølgingen som gis varierer blant annet i tråd med det vi i delrapport 1 definerte som ulike idealtyper for oppfølging:

- Innenfor idealtype 1 (Losmodellen) så vi for oss at oppfølging gis individuelt og fortløpende mens ungdommen er i skole, i praksis, går i behandling, er ledig eller annet.
- Innenfor idealtype 2 (Motivasjonsmodellen) så vi for oss en gruppebasert tilnærming, gjerne et kurs etterfulgt av og i kombinasjon med individuell oppfølging.
- Innenfor idealtype 3 (Modningsmodellen) så vi for oss tiltak der ungdom får oppfølging og arbeidstrening i mer eller mindre skjermede enheter over en lengre periode, kanskje i inntil et år.

De ulike oppfølgingstypologiene har ulike sterke og svake sider. Antakelig vil noen ungdommer kunne ha best nytte av oppfølging i tråd med losmodellen, mens andre vil kunne få bedre og tilstrekkelig bistand gjennom en motivasjonsmodell eller en modningsmodell.

En kommune som kan tilby alle disse formene for oppfølging overfor sine ungdommer (kombinasjon) vil antakelig være i en bedre posisjon for å kunne avhjelpe flest mulig. Som vi tidligere har vist er det gjort mange gode erfaringer med losmodellen, og denne typologien framstår som god blant annet fordi den utføres mens ungdom er i ordinære løp, kan strekkes over lang tid, og ytes når behovet er der. Vi anbefaler etablering av losfunksjon i arbeid med utsatt ungdom.

Aktør som følges opp

Utviklingsprosjektene har rettet arbeidet sitt og oppfølgingen mot ulike instanser. I samtlige prosjekter er det ungdommene selv som får mest oppfølging. Noen prosjekter har i tillegg rettet en del av oppfølgingen mot skolesystemet. Dette er gjerne prosjekter med ansatte som selv arbeider eller har arbeidet i skole, og som har skolerelevant kompetanse. Andre prosjekter har i mindre grad arbeidet med skole, men har i større grad har fulgt opp arbeidsgivere. Vi har imidlertid et klart inntrykk av at arbeidsgivere – når de følges opp – i størst grad følges opp i rekrutteringsøyemed og i mindre grad i forhold til senere oppfølging av ungdommer internt i virksomheten. Dette kan henge sammen med manglende kompetanse hos «hjelperne» i å følge opp og bistå arbeidsgiver på arbeidsplassen. Det foreligger klart et potensial for forbedring av den arbeidsgiverrettede oppfølgingen.

Mange av ungdommene som denne satsingen er rettet mot har behov for tett individuell og tilpasset oppfølging, også mens de er i skole eller arbeid. For å få til et godt arbeid med utsatt ungdom er det dermed sentralt å legge til rette for at slik oppfølging er mulig å gjennomføre i praksis, og også etter at prosjektdeltakelsen er over. Foreløpig ser det ut til at oppfølgingen som gis mest er innrettet mot å hjelpe ungdom «over kneika» og inn i ordinære løp. Det er ikke eksemplene som dreier seg om å bygge varige bistandsstrukturer for ungdom med langvarige bistandsbehov som dominerer.

Både forskningslitteratur og erfaringer fra prosjektene peker i retning av at oppfølging av ungdommene alene ikke er tilstrekkelig. Det er nødvendig å følge opp skole og arbeidsplass også. Den tette individuelle oppfølgingen og relasjonsbyggingen som prosjektmedarbeiderne demonstrerer god kompetanse på i dag, kan dermed med fordel videreutvikles og tydeliggjøres omkring metoder for oppfølging av arbeidsgiver/arbeidsplass og skole/skolemiljø. Vi finner elementer av oppfølging av arbeidsgivere særlig når det gjelder å bygge nettverk og «baser» av aktuelle arbeidsgivere, men mindre i form av varig bistand til arbeidsgivere for ansatte ungdommer. En kommune som har evne og kapasitet til å følge opp både ungdommer, arbeidsgivere og skole vil være i en bedre utgangsposisjon.

Oppfølgingstema

Oppfølgingen kan rettes mot ulike tema avhengig av hva den enkelte ungdom utfordres av. For en del ungdommer knytter utfordringen seg mest til de sosiale og miljømessige sidene ved å bli inkludert i en virksomhet eller skole, mens i andre tilfeller kan det være faget eller oppgavene som representerer utfordringen. Og for mange er det utfordringer knyttet til helse, motivasjon eller livet ellers som ungdommen trenger å følges opp i forhold til.

For å være i best mulig posisjon til å kunne bidra ovenfor utsatt ungdom, bør et lokalsamfunn ha ressurser og kompetanse til å kunne tilby oppfølging i forhold til alle disse temaene.

Oppfølgingsfase

Vi har sett at oppfølging som ligner på losmodellen gjerne foregår over lenger tid enn annen type oppfølging. Av viktighet for utfall er også fasene eller tidspunktene oppfølging gis på. Vi har skissert følgende alternativer:

- Før utplassering/oppstart i skole eller jobb
- Ved utplassering/oppstart i skole eller jobb
- Etter utplassering/oppstart i skole eller jobb
- En kombinasjon

I utviklingsprosjektene framstår det som vanligst å følge opp før ungdommen utplasseres i skole eller arbeid, og i perioden rundt utplassering/oppstart. Vi finner mindre oppfølging som strekker seg over tid etter utplassering. For ungdommer som ikke har behov for langvarig oppfølging er dette selvsagt tilstrekkelig. Imidlertid må vi regne med at en del av ungdommene som inngår i gruppen av utsatt ungdom vil trenge bistand over lenger tid. Bedre kompetanse og kapasitet til langvarig oppfølging vil i tillegg kunne åpne for arbeids- eller skolerettet bistand for ungdommer med større bistandsbehov enn de som i dag får slik bistand. Pr i dag synes det som om prosjektene som er etablert i liten grad er innrettet mot å bidra til slik varig bistand. Et lokalmiljø der det finnes ressurser og kompetanse til å kunne følge opp før, ved og etter utplassering i skole eller arbeid – og gjerne over så lang tid som behovet tilsier – er bedre rustet.

Tilgjengelighet og reaksjonstid

Rask respons og god tilgjengelighet er av prosjektmedarbeidere og andre beskrevet som viktig om man vil lykkes i arbeidet med utsatt ungdom. Flere av lokalprosjektene kjennetegnes av muligheter til å

reagere umiddelbart. Især gjelder det prosjekter som er bygget rundt en losmodell. Så kort responstid som mulig er absolutt å anbefale.

Treffpunkt eller base

Flere ungdommer opplever møtet med NAV og NAV-kontorene som vanskelig. Flere steder har man gjort gode erfaringer med alternative treffpunkt, treffpunkt der NAV-veileder som en av «hjelperne» gir ungdommene et annet og mer positivt bilde av NAV enn mange av dem har fra før. I 2013 har flere utviklingsprosjekter etablert egne ungdomskontor. Hvordan etablere gode og trygge møtepunkt mellom ungdom og hjelpeinstansene er fortsatt et tema som bør diskuteres lokalt. I vårt materiale finner vi følgende versjoner av «baser» ungdom følges opp fra:

- NAV-kontor
- Egen NAV-Ung «filial»
- Tiltaksarrangør/skole/ekstern
- Kombinasjon

Det sentrale er å ha nøytrale, imøtekommende og minst mulig stigmatiserende. Vi har foreløpig ikke grunnlag for å kunne si at NAV-kontoret, egne «NAV-Ung filialer» eller lokaler i regi av andre som tiltaksarrangører, skole eller andre er bedre egnet enn de øvrige. Noen har erfart at det er vesentlig å ha en nær tilknytning til NAV-kontoret for å kunne utløse tiltak og ytelser. Det kan knyttes stigma og utfordringer til alle disse tre kategoriene. Å kombinere en indikativ og selektiv tilnærming med (og i) et universelt tilbud kan se ut som et spennende grep. Erfaringene som nå gjøres med egne NAV-filialer for unge er også interessante å følge videre.

Grad av aktiv oppsøking

Evalueringens informanter har tegnet et bilde av en målgruppe som i større grad enn å være utagerende og oppholde seg ute på gater og streder, trekker seg tilbake, sliter med selvtillit og isolerer seg hjemme. Vi har så langt i liten grad fanget opp informasjon som tyder på at metodene for å komme i kontakt med disse ungdommene er gode nok. Flere steder pekes det på at man i hovedsak når de ungdommene som selv møter opp på NAV-kontoret. Vi finner grunnlag for å anbefale mer metodikk og systematikk i det oppsøkende arbeidet lokalt. Ikke minst finner vi grunn for å foreslå mer av det vi vil kalle «oppsøkende oppfølging». Med det mener vi at ovenfor ungdommer som uteblir, som mangler drive, som er i negative sirkler, som ikke kommer frivillig, så kan en mer proaktiv oppsøking i form av at noen følger etter, oppsøker på tross av manglende «respons» fra den unge, bidra til at relasjon bygges og motivasjon etableres.

Et lokalmiljø som har personer som kan oppsøke og følge opp ungdom som sliter selv om de selv ikke makter å møte opp på NAV-kontoret eller andre steder, står sterkere og bedre rustet i arbeidet med å inkludere utsatt ungdom i skole eller arbeid.

Intensitet og kapasitet

Gjennom utviklingsprosjektene har man oppnådd å kunne gi tettere oppfølging enn mange vanligvis får til innenfor den ordinære virksomheten i et NAV-kontor. Å arbeide med utsatt ungdom krever tidvis intensiv og tett oppfølging. En veileder som har over 100 ungdommer å følge opp har selv begrenset mulighet til å følge tett opp. En veileder med 25 personer «på benken» har bedre muligheter. Noen ungdommer trenger en til en oppfølging. Dette har vi sett blir for kapasitetskrevende også i prosjekter som bygger på losmodellen.

For noen ungdommer er ikke en til en oppfølging heller nok i perioder. I flere saker vi har fått kjennskap til og som dreier seg om barn/unge som får døgnoppfølging, har man tross store ressurser i bruk ikke lykkes. For å være best mulig rustet bør en kommune kunne tilby oppfølging i tråd med den enkeltes behov.

En kommune som kan tilby oppfølging på ulike intensitetsnivå vil stå sterkere enn andre. Å følge opp utsatte ungdommer over tid kan være utfordrende og krevende for hjelperne. Det vil følgelig være viktig å bygge oppfølgingssystemer som ivaretar de ansatte som følger opp utsatt ungdom. Vi vil anbefale at man bygger kollegiale fellesskap med muligheter for råd, støtte og veiledning.

Forebyggingsvinkling

Et forebyggende arbeid kan ha ulik grad av forebygging eller det vi kan kalle et helse- eller kulturfremmende fokus. Mange steder er det det vi kan kalle en reaktiv eller reparerende tilnærming som er vanligst. I dette ligger det at oppfølging gis når noe er i ferd med å gå galt eller alt har gått galt – en form for "brannslukking". En mer ønsket vinkling er det å kunne være i forkant av utfordrende hendelser på skolen eller i arbeidsmiljøet. Dette fordrer en mer proaktiv tilnærming fra oppfølgingspersonalet, at man kjenner skolen/arbeidsplassen og miljøet der, og også at man har kompetanse på og evne til å se hvor utfordringene ligger i skolemiljøet eller på arbeidsplassen, samt kunnskap om hvordan de kan forebygges. Et ytterligere steg i retning av å være tidlig ute finner vi i miljø- eller helsefremmende arbeid der oppfølgingspersonalet bistår eller rådgir skole eller arbeidsplass med å bygge inkluderingskultur eller utvikle miljøet på skolen eller på arbeidsplassen.

Å kun ha et reparerende og reaktivt fokus er passivt. Gjennom prosjektarbeid ser flere ut til å ha flyttet seg i retning av proaktiv forebygging. Vi finner i våre data få som har arbeidet på det vi kan kalle et kultur- eller miljøfremmingsnivå. En oppfølger som er tilstede i ordinære løp vil bedre kunne komme i posisjon til å se og gi innspill.

Metodisk orientering – problem eller mulighetsfokus

Flere steder framheves det å ta utgangpunkt i den unges drømmer for fremtiden når motivasjon skal vekkes og planer legges. Det beskrives som en utfordring noen ganger å klare å justere ungdommenes drømmer i retning av noe som hjelper opplever som realiserbart. Kompetanse på dette området er antakelig svært viktig. Et metodefokus som evner å kombinere godt arbeid i et framtidsperspektiv med et her-og-nå fokus på akutte utfordringer er å anbefale. Vi har inntrykk av at dette også oppnås i mange av utviklingsprosjektene.

10.4 Oversikt over sentrale faktorer i arbeid med utsatt ungdom

I figuren under har vi oppsummert faktorene som vi nettopp har gått gjennom stikkordsmessig. Vi tror disse faktorene kan være viktige i et arbeid rettet mot utsatt ungdom, og at de også kan være egnet til å sammenligne og vurdere et arbeid rettet mot utsatt ungdom i forhold til.

Figur 15 Sentrale faktorer i arbeid med utsatt ungdom – en stikkordsmessig oversikt

MÅL, MÅLGRUPPE OG TILNÆRMING	FORANKRING OG SAMARBEID	OPPFØLGING OG METODE	
Alder: • 12-15 • 16-19 • 20-25 • Kombinasjon	Forankring: • Prosjekt (styringsgruppe) • Hos en instans (NAV-kontor eller kommune) • Partnerskap/tverrfaglig ledergruppe	Oppfølgingstypologi: • Los • Motivasjon • Modning • Kombinasjon	Aktør som følges opp: • Arbeidsgiver • Skole • Ungdom • Kombinasjon
Målsetting: • Skole • Arbeid • Familie/fritid • Kombinasjon	Samarbeidsmodell: • Ad hoc - sak • Regelmessig - sak • Overordnet – leder • Kombinasjon	Oppfølgingstema: • Sosial innlemmelse • Oppgaver (fag/arbeid) • Helse/motivasjon/liv • Kombinasjon	Oppfølgingsfase: • Før utplassering • Ved utplassering • Etter utplassering • Kombinasjon
Målgruppe: • Universelt • Selektivt • Indikativt • Kombinasjon	NAV-Ung modell: • Generalist • Spesialisering (team eller veiledere) • «UngdomsNAV»	Tilgjengelighet/reaksjon: • Umiddelbart • Kort ventetid • Lang ventetid • Kombinasjon	Treffpunkt/base: • NAV-kontor • NAV-Ungkontor • Tiltaksarrangør/ekstern • Kombinasjon
Bistandsbehov: • Standard • Situasjonsbestemt • Spesielt tilpassa • Varig tilpassa	Mulighet for parallellitet i bistand og ytelse: • God nok på bistand? • God nok på ytelser?	Oppsøkingsnivå: • Ikke aktiv oppsøking • Ungdommer i kontakt • Oppsøker nye • Kombinasjon	Intensitet/kapasitet: • En til en? • Noen pr veileder (10-30) • Mange pr veileder (30-200) • Kombinasjon
Problemområde • Rus/kriminalitet • Psykisk uhelse/syk • Umotiverte/dropouts • Lærevansker (utvh.) • Kombinasjon? Andre?		Forebyggingsvinkling: • Fremme kultur • Proaktiv forebygging • Reaktiv/reparerende • Kombinasjon	Metodisk orientering: • Her og nå (akutte problemer) • Framtid (Ressurser, drømmer, muligheter) • Kombinasjon
Inkluderingstilnærming • Skjermet • Train-place • Place-train • Kombinasjon			

Vi håper kategoriene kan bidra til å synliggjøre hva som kan være fornuftige metode- eller samarbeidsgrep dersom man skal etablere og drifte et godt faglig arbeid overfor utsatt ungdom i et lokalmiljø. Tabellen er et utkast som del av en underveisevaluering.

10.5 Anbefalinger

Vi har gjennom rapporten pekt på flere anbefalinger for arbeid med utsatt ungdom. Vi vil her kort oppsummere disse.

Målsetting med utgangspunkt i lokale utfordringer

Vi anbefaler at man lokalt vurderer hvilke aldersgrupper det er behov for å rette bistanden mot, hva slags utvalg av ungdommer man skal arbeidet med, hva slags problemområde man ser behov for å

rette arbeidet mot, hvor store bistandsbehov ungdommene som skal hjelpes har, samt at man tar stilling til hva slags inkluderingstilnærming man tror er hensiktsmessig og bygger arbeidet basert på disse vurderingene.

Vi legger til grunn at et overordnet mål er å få flest mulig ungdommer fortest mulig inn i ordinære løp. I dette ligger på den ene siden at flere ungdommer fullfører videregående skole og på den andre siden at flere ungdommer kommer i ordinært arbeid. Bruken av ordinære arbeidsplasser er aktuelt ved overgang til arbeid etter fullført videregående skole (eller høyere utdanning), men også i form av kombinasjon med og som del av vanlig skolegang.

Lokal forankring og prioritering
Et arbeid omkring utsatt ungdom kan forankres på flere måter, og kanskje er en kombinasjon den beste løsningen. Vi vil peke på partnerskapet mellom stat og kommune, relevant kommunalt planverk, enkeltpersoner/funksjoner som ordfører eller rådmann, samarbeidsavtaler mellom NAV og andre instanser som noen forankringsmuligheter. Vi vil også peke på at det å knytte enkeltpersoner som har engasjement og evne til å motivere og være pådriver til et slikt arbeid, kan være et godt tiltak. I flere av denne evalueringens prosjekter ser «ildsjelene» ut til å være viktige, men en forankring hos «ildsjeler» alene holder ikke.

Formalisert og regelmessig samarbeid på system- eller ledernivå
Å legge opp til regelmessige møter mellom de ulike tjenestene på ledernivå framstår som hensiktsmessig. De fleste prosjektene som inngår i evalueringen har styrings- eller referansegrupper som er bygget opp etter et slikt prinsipp. Vi vil anbefale flere å etablere/videreføre overordnete samarbeidsfora der ledere fra flere instanser/etater sammen overvåker kommunens arbeid med utsatt ungdom og iverksetter nødvendige tiltak for å holde trykket oppe også etter at de lokale prosjektene er avsluttet.

Regelmessig, tverrfaglig samarbeid på saksnivå
Etablering av tverrfaglige møte- og samarbeidsfora der representanter fra tjenester som NAV, OT, barnevern og andre aktuelle instanser regelmessig møtes med nødvendige fullmakter for å samarbeide om enkeltsaker, framstår som et nyttig tiltak for å håndtere og koordinere arbeidet i de vanskelige sakene. Tett og omforent samarbeid kan også skje i form av samlokaliseringer eller tett samorganisering av tjenester der dette er mulig, for eksempel på mindre steder. Å formalisere et slik samarbeid på saksnivå gjør samarbeidet mellom instansene mer robust og mindre personavhengig. Vi vil derfor anbefale en formalisering av og en omforent avtale mellom de sentrale instansene i den enkelte kommune om, hvor og hvordan sakene som utfordrer hjelpeapparatet best kan drøftes med representanter fra flere ulike instanser.

Både samarbeidet internt i NAV-kontoret og mellom NAV og andre instanser har betydning for muligheten for å kunne tilby både parallell bistand og hensiktsmessig kjeding av bistand og ytelser. Tett samarbeid på saksnivå kan bidra til 1) å få fram et mer helhetlig og dermed bedre bilde av den enkelte ungdoms situasjon, 2) en bedring av muligheten for å finne fornuftige måter å kombinere samtidige tiltak på, og 3) en bedring av muligheten for å legge opp til en fornuftig kjeding av videre bistand og tiltak fra de ulike tjenestene. Å legge samordningen på saksnivå kun til den daglige saksbehandlingen og dermed en mer ad hoc preget tilnærming, framstår som lite offensivt.

Trygge og lite stigmatiserende møtepunkt mellom ungdom og NAV
Det er gode erfaringer med alternative treffpunkt i flere prosjektkommuner, treffpunkt der NAV-veileder som en av «hjelperne» gir ungdommene et annet og mer positivt bilde av NAV enn mange av dem har fra før. I 2013 har flere utviklingsprosjekter etablert egne ungdomskontor. Hvordan etablere gode og trygge møtepunkt mellom ungdom og hjelpeinstansene er fortsatt et tema som bør diskuteres lokalt. Det sentrale er å ha nøytrale, imøtekommende og minst mulig stigmatiserende treffpunkt. Vi

har foreløpig ikke grunnlag for å kunne si at NAV-kontoret, egne NAV-Ung "filialer" eller lokaler i regi av andre som tiltaksarrangører, skole eller andre er bedre egnet enn de øvrige. Noen har erfart at det er vesentlig å ha en nær tilknytning til NAV-kontoret for å kunne utløse tiltak og ytelser. Det kan knyttes stigma og utfordringer til alle disse tre kategoriene. Å kombinere en indikativ og selektiv tilnærming med (og i) et universelt tilbud kan se ut som et hensiktsmessig grep.

Etablere gode metode- og oppfølgingsmodeller
Oppfølging og hvordan den gjennomføres er sentralt i arbeidet med utsatt ungdom. I tillegg til ungdommene skal både arbeidsgivere og skoler følges opp. I utarbeidingen av oppfølgingstilnærming kan følgende spørsmål vurderes:

- Hva slags oppfølgingstypologi skal velges? Los, motivasjon, modning, eller en kombinasjon?
- Hvilke aktører følges opp, både ungdom, skole og arbeidsplass?
- Hvilke tema bør oppfølgingen rettes mot?
- Hvilke faser i inkluderingen bør oppfølgingen skje?
- Hvordan sikre god nok tilgjengelighet og reaksjonstid?
- Hva er egnet treffpunkt og base for oppfølgingen? Har man god nok oppsøkende tjenester?
- Hvordan sikre tilstrekkelig kapasitet og intensitet i oppfølgingen?
- Hva er ønsket forebyggingsvinkling (reaktiv, proaktivt forebyggende, eller miljøfremmende)?
- Hvordan sikre brei nok metodisk orientering (her og nå/framtid – problem/ressurs)

Vi vil anbefale en systematisk gjennomtenkning av oppfølgingen som gis lokalt. Vi vil spesielt framheve følgende sider ved oppfølgingen:

> ***Tett oppfølging av ungdommene - etablering av losfunksjon***
> Flere studier peker på tett individuell oppfølging som et viktig suksesskriterium i arbeid med utsatt ungdom. Fra sentralt hold var et av målene med utviklingsarbeidet å sikre losfunksjon. Evalueringens erfaringer gir så langt en klar støtte til denne målsettingen. En kommune som kan tilby både losfunksjon, oppfølging etter motivasjons- og modningsmodellen overfor sine ungdommer (kombinasjon) vil antakelig være i en bedre posisjon for å kunne avhjelpe flest mulig. Losmodellen framstår likevel som ekstra viktig blant annet fordi den utføres mens ungdom er i ordinære løp, kan strekkes over lang tid, og ytes når behovet er der. Det er imidlertid potensiale for å gjøre losfunksjonen mer arbeids- og skolerettet.
>
> ***Mer oppsøkende oppfølging av ungdom***
> Et lokalmiljø som har personer som kan oppsøke og følge opp ungdom som sliter selv om de selv ikke makter å møte opp på NAV-kontoret eller andre steder, står sterkere og bedre rustet i arbeidet med å inkludere utsatt ungdom i skole eller arbeid.
>
> ***God oppfølging også av skole og arbeidsplass***
> Både forskningslitteratur og erfaringer fra prosjektene peker i retning av at oppfølging av ungdommene alene ikke er tilstrekkelig. Det er nødvendig å følge opp skole og arbeidsplass også. En kommune som har evne og kapasitet til å følge opp både ungdommer, arbeidsgivere og skole vil være i en bedre utgangsposisjon. Den tette individuelle oppfølgingen og relasjonsbyggingen som prosjektmedarbeiderne demonstrerer god kompetanse på i dag, kan dermed med fordel videreutvikles og tydeliggjøres omkring metoder for oppfølging av arbeidsgiver/arbeidsplass og skole/skolemiljø.

I større grad prøve ut metoder for inkludering av utsatt ungdom i tråd med place-train tilnærming
Inkluderingsarbeid i tråd med en integrert tilnærming (Supported Education/Supported Employment) har vist gode resultater internasjonalt (Bond and Campbell 2008) og for ungdommer spesielt (Burke-Miller, Razzano et al. 2012). I hovedsak jobbes det ikke i utviklingsprosjektene i tråd med place-train metodikk selv om flere elementer fra en slik tilnærming er med. Basert på kunnskapen om hva som er dokumentert effektivt internasjonalt kan en videre utvikling av ungdomsarbeidet i tråd med en place-train tilnærming være å anbefale for årene framover.

Sikre god oppfølging og veiledning av veiledere som følger opp utsatt ungdom
Å følge opp utsatte ungdommer over tid kan være utfordrende og krevende. Det framstår som viktig å bygge oppfølgingssystemer som ivaretar de ansatte som følger opp utsatt ungdom. Vi vil anbefale at man bygger kollegiale fellesskap med muligheter for råd, støtte og veiledning. Dette framstår som viktig for at veilederne skal kunne ivareta ungdommene og videreutvikle egen kompetanse.

Utbedre uklarheter i lov- og regelverk
Evalueringen har avdekket uklarheter knyttet særlig til bruk av individstønad/tiltakspenger for elever på videregående skole. Noen aktører oppfatter også regelverket rundt bruk av arbeidsavklaringspenger som lite tilpasset arbeid med utsatt ungdom. Hvordan kan tiltak og bistand fra NAV kombineres med elevstatus i videregående skole? Når kan det gjøres unntak fra de generelle reglene, og i hvilken grad kan dette gjøres for utsatte ungdommer? Vi anbefaler en gjennomgang av regelverket på disse områdene.

Litteratur

Aasen, K., E. Marthinsen, et al. (2010). Tett individuell og helhetlig oppfølging i NAV. Trondheim, HUSK - Høgskole og universitetssosialkontor Midt-Norge.

Andreassen, T. A. and K. Fossestøl (2011). NAV ved et veiskille : organisasjonsendring som velferdsreform. Oslo, Gyldendal akademisk.

Andreassen, T. A., K. Fossestøl, et al. (2011). "Gjør organisering en forskjell i praksis? Variasjoner i de lokale NAV-kontorenes organisering og konsekvenser for reformens måloppnåelse." Nordiske Organisasjonsstudier **13**(3): 9-33.

Anvik, C. H. and A. Gustavsen (2012). "Ikke slipp meg! Unge, psykiske helseproblemer, utdanning og arbeid." Nordlandsforskning Rapport 13/2012.

Arbeidsdepartementet (2012). "Arbeidsrettede tiltak." NOU Norges offentlige utredninger **2012: 6**.

Arbeids-og-velferdsdirektoratet (2012). "Lov om sosiale tjenester i NAV." Rundskriv. Hovednr.35.

Bond, G. R. and K. Campbell (2008). "Evidence-based practices for individuals with severe mental illness." Journal of Rehabilitation **74**(2): 33-44.

Bond, G. R., R. E. Drake, et al. (2008). "An Update on Randomized Controlled Trials of Evidence-Based Supported Employment." Psychiatric Rehabilitation Journal **31**(4): 280-290.

Bragdø, A. and Ø. Spjelkavik (2013). "Individuell oppfølging av unge i ferd med å havne utenfor skole og arbeid." AFI-rapport 9/2013.

Buland, T., B. Bungum, et al. (2010). "Tid for samarbeid? Sluttrapport for Evaluering av implementering av sentral samarbeidsavtale AID - KS." Rapport SINTEF Teknologi og samfunn **A14537**.

Burke-Miller, J., L. A. Razzano, et al. (2012). "Supported Employment Outcomes for Transition Age Youth and Young Adults." Psychiatric Rehabilitation Journal **35**(3): 171-179.

Burns, T., J. Catty, et al. (2007). "The effectiveness of supported employment for people with severe mental illness: a randomised controlled trial." Lancet **370**(9593): 1146-1152.

Byholt, V. (2009). "Nye muligheter - et samarbeidsprosjekt for å få unge voksne med manglende grunnleggende ferdigheter i arbeid." VOX Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk.

Byholt, V. and V. Lahaug (2011). "Tett på! Praksisnær opplæring for unge voksne." VOX Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk.

Christensen, Tom and Per Lægreid The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform, *Public Administration Review* , Vol. 67, No. 6 (Nov. - Dec., 2007) , pp. 1059-1066

Davies, J. The Limit of joined-up Government: Towards a Political Analyses, *Public Administration*, Vol. 87, No. 1 2009 (80-96)

Ferguson, K. M., B. Xie, et al. (2011). "Adapting the Individual Placement and Support Model with Homeless Young Adults." Child Youth Care Forum(41): 277-294.

Follesø, R., C. T. Halås, et al. (2011). Gi viljen mulighet! Bodø, Universitetet i Nordland.

Frøyland, K. (2006). Supported employment or segregated rehabilitation? Vocational rehabilitation and the idea of "rapid job placement" : a literature review. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet.

Frøyland, K. (2012). "Inkludering av ungdom i skole eller arbeid. Tiltak, metoder, samarbeid og samordning i og rundt NAV-kontoret. Første delrapport fra evaluering av utviklingsarbeid i 13 prosjektområder " AFI-rapport(20/2012): 93.

Frøyland, K. and C. E. B. Neumann (2012). Ungdom i Ny sjanse: kvalifisering av ungdom med innvandrerbakgrunn til skole og arbeid - metoder og erfaringer fra åtte prosjekter. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet.

Halvorsen, B., O. J. Hansen, et al. (2012). "Unge på kanten. Om inkludering av utsatte ungdommer." Nordisk ministerråd **Nord 2012:005**.

Hunt, Sue, *Whole of Government: Does Working together Work?* Asia Pacific School of Economics and Government. The Australian National University. No 05-1 2005

Jensen, T. P. and H. L. Andersen (2012). "Virker aktivering for udsatte unge? En vidensopsamling om effekten af beskæftigelsesindsatser rettet mod udsatte unge." KORA, Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning, København, Danmark.

Johannesen, A. and J.-E. Vestnes (2011). "Ung i jobb i Bærum - om prosjektet, ungdommene, resultater og suksessfaktorer." Hio-rapport 2011 nr. 3.

Kickert et al *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector* London: Sage 1997

Kooiman J (ed) *Modern Governance. New Government- Society Interactions*. London: Sage

Kooiman J, *Governing as Governance*, London: Sage 2003

Kristiansen, I.-H. and A. Skårberg (2010). "Utsatte unge 17-23 år i overgangsfaser. Sluttevaluering av utviklingsarbeidet." NOVA Rapport **nr. 14/2010**.

Lahaug, V. (2011). "Gode eksempler fra praksisnær opplæring for unge voksne." VOX Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk.

Luecking, R. G. and L. A. Buchanan (2012). "Job Development and Placement in Youth Transition Education." Handbook of Adolescent Transition Education for Youth with Disabilities, Edited by Michael L. Wehmeyer and Kristine W. Webb. Routledge 2012.

Lyng, S. T., S. Legard, et al. (2011). Tilbake til framtiden? : en studie av alternative kvalifiseringstiltak for ungdom utenfor skole og arbeidsliv : kjennetegn, resultater, suksessfaktorer og utfordringer. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet.

Pedersen, J.-T. (1993). Arbeid eller tvangsarbeid? : resultater av arbeidsmarkedstiltak for unge sosialklienter og rusmiddelmisbrukere. Oslo, Universitetsforlaget.

Pollit, C, Joined-up Government: a Survey, *Political Studies Review*: 2003 VOL 1, 34–49

Rambøll (2009). Kartlegging av ungdomstiltak. [Oslo], NAV Drift og utvikling.

Reichborn-Kjennerud, K. (2011). "Unge sosialhjelpsmottakere - utenfor og umotiverte?" I Andreassen, T. A. and K. Fossestøl (2011). NAV ved et veiskille : organisasjonsendring som velferdsreform. Oslo, Gyldendal akademisk.

Rhodes, R.A.W, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press 1997

Røyseland og Vabo, Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen, *Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift* 1-2: 87-107, 2008

Schafft, A. (2009). Å få seg en jobb: arbeidsrettet rehabilitering ved psykiske helseproblemer. Oslo, Kommuneforlaget.

Schafft, A., K. Frøyland, et al. (2013). "En ny rolle for NAV i fengsel. Evaluering av NAV-prosjektet "Samordning av tiltak for tilbakeføring"." AFI-rapport 2013:13.

Schafft, A., Ø. Spjelkavik, et al. (2012). Arbeidsgiverlos - lederstøtte i arbeidet med psykisk helse på arbeidsplassen : evaluering av forsøksordningen. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet.

Skarpaas og Fossestøl, Evaluering av forsøk med fagutvikling av sosiale tjenester i utvalgte NAV-kontor, *AFI-rapport* 7/2012

Skatvedt, A. (2008). "Alminnelighetens potensial. En sosiologisk studie av følelser, identitiet og terapeutisk endring." Det samfunnsvitenskapelige fakultetet. Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi. Universitetet i Oslo.

Sletten, M. A. and C. Hyggen (2013). "Ungdom, frafall og marginalisering." Temanotat Norges Forskningsråd.

Sletten, M. A., A. Bakken, et al. (2013). "Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV. En kartleggingsundersøkelse. NOVA Rapport 13/2013.

Spjelkavik, Ø. (2012). "Supported Employment in Norway and in the other Nordic countries." Journal of Vocational Rehabilitation(37): 163-172.

Spjelkavik, Ø., K. Frøyland, et al. (2003). Yrkeshemmede i det ordinære arbeidslivet: inkludering gjennom Arbeid med bistand. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet.

Sørensen and Torfing, Making Governance Networks effective and Democratic Through Metagovernance, *Public Administration* Vol 87, No 2, 2009 (234-258)

Thornton, Ocasio & Lounsbury, The Institutional Logics Perspective. A New Approach to Culture, Structure, and Process. Oxford. University Press 2012

Wadel, C. (2008). "Innlemmelser i sosiale fellesskap." Sosiologisk tidsskrift **16**: 237-253.

Wrede-Jäntti, M. (2010). "Pengarna eller livet? En kvalitativ och longitudinell studie om långtidsarbetslösa unga i ett aktörsperspektiv." Institutet för hälsa och välfärd. Forskning **2010**(31).

Utredninger:

NOU 2009: 22: Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge

Utredning fra et utvalg oppnevnt av Barne- og likestillingsdepartementet.

Barne, ungdoms- og familiedirektoratet, *Oppslagsverk, Hvordan kan vi hjelpe ungdom som står i fare for å falle utenfor skole og arbeidsliv?* 2012

DIFI, *Saman om felles mål? Erfaringar med organisering, styring og finansiering av tverrgåande oppgåver*, Rapport 2010: 18

DIFI, *Styring av fylkesmannen*, Rapport 2012:9

St meld nr 10 2008-2009 Ei forvaltning for demokrati og fellesskap

Vedlegg 1 – Lang beskrivelse av prosjektene

Vi har besøkt 15 prosjektområder i løpet av 2012 og 2013. Disse presenteres her i alfabetisk rekkefølge. Vi har gjennom casebesøk, prosjektdokumenter og rapportering fra prosjektene fått tilgang til et omfattende datamateriale om de ulike prosjektene. I gjennomgangen presenterer vi kun utvalgte deler av materialet. På overskriftsnivå har vi valgt å fokusere følgende temaer:

- Situasjonen ved oppstart av prosjektet
- Prosjektorganisering
    - NAV-organisering internt
    - Samarbeidsløsning eksternt
    - Finansiering og parallelle satsinger
- Brukergruppe og problematikk
- Metoder og tiltak brukt i arbeidet med ungdommen
- Resultater – hva har skjedd underveis?
- Lærdommer og utviklingstrekk etter prosjektslutt

Generelt fant vi at informasjonen om situasjonen som forelå ved oppstart av prosjektene i mange tilfeller var begrenset. Vi har supplert med statistikk fra henholdsvis Kommunebarometeret og Kommunehelsa statistikkbank for årene fram til 2009/2010, med andre ord perioden fram mot oppstart av de fleste prosjektene som inngår i satsingen.

Fra Kommunebarometeret (http://nesstar.shdir.no/kommunebarometer/) har vi hentet statistikk om arbeidsledighet og bruk av sosialhjelp blant ungdom. Denne databasen er ikke lenger tilgjengelig på internett. Vi har derfor ikke data fra denne basen om de nyeste prosjektene, og har heller ikke hatt mulighet til å oppdatere informasjonen om prosjektene som var beskrevet i forrige rapport. Vi har likevel beholdt informasjonen fra denne kilden i beskrivelsen av prosjektene. Her er en nærmere beskrivelse av informasjonen fra denne databasen:

- Arbeidsledighetsoversikten viser registrerte arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken i alderen 16-24 år. Registrerte arbeidsledige er her personer som helt ledige, det vil si arbeidsføre personer som søker inntektsgivende arbeid og ellers er disponible for det arbeidet som søkes. I tillegg må vedkommende ha vært uten inntektsgivende arbeid de siste to ukene.
- Oversikten over unge sosialhjelpsmottakere viser registrerte sosialhjelpstilfeller i løpet av året etter alder, sett i forhold til folkemengden i de aktuelle aldersgruppene pr. 1/1 året etter. "Korttidsmottaker" er definert som en person som har mottatt sosialhjelp 1-5 måneder i løpet av kalenderåret. "Langtidsmottaker" er definert som en person som har mottatt sosialhjelp 6-12 måneder i løpet av kalenderåret. Sambrukere av trygd og sosial stønad er også inkludert.

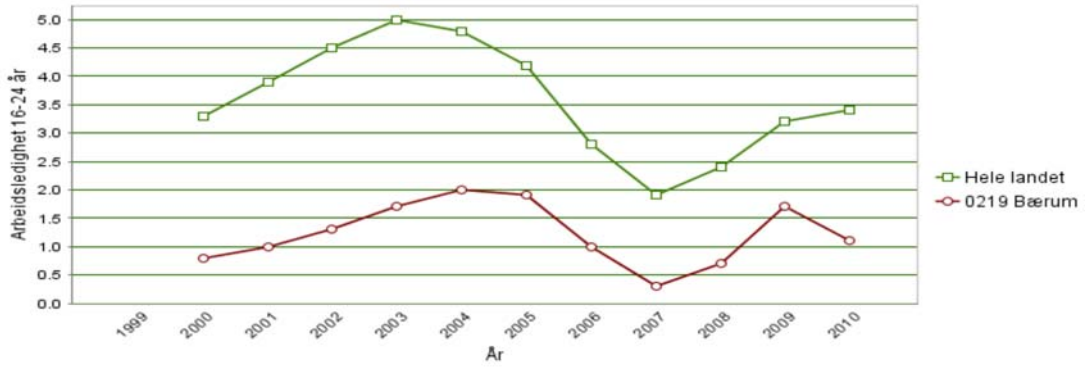
Fra Folkehelseinstituttets statistikkbank for kommunehelsa (http://khs.fhi.no/webview/) har vi hentet tall på innbyggere, andel av disse som er i aldersgruppen 15-24 år, og andel innvandrere. Vi har også funnet oversikt over frafall fra videregående skole for de enkelte kommunene her.

Bærum – "FRAM"

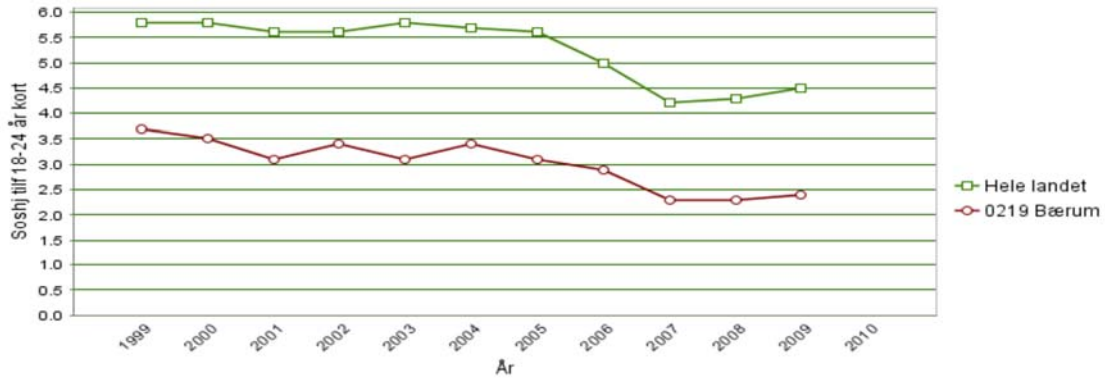
Bærum er en kommune i vestdelen av Akershus fylke, og er Norges femte største kommune etter innbyggertall. Administrasjonssenteret er Sandvika, som i dag har status som by. De østlige og tettest befolkede delene av kommunen er en del av Oslo. Bærum har landets høyeste gjennomsnittlige inntekts- og utdannelsesnivå. Bærum hadde ifølge Folkehelseinstituttets statistikk for kommunehelse 112 789 innbyggere i 2011. 12,5 % av disse var i aldersgruppa 15-24 år. 15,8 % var innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre.

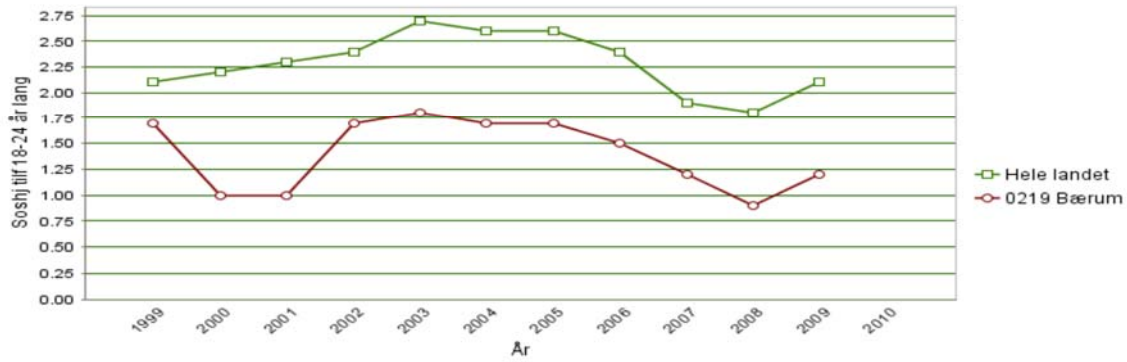
Situasjonen ved oppstart av prosjektet

Prosjektet i Bærum startet opp i 2011. Kommunebarometeret viser at arbeidsledigheten i Bærum blant ungdom lå klart under landsgjennomsnittet i perioden før oppstart av prosjektet:

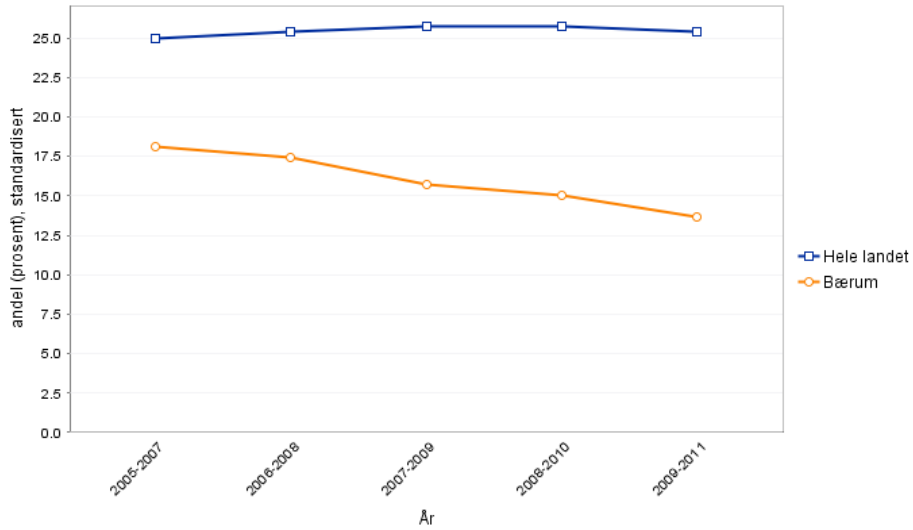


Følgende figurer gir en oversikt over utviklingen i kommunene når det gjelder korttids og langtids sosialhjelpsmottak blant unge i Bærum kommune:





Figurene viser at Bærum kommune også lå klart under landsgjennomsnittet når det gjaldt antall sosialhjelpsmottakere både på kort og lang tid. Bærum kommune har også ligget under landsgjennomsnittet når det gjelder frafall i videregående skole, slik følgende figur viser:



Det lå likevel flere utfordringer bak ungdomssatsing i Bærum. Man så behov for å lage et egnet tilbud for utsatt ungdom i kommunen fordi man erfarte at de statlige NAV-tiltakene ikke var gode nok. Man erfarte også at det var mange gode hjelpere og engasjerte hjelpeinstanser rundt utsatt ungdom i Bærum, men så behov for mer utstrakt samarbeid mellom de sentrale instansene.

Prosjektorganisering

Prosjektet FRAM er forankret i ungdomsteamet i Bærum NAV-kontor. Kjernegruppa i prosjektet var i 2011 prosjektleder i 50 % stilling samt 3 andre personer fra ungdomsteamet som også jobber i 50 % stilling med prosjektet. I 2012 var det fremdeles slik.

Formålet med prosjektet er ifølge prosjektets rapportering til AFI å rekruttere de ungdommene som har størst utfordringer og som har vært uten aktivitet over tid, samt å bistå ungdommene til å ta i bruk eksisterende tiltak, behandling, skole, osv. Hensikten beskrives som å gjøre folk klar for andre tiltak og aktiviteter som senere kan lede fram til jobb. I 2012 har man i tillegg satt som mål å benytte seg av så mange som mulig av de tilbudene som allerede finnes i kommunen og knytte tettere bånd mellom de ulike kommunale og private tilbudene.

Prosjektet har ingen styringsgruppe, men en arbeidsgruppe bestående av ungdomsteamet i NAV og avdelingsleder. Man har i 2012 i tillegg opprettet en prosjektgruppe som jobber med forankring av FRAM i kommunen.

NAV-organisering internt

NAV-kontoret er bygd opp etter en minimumsløsning, der økonomisk sosialhjelp, råd og veiledning, og kvalifiseringsprogrammet var tatt inn kontoret. Kontoret var både i 2011 og 2012 organisert etter ytelser der brukerne fordeles etter datoer på roder. Et ungdomsteam er etablert. I ungdomsteamet jobber 15 personer. I 2011 inngikk dagpenger, sosialhjelp, kvalifiseringsstønad og arbeidsavklaringspenger i teamet, i 2012 individstønad i tillegg. I løpet av 2012/2013 erfarte man at ungdomsteamet ble for stort og at samarbeid internt ikke var tilfredsstillende. Våren 2013 er man i ferd med å gjennomføre en deling av ungdomsteamet i tre tverrfaglige team.

Ungdom som kommer til kontoret blir henvist til drop-in. Ungdomsteamet har drop-in tid 1,5 timer hver dag, da sitter en av veilederne på ungdomsteamet og tar imot ungdom. Veilederne i ungdomsteamet har fortsatt sine spesialfelt (KVP eller AAP etc), men de tar imot for alle.
De hører på historien. Har ingen felles kartleggingsmal. Det er ulikt hva man spør om for ulike tjenester. Noen ganger må NAV-veileder ringe tilbake etter at å ha drøfta det med en kollega. Andre ganger har kanskje ungdommen ikke penger til mat: ”Her er det skjemaet du må ta med deg og levere”. Forløpet

videre er avhengig av hvorfor de kommer. De må uansett alltid søke. Dersom akutt hjelp må de levere dokumentasjon. Dersom NAV-veileder som sitter på drop-in har tid så kan vedkommende gjøre det. Ellers må de til sin saksbehandler – fordelt etter dato. Det skrives inn i journal, dersom det går på økonomi skal det inn i det sosiale systemet, en del notater skal i begge systemer (også arena). Dersom KVP høres aktuelt ut, så informeres det om det og kriteriene og hva NAV-kontoret kan bidra med. Dersom det er en som har slutta i skole, spør man om OT er kontaktet.
Systemet på drop- in er at samtalen skal være veldig kort. Man skal ha minst mulig service og mest mulig oppfølging. Ungdommene får bare en kort samtale og så kontakt med saksbehandler som ringer/tar kontakt med ungdommen. Det varierer hvor lang tid det går før de kalles inn.

Samarbeidsløsning eksternt

Det var i 2011 månedlige samarbeidsmøter med barnevern, utekontakt, OT, kirken, tiltaksarrangører, Ung i jobb (tiltak for unge hos tiltaksarrangør), boligenheten, progres (rusoppfølging) og PUT. Det har både i 2011 og 2012 foreligget samarbeidsavtale mellom NAV Bærum og barnevern og med OT. I 2012 har man også hatt månedlige møter med OT og Utekontakten. En representant fra ungdomsteamet har sittet i barnevernets hybelprosjektgruppe, og en av NAV-veilederne er representant i NY GIV prosjektet i fylket.

Samarbeidsmøtene NAV tok initiativ til i 2011 døde ut. Foraet fant ikke helt sin form. Parallelt ble også andre samarbeidsfora etablert i regi av blant annet Mølla kompetansesenter. Dette foraet var leder-forankra i kommunen; deltakerne kom forberedt og ble utfordret av de andre.

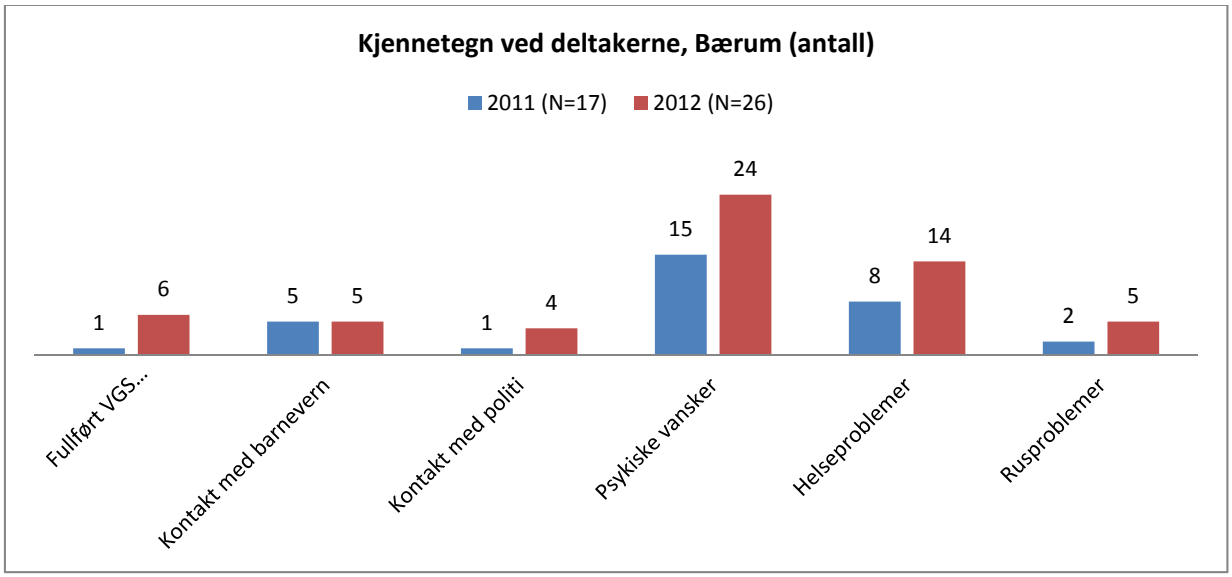
Ungdomsteamet har daglig kontakt med tiltaksbedrifter. Det er blant annet et samarbeid med Mølla kompetansesenter om 25 AB plasser. Det var i 2012 også faste ungdomsveiledere i de tiltaksbedriftene man samarbeider med.

Finansiering og parallelle satsinger

Prosjektet har byttet lokaler og måtte i 2012 (fra overtakelse) betale for leie av disse i motsetning til i 2011. Prosjektleders stilling har delvis vært finansiert gjennom HUSK-midler.

Brukergruppe og problematikk

Målgruppen for prosjektet er ungdom mellom 18-25 år. Prosjektet startet opp i 2011 og hadde ved utgangen av 2012 hatt 43 deltakere. 10 av disse var kvinner og 16 var menn. 11 av deltakerne hadde innvandrerbakgrunn. Prosjektet hadde ingen deltakere under 18 år. 2 deltakere har vært 18 år ved oppstart, de øvrige mellom 20 og 25 år. Før oppstart i prosjektet var 36 av 43 helt ledige og uten aktivitet. 4 hadde nylig avbrutt eller redusert videregående skolegang, mens 3 var på NAV-tiltak. Figuren under gir et bilde av noen av kjennetegnene på deltakerne slik prosjektmedarbeiderne vurderer det:



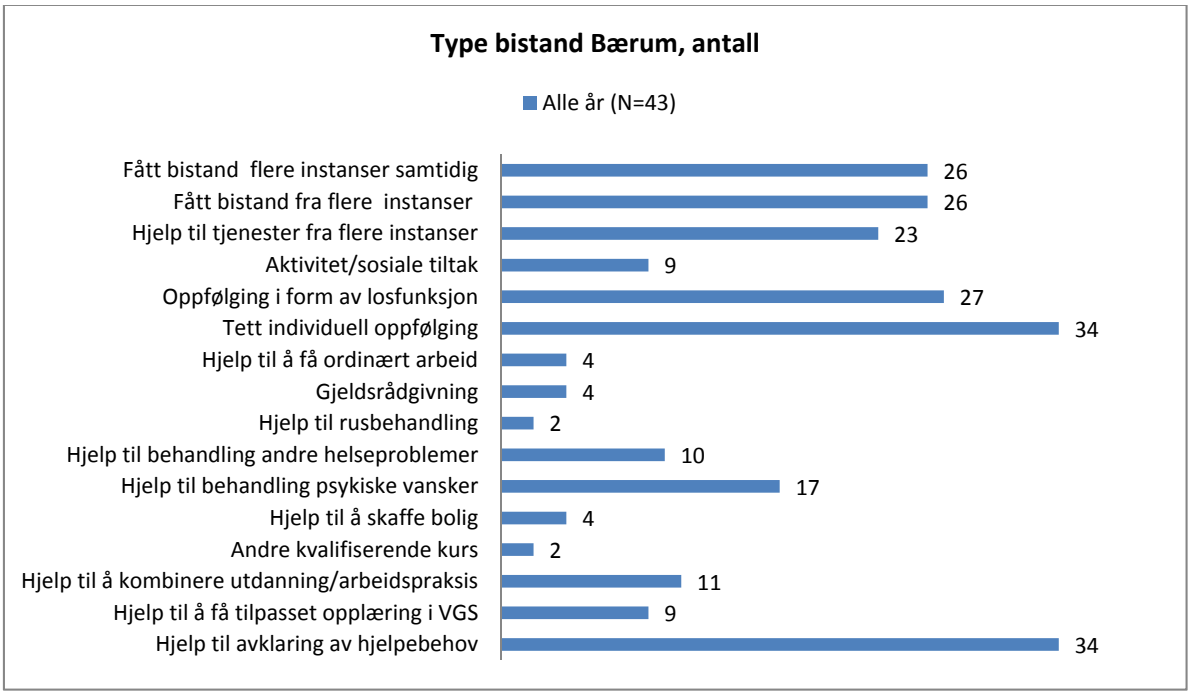
Av figuren ser vi blant annet at nesten alle deltakerne har ulike psykiske vansker, og omtrent halvparten har ulike helseproblemer. Av andre utfordringer pekes det på boligmangel, at flere ungdommer har hatt vanskelige oppvekstvilkår (vold, rus), at noen har vært mindreårige flyktninger, eller levd i fattigdom.

Metoder og tiltak brukt i arbeidet med ungdommen

Gjennom prosjektet er det laget et eget kurs kalt FRAM. Ungdommene og prosjektmedarbeiderne møttes i 2011 to dager i uka. I 2012 er dette utvidet til 4 dager. Gjennom kurset fokuseres det på flere forhold, blant annet på tema som døgnrytmer, jobbsøking og spilleavhengighet. Det ytes bistand i forhold til boligproblematikk. Man spiser frokost med ungdommene, og gjør mye ulike aktiviteter sammen med ungdommene. Man har i 2012 fått mer fast struktur på dagene. Målet er å komme et steg videre for seg selv, og også komme et steg videre som gruppe. De dagene det ikke er kurs forsøker man å fylle med andre aktiviteter, som for eksempel en kombinasjon av behandling, skole og praksisplass eller bare behandling.

Gjennom FRAM får ungdommene tett oppfølgingen samtidig som man samarbeider med mange flere instanser underveis. Fellesnevner for deltakerne er at man forbereder dem for å gå inn i andre tiltak, og at man har funnet ut av nye tiltak etter å ha sett behov. Prosjektmedarbeiderne forteller at siden FRAM gjennomføres av NAV-kontoret er veien til beslutninger om bistand og ytelse kort. Man vurderer det som viktig at FRAM er lokalisert i et annet hus enn NAV-kontoret. Det sies å være et sted hvor ungdommene kan og får til å bygge opp sin selvtillit.

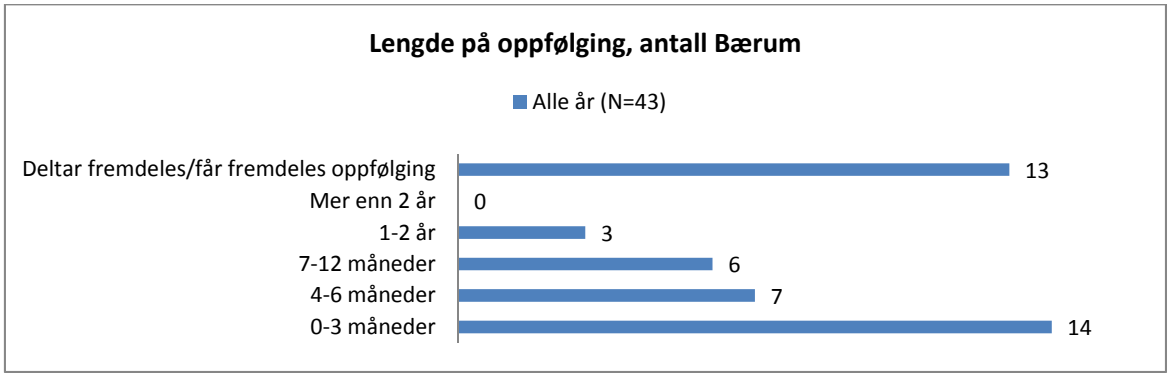
Bistanden som gis er oppsummert i følgende figur:



Vi ser blant annet at prosjektmedarbeiderne selv vurderer det slik at 34 av deltakerne har fått tett individuell oppfølging og like mange hjelp til avklaring av hjelpebehov. Over halvparten har fått bistand fra flere instanser og også samtidig, og like mange har fått oppfølging i form av losfunksjon.

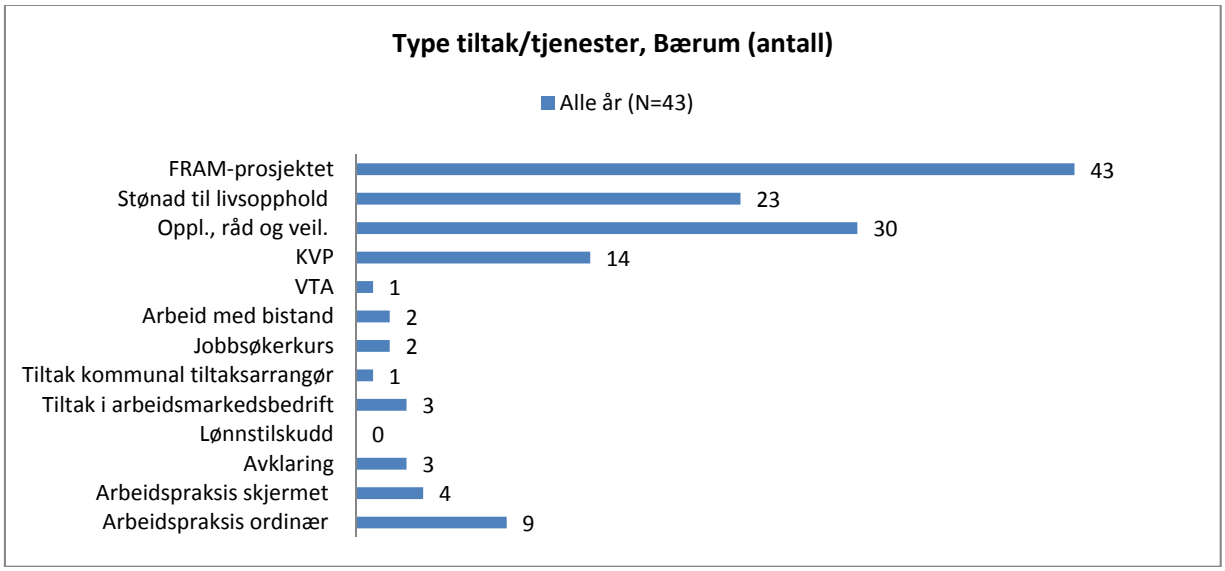
Prosjektlengde, tiltak og ytelser underveis

Ved utgangen av 2012 fordelte oppfølgingslenden seg slik blant deltakerne:



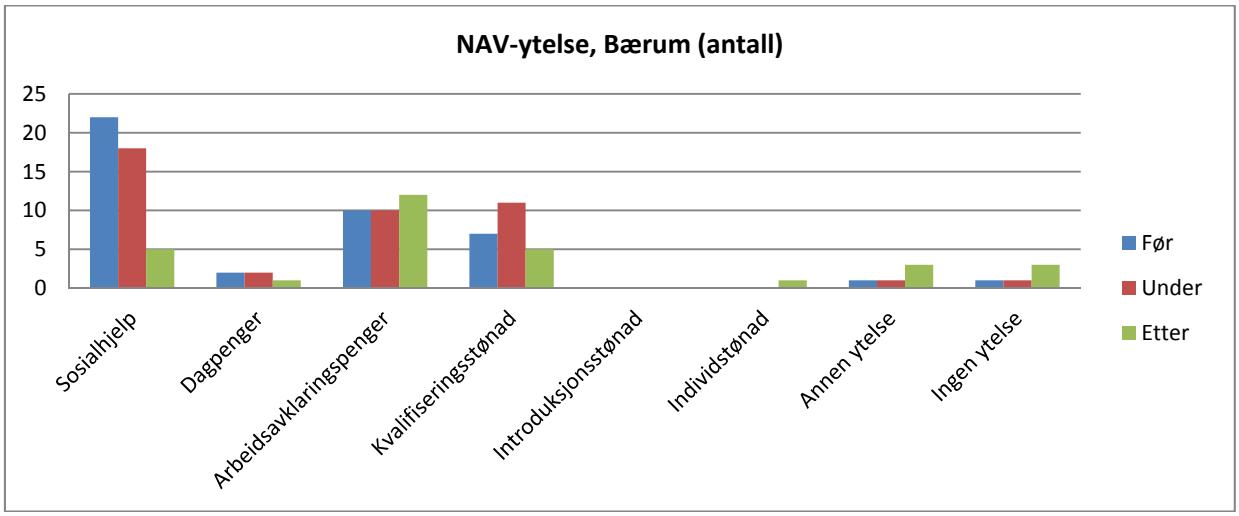
Under prosjektdeltakelsen var det noen som fikk endret ytelsestype til kvalifiseringsstønad, men ellers var hovedbildet det samme (sosialhjelp og arbeidsavklaringspenger).

Det var laget aktivitetsplaner for 30 av deltakerne, og gjennomført arbeidsevnevurderinger for 34 av prosjektdeltakerne, men ingen hadde fått Individuell plan etter Sosialtjenesteloven (IP) som følge av sin prosjektdeltakelse. Av tiltak/tjenester var FRAM prosjektet benyttet for alle. Over halvparten fikk stønad til livsopphold:



Resultater – hva har skjedd så langt?

Prosjektet i Bærum har et bredere fokus enn bare på deltakerne og innholdet i FRAM-tiltaket. I statistikken har vi imidlertid kun informasjon for deltakeren i FRAM-tiltaket. Dette utgjør bare en liten del av den totale mengden ungdom som får bistand gjennom NAV-Bærums ungdomsteam (ca 700 får bistand i ungdomsteamet til enhver tid). De foreløpige tallene viser at sosialhjelp er dominerende inntektskilde før prosjektdeltakelse og under prosjektdeltakelse, mens arbeidsavklaringspenger dominerer blant de som har avsluttet.



Så langt finner vi at halvparten av de som sluttet i løpet av 2011 og 2012 var på NAV-tiltak etter gjennomført prosjektdeltakelse. 4 var tilbake på skolebenken, mens 2 var i arbeid. Før prosjektstart var hele 36 av 43 helt ledige, mens bare 2 ungdommer var det etterpå (og en ukjent).

Hovedstatus før og etter deltakelse	Før (N=43)	Etter (N=30)
Fulltid/deltid VGS	4	4
Fulltid/deltid ordinært arbeid	0	2
NAV-tiltak	3	15
Militærtjeneste/fødselspermisjon	0	0
Opphold på institusjon	0	1
Helt ledig/ingen aktivitet	36	3
Ukjent	0	1
Annet	0	4

Prosjektmedarbeiderne skriver selv i sin rapportering om viktige lærdommer om målgruppa:

> *"Vi har valgt de som står lengst fra som målgruppe fordi de står uten tilbud. Men vi ser samtidig at mange - de fleste - er klare for/ motiverte for arbeidsaktivitet, skole og kvalifiserende kurs underveis i prosjektet. Vi har fått større innsikt i hva som skal til for å få de som sliter «mest» til å ønske å ta fatt på livet. Nøkkelbegrepet her er å skape relasjon."*

Viktige endringer eller lærdommer

Siden 2011 har FRAM-prosjektet skiftet lokaler fra Villa Valle til Bjørnegård psykososiale senter. Gruppa var våren 2013 samlet tre dager i uka. Strukturen på samlingene er blitt mer fast, og man har lært at det er fornuftig å ha rullerende inntak og at ungdommene bør følges over i nye tiltak eller andre ting de skal gjøre, samt at ungdommene i større grad møter opp dersom veilederne som kjenner dem best også er tilstede.

I løpet av 2012/2013 erfarte man at ungdomsteamet ble for stort og at samarbeid internt ikke var tilfredsstillende. Våren 2013 var man i ferd med å gjennomføre en deling av ungdomsteamet i tre tverrfaglige team, men fremdeles slik at NAV-veilederne skulle ha hovedansvar for hver sine ytelser.

Forhold av spesiell interesse for evalueringen

FRAM-prosjektet har vært rettet mot et utvalg av ungdomsteamets brukere. Man har gjennom et gruppebasert tiltak med tett oppfølging av den enkelte fått til gode prosesser med ungdommer. Man har blant annet erfart at noen ungdommer ikke «stod så langt fra» arbeidslivet som man først trodde. Gjennom prosjektet har NAV-veiledere kommet i en tettere relasjon til ungdommene.

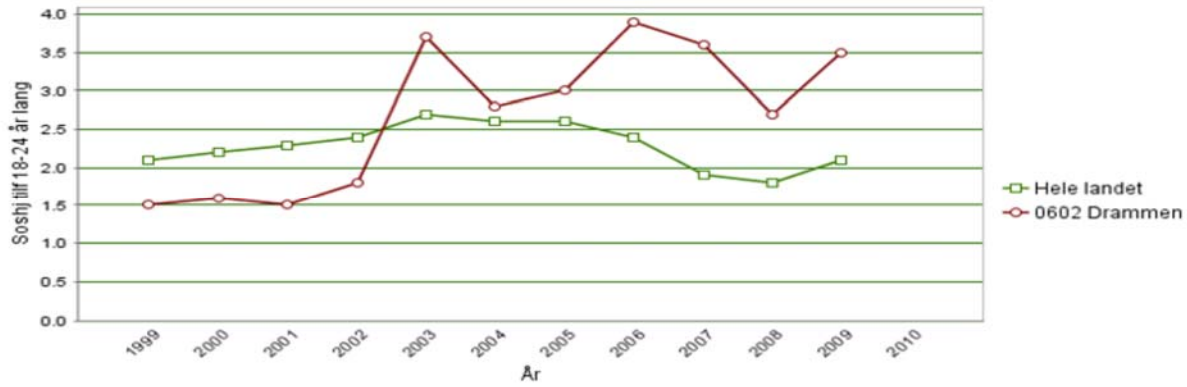
Drammen – ”P1824”

Drammen ligger i Buskerud fylke, sentralt på østlandet. Byen er regionhovedstad for et område med 150 000 innbyggere, men i selve kommunen bodde det i 2011 63 582 personer. 13,1 % av innbyggerne var i aldersgruppen 15-24 år. 22,6 % av innbyggerne var i 2011 innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre.

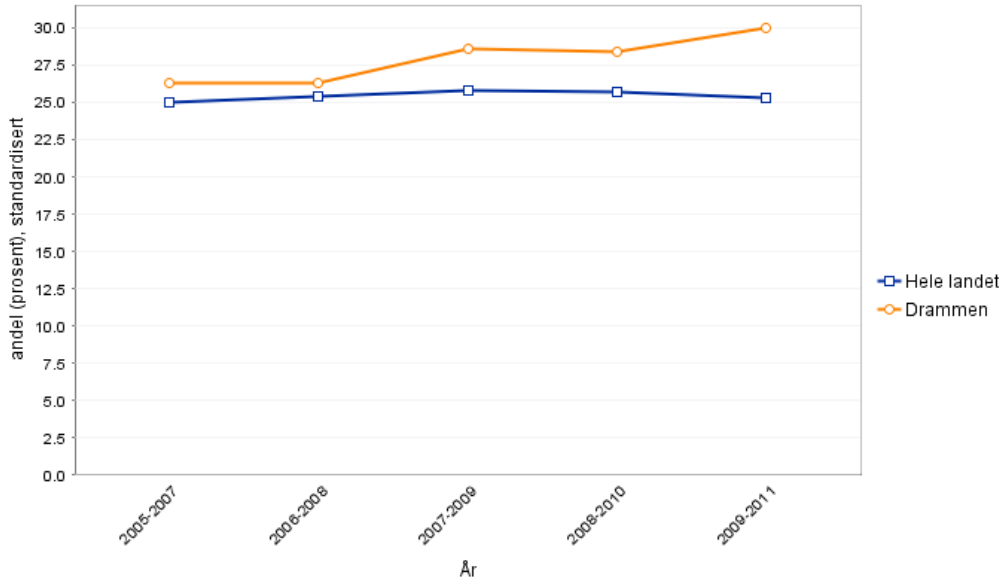
Situasjonen ved oppstart av prosjektet

Prosjektet i Drammen startet opp i juni 2008 og ble avsluttet ved utgangen av 2010. Kommune-barometeret viser at arbeidsledigheten i Drammen blant ungdom lå høyere enn landsgjennomsnittet før prosjektet, at den lå under landsgjennomsnittet underveis, men så igjen var høyere mot avslutningen av prosjektet.

Drammen hadde også en høy andel unge sosialhjelpsmottakere sett i forhold til landsgjennomsnittet ved oppstart og gjennom hele prosjektperioden ifølge både våre informanter og Kommune-barometeret. Under følger først et bilde av omfang på langtids sosialhjelp blant unge, deretter korttids sosialhjelpsmottakere blant unge:



Våre informanter oppgir at det var et høyt frafall fra videregående skole i perioden før prosjektet startet. Dette bekreftes av følgende figur fra kommunehelsa statistikkbank som viser at Drammen lå over landsgjennomsnittet når det gjelder frafall fra videregående skole:



Samarbeidet mellom de ulike etatene med ansvar for ungdom beskrives som lite velfungerende ved oppstartstidspunktet. Ungdommene "vandret fram og tilbake over elva" mellom Aetat og sosialtjenesten.

Prosjektorganisering

Prosjektet var forankra i vedtak fra Bystyret. Siden prosjektet var avsluttet før AFIs evaluering startet, har det ikke vært mulig å hente ut statistikk fra dette prosjektet på samme måte som de øvrige prosjektene som inngår i denne evalueringen. Prosjektet, prosessen og resultater er imidlertid godt dokumentert både gjennom egne rapporteringer som ligger tilgjengelig på internett[16], og gjennom en egen evaluering utført av Rambøll (2010). Prosjektet har arbeidet etter tre hovedstrategier (delmål):

- å redusere rekruttering av unge sosialhjelpssøkere med 50 % i prosjektperioden i forhold til dagens (2007) rekrutteringsnivå.
- de unge sosialhjelpsmottakerne skal ut fra egne motiver og behov formidles inn i varige arbeidsforhold, aktivitet eller utdanning. De skal følges opp gjennom hele prosjektperioden.

[16] http://www.drammen.kommune.no/no/Om-kommunen/Prosjekter/Prosjekt-P1824/Sluttrapportering/

- gjennom prosjektarbeidet skal det utvikles gode styringsverktøy i et forebyggende perspektiv og for skreddersydd, målrettet oppfølging av den enkelte bruker.

Den primære målgruppen har vært unge sosialhjelpsmottakere fra fylte 18 år til fylte 25 år. Prosjektet utvidet senere målgruppen til også å gjelde ungdom som ble vurdert til å være i risiko for å kunne bli sosialhjelpssøkere – dette for å redusere rekrutteringen.

Prosjektet har hatt et formelt politisk partnerskap. Dette var ledet av ordfører i Drammen. Medlemmer var Fylkesrådmannen i Buskerud, Fylkesmannen i Buskerud, NAV-direktør i Buskerud og Helse- og sosialdirektør i Drammen. Partnerskapet har hatt tre møter i prosjektperioden.

Prosjektet har hatt en styringsgruppe i hele prosjektperioden. Denne har vært ledet av Helse- og sosialdirektøren. I tillegg har styringsgruppen hatt følgende medlemmer: Fylkesutdanningssjefen, rådgiver fra Fylkesmannen og NAV-direktør i Drammen. Styringsgruppen har hatt 4 møter i året.

Det ble også opprettet en prosjektgruppe som har hatt halvdagsmøter hver måned i hele prosjekt-perioden, og i tillegg noen samlinger utenom dette. Gruppa har hatt deltakere fra virksomheter knyttet til: barnevern (Senter for oppvekst), psykisk helse (Omsorgstiltakene), rusforebyggende arbeid (senter for rusforebygging), Sosialsenter/ senere NAV, Introduksjonssenteret for flyktninger og innvandrere, Papirbredden karrieresenter, PPOT (Pedagogisk psykologisk oppfølgingstjeneste). Oppfølgings-tjenesten i Fylkeskommunen) og Fylkeskommunens utdanningsavdeling.

Prosjektgruppa dannet et koordinerende team som er videreført etter prosjektslutt som tverrfaglig samarbeidsgruppe (TESAG). Her sitter våren 2013 representanter for alle instanser i kommunen som er relevante i forhold til ungdomsarbeid. Det er tidligere prosjektleder som kaller inn til møtet. Dette forumet bidrar til å forankre arbeidet, og til å holde oversikten.

NAV-organisering internt

NAV i Drammen er bygd rundt en minimumsløsning der rus og introduksjonsprogram for innvandrere ikke er med i NAV. Rus arbeides med av Senter for rusforebygging, og det er et eget introduksjons-senter. Det ble etablert et eget ungdomsteam ved oppstart av prosjektet. Dette ble videreført da NAV ble etablert i 2010. Da NAV ble etablert gikk ungdomsteamet bort fra å jobbe med bare de unge sosialhjelpsmottakerne, til å arbeide med alle unge under 25 år. Dette bidro antakelig til en lavere oppfølgingsgrad av ungdommene sammenlignet med prosjektperioden der man kun arbeidet med de 428 unge sosialhjelpsmottakerne.

Våren 2012 hadde ungdomsteamet 14 ansatte. Teamet jobbet med alle under 25 år som henvender seg til NAV. Teamet var delt i 3 grupper:

- En gruppe jobber med standard og situasjonsbestemt tematikk. Denne gruppen har ansvaret for ungdomsmottak, avklaring, sitter i henvisningsutvalget, driver gruppeoppfølging, gruppeinfomøter, er med på Ny GIV, og driver Ny-retning kurs (se under). Gruppen jobber med ungdom på sosialhjelp, individstønad og dagpenger.
- En gruppe jobber med spesielt tilpasset problematikk. Disse har ansvaret for utredning og videre avklaring, og jobber med brukere på AAP, individstønad og sosialhjelp.
- Den siste gruppa jobber med KVP for unge.

Ungdomsteamet hadde teammøter hver uke. I tillegg hadde de ulike gruppene egne møter hver uke. Ut over dette jobbet de sammen i det daglige. NAV-kontoret hadde våren 2012 også et eget ungdomsmottak.

NAV-kontoret er organisert etter innsatsbehov (standard, situasjonsbestemt, spesielt tilpassa, varig tilrettelagt). Ungdomsteamet ble avviklet november 2012, blant annet på fordi man erfarte at man

ikke greide å gi så god oppfølging som man ønsket til ungdommene med størst bistandsbehov gjennom ungdomsteamet (spesielt tilpassa). Våren 2013 hadde man i stedet dedikerte/øremerkede personer som jobbet med ungdom fordelt på tre team: ett team som jobber med brukere med standard og situasjonsbestemt innsatsbehov, og to team som jobber med brukere med behov for spesielt tilpasset innsats. Totalt 11 NAV-veiledere jobbet med utsatt ungdom fordelt på disse teamene etter etablering av denne nye modellen. Hver av disse har ansvaret for anslagsvis 70-100 ungdommer (på spesielt tilpassa innsatsbehov). Innsatsen rettet mot ungdom koordineres av en ungdomskoordinator.

For ungdom som er nye for NAV-kontoret og som leverer søknad om sosialhjelp går det automatisk en melding til veileder på standard/situasjonsbestemt om å gjøre en kartleggingssamtale og kalle inn bruker. Dette skal skje innen 14 dager, og det skal tilbys aktivitet ut fra behovet.

Samarbeidsløsning eksternt

Foruten de allerede skisserte samarbeidsfora i form av styringsgruppe og prosjektgruppe/koordinerende team (TESAG), etablerte man i prosjektfasen (2009) et tverrfaglig henvisningsutvalg. Utvalget eksisterer fortsatt våren 2013, men har nå gått fra ukentlige møter (1,5 time) til møter hver 14. dag. Møtene brukes til gjennomgang av enkeltsaker. Det har en periode vært få saker innmeldt til utvalget, og var ved besøkstidspunkt usikkerhet knyttet til utvalgets eksistens. Det overordnete samordningsforumet (TESAG) drøftet saken og besluttet at andre enn NAV skulle kunne henvise til henvisningsutvalget, og at alle unge på sosialhjelp skal drøftes i utvalget som nå fikk som formål å være forebyggende rettet mot ungdom på sosialhjelp. I henvisningsutvalget sitter NAV, fylkeskommunen ved OT, senter for rusforebygging, barnevernet, omsorgstjenestene og introduksjonssenteret. Introduksjonssenteret møter når ungdommer som er på deres lister skal behandles. Personene som sitter i utvalget er faste, og har faste vararepresentanter i sine organisasjoner.

Henvisningsutvalgets deltakere forteller at de har et mye bedre samarbeid nå enn før utvalget fantes. Før ringte man rundt til hverandre og oppfølging og samarbeid ble mer tilfeldig og personavhengig. Nå er det mer systematisk. I tillegg til henvisningsutvalget og TESAG ble det det etablert et SOS-team der barnevern, psykisk helse og rustjenesten møttes regelmessig. Her har man erfart at man etter hvert ikke hadde så mange saker å diskutere og man fant ut at det fungerte like godt å samarbeide ved behov ad hoc i hver enkelt sak.

Det ble laget flere samarbeidsavtaler mellom Barnevernet og sosialtjenesten, samt mellom OT og PPT, og senter for enslige mindreårige flyktninger. Disse var tidsbestemt og er våren 2012 gått ut. Våre informanter forteller at det jobbes med å få aktivisert samarbeidsavtalene igjen.

Våren 2013 åpnet man et eget ungdomskontor i Drammen. Her skal de instansene som deltar i TESAG være tilgjengelige for ungdom. Man håper ungdomskontoret skal styrke samarbeidet på tvers.

Finansiering og parallelle satsinger

Prosjektet har fått ekstern prosjektstøtte fra Fylkesmannen i Buskerud, Buskerud fylkeskommune, FARVE sekretariatet, fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Brukergruppe og problematikk

Ved prosjektets oppstart var omtrent 1 av 4 sosialhjelpsmottakere i kommunen under 25 år. Totalt utgjorde dette 428 unge sosialhjelpsmottakere. Det var disse prosjektet (P1824) ble rettet mot. Av de 428 sosialhjelpsmottakerne hadde 89% falt ut av videregående skole, kjønnsfordelingen var omtrent 50/50, over 60% var 18-19 år gamle, og det var en overrepresentasjon av innvandrere. 75% av disse unge sosialhjelpsmottakerne mente selv de raskt ville komme seg ut av sosialhjelp dersom de hadde fått individuell oppfølging. Oppfølgingen de fikk fra sosialtjenesten bestod i en samtale i kvartalet, men der fokuset i stor grad var på dokumentasjon for å få økonomisk sosialhjelp. Sosialkonsulentene mente

også at ungdommene ville kunne klare seg bedre med bedre oppfølging. Basert på blant annet dette ble et prosjekt skissert med hyppigere kontakt og tettere oppfølging, og med verktøy for sosialkonsulentene til å hjelpe ungdommene.

Metoder og tiltak brukt i arbeidet med ungdommen

Tidlig i prosjektperioden ble firmaet Motiva (www.motiva.as) engasjert, og man begynte å benytte "Klart jeg kan"-kurset. Klart jeg kan kurset går over 8 samlinger på 4 uker, og bygger på LØFT-tilnærmingen. Kurset munner ut i at ungdommene lager en egen plan (Frøyland and Neumann 2012). Veilederne i ungdomsteamet fikk opplæring i kurset, og kjørte kurset (to veiledere sammen) for 12 deltakere om gangen. I løpet av det første året fikk alle de 428 sosialhjelpsmottakerne prosjektet var rettet mot, tilbud om dette. Veilederne fikk primæransvar for 6 av de 12 deltakerne på hvert kurs, og dermed økte porteføljen til den enkelte, men ikke over 50 per veileder.

Alle nye sosialhjelpsmottakere (18 – 24 år) fikk invitasjon til et informasjonsmøte, etterfulgt av klart jeg kan kurs. Deltakelse ble satt som vilkår for å få økonomisk sosialhjelp. Slik hadde man et tilbud til ungdom som slutta på videregående skole. De gikk dermed ikke inn i rollen som passive sosialhjelpsmottakere, men kunne i stedet arbeide konstruktivt med veien videre, og ble fulgt tettere opp enn tidligere. "Klart jeg kan"-kurset blir beskrevet som det metodiske kjernegrepet i prosjektperioden. Denne metodikken benytter man seg ikke lenger av våren 2013.

I 2012 og 2013 benyttes flere ulike tiltak gjennom NAV-kontoret, blant annet AMO-kurs, lønnstilskudd, og praksisplass med mer. Det samarbeides blant annet med Kirkens Bymisjon og Fretex om dette, og også med eksterne leverandører som Nordic Academy som tilbyr et 4 ukers kurs med arbeidspraksis med oppfølging i etterkant. Disse virkemidlene ble også brukt i etterkant av Klart jeg kan kurset dersom det ble vurdert som rett tiltak i henhold til ungdommens handlingsplan.

Virkemidler etter lov om sosiale tjenester kombineres med statlige arbeidsmarkedstiltak gjennom ungdomsteamet. Sosialhjelp kan kombineres med ulike deltakelse i ulike tiltak. Individstønad kan kombineres med supplerende sosialhjelp. Ifølge våre informanter jobbes det mye med boligproblematikk. Et eget boligteam skal opprettes, de bistår i dag ungdommene i å finne bolig ved å gi tips, råd og veiledning. Det samarbeides med omsorgstjenesten om dette.

Resultater – hva har skjedd?

Flere lederskifter og utskifting av veiledere har gitt utfordringer for arbeidet med ungdommene underveis i perioden. Helse- og sosialdirektøren har blitt byttet ut 4 ganger, de har fått ny rådmann og ny NAV-ledelse. Utskiftningene har gjort det vanskeligere å diskutere og komme fram til felles oppfatning.

Resultatene fra prosjektperioden ble beskrevet som relativt gode. Samtidig er rekrutteringen til sosialhjelp fortsatt stor, og det hevdes at dersom man skal gjøre noe med dette må man jobbe forebyggende. I prosjektets sluttrapport finner vi blant annet følgende resultater beskrevet:

89 % av den primære målgruppen hadde frafall fra videregående skole. Av ungdommene som har mottatt sosialhjelp i prosjektperioden har ca. 75 % hvert år blitt hjulpet ut av sosialhjelp. De fordeler seg slik:

Arbeidslinje	48 %
Utdanning	6 %
AAP/trygd	16 %
i behandling rus/ psykiatri / fengsel	4 %
mottaker til avklaring	14 %
flyttet/ mistet kontakt med	12 %

Svært få av de som har vært sosialhjelpsmottakere har gått tilbake til utdanning i løpet av de tre årene prosjektet varte. Ca 60 % av dem var imidlertid 18/ 19 åringer ved oppstarten av prosjektet, og det kan være at flere går tilbake til utdanning på et senere tidspunkt.

Arbeidslinje viser her til arbeidskvalifiserende tiltak som arbeidstrening eller arbeidsrettede kurs. Dersom vi ser nærmere på for eksempel gjennomføringen av kurset Ny retning finner vi følgende i prosjektets sluttrapport resultater for totalt 30 deltakere som fikk dette tilbudet våren 2010:

Resultatene for målgruppen er slik:

Ordinær jobb:	2
Reetablert forhold til videregående opplæring:	7
Arbeidsmarkedstiltak i NAV – regi:	4
Arbeidsinstituttet (AI):	2
Praksisplass:	10
Ikke møtt :	1
Flyttet ut av fylket:	2
På vei ut i tiltak(desember 2010 etter avsluttet kurs)	2

Viktige utviklingstrekk etter prosjektslutt

I Drammen har man erfart at utfordringene etter prosjektslutt blant annet har dreid seg om å få til fortsatt kontinuitet i de tverrfaglige samarbeidsfora. De erfarer fremdeles at ulike instanser i noen grad skyver ungdommene til hverandre. De har erfart at det er viktig å kjenne folkene som arbeider i andre instanser, ha et nettverk, vite om mulighetene som ligger i de andre instansenes virkemidler. Det beskrives som viktig å etablere samarbeidsrutiner som legger opp til at saksbehandlere møtes i praksis.

Informantene fra Drammen forteller at både dropoutrate og arbeidsledighet har steget igjen i løpet av prosjektet og i etterkant. I tillegg er boligsituasjonen forverret. De relaterer dette til at Drammen er en tilflyttingskommune og at man ikke har bygd flere boliger i takt med økt befolkning og tilflytting. Utleiemarkedet er stramt i området, boliger leies ut med budrunder, og dette går ut over de unge som ikke selv er i posisjon til å kunne kjøpe. Rekrutteringen til sosialhjelpsmottak er fremdeles stor.

Siden 2011 er de viktigste endringene at ungdomssatsingen ikke lenger skjer gjennom et ungdoms-team, men likevel spesialisert gjennom egne ungdomsveiledere som jobber i hver sine team organisert ut fra innsatsbehov, og kombinert med en ungdomskoordinator. Klart jeg kan kurset som var kjernegrepet metodisk sett i prosjektperioden praktiseres heller ikke lenger.

Henvisningsutvalget eksisterer fremdeles, men hadde våren 2013 sjeldnere møter enn tidligere. TESAG som ble etablert under prosjektperioden eksisterer fortsatt og har ifølge tidligere prosjektleder vært avgjørende for videreføringen av arbeidet med utsatt ungdom etter prosjektperioden.

Forhold av spesiell interesse for evalueringen

Siden prosjektet i Drammen ble avsluttet for flere år siden er det av spesiell interesse å se i hvilken grad erfaringene og tiltakene som ble utviklet i prosjektperioden videreføres og hvilen betydning de

har hatt over tid. Både et tverrfaglig samarbeidsteam for behandling av enkeltsaker (henvisnings-utvalg) og et tilsvarende samarbeidsfora på overordnet nivå (Tesag) som ble etablert i prosjektperioden eksisterer fremdeles i 2013 på tross av flere lederskifter i NAV og i kommunen. Det ser ut som det overordnete foraet har vært viktig for å få til kontinuitet i etablerte samarbeidstiltak på saks- eller medarbeidernivå i perioder med nye ledere og ulike organisasjonsendringer. Prosjektet i Drammen viser at et tverrfaglig forankring av samarbeid omkring utsatt på ledernivå og i partnerskapet har betydning over tid.

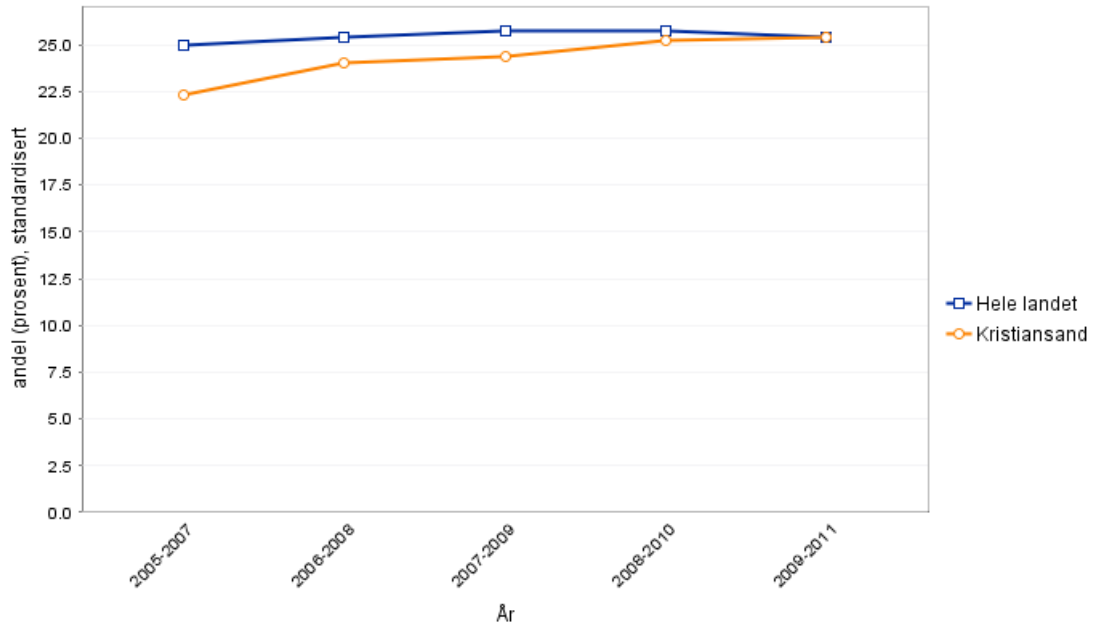
Kristiansand – «Jobbskolen»

Kristiansand hadde i 2012 i overkant av 83 000 innbyggere, og er Sørlandets regionsentrum. I overkant av 12 000 personer var i alderen 15-24 år i 2012. Omtrent like mange var innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre (utgjør ca 15%). Den generelle arbeidsledigheten lå i Kristiansand noe over landsgjennomsnittet i 2011. Det samme var tilfellet med antallet uføretrygdete.

Situasjonen ved oppstart av prosjektet

Prosjektet i Kristiansand startet i 2012. Både trekk ved ungdomsgruppa og antall beskrives som stabilt de siste årene, men man har observert en endring i hvilke fag ungdom det jobbes med kommer fra: Tidligere kom mange fra byggfag, i 2013 erfarte man en økning fra helse- og sosialfag. Man erfarte også noe økning innen kriminalitet, men så samtidig en god del gjengangere (det vises til en «barnevernsbande», som man nå har kontroll på). Ungdom som driver med aktiv rus tas ikke inn i prosjektet. Det pekes på noe boligproblematikk for de over 18 år i kommunen. Man hadde for noen år siden utfordringer knyttet til høyreekstreme (radikalisering/ekstremisme). Man har ikke sett noen sammenheng mellom skoledropouts og kriminalitet, men at peker på en generell risiko for kriminalitet for de som ikke har fullført VGS.

Frafallet fra videregående skole har vært økende i Kristiansand, og lå i 2011 på landsgjennomsnittet:



Prosjektorganisering, NAV-organisering internt og samarbeid eksternt

Prosjektet Jobbskolen startet formelt opp i november 2012, og de første deltakerne ble tatt inn i februar 2013. Jobbskolen disponerer 2,5 stillinger som utføres av 3 personer; 1 operativ prosjektleder og 2 medarbeidere. Alle er kommunalt ansatte. Mens to hele stillinger jobber mer internt (kursing), er en halv stilling rettet mot bearbeiding av næringslivet for praksisplasser og læreplasser. Det er også en 4 person involvert i prosjektet, som er 50 % ansatt i NAV-marked og som i tillegg har noe tilknynting til prosjektet.

Den ansvarlige prosjektlederen er leder av NAV ungdomsteam. Jobbskolen er organisatorisk lagt under en egen avdeling, NAV ungdomsteam (tidligere Ungetat), som har totalt 17 – 18 ansatte (totalt 23 hjemler). Kvalifiseringsprogrammet (under 25 år) er en del av teamet. Utgangspunktet er målgruppens behov og OT-rettigheter. Det vil si at målgruppa faller inn under situasjonsbestemt oppfølging, og at

de har krav på tiltak. Teamet har ca 1900 brukere i året. Teamet har egne OT-koordinatorer, som følger opp OT-avtalen mellom NAV og skole/fylke. Avtalen ble inngått for 7 år siden.

Prosjektets styringsgruppe ble etablert på nyåret 2013 og har mandat fra arbeids- og velferds-direktoratet. Denne består av NAV-leder, leder NAVs ungdomsavdeling, fylkesmannen, utdannings-sjefen i fylket og enhetsleder i kommunen.

Prosjektet har en arbeidsgruppe som er sammensatt av et bredt spekter av organisasjoner, med representanter fra Fylkeskommunen, OT-teamet i NAVs ungdomsavdeling, Ny GIV, OT-rådgivere fra 5 VGS, næringslivsledere, kommunens kriminalitetsforebygger, Sosial og forebyggende tjeneste i kommunen (SOFOT).

Prosjektinvolverte har ikke deltatt på kompetansehevende tiltak for å jobbe med utsatt ungdom i løpet av prosjektperioden. De prosjektansatte har likevel god kompetanse på arbeid med målgruppa: Den ene med lang fartstid i kommune/NAV, den andre med erfaring fra tidligere prosjekter (”Gate-akademiet”).

Kristiansand har generelt hatt svært mange prosjekter rettet mot målgruppa, og det er etablert mange samarbeidsfora: Ung inn (unge på sosialhjelp), kommunalt rus psykiatri lavterskel-prosjekt (trening, kafé, musikk, sløyd), Gateakademiet (tidligere, alternativ pedagogikk), Ny GIV, hasjavvenningskurs, Ungdomspakken (2 stillinger i NAV finansieres av kommen for å drive oppfølging/OT), Unge i risikosonen (VGS, politi, NAV), Samarbeidsprosjektet 2006 (politi, BV, ungdom), Ungdomsteam i politiet (3 kommunalt ansatte),

Det påpekes at ingen av disse driver oppsøkende virksomhet, eller er til stede der unge samles. SLT viser til at dette mangler i kommunen. Utfordring å finne arenaene der unge samles, som i sentrum og på nettet.

Finansiering og parallelle satsinger

Prosjektmedarbeiderne er alle tilsatt i Kristiansand kommune og arbeider i NAV. Fylkeskommunen er med og finansierer prosjektet og har dermed eierforhold til prosjektet. Utdanningssjefen sitter i styringsgruppa. Det vises til svært gode relasjoner mellom NAV og OT, med egen avtale om ansvars-fordeling: NAV følger opp med tiltak, OT følger opp «hele ungdommen». Det vises også til unik avtale i Vest Agder mellom OT og kommunale tjenester (SOFOT) for å oppsøke alle.

Brukergruppe og problematikk

Jobbskolen startet med mål om å hindre utstøting fra skole, men handler i 2013 mer om å jobbe med de som «er utstøtt». Målgruppa beskrives slik: Dropout, under 25 år, de av disse som trenger avklaring, som er passive og som man ikke finner plass til andre steder, de man er usikre på, de som er mindre selvgående, av disse er det mange som mangler «bagasje» hjemmefra. Totalt utgjør målgruppa ca 200 – 220 i året.

De som ikke ønsker jobb, er ikke i målgruppen, de vises til ”Ung inn”. NAV kjøper plasser i Reaktor-skolen, (samme hus som Jobbskolen) som har inntak 1 gang i uka. Også Podium brukes, men mer for de som er litt eldre, fremmedspråklige.

Noen deltakere har blitt bedt om å slutte i Jobbskolen: De som ikke kommer til avtalt tid, som ikke er konstruktive i gruppen, de som ikke vil ta ansvar for eget liv.

Metoder og tiltak brukt i arbeidet med ungdommen

Jobbskolen er etablert i egne lokaler. Alle inntak foregår via OT-avdelingen i ungdomsteamet i NAV. Dermed er det Ungdomsteamet som bestemmer hvem som skal vurderes. SOFOT er misfornøyd med

dette, og viser til tilstramming og byråkrati og at det blir mer tungvint for de unge. SOFOT mener prosjektet ble for selvgående for NAV. I NAV vises det til at det til at det var nødvendig å stramme inn pga mengdeproblematikk og for å holde seg innenfor rammene av OT-avtalen (dvs unngå å bli dratt inn i oppsøkende virksomhet). Inntakssamtale foregår med en av veilederne. Alle deltakere må registrere seg på NAV som arbeidssøkere; "standardløp" med registrering og oppfølging innen 3 mnd.

Jobbskolens innhold:

Jobbskolen gjennomføres som et fellesinntak til 14 dagers kurs (kl 9–14) med felles undervisning. Fokuset i kurset er på jobb, CV, søknader, jobbannonser, intervjutrening, samfunn, nyheter, økonomi, kosthold, trening, og rus. I etterkant av kurset jobber en av de andre veilederne med den enkelte gjennom samtaler, koordinering, registrering i ARENA, og eventuelt med praksisplass. Tre muligheter skisseres; praksisplass, faghjelp ved Jobbskolen eller en kombinasjon praksisplass/studier. Lærere kjøpes inn til den enkeltes behov og finansieres av et spleiselag mellom skolen og fylkeskommunen. Det vises til at NAV ikke skal drive undervisning, derfor finansieres dette av skole og fylkeskommune.

En tredje veileder kommer inn når deltakere har ønsker om praksisplass. NAV betaler aktuell bedrift, men det legges krav om oppfølging. Man har tatt i bruk VOX-profiler for å styrke basisferdigheter. Det fokuseres på bedriftens mål med å ha den unge i bedriften, å øke den unges refleksjon, samt på hva som fremmer læring og kompetanse. Prosjektmedarbeiderne påpeker at man har hele NAV-pakken og ARENA; "Vi er NAV".

Resultater – hva har skjedd underveis?

Prosjektet i Kristiansand hadde ikke deltakere i løpet av 2012. Det foreligger dermed ikke tallmateriale for dette året. Prosjektet oppgir selv følgende som resultater så langt:

- Fått på pass en kobling mellom opplæring og praksis i samhandlingen mellom NAV og skole.
- Flere elever kjappere i aktivitet
- Noen tilbake til skole
- Finner lett fram til bedrifter for praksisplass og læreplass, gode kontakter i næringslivet.

Samtidig har man støtt på flere utfordringer, blant annet:

- Uklart om de som ikke er tilbake i skole er kommet i jobb – mange er på praksisplass, noen kanskje på læreplass (1 i alle fall planlagt)
- Får ikke med de umotiverte (OT har ansvaret, NAV driver ikke oppsøkende)
- OT-avtalen legger rammer for samarbeidet, men mye overlates til NAV. Fare for personavhengighet.
- Innstramming, mengdeproblematikk

Forhold av spesiell interesse for evalueringen

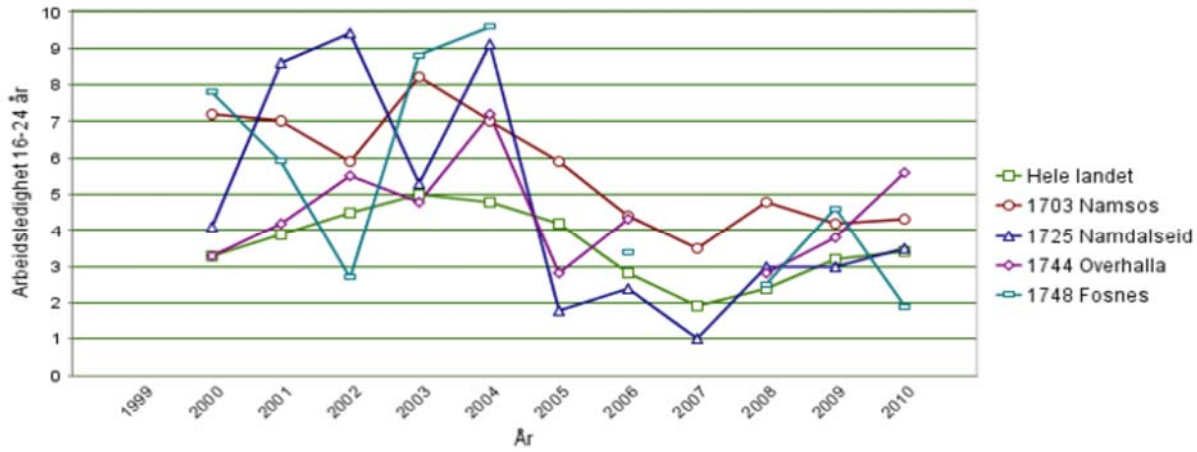
Som i Bærum velges deltakere ut fra Ungdomsteamet i NAVs brukergruppe. Etter et toukers gruppebasert kurs jobbes det i retning av arbeidspraksis, kombinasjon av praksis og skole, eller faghjelp ved Jobbskolen. Prosjektet har fellestrekk med modellen man prøver ut i Trondheim ved at prosjektmedarbeiderne «er NAV» og har tilgang til ARENA, men avviker fra Trondheim blant annet ved at andre samarbeidspartnere ikke kommer til Jobbskolen i samme grad som i Trondheimsmodellen. Prosjektet har også fellestrekk med modellen som prøves ut i Målselv. Det er interessant at man her har tatt i bruk VOX-profiler som metodeverktøy for å jobbe med den enkeltes basisferdigheter. Prosjektet skiller seg ut ved den klare forankringen i fylkeskommunen.

Midtre Namdal – "Vi bærre gjær det!"

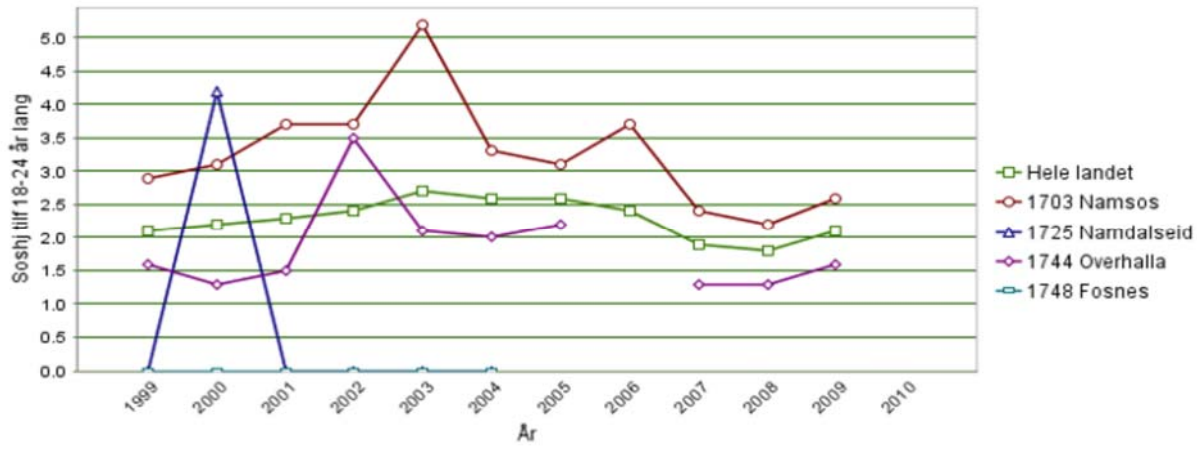
Prosjektet "Vi bærre gjær det" i Midtre Namdal omfatter hele samkommunen samt Flatanger kommune som også tilhører tjenesteområdet, men som har valgt å stå utenfor samkommunen. Midtre Namdal samkommune er en egen juridisk enhet opprettet etter Lov om forsøk i offentlig forvaltning og organiserer tjenester for kommunene Fosnes, Namsos, Namdalseid og Overhalla. Midtre Namdal samkommune hadde i 2011 18.902 innbyggere fordelt med 653 i Fosnes, 1 707 i Namdalseid, 3636 i Overhalla og 12 906 i Namsos – som er den klart største av disse kommunene – var 14,2 % av innbyggerne i aldersgruppen 15-24 år, og 6,2 % var innvandrere.

Prosjektet i midtre Namdal fikk midler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet fra og med 2012, og er en videreføring av et 3-årig prosjekt finansiert av Nord-Trøndelag fylkeskommune. Informasjonen som presenteres her gir dermed bilde av situasjonen tidlig i prosjektfasen av nåværende prosjekt, samt årene fram mot dette.

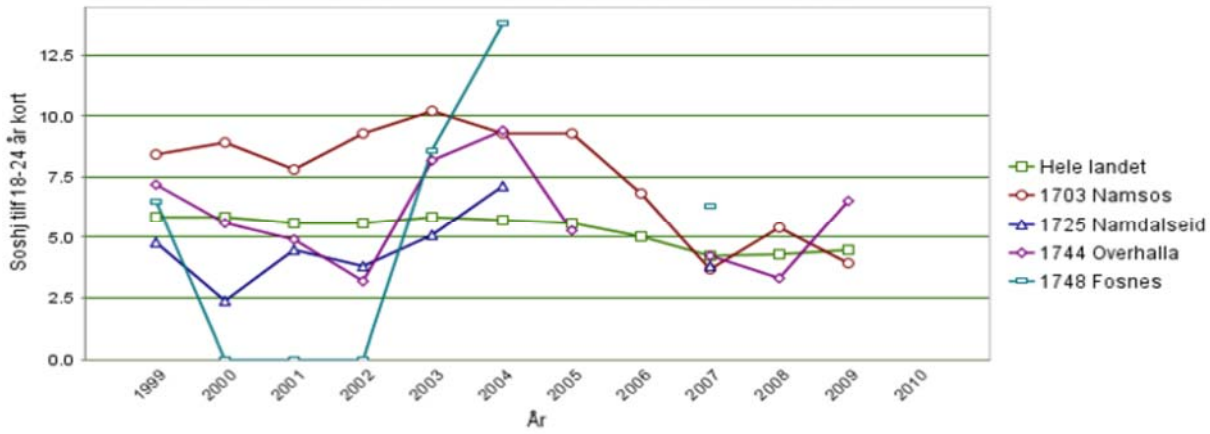
Ungdomsledigheten i samkommunen har variert fra kommune til kommune og også over tid. I Namsos, som er den klart største av disse kommunene, har ledigheten hele tiden ligget godt over landsgjennomsnittet ifølge kommunebarometeret, slik figuren under viser:



Statistikken om sosialhjelpsbruk blant unge er mangelfull for kommunene som inngår i samkommunen, med unntak av for Namsos. Kommunebarometeret viser at Namsos også har ligget klart over landsgjennomsnittet når det gjelder langtids sosialhjelpsmottak blant ungdom:

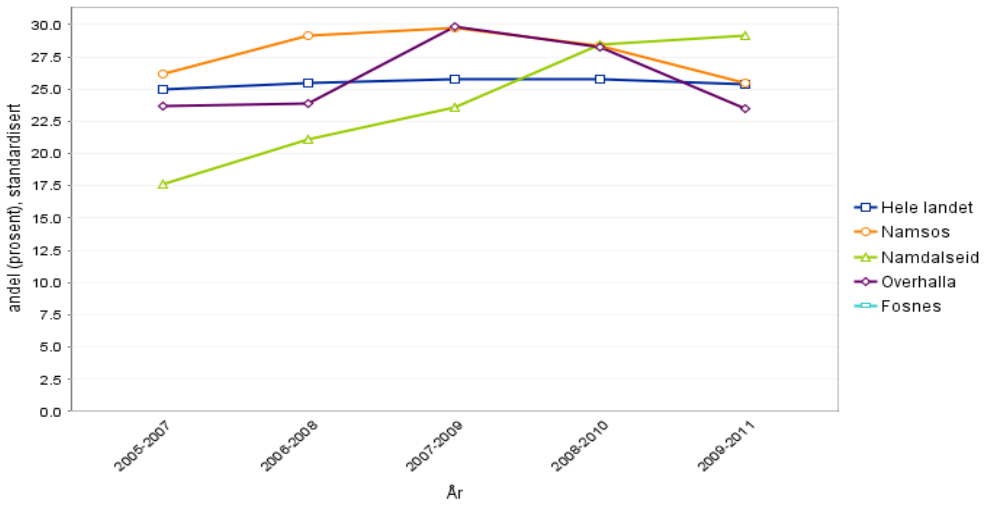


Namsos kommune har også ligget over landsgjennomsnittet hva gjelder korttids sosialhjelpsmottak blant unge, med unntak av årene 2007 og 2009, slik det framgår av figuren under:



I kjølvannet av finanskrisen erfarte man en økende arbeidsledighet generelt i Namsos, og man så behov for å arbeide mer rettet mot ungdom. Samtidig vokste miljøet rundt Rock City, noe som gav en mulighet for industri knyttet til artister og kulturelle opplevelser. Det ble innledet et samarbeid med Rock City, og i løpet av denne perioden og fram til 2011 ble flere underprosjekter rettet mot utsatt ungdom etablert i relasjon til kulturelle aktiviteter i området.

NAV-kontoret hadde i perioden før nåværende prosjekt ingen spesiell organisering av arbeidet med utsatt ungdom, og samarbeidet med de instanser som var relevante i forhold til den enkelte sak. Det fantes ikke noe strukturert samarbeid med for eksempel OT eller rus/psykiatri i kommunen dersom man går tilbake til 2009. Ifølge våre informanter var det antakelig heller ingen formelle samarbeids-avtaler. Følgende figur viser frafall i videregående skole i samkommunen i perioden 2005-2010 (Kommunehelsa statistikkbank):



Figuren viser at frafallet var høyt, men synkende og etter hvert likt med landsgjennomsnittet for Namsos. Frafallet var stigende i Namdalseid i følge disse dataene i årene fram mot 2010/2011.

I perioden fram til 2012 har NAV-kontorets samhandling med OT forbedret seg. Det er også laget en egen samarbeidsavtale mellom NAV Nord-Trøndelag og fylkeskommunen som regulerer samarbeidet med OT for hele fylket. Det har i hele prosjektperioden, vært gjennomført regelmessige fellesmøter med brukere (OT – elever), OT–tjenesten og NAV der disse har samarbeidet om kartlegging og oppfølging. Rus og psykiatritjenesten er en del av kommunens helsetjeneste og har et eget team som jobber forebyggende.

Prosjektorganisering

Prosjektet "Vi bærre gjær det" videreførte de aktivitetene som alt var etablert før nåværende prosjekt ble etablert, men styringsgruppen har vært opptatt av videreutvikling og forbedring både med tanke på metodikk, samarbeid og dokumentasjon. I styringsgruppen satt i 2012 representanter fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, Nord Trøndelag Fylkeskommune og NHO, samt daglig leder ved Rock City, ordføreren i Namsos Kommune, NAV – leder for tjenesteområdet NAV Midtre Namdal, og leder for Arbeids – og informasjonssenteret NAV Namsos. Prosjektkoordinator var sekretær.

"Vi bærre gjær det" har som hovedmål å "gi ungdom 16-24 år i Midtre Namdal mulighet til å bruke sine talenter og ressurser i arbeidspraksis og trening innenfor det utvidete kulturbegrep, med fokus på de som faller utenfor det ordinære forløpet. Målgruppen skal gjennom en kombinasjon av arbeidsrettede tiltak og opplæring kvalifiseres og motiveres for deltakelse i arbeidsliv og/eller formelle opplæringsløp mot grunnkompetanse eller yrkeskompetanse/studiekompetanse" (Prosjektets søknad). Formålet er også beskrevet som å fremme personlig vekst hos ungdom gjennom deltakelse i aktiviteter i kultursektoren. I aktivitetene møter ungdommene trygge, stabile og positive voksen-personer, faddere, som skal bidra til personlig vekst.

Prosjektleder arbeider ved NAV-kontoret. De underprosjektene som benyttes 2012 og 2013 er blant annet: a) et crew-prosjekt (Gjennomført i 2009 og 2011), b) museumsarbeid, c) kultivering av landskap (prosjekt i 2011), samt d) en kulturpatrulje som man så for seg kunne være omreisende i musikk/underholdning. Nye underprosjekt (Redesign, Gatebil og Kulturminnepatrulje) var 2013 under etablering. Det er ansatt faddere som følger den enkelte ungdom tett i hvert av disse under-prosjektene. Fadderne beskrives som bærebjelken i prosjektet. Fadderne følges i 2013 opp av en av NAV-veilederne som er tilknyttet ungdomsteamet.

NAV-organisering internt

NAV-kontoret er organisert slik at NAV-leder er leder av både statlig og kommunal del i NAV og har henholdsvis fylkesdirektøren i NAV og Administrasjonsleder i samkommunen over seg. NAV-leder arbeider ved NAV-kontoret i Namsos, men har avdelingsledere under seg som leder hvert av de andre 3 andre NAV-kontorene i henholdsvis Namdalseid, Overhalla og Fosnes. I Flatanger kommune som har valgt å stå utenfor samkommunen, er fremdeles stat og kommunedelen delt, slik at NAV-kontoret i denne kommunen må forholde seg både til NAV-leder og rådmann oppover i linja.

I tillegg til forvaltningen av lov om sosiale tjenester, har alle lokalkontor også bostøtte inkludert i tjenestene. NAV-kontorene i henholdsvis Namsos, Fosnes, Namdalseid har også startlån.

Ungdommer ble fordelt etter type ytelse tidligere. I løpet av perioden som har ledet fram til oppstart av nytt prosjekt i 2012, skjedde den en dreining internt mot jobbing med den enkelte mer ut fra den enkeltes behov. Det ble etablert et eget ungdomsteam i februar 2013. Omtrent 3,5 stillinger er satt av til arbeid med ungdom under 25 år. Ungdomsteamet var fremdeles under utvikling ved besøkstids-punkt våren 2013.

Ungdommer blir møtt som andre når de henvender seg i mottaket. De får informasjon om hva de kan søke på, hva de har rettigheter på, og at de må registrere seg som arbeidssøkere. Ungdomsteamet får oppgava på arbeidsbenken straks etter at ungdommene har registrert seg. Man har som mål å ha ordentlig kartleggingssamtale med alle i løpet av en uke. Ungdomsteamet sitter ikke i mottaket, men får saker tildelt. Mottaket hjelper også med ulike saker. Det er avhengig av hva det gjelder i den enkelte sak. Skal ungdommen søke dagpenger så får de hjelp til dette i mottaket, men ungdomsteamet får saken og følger vedkommende opp derifra. Arbeidsoppgavene fordeles i teamet. En jobber spesielt med KVP og de som trenger litt ekstra oppfølging. To personer på teamet får tilmeldt de ny-registrerte/selvregistrerte. Man har møter i teamet en gang i uka der disse fordeles. Bruker inn-

satsnivådefinisjoner, men fordeler ulike innsatsbehov på teamet i forhold til kapasitet. Ungdomsteamet følger foreløpig ikke opp ungdommer som får AAP. Det finnes en egen avdeling ved NAV-kontoret som jobber med AAP.

Samarbeidsløsning eksternt

NAV-kontoret samarbeider mye med oppfølgingstjenesten, med rus- og psykiatritjenesten i kommunen, samt med flyktningetjenesten. Det er regelmessige samarbeidsmøter med disse. Karrieresenteret involveres også i forhold til ungdommen. Her kan ungdommene ta en interessetest (interessetesten Work Interest Explorer (WIE), i tillegg til andre kartleggingsverktøy som Jobpicks, strukturerte intervjuer o.l.). Karrieresenteret kjenner til prosjektet deres, men vet ingenting om de brukerne i prosjektet som møter opp hos dem for samtale. Ungdom som selv oppsøker NAV henvises ofte til oppfølgingstjenesten. Samarbeidet mellom NAV og OT har blitt mye bedre de siste årene.

Brukergruppe og problematikk

Forprosjektet til "Vi bærre gjær det" hadde i perioden 2009-2011 59 deltakere. Hele 47 av disse var menn og 12 var kvinner. Ved inngangen til 2012 fikk 12 av deltakerne fra det foregående prosjektet fremdeles oppfølging og inngikk i "Vi bærre gjær det". 19 ungdommer kom med i prosjektet i løpet av 2012, 4 av disse var jenter. De fleste av disse var mellom 19 og 25 år, 5 var eldre enn 25 år. En av våre informanter deler ungdommene som trenger hjelp i samkommunen inn i 3 grupper: 1) skoleslutterne som de kommer i kontakt med gjennom OT, 2) de mer usynlige som sitter hjemme og ikke møter på NAV-kontoret eller på skole, og 3) de som får ytelser.

De fleste ungdommene som deltar i prosjekter har ikke fullført videregående skole, men det er også flere deltakere som har fullført videregående skole, men som av andre grunner står utenfor arbeid eller videre utdanning. Prosjektet har ikke hatt deltakere med fullført fagbrev/yrkeskompetanse. Mange av ungdommene ser ut til å få lite støtte hjemmefra. Det er den del gamingproblematikk (rollespill internett). Foreldre tar kontakt med NAV, og noen ganger gjør søsken det også. De er bekymret for en bror som isolerer seg foran pc-en hjemme. Flere av ungdommene mangler kunnskap om mye, for eksempel hva som er sunn mat eller hvordan den kan lages. Informantene sier at sosial Angst og ADHD er vanlig.

Metoder og tiltak brukt i arbeidet med ungdommen

En informant beskriver det slik at deltakerne gjennom prosjektet kommer "et hakk" nærmere arbeid eller skole. Et klart fokus i prosjektet er på det å "bygge opp mennesket" og deretter jobbe mer yrkesrettet. Det må jobbes med å bygge grunnmuren først sier en av fadderne. Et av delprosjektene gir ungdommen aktivisering og arbeidstrening i ulike former for håndverksarbeid ved museet under veiledning av en erfaren snekker. Fadder i kulturpatruljen bruker teater og musikk som metode. Deltakerne får en rolle i et skuespill som tematisk handler om troll som bor i det lokale "Klompenfjellet" og deres forhold til og redsel for menneskene.

Fadderne er tett på deltakerne. Snakker med dem om det de selv ønsker, og når de ønsker det. Deltakerne kan ringe når som helst. Noen kan ha behov for å dele noe sent en kveld eller i helga. En av fadderne er opptatt av at ungdommene "skal vokse som menneske og finne sin motivasjon i eget tempo". Det legges til rette for et miljø der dette kan skje. Ungdommene er åpne overfor faddere de har tillit til. Forteller om ting som har hendt, erfaringer med barnevernet, om familien eller andre ting. Ungdommene forteller også dette åpent til hverandre. En av fadderne sier det ikke finnes en oppskrift for hvordan arbeide med disse ungdommene. Det må gjøres individuelt og ulikt for hver enkelt.

En av våre informanter sier at for mange av disse ungdommene går det bra en periode, men så kommer det en nedtur og de kan ramle utpå igjen. Det er behov for å følge dem over lengre tid. Et halvt år er for lite. Samhandlingen mellom ulike instanser rundt den enkelte er viktig.

NAV-veilederne forteller at de følger opp deltakerne mens de er i prosjektet. NAV-veilederne i ungdomsteamet har ansvar for hver sine "Vi bærre gjær det"-prosjekter, og møter deltakerne og fadder ute i prosjektet omtrent hver 14. dag. Fadderne er det som er tettest på ungdommene og følger dem opp i det daglige. Ungdommene kan blant annet få karriereveiledning og hjelp til å søke utdanning gjennom prosjektdeltakelse. Ungdomsteamet – og ikke fadderne – følger opp i retning av arbeid for de ungdommene dette er aktuelt for. I Namsos er det etablert et samarbeid med et butikksenter om praksisplasser for ungdommer. Denne bedrifta er valgt fordi den ligger rett ved NAV-kontoret slik at NAV-veilederne lettere kan følge opp.

Ifølge våre informanter kombineres statlige og kommunale tiltak i stor grad i dag. Ungdom som er på KVP har gjerne en arbeidsretta del i programmet. Ungdom som går på økonomisk sosialhjelp deltar gjerne på aktiviteter som jobbklubb. Det er få kommunale tiltak i samkommunen, bare delfinanisering av VTA. Deltakere i prosjektet kan få flere typer stønader: individstønad, kursstønad, KVP eller AAP. Blant deltakere som startet i 2012 var sosialhjelp vanligste stønad under prosjektdeltakelse. Noen deltakere fikk kvalifiseringsstønad.

Et alternativ som brukes mer nå enn tidligere er lærekandidatordninga. Dette er for de som ikke har fullført skole og som har et eget opplegg (IP) i fag. Fylkeskommunen har oppfølgingsansvar. Man er avhengig av å ha avtaler med bedrifter for å få til dette.

Resultater – hva har skjedd?

"Vi bærre gjær det" startet opp i januar 2012 og har dermed få resultater å vise til foreløpig. Tallmaterialet for deltakere som startet i løpet av 2012 er i tillegg mangelfullt. I perioden før prosjektet "Vi bærre gjær det" ble etablert var følgende fordelingen på hovedstatus etter deltakelse:

Namsos: Hovedstatus etter prosjektdeltakelse 2009-2011 (antall)

12 av de 19 deltakerne som startet i 2012 var fremdeles aktive i prosjektet ved inngangen til 2013. Blant de som startet og avsluttet deltakelse i løpet av 2012 var ordinært arbeid (fulltid eller deltid) eller NAV-tiltak vanligste hovedstatus etter deltakelse.

Viktige utviklingstrekk og lærdommer siden 2011

Våren 2013 var prosjektkoordinator i permisjon og prosjektet hadde ny prosjektleder for en periode. Siden 2011 er et ungdomsteam etablert ved kontoret. Dette teamet var våren 2013 fremdeles under utvikling. Tiltakene som tidligere var etablert ble fremdeles benyttet våren 2013. Innholdet i flere av disse er videreutviklet i prosjektperioden, blant annet er det opprettet et samarbeid mellom de ulike tiltakene og den videregående skolen med formål om at deltakerne skal fullføre vitnemål (møte som delkurselever eller hospitanter) samtidig som de er i delprosjektene. Fadderrollen er definert tydeligere, og det er også et mer systematisk samarbeid med karrieresenteret slik at alle deltakere nå er med i en gruppebasert introduksjon før videre individuell karriereveiledning. I tillegg foreligger ideer til flere nye «underprosjekter».

Forhold av spesiell interesse for evalueringen

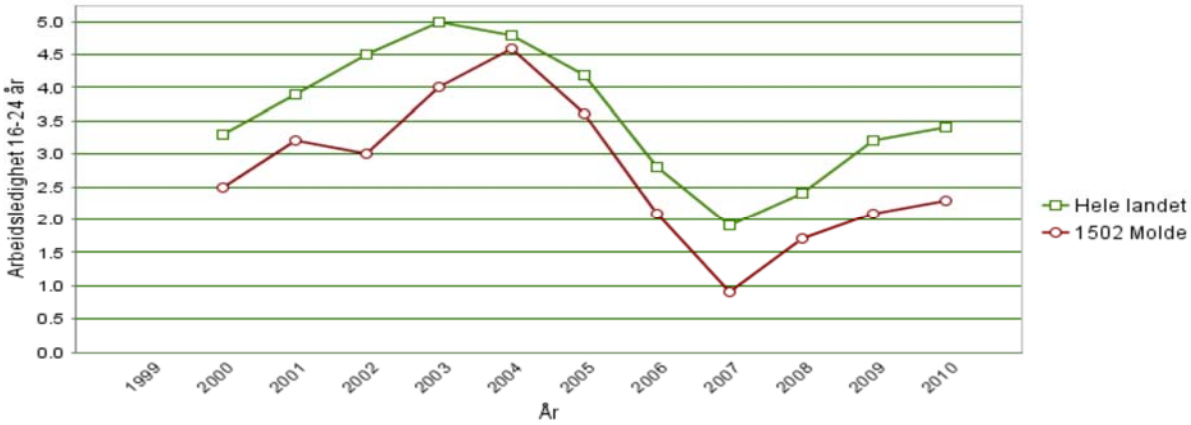
Prosjektet i Midtre Namdal skiller seg fra de fleste andre utviklingsprosjektene ved at det er opprettet flere kulturbaserte tiltak som går over forholdsvis lang tid og med formål om å bygge noe av grunnmuren hos ungdommer som trenger bistand for å fullføre skole eller komme i jobb. Målgruppen har fellestrekk med målgruppen i for eksempel Bærum, dvs ungdom som man oppfatter har relativt store bistandsbehov og som man vurderer til å trenge noe bistand og «modning» før man jobber for inkludering i skole eller arbeid. I et evalueringsperspektiv blir det interessant å se hvilke erfaringer man gjør knyttet til vurderinger av når den unge er klar for arbeidspraksis i ordinær virksomhet eller fullføring av skole. I både Midtre Namdal og Bærum følges de unge i dette tiltaket over forholdsvis lang tid, mens man i Trondheim, Kristiansand og Målselv har en kortere kursperiode før man jobber i retning av arbeid eller skole.

Molde – "Ung kvalifisering"

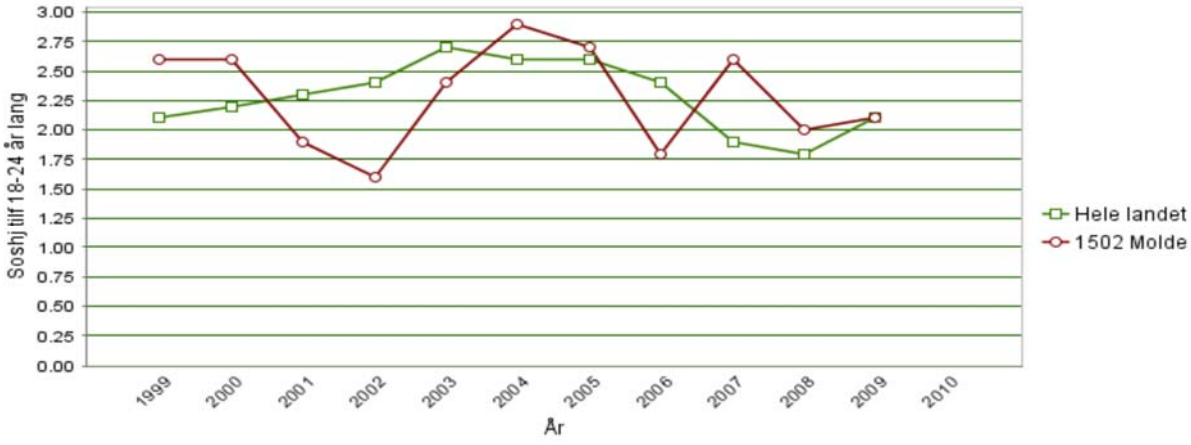
Molde Kommune er både en by og landkommune. Pr. 01.01.2011 var det ifølge Statistisk Sentralbyrå 25.089 innbyggere i Molde kommune. 13,6 % av innbyggerne var i aldersgruppen 15-24 år, og 7,3 % var innvandrere. Omtrent 80 % av kommunens befolkning bor i Molde by. Næringslivet er variert, mange jobber i offentlig forvaltning, men det finnes også mye industrivirksomhet og et aktivt landbruk.

Situasjonen ved oppstart av prosjektet

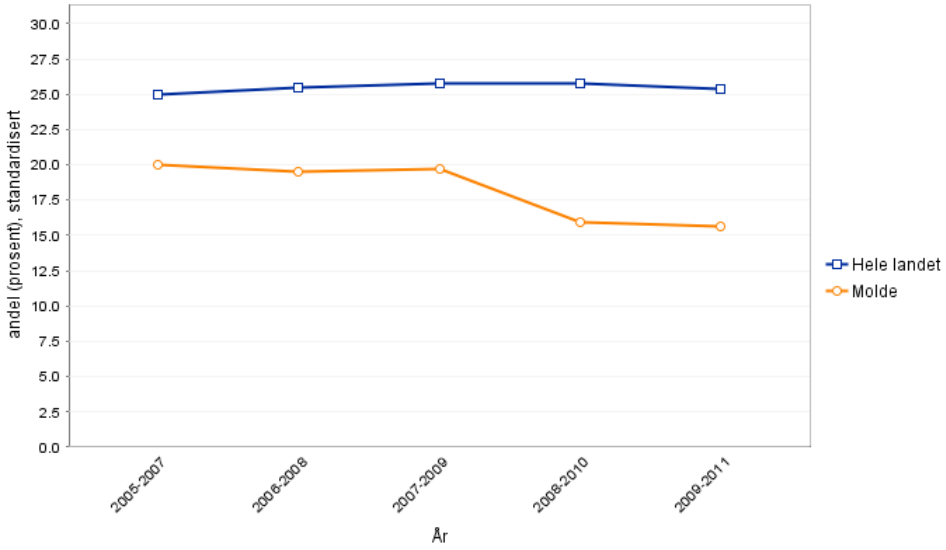
Prosjektet i Molde startet helt på tampen av 2010. Av kommunebarometeret kan vi lese at Molde har hatt en lavere ungdomsledighet enn landsgjennomsnittet:



Andelen sosialhjelpsmottakere blant ungdom har vært mer varierende sett i forhold til landsgjennomsnittet, men i 2009 var det på samme nivå som landsgjennomsnittet både når det gjaldt langtidssosialhjelp og korttids sosialhjelpsmottak blant ungdom 18-24 år, slik følgende figurer viser:



I Moldes prosjektsøknad skisseres det at man i Molde hadde hatt 20-30 ungdommer i alderen 16-21 år som var i en situasjon der de ikke fikk god nok bistand gjennom eksisterende tilbud. Følgende figur viser at Molde lå godt under landsgjennomsnittet for frafall i videregående skole i følge Kommunehelsa statistikkbank:



Prosjektorganisering

Prosjektet "Ung kvalifisering" startet opp i 2010 og bygger på et tidligere avviklet prosjekt kalt UT. Fokus i det foregående prosjektet var tidlig intervensjon på rusområdet, noe man arbeidet med over en periode på 5 år. I søknad av mai 2010 skisseres hovedmålet for prosjektet Ung kvalifisering som følger:

- *Gi ungdom 16-19-(24 år) som er i ferd med å falle ut aller har falt ut av skole, arbeid eller aktivitet et godt og aktivt liv.*

Følgende delmål nevnes også i søknaden: Etablere forståelse og skape rotfeste for prosjektet hos de ulike enheter som skal bidra for målgruppen, Etablere kontakt og samarbeid med målgruppen, Gjøre brukergruppen i bedre stand til å bestille tjenester i NAV, Spre og utveksle prosjekterfaringer med andre kommuner, Utprøve modeller for samordnet bistand, Utvikle tilbud/metode tilpasset den enkelte bruker med tett individuell oppfølging.

Prosjektet hadde styringsgruppe det første året. Gruppa bestod av leder og teamledere på NAV, og hadde møte hver tredje måned. Planene var å starte en prosjektgruppe bestående av leder Barn og familietjenesten, nestleder Kulturtjenesten, teamleder Ressurstjenesten, kommunalsjef, to ungdommer fra ungdomsrådet, koordinator OT og helsesøster. Dette ble for stort og arbeidskrevende og det ble ikke sett nødvendigheten av det.

NAV-organisering internt

NAV Molde startet opp i 2009, som et av de siste kontorene. Kommunen valgte å legge inn forvaltnings-oppgaver (økonomisk sosialhjelp, husbankens ordninger, gjeldsrådgivning, bankforvaltning, bostøtte og startlån) i NAV. Etter hvert er også arbeid med flyktninger lagt inn. Kontoret hadde frem til oktober 2011 hatt en organisering som har fulgt kommune/stat grensene. I oktober innførte kontoret en behovsorientering av kontoret der behovsavklaringene skal være styrende, og brukerne fordeles dermed etter dato-kontaktpersonprinsippet. Ved besøkstidspunkt i 2013 var kontoret organisert i et mottaksteam (standard og situasjonsbestemt) og 3 oppfølgingsteam (spesielt eller varig tilpassa) som

igjen var delt inn i trekløvere som i størst mulig grad skulle speile tverrfagligheten fra gamle Aetat, trygd og kommunene.

NAV Molde har altså ikke noe eget ungdomsteam, noe som begrunnes med at utfordringen først og fremst er å tenke behov uavhengig av alder og gruppetilhørighet. "Ung kvalifisering" inngår i et av oppfølgingsteamene, men er ikke en del av datoorganiseringen. Alle ungdommer som kommer til NAV-kontoret skal innom "Ung kvalifisering". Det betyr at før ungdommene får en NAV-veileder så skal de være vurdert av Ung kvalifisering (ikke alltid man får det til). Når ungdommene kommer i mottaket settes de i kontakt med en veileder fra prosjektet. Ungdom som er registrert skal følges opp før de har gått "inaktive" i 28 dager (da faller de ut av systemet). De som faller ut letes systematisk opp (de som er nyregistrerte og ikke sender meldekort), og får aktiv oppfølging. 6 ganger i året er det informasjonsmøter for målgruppa og for OT ungdom som man ikke kjenner. Prosjektet jobber tett med veiledere på NAV-kontoret.

Samarbeidsløsning eksternt

Prosjektet har en tverrfaglig prosjektgruppe. Prosjektet har et tett og ukentlig samarbeid med OT, og Ny GIV beskrives som prosjektets hovedbein. De bruker blant annet samme skjemaer som OT. Dette er et samarbeid som strekker seg tilbake til Aetatstiden. Kommunen beskrives som mer perifer.

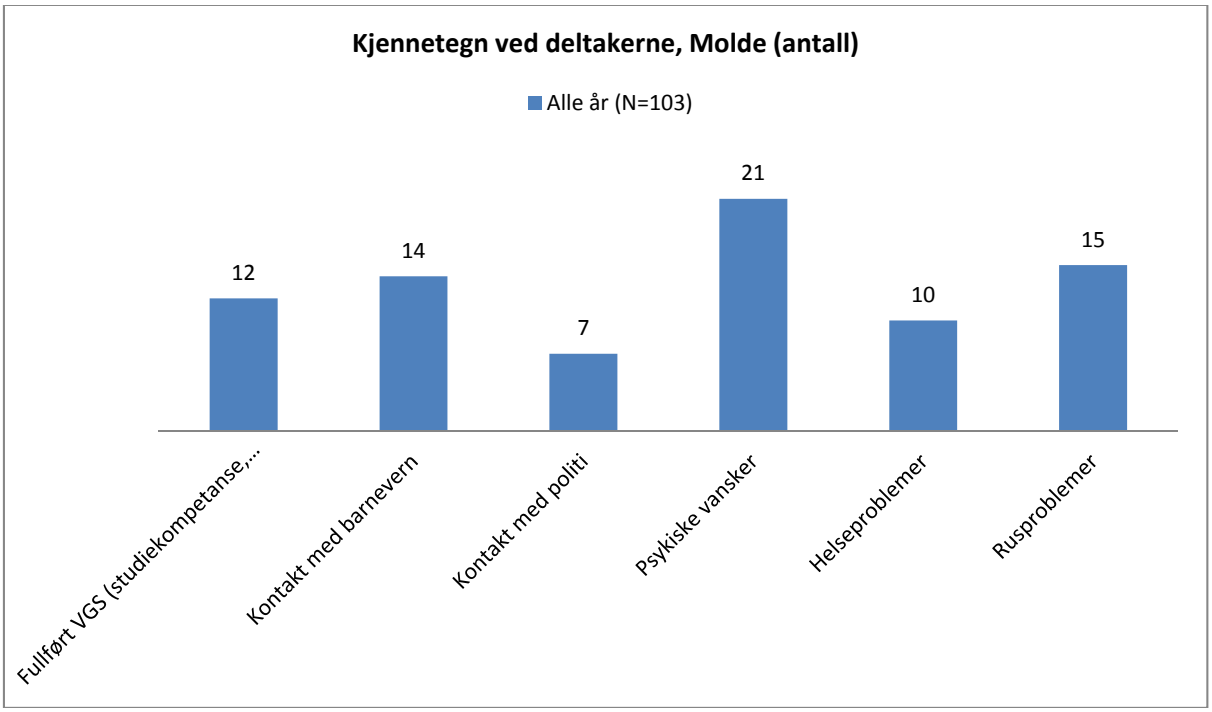
Finansiering og parallelle satsinger

"Sirkel- prosjektet" (Ung kvalifisering) kan på mange måter forstås som en videreføring av arven fra det såkalte UT –prosjektet (Ungdomstiltak) for ungdom som har falt ut av skole og har rusproblemer. Dette prosjektet hadde finansiering fra NAV Drift og utvikling (NDU) og Arbeids- og velferds-direktoratet. NDU ønsket en videreføring av dette prosjektet.

Brukergruppe og problematikk

Målgruppa er unge som oppsøker NAV eller allerede har et forhold til NAV. Målgruppa er ikke de med store problemer (de tar veilederne i oppfølging), heller ikke de med behov for standard innsats (de tar mottak), men de som med litt bistand og egeninnsats kan komme tilbake til utdannings- og arbeidsliv (snu dem i døra), og dermed forhindres fra å "skli utfor". I 2012 har man lagt hovedvekten på arbeid med de i aldersgruppa 16-19 år fordi man erfarer det viktig å komme tidlig inn i forhold til disse for å hjelpe dem med videre valg av yrke/utdanning. I løpet av 2011 og 2012 var 103 ungdommer deltakere i prosjektet. 34 var kvinner, resten menn. 11 hadde innvandrerbakgrunn. Alder ved oppstart var fra 16 til 24 år.

Hovedmålet for prosjektet beskrives av prosjektleder som å samarbeide tett med OT og møte hele målgruppa i "døra" med et systematisk opplegg. Figuren under gir et bilde av kjennetegn ved del-takerne slik prosjektmedarbeiderne vurderer dem.



Omtrent en av fem deltakere vurderes til å ha psykiske vansker. Noe færre har hatt kontakt med barnevernet, og omtrent like mange har rusproblemer. 12 av ungdommene har fullført videregående skole (omtrent en av ti). En del av ungdommene kommer ifølge våre informanter fra familier som får sosialhjelp. Prosjektmedarbeiderne oppgir at de sliter mest med de personene som har rusproblemer. Det er klart flest menn i gruppa, og utfordringene for disse beskrives som lav motivasjon for teoretiske fag, skoletrøtthet, dårlig mestringsevne, vanskelig familiebakgrunn, sammensatte vansker innen rus og psykiatri, utsatt for mobbing, lever isolerte liv, er stimulisøkende, noen har spilleproblemer". Ifølge informantene er ikke utfordringen manglende oversikt, men det å få fatt i ungdommene. "OT får ikke tak i dem, vi får ikke dem, og de vil ikke snakke med noen…."

Metoder og tiltak brukt i arbeidet med ungdommen

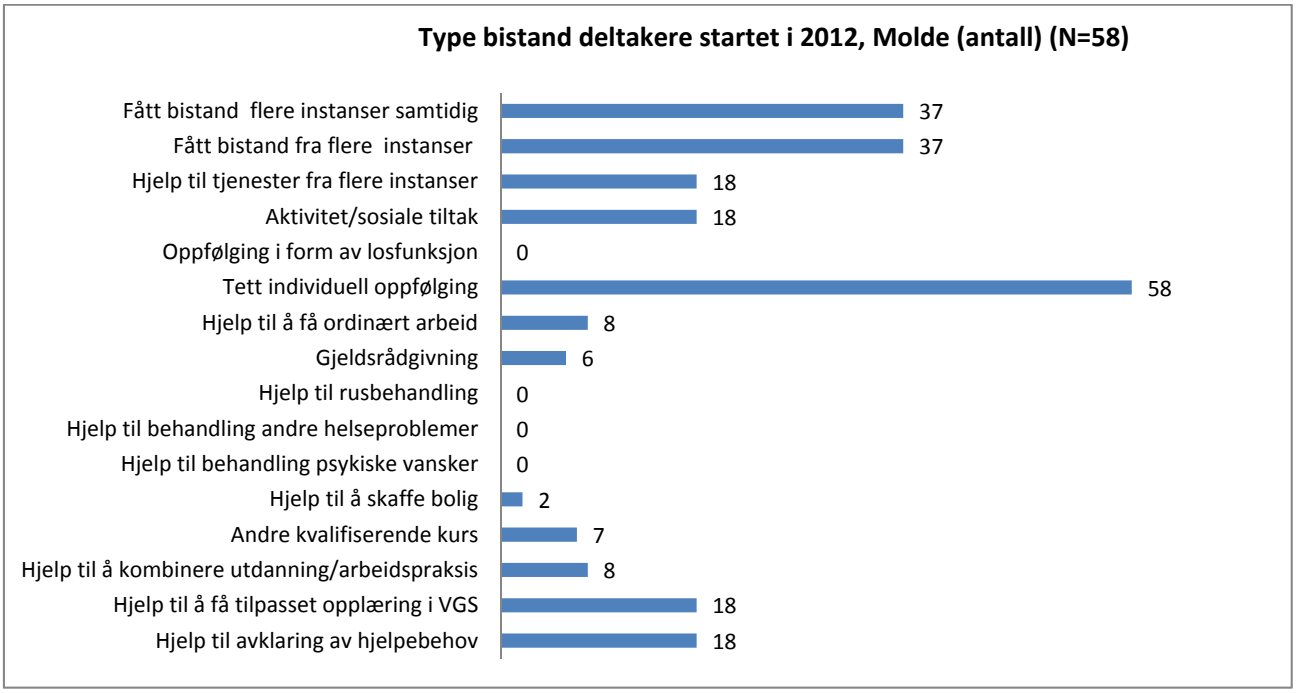
Mange av ungdommene karakteriseres som skoletrøtte, og ønsker seg arbeid. Prosjektet har derfor først og fremst fokus på ordinær jobb og arbeidspraksis. Sentralt i prosjektet er systematisk samarbeid med OT, et eget opplegg på NAV med informasjon, samt gruppekurset Sirkel med påfølgende oppfølging. Metodene er blant annet at ungdommene skal kartlegge egen framtid og drømmer, og skape eierskap til egen framtid.

På informasjonsmøtene vises verktøykassa til NAV fram. Det snakkes om betydningen av å registrere seg, sende meldekort, betydningen av oppdatert cv med mer. Man forsøker å få ungdommene " inn i å skaffe-meg-jobb-moduset". Omtrent 40 kalles inn, halvparten kommer ifølge informantene. De inviterte letes opp i ARENA, og kalles inn gjennom brev og sms. Noen kommer også via OT.

På informasjonsmøtene snakkes det om "Sirkel-kurset". Sirkelkurset er egenutviklet. Metoden beskrives som ressursorientert og blant annet knyttet til MI og LØFT-teknikker, til ulike verktøy knyttet til psykisk helsearbeid og positiv psykologi. Den tar i bruk gruppebaserte avklaringsmetoder. På kurset møter ungdommene representanter for arbeidsgiverne og oppfølgingstjeneste. Kurset avholdes 6 ganger i året og varer 4 uker (2 dager pr uke). Sirkelkurset ble benyttet for alle ungdommene som startet i løpet av 2011, men bare for 18 av 58 som startet i 2012. I medio 2012 sluttet prosjektleder noe som i en overgangsperiode medførte nyansettelser og behov for opplæring. Det medførte at Sirkel-kurset ble mindre brukt. I tillegg hadde prosjektet et økt fokus på gruppa 16-19 år, for eksempel hjemmesittere (data på gutterommet) som snur døgnet. Det ble brukt lengre tid

på å motivere denne målgruppa, og Sirkelgruppa ble dermed mindre. I denne perioden gikk flere ungdommer rett i arbeidspraksis uten Sirkel-kurs først, men ble likevel fulgt opp av prosjektmedarbeiderne.

I tillegg til Sirkel-kurset er det tiltaket praksisplass i ordinær virksomhet som i klart størst grad benyttes overfor ungdommene. For noen få er lønnstilskudd benyttet og noen få har gått jobbsøkerkurs.



Figuren viser at prosjektmedarbeiderne vurderer det slik at alle som startet i 2012 har fått tett individuell oppfølging. Vi ser også at godt over halvparten har fått bistand fra flere instanser, og gjerne parallelt. Forholdsvis mange har fått hjelp til tilpasset opplæring i videregående skole. 8 ungdommer har fått hjelp til kombinasjon skole/arbeid, og like mange (kanskje de samme?) har fått hjelp til å få ordinært arbeid.

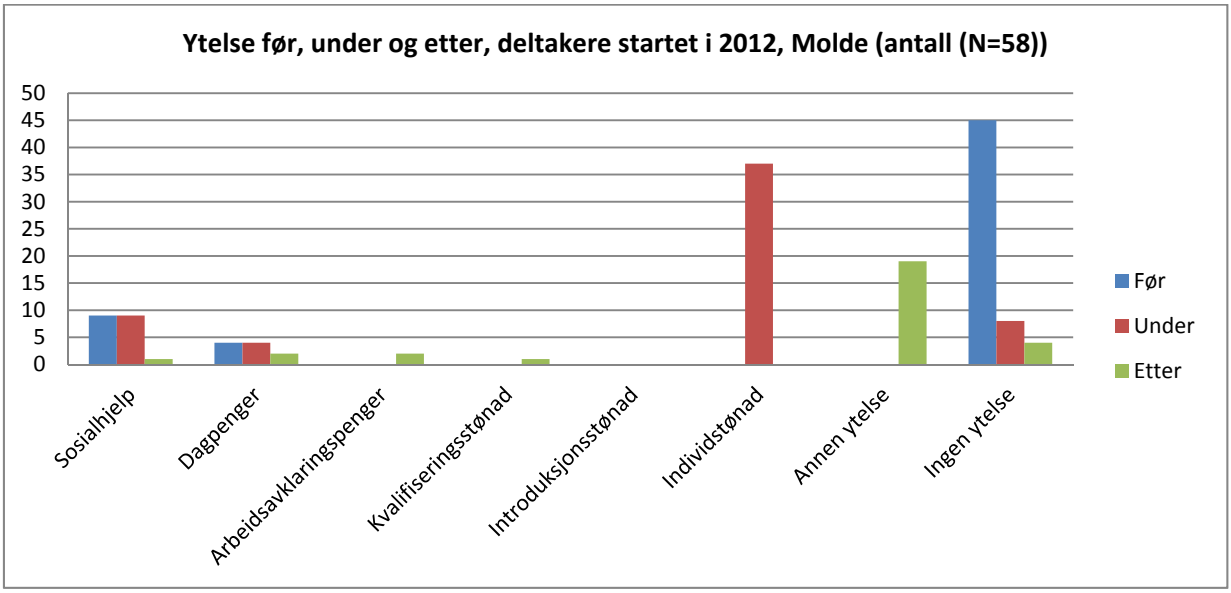
Resultater – hva har skjedd?

Vi har kun fått opplysninger om hovedstatus før og etter prosjektdeltakelse for deltakerne i Molde som startet i 2012. Disse fordeler seg som følger:

Hovedstatus deltakere startet i 2012 (antall)	Før (N=58)	Etter (N=29)
Fulltid/deltid VGS	32	10
Fulltid/deltid ordinært arbeid	10	11
NAV-tiltak	0	2
Militærtjeneste/fødselspermisjon	0	1
Opphold på institusjon	0	0
Helt ledig/ingen aktivitet	16	0
Ukjent	0	5
Annet	0	0

For 29 av ungdommene som startet i løpet av 2012 ble oppfølgingen også avsluttet i løpet av 2012, og 10 av disse gikk til videregående skole, 11 til ordinært arbeid.

Figuren under viser NAV-ytelse før, under og etter deltakelse for deltakere som startet i løpet av 2012.



Før prosjektdeltakelse er det ingen ytelse som dominerer, under deltakelser får flertallet individstønad, mens etterpå er det flest som får annen stønad, det vil si lønn, stipend eller lån.

I Molde erfarer våre informanter at man har lykkes med å få til et godt samarbeidsklima med oppfølgingstjenesten og med PPT. Prosjektet er klart forankret i NAV-kontoret. Det ser ut til å ha vært vanskeligere å få til gode samordnings- og samarbeidsløsninger med øvrige instanser i kommunen, selv om disse er med i prosjektgruppen.

Utviklingstrekk og lærdommer siden 2011

Prosjektet har fått ny prosjektleder (forrige sluttet). Prosjektet ligger nå under markedsteamet (ett av oppfølgingsteamene).

Forhold av spesiell interesse for evalueringen

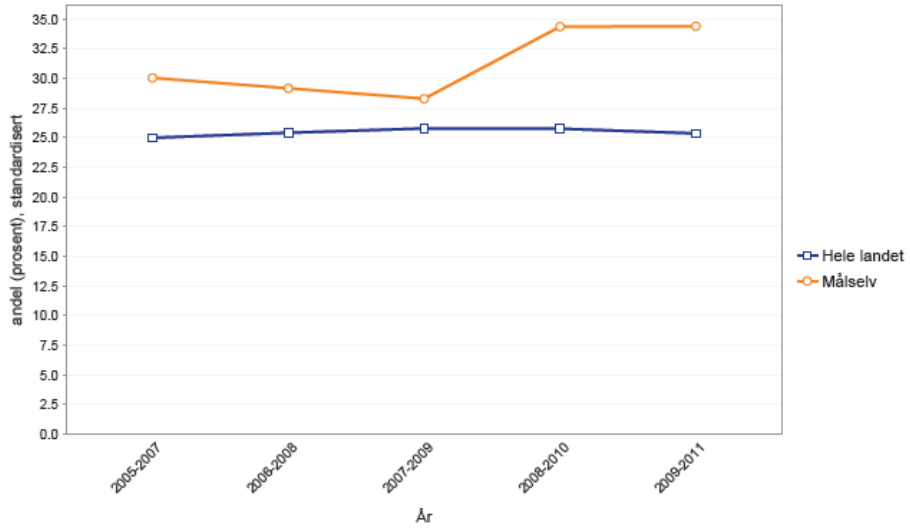
Prosjektet i Molde har et særlig godt samarbeid med Oppfølgingstjenesten. Prosjektet skiller seg fra flere av de andre prosjektene ved at prosjektmedarbeiderne alene utgjør et slags «ungdomsteam» ved NAV-kontoret som ikke har noe ungdomsteam. Prosjektet ligner flere av de andre ved å bygge på en motivasjonsmodell, men målgruppen i Molde har antakelig noe lavere bistandsbehov enn de som rekrutteres i for eksempel Bærum og Midtre Namdal.

Målselv – "Ungkraft"

Målselv kommune er en stor kommune i geografisk utstrekning, og hadde i 2012 6599 innbyggere. 4,4 % av innbyggerne var i 2012 innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, en andel som har økt gradvis fra 1,6% i 2007. Målselv hadde i 2012 954 innbygger i aldersgruppa 15-24 år, noe som utgjør en andel på 14 % av totalbefolkningen i kommunen. Den generelle arbeidsledigheten har ligget klart under landsgjennomsnittet i Målselv, men en ledighet på 1,3 % i 2011 mot 2,7 % i gjennomsnitt i landet.

Situasjonen ved oppstart av prosjektet

Prosjektet i Målselv startet i 2012. Utfordringene var at flere ungdom droppet ut av videregående skole eller at de ikke startet på skole og heller ikke har fått jobb. Utfordringa har vært å følge de tett opp. Frafallet fra videregående skole lå i årene fram til og med 2011 klart over landsgjennomsnittet slik figuren under viser:



Det er en videregående skole med to adskilte avdelinger i kommunen. Utfordringene blant ungdommene er ikke så mye knyttet til rusproblemer, men mer psykisk helse i form av sosial angst og ensomhet. «Sosial arv» beskrives som utfordringer og mange ungdommer bruker internett mye, de snur døgnet. Psykiatritjenesten i kommunen forteller om stigende antall unge gutter som blir avhengig av det. Flere av informantene våre forteller at det i større grad dreier seg om internettavhengighet, ikke spilleavhengighet (WoW etc). Flere av ungdommene det er snakk om har ikke råd til å delta i spill på nettet. Informantene erfarer ikke at det har skjedd endringer i problematikken og utfordringene de siste årene.

Prosjektorganisering

Prosjektet "Ungkraft" startet opp i 2012. En av prosjektmedarbeiderne jobber fulltid med å følge opp ungdommer. Den andre jobber i 20% stilling og har som oppgave å skriftliggjøre hva Ungkraft er.

Prosjektets målsetting beskrives slik av prosjektet selv i rapportering til AFI 2013:

> *Hovedmål: Kan praksis i «rett bedrift», med tett oppfølging og tilrettelegging fra oss og bedriften, motivere ungdommer til å velge seg et utdanningsløp/yrkesvalg?*
>
> *Delmål*
>
> - *Økt kompetanse innen dropouts problematikken i den videregående skole, og ny kompetanse på hvilke tiltak som kan bidra til at disse ungdommene kommer seg tilbake til utdanning eller arbeid.*

- *NAV, Videregående skole og oppfølgingstjenesten vil få en sammarbeidspartner med et tiltak som bidrar til at ungdommer i mindre grad enn tidligere faller mellom to stoler.*
- *Ordne serviceavtaler med bedrifter slik at vi får utvidet praksisbanken.*
- *Individuell kompetanse og interessekartlegging for deltakerne.*
- *Praksis i bedrift ut ifra ønsker og interesser fra deltakerne.*
- *Utarbeide en individuell kompetanseutviklingsplan i samarbeid med evt. VGS, saksbehandler fra NAV, oppfølgingstjenesten. Dette utføres etter praksisperioden.*

NAV-organisering internt

NAV-kontoret har 14 ansatte personer hvorav ca halvparten er kommunale. Det er delt inn i et mottak og en oppfølgingsavdeling. Flyktningetjenesten er del av NAV-kontoret, men har ikke vakter i mottaket. Rustjenesten er også inne. I utgangspunktet er det 4 personer som jobber i mottak og fordeler sitt ansvar mellom seg. Disse har ansvar for at mottaket er betjent, generell råd og veiledning, oppfølging av arbeidssøkere, akuttsaker og enslige forsørgere. Oppfølgingsavdelinga har oppfølging av langtids sosialklienter, all sykemelding, AAP og KVP.

NAV Målselv har et eget ungdomsteam med ukentlige møter der man går gjennom og fordeler enkeltsaker. Her sitter både kommunalt og statlig ansatte, samt prosjektmedarbeidere i Ungkraft-prosjektet fra oppfølgingsavdelinga. Oppfølgingstjenesten deltar på ungdomsteamets ukentlige møte hver sjette uke. Ungdomsteamet arbeider med alle NAV-kontorets brukere under 25 år. Saker fordeles på teamet. Prosjektleder får ansvar for de ungdommene som vurderes å trenge tett oppfølging; dvs mer oppfølging enn en veileder kan klare. Ungdommene som defineres inn i målgruppa for Ungkraft vurderes til å "kunne nyttiggjøre seg en to ukers avklaring for så gå ut i praksis". Ungdommer med "tung" rus- eller psykiatriproblematikk defineres ikke inn i målgruppa. Prosjektet Ungkraft har dermed medført en utvidelse av ungdomstemaet.

Hvem som håndterer arbeidssøkere med ulike bistandsbehov avhenger litt av hvordan de kommer i kontakt med NAV-kontoret. De fleste som melder seg ledige tas imot i mottak. En sykemeldt som går over grensa følges opp av oppfølgingsavdelingen. Dersom mottaket vurderer at en som kommer til mottak mest sannsynligvis vil bli en langtidssak, kan den tas av oppfølgingsavdelinga med en gang.

Det er forskjell på kommunale og statlige stillinger blant annet når det gjelder arbeidstid med ulike avtaleverk. De sosialfaglige jobber stort sett med sosialklienter og KVP, mens de statlige har sykefravær og AAP. En statlig ansatt kan kanskje ha 50 på AAP og totalt 80-100 brukere hver. De på kommunal side har kanskje 11 brukere hver som de følger opp. Det foreligger ingen samarbeidsavtaler internt i NAV-kontoret.

Samarbeidsløsning eksternt

Det finnes et formelt partnerskap i kommunen. NAV-leder innkaller rådmann og fylkesdirektør og lager saksliste. Det foreligger en partnerskapsavtale som fylkesdirektør og rådmann har skrevet under på.

Prosjektet har en egen styringsgruppe der NAV-leder, en leder i lokal vekstbedrift, rådmann og prosjektleder deltar. Fra høsten 2013 skal også videregående skole være representert i styringsgruppa. En del av de som jobber i videregående skole har så langt ikke vært klar over prosjektet. Prosjektet har også en arbeidsgruppe (prosjektgruppe) bestående av prosjektleder, attføringsansvarlig på lokal vekstbedrift, oppfølgingstjenesten, samt leder for ungdomsteamet og en veileder fra ungdomsteamet.

Utenom dette samarbeides det mest i enkeltsaker. Det er en liten plass, man kjenner hverandre og ringer når det er behov for et samarbeid. NAV Målselv samarbeider om utsatt ungdom med oppfølgingstjenesten, NY GIV og videregående skoler, samt en lokal vekstbedrift der NAV-kontoret finansierer 20 VTA-plasser, 10 APS-plasser og 2 avklaringsplasser som blir benyttet i prosjektet

Ungkraft. Mange av ungdommen har psykiske vansker, men psykiatritjenesten er ikke med i formalisert samarbeid pr i dag. De trekkes inn i enkeltsaker. Arbeidet med ungdom er godt forankret i kommunen. Politikerne er opptatt av det.

Bedriftsbank

Gjennom prosjektet Ungkraft har man opprettet en egen bedriftsbank av virksomheter. Det er laget en egen samarbeidsavtale med bedrifter. Disse inngår i NAVs bedriftsbank. De forplikter seg til å tilby praksis for ungdom. Ungdommene skal delta i bedriftens kjernevirksomhet. Har høsten 2013 32 bedrifter i praksisbanken.

Rammer og hindringer i lover- og regelverk

Informantene erfarer ikke at det er store hindre i lov- og regelverk, men at eventuelle hindre i større grad dreier seg om forvaltning av lovverket. Mest utfordringer knyttet til taushetsplikt har man erfart i forhold til barnevernet.

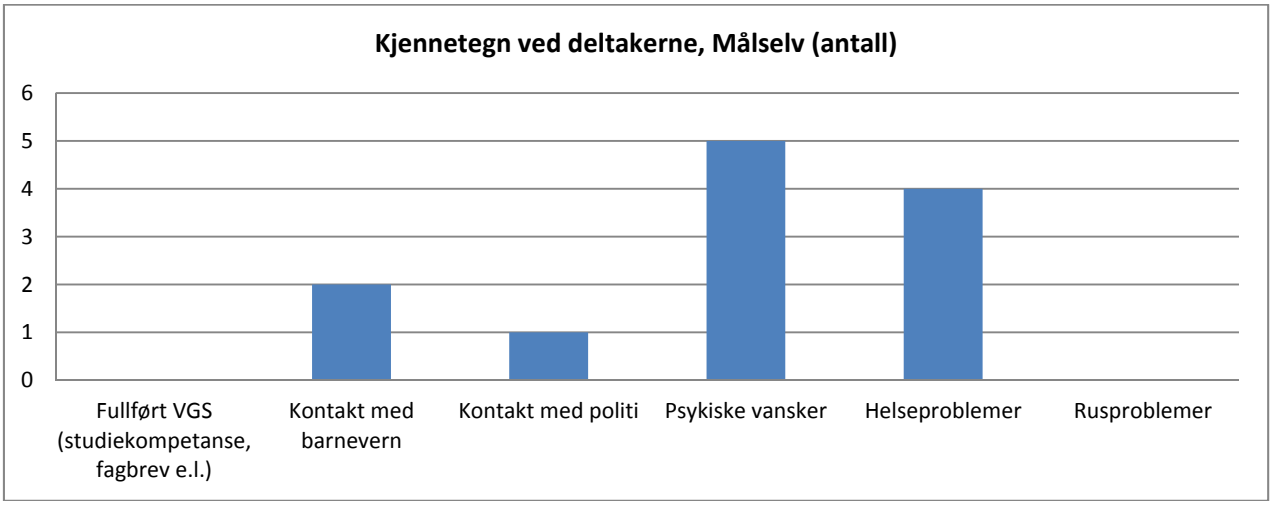
Systemiske krav kan noen ganger være hinder. Hadde ungdomsretten vart flere år så hadde mange flere fullført videregående skole tror flere av informantene. Lova sier noe om minimum. Fylkene praktiserer dette litt ulikt.

Finansiering og parallelle satsinger

Prosjektleder er tilknyttet Nav-kontoret, og finansieres gjennom prosjektmidler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. NY GIV har også vært gjennomført i Troms, men ressursene og innsatsen lokalt har vært begrenset ser det ut for.

Brukergruppe og problematikk

Målgruppa for prosjektet har i prosjektets første år vært ungdom mellom 18 og 25 år, NAVs målgruppe. Planen er å utvide til aldersgruppa 16-25 år. Totalt 12 ungdommer ble fulgt opp i løpet av 2012. Ingen av disse hadde fullført videregående skole. 10 av ungdommene hadde vært i arbeidspraksis i ordinær virksomhet, 4 i arbeidspraksis i skjermet virksomhet.



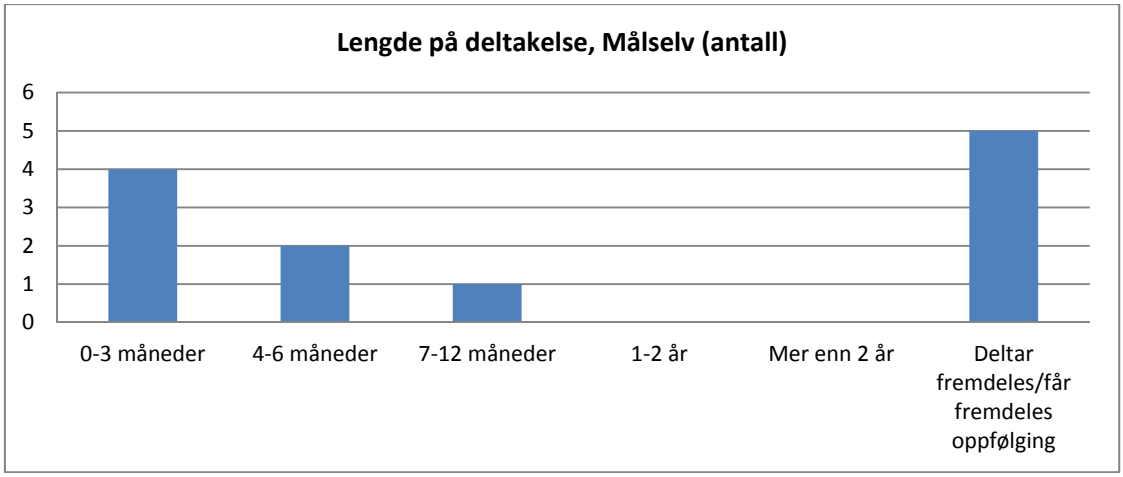
Metoder og tiltak brukt i arbeidet med ungdommen

NAV-kontoret kommer i kontakt ungdommene gjennom henvendelse fra ungdommen selv, henvisning fra skole, foreldrene, eller døgninstitusjoner som de ikke klarer å følge opp i forhold til skole. Psykiatritjenesten og OT orienterer NAV-kontoret om noen. NAV-kontoret driver ikke oppsøkende arbeid.

De som velges ut til prosjektdeltakelse er de som ikke har noen som følger dem opp tett, de som ikke har foreldre som følger dem godt nok opp. Noen av disse bor aleine, har lav selvtillit og trenger støtte. Ikke alle våger å kontakte en arbeidsgiver selv. Det er ungdomsteamet som velger ut hvem som skal være med i prosjektet.

Oppstartskurs i regi av en vekstbedrift i tett samarbeid med NAV

Prosjektet starter med et 14 dagers kurs arrangert hos den lokale vekstbedriften Montar. Attføringsleder ved Montar og prosjektleder har laget et opplegg basert på kjennskapen til de unges behov på fire områder: kosthold, fysisk aktivitet, døgnrytme og data. Kurset inneholder karriere-veiledning og interessekartlegging i løpet av de første dagene. Deretter gjennomgår deltakerne et økonomikurs. Videre fokuseres det på livskvalitet, kosthold, fysisk aktivitet, intervjutrening, kles- og språkkoder.



Oppfølging ute i bedrifter

Etter kurset følges ungdommene opp ut i bedrift. Dersom de ikke har funnet praksisplass er de i Montar sine avdelinger. Varigheten på Ungkraft er dermed 3 måneder, først to uker på kurs, deretter 2,5 mnd i praksis. Prosjektet har to avklaringsplasser hos Montar. Montar får betaling for dem de tre første månedene. Dersom det forlenges får de deretter praksisplasser gjennom NAV. Ungdommen merker ikke noe til det skiftet. Noen som ikke har vært klar for arbeid, har fått arbeidstrening på Montar.

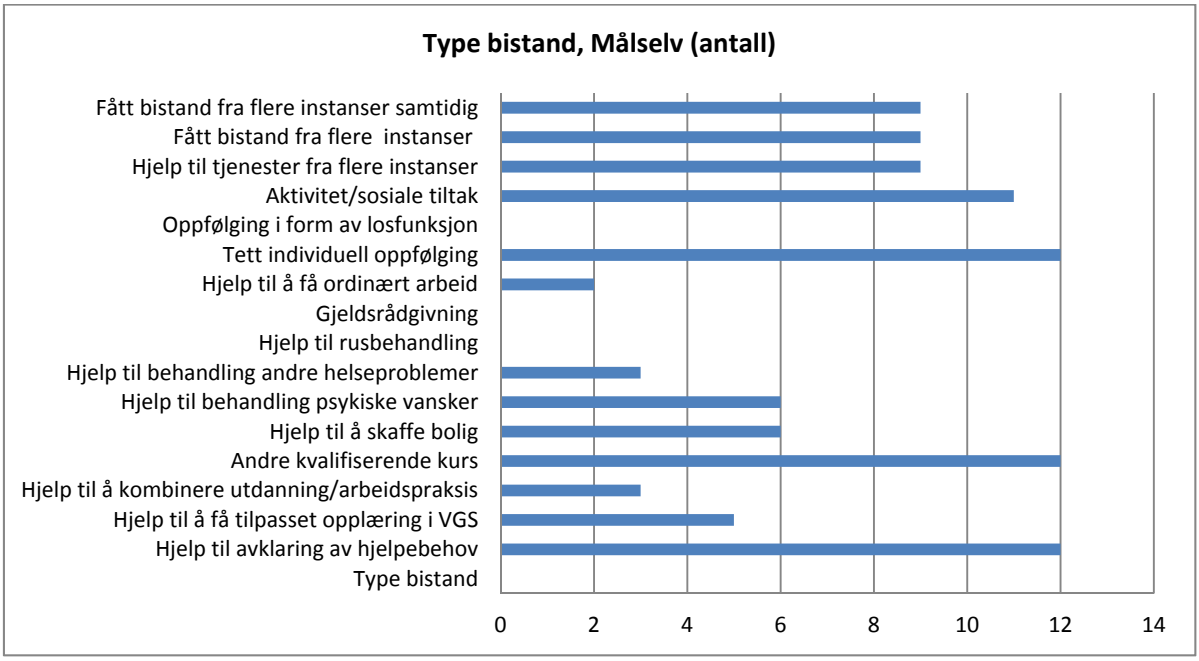
Etter de tre månedene gjøres en evalueringssamtale, en kompetanseutviklingsplan, inneholder en gap-analyse. Hva skal til for å komme deg dit du ønsker. Mange blir jo da lenger enn 3 måneder. De fort-setter i praksisen sin inntil videre.

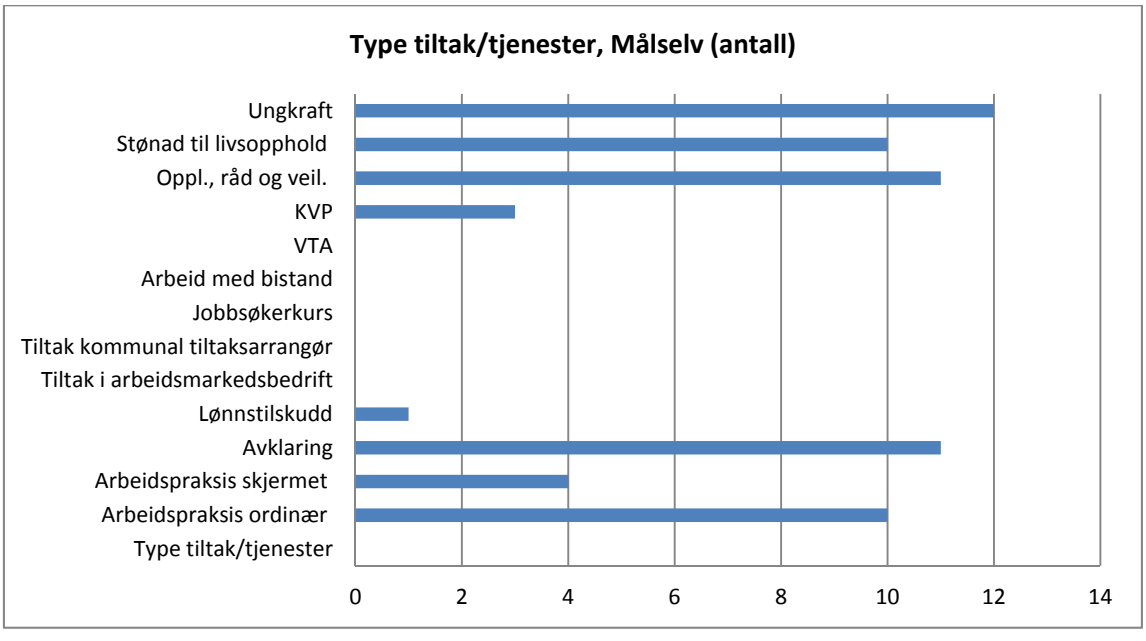
Prosjektleder følger opp de som er i arbeidspraksis i ordinære bedrifter. Prosjektmedarbeider i Målselv har rom til å bruke tid på den enkelte deltaker når det er behov. Dette kan innebære å trene sammen med en ungdom på jobbintervju, eller å kjøre ungdommen til og fra jobb hver dag de to første ukene. Samtalen i bilen dreier seg om erfaringer og tanker om jobben og veien videre. Bilturen erfares som en svært god samtalesituasjon. Også en god situasjon for å gi klare beskjeder og tilbakemeldinger på jobben.

Arbeidsgiver trenger oppfølging på småting som for eksempel kjøp av arbeidsklær, forsikring, eller fra-vær. For noen få deltakere benyttes en skole i Sverige (Utdanning Nord: http://www.utbnord.se/no/). Her kommer ungdommer fra både Norge, Sverige og Finland. I Norge fra fylkene Nordland, Troms og Finnmark. Her følges den enkelte opp i individuelt tilrettelagte løp med mye praksis. Teorien er bakt inn i praksisen. Skolen har gode resultater og er i følge våre informanter svært flinke med ungdom som har mislykkes i den ordinære skolen. NAV (fylke) har 18 plasser for nordmenn der, noe som i praksis er under 1 person pr kommune i området som dekkes. Disse ungdommene «må være motiverte».

Prosjektleder jobber ikke bare med de ungdommene som er hos Montar, men får også tildelt ungdom gjennom ungdomsteamet som trenger ekstra oppfølging. Bruker bedriftsbanken overfor disse. Prosjektleder har 10-15 ungdommer som han følger opp.

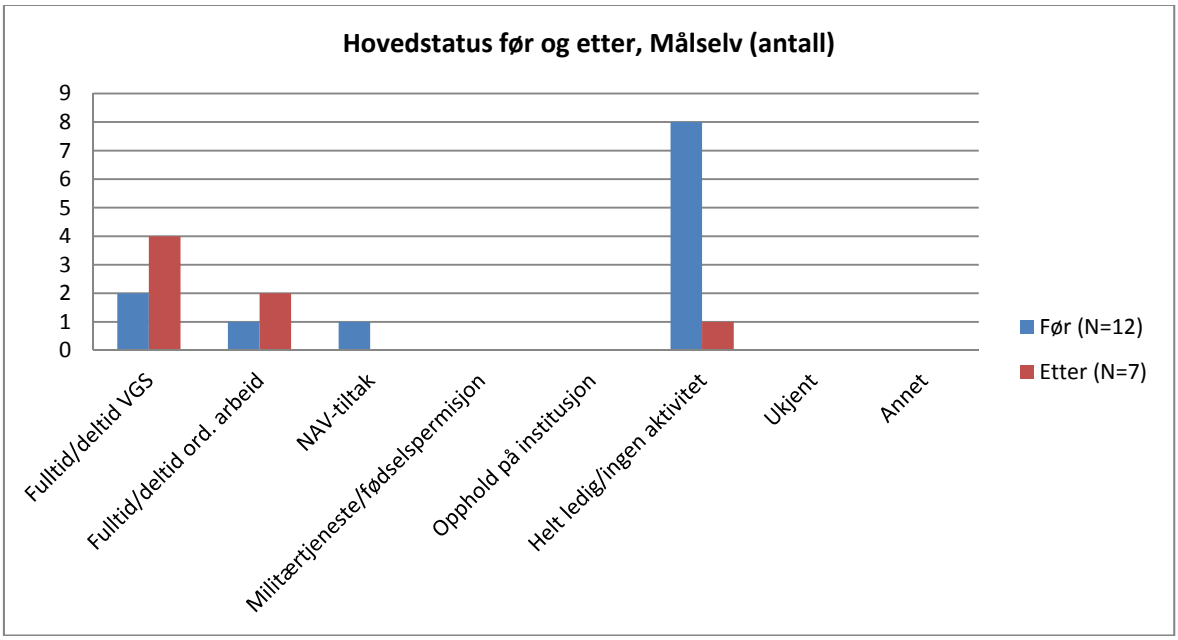
Følgende figurer gir et bilde av bistanden som er gitt og tiltakene som er brukt overfor ungdommene deltakerne så langt, slik prosjektet selv vurderer det:



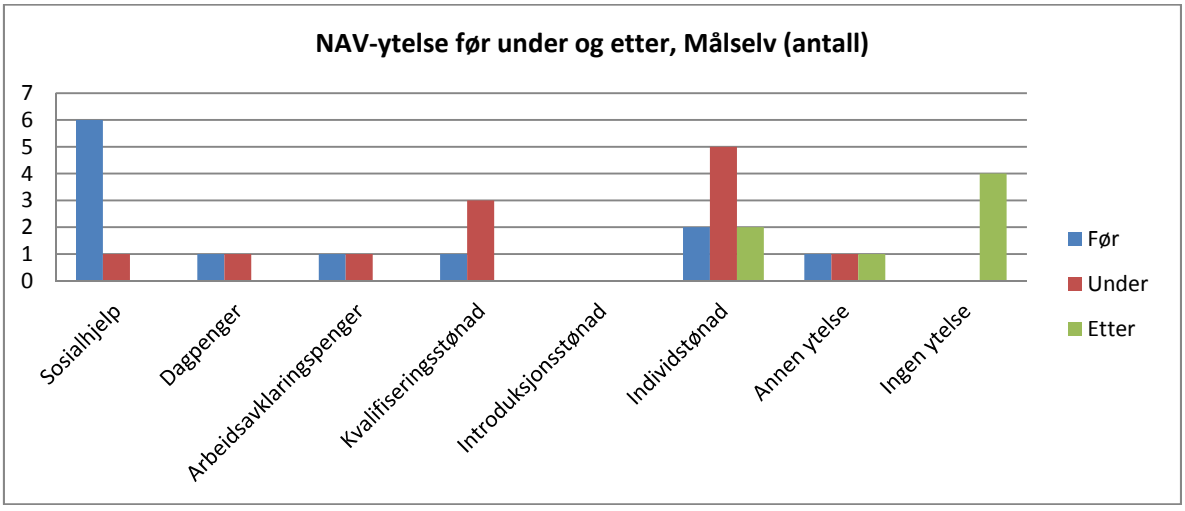


Resultater – hva har skjedd underveis?

Av de syv ungdommene som ble avsluttet i løpet av 2012 gikk 4 til fulltid eller deltids videregående skole, to til fulltids eller deltidsarbeid (ordinært), og en til ingen aktivitet.



Halvparten av deltakerne var på sosialhjelp før prosjektdeltakelse. For syv ungdommer ble prosjektdeltakelse avsluttet i løpet av 2012; fire av disse hadde etter deltakelse ingen ytelse, to var på individstønad og en på annen stønad. 8 av 12 deltakere var helt ledige før prosjektet.



Lærdommer fra prosjektperioden til arbeid med utsatt ungdom i NAV generelt?

Erfaringene man så langt har gjort seg tilsier at tett oppfølging av brukerne, oppfølging og god kontakt med arbeidsmarkedet er viktig om man skal til for å lykkes.

Forhold av spesiell interesse for evalueringen

Av spesiell interesse i Målselv er blant annet oppbyggingen av en bedriftsbank, den tette relasjonen med virksomhetene, den forholdsvis korte «kursperioden» før inkludering i en virksomhet, samt betydningen av den tette «los-aktige» oppfølgingen som gis til ungdommene rundt oppstart. Imidlertid følges ungdommene lite opp på selve arbeidsplassen og metodikken avviker dermed klart fra blant annet det vi kan knytte til en Place-train tilnærming (som prosjektet heller ikke har lagt opp til å følge). Prosjektet har så langt i liten grad samarbeidet med den videregående skolen. Fra et evaluerings-ståsted blir det interessant å følge den videre utviklingen både når det gjelder relasjoner til den videregående skolen og til oppfølgingen av ungdom i den enkelte virksomhet (train-biten).

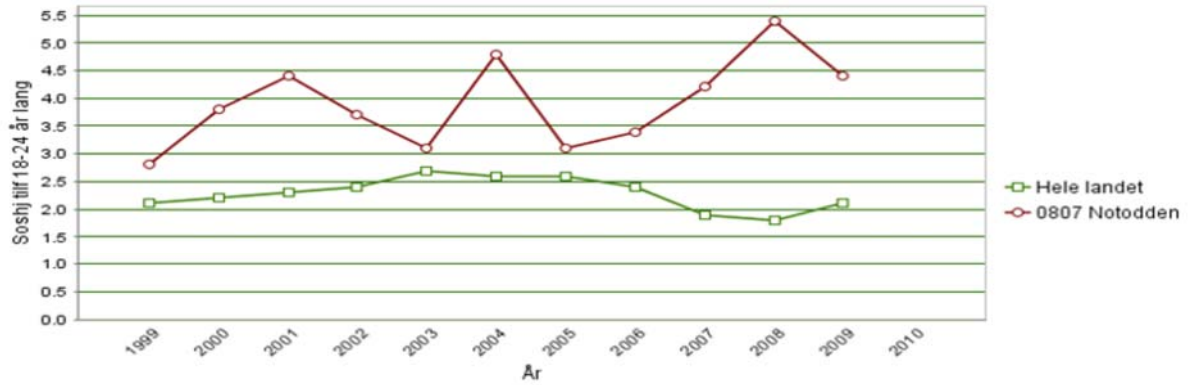
Notodden – "Opplæring, praksis, samarbeid (OPS)"

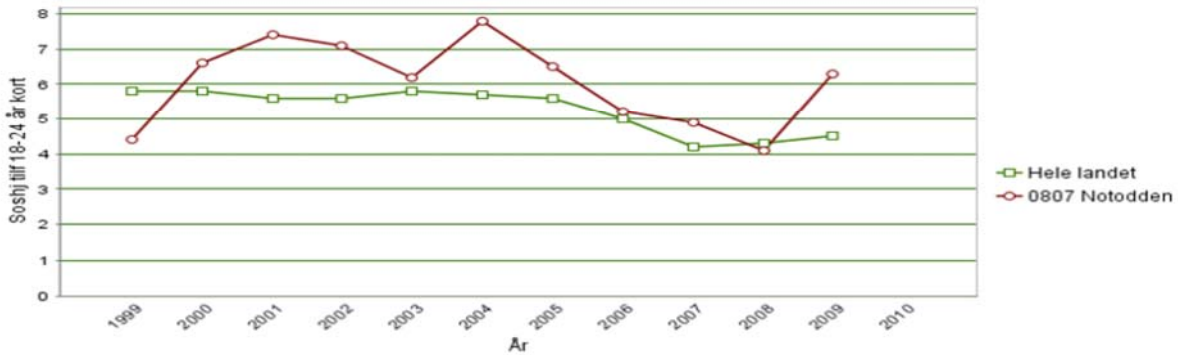
I Notodden kommune hadde 12 396 innbyggere i 2011. 12,5 % av innbyggerne var i aldersgruppen 15-24 år, og 7 % var innvandrere. Notodden er handelssenter for Øst-Telemark med industri og skolesenter. Høgskolen i Telemark avdeling Notodden, har over 1 200 studentplasser. Notodden videregående skole holder til i gamle industrilokaler sentralt i byen.

Situasjonen ved oppstart av prosjektet

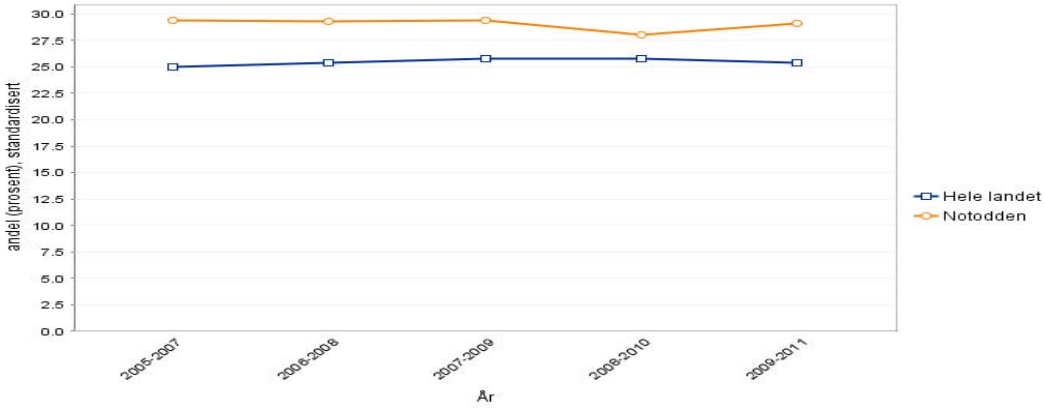
Prosjektet i Notodden (OPS) har fått midler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet for årene 2009-2011. Arbeidsledigheten var ifølge informantene på besøkstidspunkt omtrent 3% i Notodden. I årene fram mot oppstart av prosjektet lå ungdomsledigheten klart over landsgjennomsnittet ifølge kommunebarometeret:

Sosialhjelpsmottak både på kort og lang sikt har også ligget over landsgjennomsnittet i Notodden fram til prosjektet startet, slik følgende figurer viser.





Notodden har ifølge informantene hatt en høy drop-out andel fra videregående skole. Dette bekreftes også av følgende figur baser på statistikk frafall i videregående skole hentet fra Kommunehelsa statistikkbank:



Man observerte i perioden før prosjektstart at mange elever fra ungdomsskolen meldte seg på NAV-kontoret. Det ble tatt initiativ til et prosjekt rettet mot denne gruppa og mot hva skolen kunne gjøre. Informantene peker ellers ikke på spesiell ungdomsproblematikk i Notodden, men forteller at Notodden har vært en trygdekommune med mye "bilråning" og stor andel ungdom som "tok" et år eller flere "på NAV".

Prosjektorganisering

Arbeidet mot ungdomsgruppa startet ifølge våre informanter opp 2006/2007. De fikk midler til drift og videreutvikling fra Arbeids- og velferdsdirektoratet for perioden 2009-2012. To prosjektmedarbeidere har hatt sine arbeidsplasser dels på skolen og i egne lokaler like ved skolen inne i Hydro Næringspark. Dette gir ifølge informantene god kontakt med næringslivet og letter arbeidet med utplassering/praksisplasser, samtidig som det gir et miljøskifte for deltakerne. Prosjektet ble avsluttet våren 2012. Formålet har vært å øke gjennomstrømninga og hindre frafall fra videregående skole. I prosjektsøknaden heter det at målsettingen er å få eleven tilbake til skole eller ut i arbeid, og fange opp unge som velger å ikke starte på videregående skole.

Målgruppe har vært ungdom 16-25 år som faller ut av skolen. Det har vært overvekt av menn fra yrkesfaglig studieretning. Prosjektet har hatt en styringsgruppe som har bestått av rektor og administrasjonsleder fra videregående skole, NAV-leder og en representant til fra NAV-kontoret. Prosjektet har en inntaksgruppe (arbeidsutvalg) bestående av NAV, prosjektleder og rådgiver yrkesfag/eller OT.

Våre informanter forteller våren 2013 at prosjektet har vært savnet høsten 2012 og våren 2013. Man har manglet et sosialpedagogisk tilbud, noe som har slått ut i mer bråk og uro i flere klasser på skolen. Atferdsvansker blir ifølge våre informanter ikke håndtert på en god måte. Skolen savner OPS-alternativet.

NAV-organisering internt

NAV-kontoret var i 2012 delt i 3 avdelinger: 1) et veiledningsavdeling (mottak) som blant annet består av et familieteam, et ungdomsteam, og frontpersonell, 2) en oppfølgingsavdeling som blant annet jobber med AAP og stort sett med personer som har passert 20 år, og 3) en markedsavdeling som jobber med sykefravær og tema relatert til marked. Rus og psykiatri er ikke tatt inn i NAV i Notodden.

Ungdomsteamet jobber med alle opp til 30 år, og bestod i 2012 av 2,5 årsverk fordelt på 6 ansatte. Ungdomsteamet har ansvaret for alle ungdommer, men ungdommer som får AAP følges opp av oppfølgingsteamet og ikke av ungdomsteamet. Ungdomsteamet jobbe heller ikke med ungdom med funksjonshemming; det er ungdom med sosial problematikk teamet jobber med.

Internt i NAV-kontoret har man avdelingsmøter der ungdomsteamet møter de øvrige ved kontoret og kan legge fram sine klienter og få innspill fra de andre i kontoret. På avdelingsmøtene har man mest et overordnet fokus. I inntaksmøtene er fokus mer på den enkelte bruker og den enkelte sak. Man erfarer at samarbeidet mellom statlig og kommunal del går fint.

Ungdommer som fra før ikke er registrert og som kommer til NAV-kontoret tas mot i veiledningsavdelinga som alle andre. Dersom det er en hastesak/behov for nødhjelp, så kan søknad leveres der og da, og de blir bedt om å registrere seg som arbeidssøker/arbeidsledig. Fordeles deretter til ungteam. Dersom det er hastesak så blir vedkommende innkalt individuelt, alternativt blir vedkommende innkalt til et informasjonsmøte som holdes annenhver mandag. Deretter er det individuelle løp. Ungdommer som vurderes til å ha standard innsatsbehov henvises til å bruke selvbetjeningsløsningene. De med sammensatte behov følges opp individuelt.

Samarbeidsløsning eksternt

NAV-kontoret samarbeider med mange instanser omkring ungdommene. De fleste instanser har deltatt i arbeidet lenge ifølge våre informanter. Det samarbeides hovedsakelig gjennom enkeltsaker. Som mest sentrale instanser oppgis lokale bedrifter, videregående skole, tiltaksleverandører, NAV, helsesøster og lærerne. Det avhenger av den enkelte ungdom hvilke instanser som trekkes inn. I tillegg deltar følgende instanser i samarbeidet: OT, barnevern, psykiatri, rus, Notoddenmodellen/Brobyggerprosjektet[17], Kilden, helsestasjon for ungdom, kommunen, PPT og Kraftprosjektet[18].

Det finnes en samarbeidsavtale mellom den videregående skolen og NAV. Det finnes også en samarbeidsavtale mellom tiltaksarrangøren NOPRO og den videregående skolen. I tillegg lages det egne avtaler når eksterne kommuner kjøper plasser på Notodden videregående skole.

På skolen finnes et støtteteam bestående av rådgivere fra skolen som kaller inn andre aktuelle parter ved bekymring for enkeltelever. Den enkelte kontaktlærer kan melde saker til støtteteamet. Støtteteamet kunne i prosjektperioden henvise elever til OPS-prosjektet, en mulighet som ikke lenger foreligger etter prosjektslutt. OPS-prosjektet samarbeidet med næringslivet i enkeltsaker gjennom at å kontakte aktuelle bedrifter og etablere samarbeid omkring enkeltpersoner.

Finansiering og parallelle satsinger

Det foregår flere samtidige prosjekter rettet mot utsatt ungdom i Notodden:

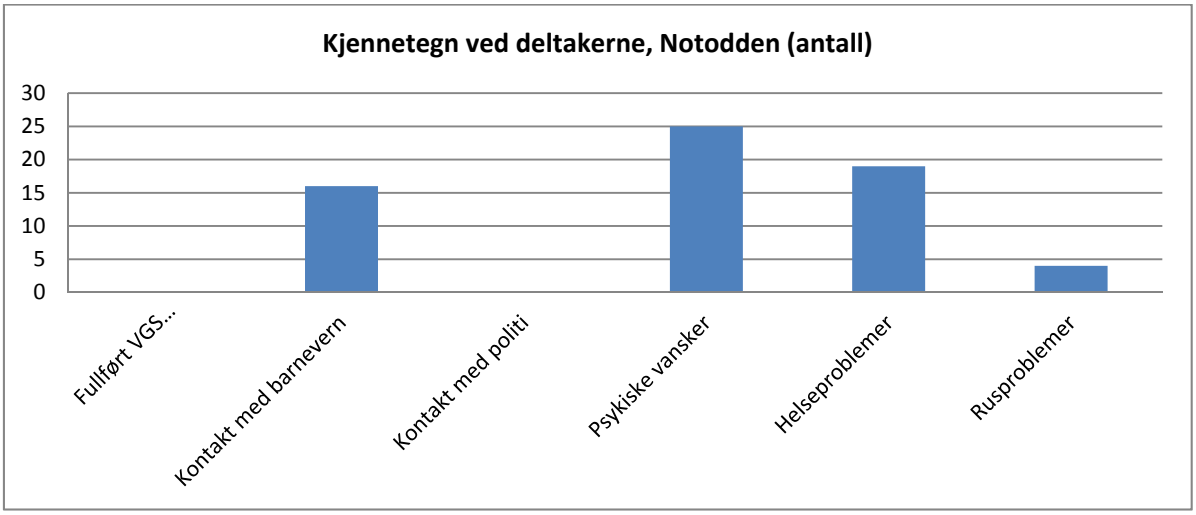
- I Virksomhetsprosjektet arbeides det med unge under 30 år. Det var på besøkstidspunktet 8-10 deltakere i dette. Man har inngått en avtale med de ulike virksomhetene i kommunen der det er besluttet at alle må ta imot brukere fra NAV.
- KILDEN er et tilbud til personer med psykiske problemer. Det er et kreativt tilbud der de kan drive med kunst, håndverk, teater eller musikk. I dag er det 240 personer som bruker tilbudet, mellom 30-40 om gangen.
- Ny GIV har det vært jobbet med siden 2010.
- Det finnes en Arbeids- og kurssentral der ungdom med store bistandsbehov kan få arbeidsoppdrag av forefallende art hos folk som er bosatt i Notodden (plenklipping, snømåking etc). De ansatte på Arbeids- og kurssentralen jobber sammen med ungdommene, og samarbeider med andre instanser der det er aktuelt.

[17] Brobyggerprosjektet er et forsøk på å koble sammen alle instanser som jobber med de som sliter, deriblant ungdom. Her er barnevern, sykehus, rustjenester, NAV, skole, BUP, NOPRO, næringslivet og brukere med. Prosjektet har en styringsgruppe og en arbeidsgruppe. Det arrangeres seminarer/konferanser der aktører treffes og blir kjent med hverandre.

[18] Et prosjekt innafor psykisk helse: oppsøkende ute i byen på dagtid.

Brukergruppe og problematikk

OPS-prosjektet hadde fra 2009 til og med 2012 49 deltakere, hvorav 30 var menn og 19 kvinner. De fleste av deltakerne var rundt 18 år ved oppstart, og ingen av deltakerne var under 16 år. 21 av deltakerne var 16-18 år og 24 av deltakerne var 18-21 år. Figuren under gir et bilde av noen av kjennetegnene ved deltakerne:



Prosjektet var rettet mot elever i videregående skole, og følgelig hadde ingen fullført VGS.

I prosjektet jobbet man med enkeltindivider som hadde fått problemer med skole/arbeid eller ungdom som ikke hadde møtt til skolestart. Informantene beskriver at utfordringene i målgruppa dreide seg om rusproblematikk, psykisk uhelse, psykososiale problemer, gaming og mye atferdsproblematikk. Man så også boligproblemer hos flere av ungdommene.

Informantene oppgir at de arbeidet med en blanding av ungdommer som kommer fra ressurssvake familier med problemhistorikk, og ungdommer fra ressurssterke hjem, men som har hatt en krise av ulikt slag og trenger hjelp en periode for å komme i gang. En av informantene forteller at mange av elevene ikke har så store problemer, men utfordringen er å få dem interesserte og få lyst å gjøre noe. For å gjøre dette må man bry seg hele tida, ikke skyve dem unna, finne på ting som de liker.

De fleste ungdommer kom inn i prosjektet gjennom skolen/rådgiverne, men noen kom også via NAV, barnevernet, eller selv etter å ha funnet informasjon om prosjektet på internett for eksempel. 2 av 3 ungdommer hadde før prosjektdeltakelse nylig avbrutt eller redusert deltakelse i videregående skole. Noen var helt ledige, og noen var på NAV-tiltak før de fikk bistand gjennom prosjektet.

Metoder og tiltak brukt i arbeidet med ungdommen

Prosjektmedarbeiderne arbeidet tett på eleven som sliter på skolen eller som faller ut. Prosjektmedarbeiderne var svært tilgjengelige. De kunne ringes opp både kvelder og helger, og ringte gjerne selv også. De hentet ungdommen hjemme om de ikke kom. De passet på dem, sørget for at de fikk mat. Prosjektmedarbeiderne framstod voksne omsorgspersoner som ungdommene kunne prate med om det de hadde behov for. Ifølge våre informanter trengte ungdommene noen å snakke med om ulike tema om hvordan de skulle håndtere mellommenneskelige ting og løse konflikter som kunne oppstå.

Man opprettet en egen OPS-klasse på videregående skole. Her var tanken at elevene skulle delta i OPS en periode for så å starte i ordinært utdanningsløp igjen. Klasserommet var fysisk lagt inne i Hydro næringspark. Dette for å motvirke stigmatisering, men også for å være nært opp til arbeidsplassene. Informantene forteller at det likevel var vanskelig å unngå stigma.

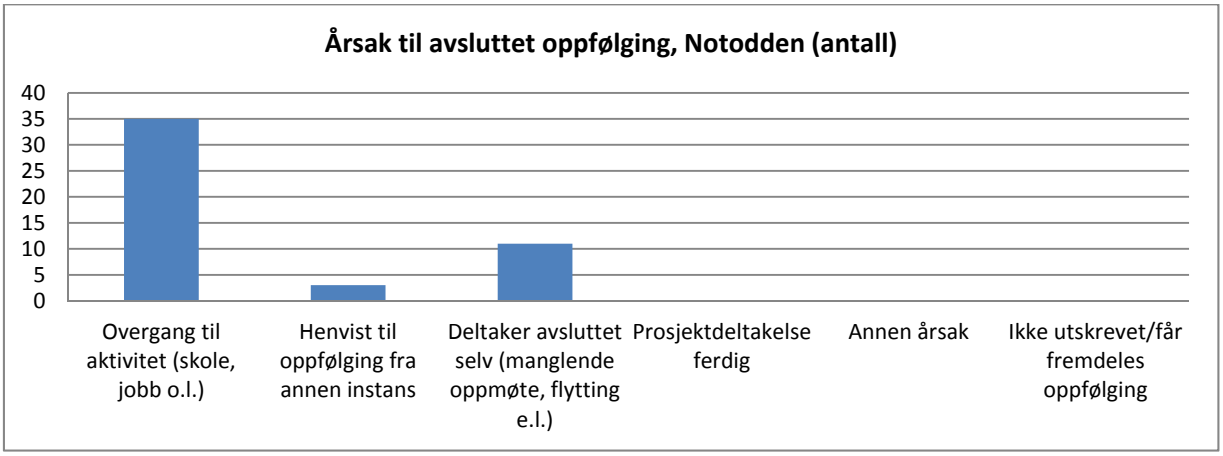
Elevene som deltok i prosjektet hadde undervisning en dag i uka (hver tirsdag) og var ellers ute i ulike praksis eller annet de øvrige dagene. Dette ble justert i tråd med den enkeltes evne og behov. Eksempelvis var noen bare en dag ute i praksis, 3 dager hjemme og en dag på skolen.

En skoledag kunne se ut som følger: Man snakket man litt om nyheter i verden og i lokalmiljøet. Man prøvde å dra i gang en samtale og lyktes ifølge informantene ofte med dette. Når samtalen stilnet hen gikk man over til undervisning av ulikt slag, for eksempel undervisning i matematikk eller "spilleregler" i arbeidslivet. Noen ganger dro gruppa ut på tur. Prosjektmedarbeiderne tok ellers opp temaer som var relevante og aktuelle for ungdommene.

Prosjektmedarbeiderne benyttet egen kjennskap til næringslivet når de kontaktet bedrifter og undersøkte om muligheter for praksisplasser. De fulgte ungdommene opp ukentlig når de var i arbeidspraksis, og hadde også kontakt med arbeidsgiverne. Noen hadde arbeidspraksis på en lokal attføringsbedrift. Prosjektet tok kontakt med ungdommene i 5 år etter avsluttet prosjektdeltakelse ved at de ringte alle opp 2 ganger om året for å spørre hvordan det gikk og om prosjektet kunne hjelpe dem med noe.

Flere ulike tiltak ble benyttet ovenfor ungdom i Notodden: AMO-kurs, individstønad, KVP og sosialstønad – gjerne i kombinasjon med praksis. De ungdommene som ikke fikk utdanningsstipend, fikk individstønad. Individstønaden kunne de trekke for dager eller timer der ungdommene ikke møtte opp. Ved bruk av individstønad hadde de altså en mulighet for å benytte et økonomisk insentiv, noe flere av informantene pekte på som viktig. Fram til 2012 ble dette brukt på alle deltakerne, men fra 2012 kunne man bare bruke dette på ungdommer som ikke fikk stipend. Med stipend har man ikke mulighet til å trekke økonomisk for dager eller uker.

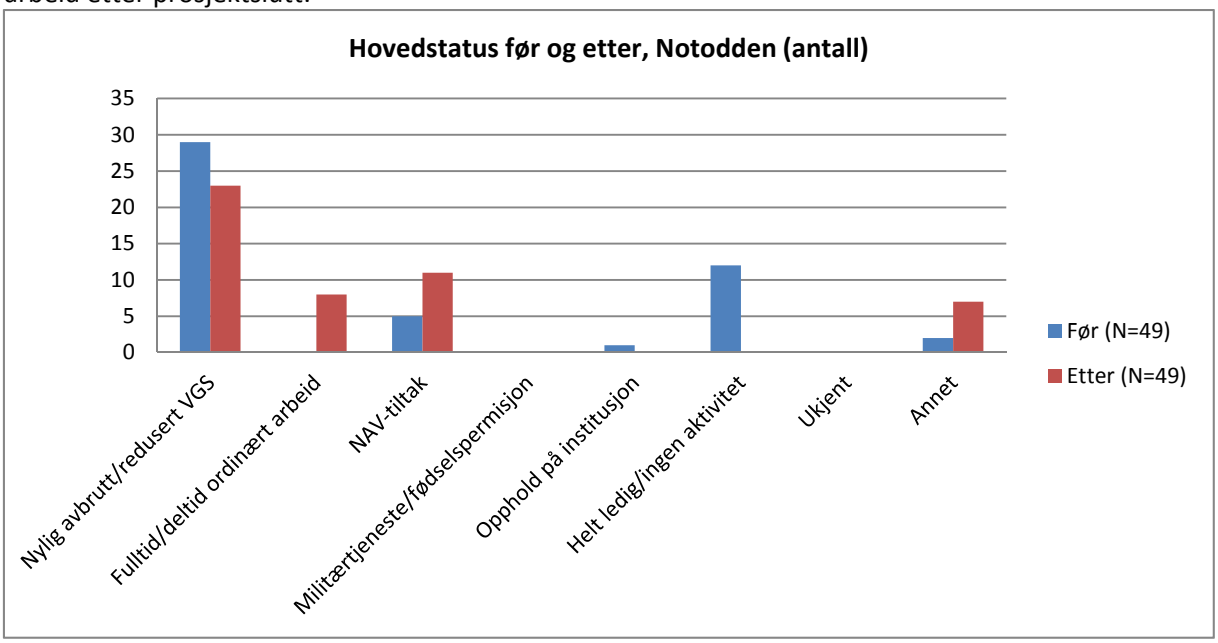
Informantene forteller at man ofte brukte parallelle tilbud eller tiltak. Mens ungdommene var i prosjektet kunne de for eksempel få hjelp fra psykiatri, barnevern, attføringsbedrift, eller fra helsesøster. Kjeding av tiltakene skjedde dels i attføringsbedriften når man for eksempel fikk AB-oppfølging inn i det ordinære. Tiltakskjeding skjedde også ved at de kombinerte praksisplasser i bedrifter med kurs for den enkelte.



Så å si alle deltakere i prosjektet fikk hjelp til tilpasset opplæring og til å kombinere utdanning med arbeidspraksis. For en del av elevene ble det ytt hjelp til behandling av psykiske vansker eller andre helseproblemer. De aller fleste i prosjektet deltok i 7-12 måneder (39 av 49 deltakere). De andre deltakerne deltok kortere enn et halvt år, og noen få over en periode på flere år. De fleste deltakerne fikk individstønad under deltakelse. Arbeidspraksis i ordinær virksomhet er tiltaket som er mest benyttet.

Resultater – hva har skjedd?

Omtrent 3 av 4 deltakere i Notodden ble utskrevet fra prosjektet på grunn av overgang til aktivitet som arbeid eller skole. Et flertall av ungdommene (25) var i skolegang på full- eller deltid, eller i ordinært arbeid etter prosjektslutt:



11 av 49 deltakere var på NAV-tiltak etter endt prosjekt deltakelse. Prosjektmedarbeiderne vurderer dette selv som gode resultater. Flere ungdommer er tilbakeført til ordinært løp. Prosjektleder forteller at de har klart å være så støttende at elever med psykiske vansker har klart å forholde seg til skole.

Viktige utviklingstrekk og lærdommer

Prosjektet er avsluttet siden forrige rapportering, noe som av skolen oppfattes som uheldig da man har et dårligere tilbud til de elevene som har sosialpedagogiske behov. Ellers er det få endringer siden forrige rapportering. Fra NAV-kontoret har man siden sist erfart at brukergruppa (utsatte unge) øker samtidig som man har få ressurser.

Forhold av spesiell interesse for evalueringen

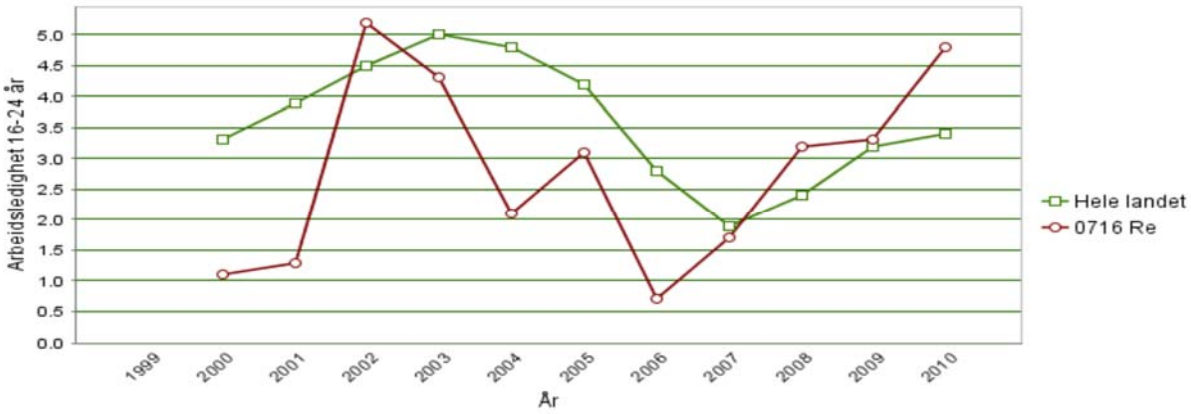
Prosjektet i Notodden skiller seg fra alle andre som inngår i evalueringen ved å være bygget rundt etableringen av «en spesialklasse» for ungdom som sliter i videregående skole med egen felles skoledag i egne lokaler for disse unge en dag i uka ledet av lærere ved skolen. Dette i kombinasjon med arbeidspraksis, arbeidstrening eller skolegang og tett oppfølging fra de prosjektansatte og andre i bedrift eller tiltak. Av de involverte utviklingsprosjektene ligner dette prosjektet mest prosjektet i Valdres ved at arenaen er den videregående skolen, men i Valdres har man ikke etablert en spesialklasse selv om man også der har gruppebaserte tiltak. Prosjektet i Valdres har en litt mer universell tilnærming enn prosjektet i Notodden.

Re – ”16-23”

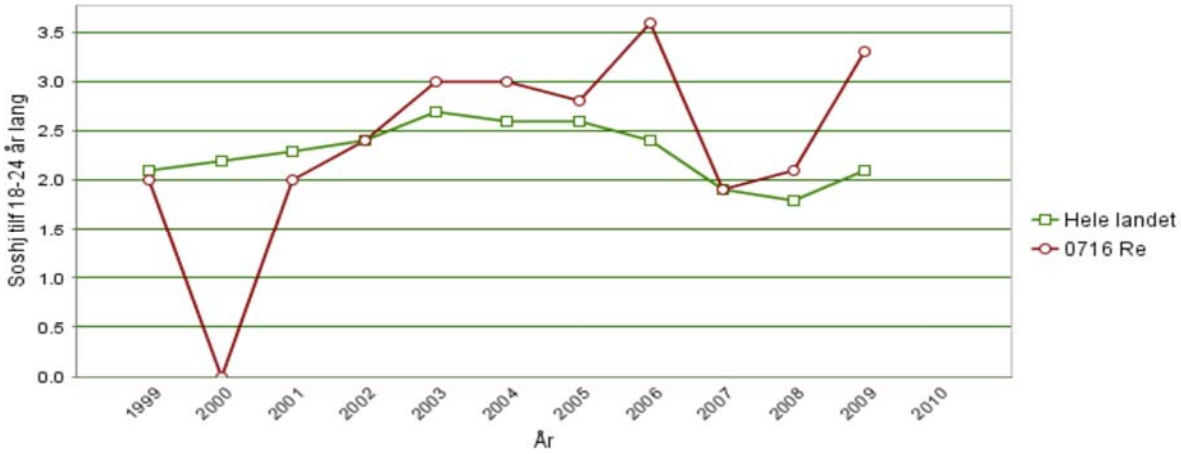
I 2002 ble Re kommune etablert ved en sammenslåing mellom Ramnes og Våle kommune. Re hadde i 2011 en befolkning på 8821. 13,1 % av innbyggerne var i aldersgruppen 15-24 år, og 7,9 % var innvandrere. I Re er det en ungdomsskole og en videregående skole.

Situasjonen ved oppstart av prosjektet

Prosjektet i Re ble startet i 2006 og fikk midler til videreføring fra Arbeids- og velferdsdirektoratet fra 2010. Prosjektet har rapportert til AFI for årene 2009-2012. Kommunebarometeret viser at ungdomsledigheten i Re steg fra 2009 til 2010 og var da klart høyere enn landsgjennomsnittet:

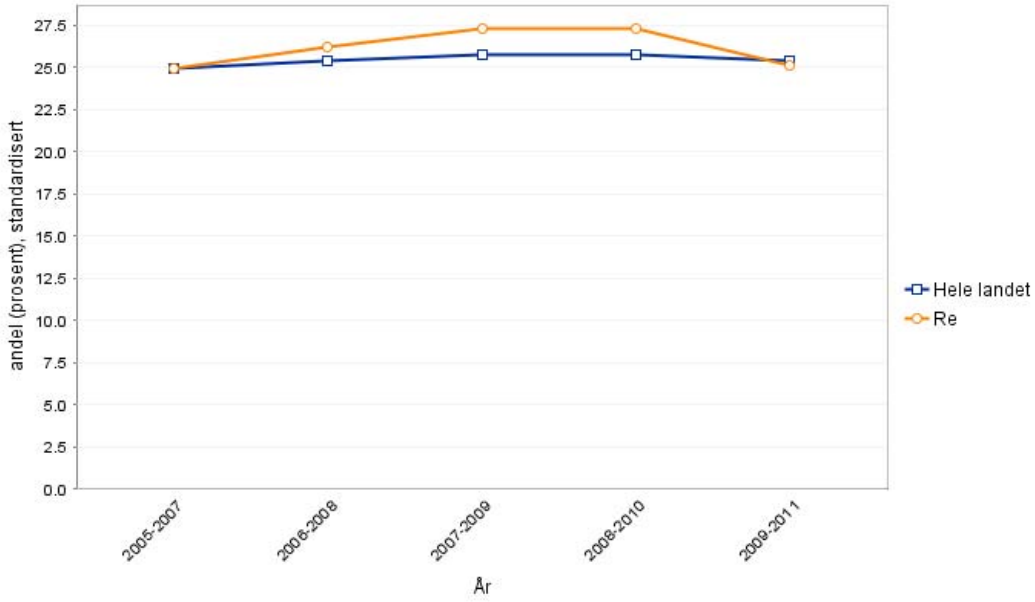


Også andelen ungdom som mottok sosialhjelp for kort eller lang tid var høyere enn landsgjennomsnittet i Re etter 2007:



Informantene forteller at det var lite formalisert samarbeid på tvers av de ulike etatene da prosjektet startet opp. Det var samarbeid mellom de ulike tjenestene og i de etablerte tiltakene, men det var mer knyttet til enkeltsaker. Barnevernstjenesten forteller at man ved oppstartstidspunktet hadde en del ordinære tiltak slik som ansvarsgrupper rundt ungdommen. Det var lite atferdsproblematikk, men kommunen hadde – og har fortsatt – mange omsorgsovertakelser ifølge våre informanter. Ungdommene slet med ulike problemer. Flere av informantene la vekt på at mange av de unge manglet gode rollemodeller.

Re kommune hadde en frafallsprosent på 25 i 2009-2010, noe som var relativt lik landsgjennomsnittet ifølge Kommunehelsa statistikkbank:



Prosjektorganisering

Prosjektet 16-23 ble etablert som et treårig prosjekt i senhøsten 2006 initiert av Barne- og likestillingsdepartementet hvor fokuset var bekjempelse av barnefattigdom. I 2007 ble den første mestringsentreprenøren ansatt i prosjektet. I 2010 ble prosjektet videreført i samarbeid med Vestfold fylkeskommune, NAV Vestfold og Re kommune med midler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Våren 2012 var det ansatt en mestringsentreprenør i 50 % fast stilling, og en mestringsentreprenør i 50 % prosjektstilling. Prosjektet disponerer et eget hus. Prosjektet er våren 2013 50 % prosjekt og 50 % ordinær drift. Den første halve stillingen ble fast i 2010. Fra 1.1.2013 ble også den andre av de to halve miljøarbeiderstillingene (”mestringsentreprenører”) gjort fast. Prosjektet defineres nå som et tiltak, dvs i ordinær drift, og ligger rett under virksomhetsleder (prosjektleder) for barn og unge, som har ansvar for barnevernet og helsetjenester til barn og unge. Fokuset i prosjektet har hele tiden vært på ungdom som faller på utsiden av skole eller arbeid uavhengig av årsak.

I prosjektets rapportering til AFI beskrives formålet som å sikre overgangen fra ungdomsskole til videregående, sikre tiltak ut over 18 år for barnevernsungdom, sikre samarbeid mellom de ulike hjelpeapparatene både kommunalt, statlig og fylkeskommunalt, sikre kompetansen på kommunikasjon mellom hjelpeapparat og ungdom, sikre oppfølging i egen bolig, sikre samarbeid med fosterforeldre, kartlegge målgruppen, og heve kompetansen til de ansatte.

Forankringen er i 2013 som før. Det er fortsatt en styringsgruppe på papiret, hvor NAV er med, men den har ikke vært aktiv i 2012, mye på grunn av omorganisering i kommunen. Men også fordi prosjektet nå er et anerkjent ordinært tiltak i kommunen, så styringsgruppas rolle har forsvunnet. Dette er ikke en del av partnerskapet, ”det er et NAV-språk som vi ikke forholder oss til”.

Prosjektets styringsgruppe har bestått av: rektor på ungdomsskolen, rektor på videregående skole, leder av Bufetat, prosjektleder, leder av barnevern, virksomhetsleder barn og unge, samt leder av NAV-kontoret lokalt. Prosjektet har også hatt en arbeidsgruppe som har bestått av leder for NAV-kontoret, rektor ved videregående skole, barnevernleder, virksomhetsleder barn og unge, og Bufetat. Arbeidsgruppa har hatt to møter i året.

NAV-organisering internt

NAV ble etablert i 2009 med både statlig og en kommunal del. Etableringen innebar at alle sosiale tjenester i kommunen, bortsett fra barnevern, ble organisert under NAV. I Re kommune ligger boligkontoret under NAV. Med litt under 20 ansatte er NAV-kontoret er mellomstort kontor. Kontoret er organisert i to deler; brukersenterteam og oppfølgingsteam. I det siste er både stat og kommune representert. På oppfølgingsteamet er det noen veiledere som følger personer på AAP, og man har også noen som arbeider spesielt med KVP og sosiale tjenester, altså grupper innenfor oppfølgingsteamet som har sine spesialområder. I starten var det planer om å etablere et ungdomsteam, men det var en del utskiftninger blant personalet og det har ikke vært mer fokus på dette. NAV jobber med vanlige ordinære virkemidler, både statlige og noen kommunale. I tillegg har man utviklet et boligprosjekt og ansatt en gjeldsrådgiver som også brukes inn mot prosjektet 16-23. NAV kommer i kontakt med ungdommen hovedsakelig gjennom at ungdommen selv møter opp på Brukersenteret.

Det er egne møter i oppfølgingsteamet hver 14 dag. Her kan saker tas opp til diskusjon. Ut over dette samarbeider man internt fra sak til sak.

Ungdom som kommer til NAV-kontoret første gang må registrere seg på pc i brukersenteret (noen trenger hjelp til dette). Oppgaven blir deretter overført til en saksbehandler og ungdommen blir kalt inn til en samtale. Ungdom som søker AAP blir kalt inn av en av veilederne i oppfølgingsteamet som arbeider med AAP. Øvrig ungdom fordeles etter en kort vurdering basert på den enkeltes situasjon og hva det søkes om, samt kapasitet i oppfølgingsteamet.

Ungdommene kartlegges gjennom bruk av datasystemet, dvs at de ser gjennom registrert cv og sammenholder med ledige jobber. Et standard egenvurderingsskjema benyttes også i kartleggingen. Noen ungdommer fyller ut dette alene (tar med hjem), andre ungdommer må man gjøre dette sammen med gjennom flere samtaler; de trenger forklaring og hjelp for å kunne besvare dette.

Samarbeidsløsning eksternt

NAV-kontoret har faste samarbeidsmøter med prosjektet 1623, og inviteres også til møter i OT om ungdom i OT eller lærekandidater. Det er ut over dette egne møter med ruskonsulent i kommunen og med psykiatritjenesten. Det finnes ikke noe regelmessig og felles samarbeidsfora for utsatt ungdom med flere instanser tilstede. Aktuelle instanser inviteres inn i den enkelte sak.

Foruten den tverrfaglige styrings- og arbeidsgruppen i prosjektet, har prosjektmedarbeiderne i 1623 faste møter med ungdomsskolens rådgivere og sosiallærere hver vår for å kartlegge risikoungdom. Prosjektet har også faste møter med NAV og oppfølgingstjenesten.

Flere av aktørene peker på at prosjektet i seg selv virker forpliktende til å være med og gir hver etat ansvar for å følge dette opp. Det har blitt utviklet mer formalisert samarbeid i prosjektet, særlig mellom kommune, videregående skole og ungdomsskole, men vi får inntrykk av at NAV ikke har vært så involvert i dette samarbeidet. Informanter peker på at prosjektet har gitt veldig mye energi blant de ansatte og dørstokken har blitt lavere. Det finnes en formalisert avtale på fylkesnivå når det gjelder samarbeid mellom OT og NAV.

Poeng i all samhandlingen beskrives som å systematisk sjekke og vaske lister, følge med. Det vil si at kommunesektoren går inn i fylkeskommunen, NAV, OT osv og vasker listene sine og ser hvilke ungdommer man mister. Denne tette samhandlingen mellom fylkeskommunen, staten og kommunen beskrives som et av suksesskriteriene. Hvis ikke dette skjer, sitter man med hver sin portefølje uten å se sammenheng og helhet, de unge blir løpende rundt i sirkel og opplever at de ikke blir sett og hørt og bekreftet, og instanser med ulike roller blir satt opp imot hverandre.

Det samhandles rundt enkeltindivider blant annet gjennom ansvarsgruppemøter som av prosjektmedarbeiderne beskrives som helt nødvendige for arbeidet, og som stedet hvor man får gjennomslag for ideer og får til en samlet tjeneste for den enkelte. Informantene legger vekt på at uformelt samarbeid på tvers som det viktigste kriteriet for å lykkes.

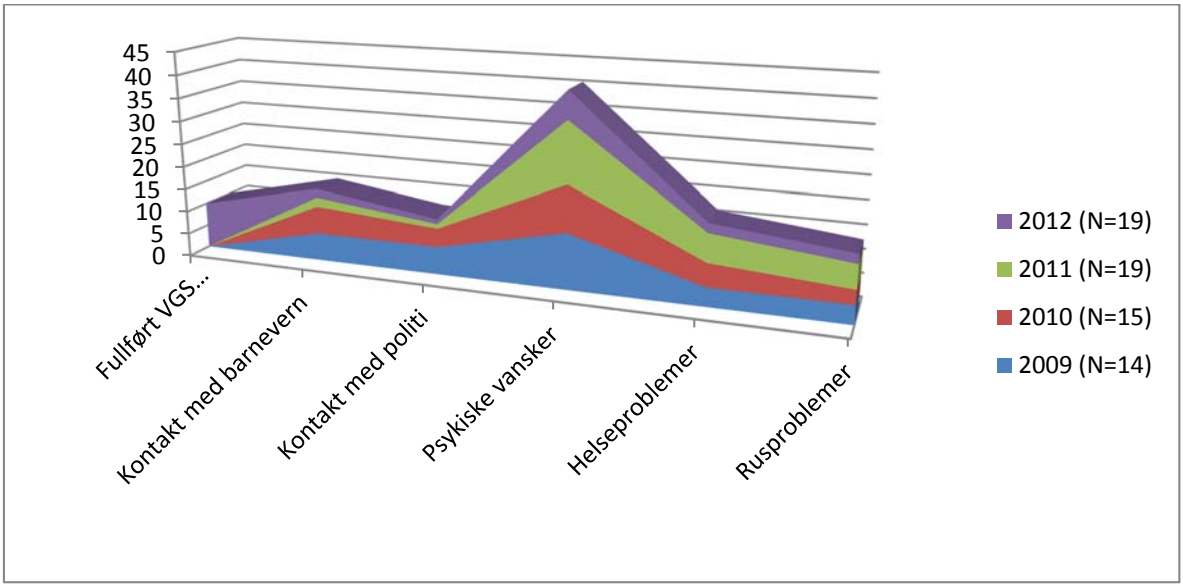
Brukergruppe og problematikk

Prosjektet har i løpet av 2009-2012 hatt totalt 67 deltakere, hvorav 21 var kvinner og 45 menn. 3 av deltakerne har vært innvandrerbakgrunn. 47 av ungdommene var i aldersgruppen 16-19 år. Resten var eldre. I 2008 var ikke rus og psykiatri i målgruppa. I 2013 tenker man mer helhetlig der også rus og psykiatri er en del av bildet. 26 av deltakerne fikk fremdeles oppfølging ved inngangen til 2013. Ut over disse hadde 11 ungdommer fått oppfølging i mer enn 2 år. 28 ungdommer hadde fått oppfølging kortere enn et år, 22 av disse mindre enn et halvt år.

Flere av ungdommene ble i starten av prosjektet rekruttert fra barnevernstjenesten, men etter hvert blir ungdommer også rekruttert fra NAV. I tillegg til ungdomsskole, VGS, NAV og OT rekrutteres unge i 2013 også fra fagopplæring, barneverntjenesten, psykiatrisk sykepleier, diakon, politi, helsesøster, foreldre, og noen ungdommer kommer selv. De elevene som man ser faller ut, eller som sliter med skolegang, vil få tilbud om å delta i 16-23.

Den videregående skolen har over flere år, og også forut for 16-23, har hatt sterkt fokus på frafall. For 10 siden ble det etablert en elevtjeneste ved videregående rettet mot elever som slet på skolen. Med en frafallsprosent på 0,6 % var Re videregående i 2012 en av skolene i landet med lavest frafall.

Vanligste status før deltakelse i prosjektet var nylig avbrutt eller redusert skolegang (videregående). En del av ungdommene var helt ledige, og noen også fulltidselever. En stor andel av ungdommene har slik prosjektmedarbeiderne ser det psykiske vansker:



En del har også andre helseproblemer, har hatt kontakt med barnevern, har rusproblemer eller har hatt kontakt med politi. Ingen av deltakerne som startet i prosjektet før 2012 hadde ifølge informasjonen vi har fått fullført videregående skole. Blant de som startet i 2012 hadde imidlertid halvparten fullført videregående skole. Ifølge prosjektmedarbeiderne kan en forklaring på dette være at prosjektet var mer kjent og at ungdommene som tok kontakt rett og slett var eldre enn tidligere.

Metoder og tiltak brukt i arbeidet med ungdommen

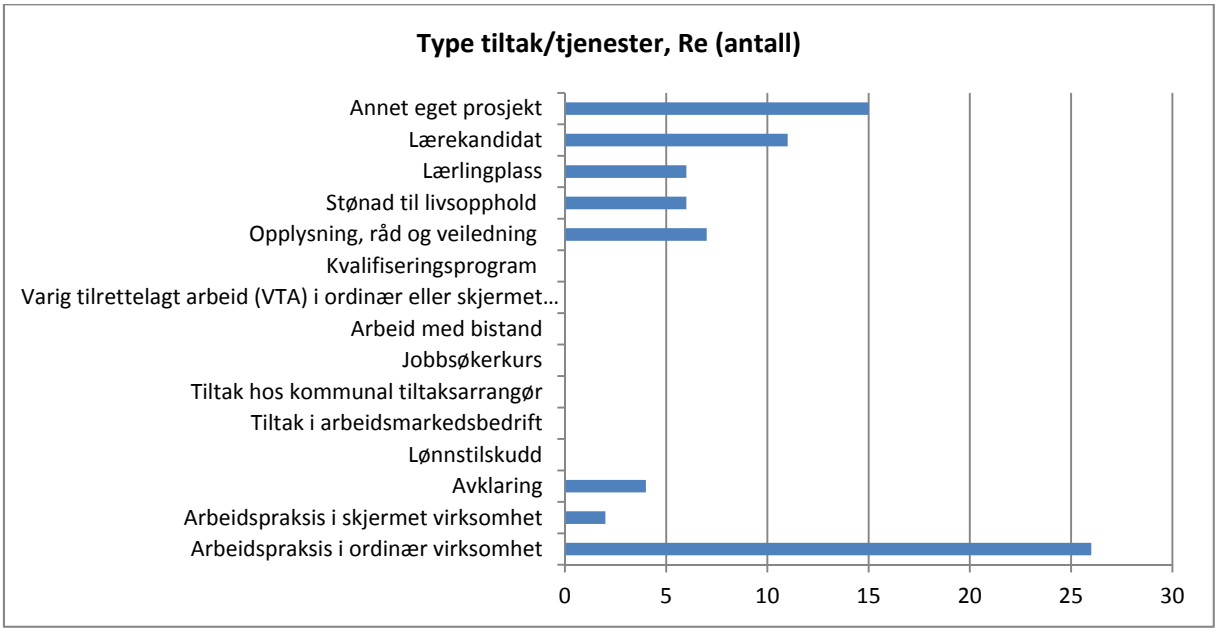
I tillegg til 1623 benytter NAV-kontoret i Re seg av flere ulike tiltak overfor utsatt ungdom:

- Jobbsøkerkurs for ungdom. Disse må være vurdert til å være klar for kurs og klar for jobb.
- Tiltaket Avklaring hos en tiltaksarrangør. Varighet 3 måneder. Her arbeides det i retning av arbeidspraksis, men over noe lengre tid. Ungdommene kan sluses videre til APS eller AB hos den samme tiltaksarrangøren uten å måtte "stå i kø" for dette på NAV-kontoret.
- Oppfølging av jobbkonsulent som ble ansatt fra 2013.
- Avklaringskurs i regi av NAV-kontoret. Går over 12 uker. Ungdommene møter litt etter individuelle behov.
- Økonomirådgivningskurs.

Det hender at ungdommer som får oppfølging av 1623 deltar i enkelte av disse tiltakene parallelt med oppfølging fra 1623. Ofte vil NAV-kontoret involveres i forhold til arbeidspraksis som man har fått ordnet gjennom 1623. NAV-kontoret arbeider hovedsakelig med ungdom 18-25, mens 1623 arbeider med en yngre målgruppe. Derfor er for eksempel ingen av ungdommen som har fått bistand gjennom 1623 på KVP som kan brukes først fra fylte 19 år. 1623 har ikke ansvar for økonomiske ytelser overfor ungdommene, dette tar NAV-kontoret seg av.

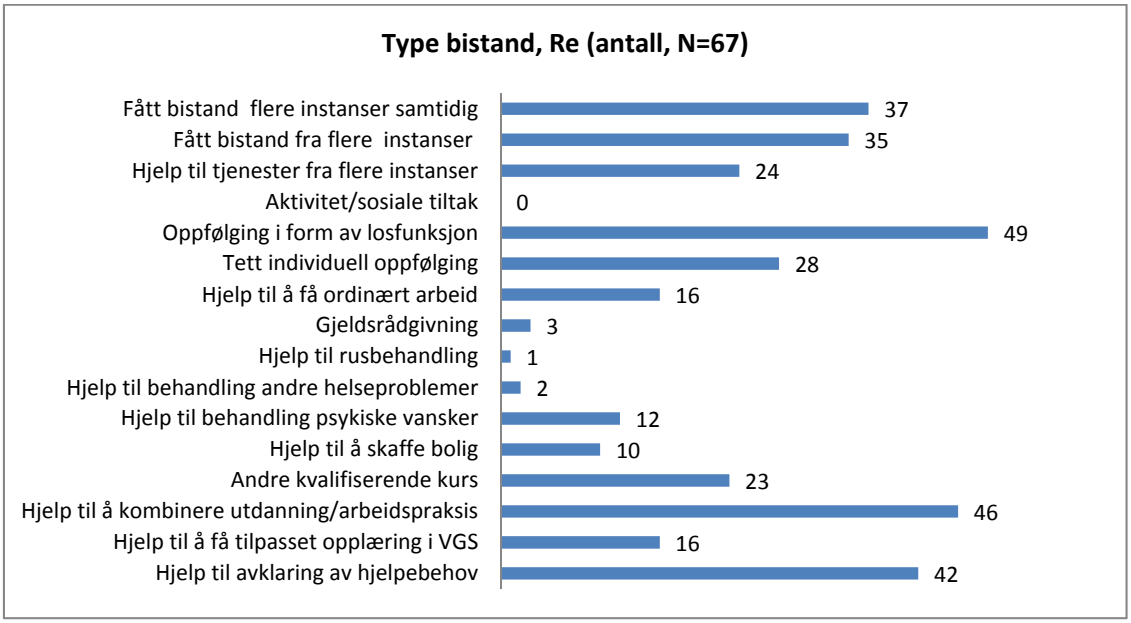
1623 trekker frem losfunksjonen som det største virkemidlet; de loser ungdommen gjennom ulike tiltak og virkemidler. Mestringsentreprenørene er tilgjengelig hele døgnet på telefon og de ringer og snakker med ungdommen når ungdommen har behov for hjelp eller støtte. De hjelper dem med å skrive søknader, finne løsninger i forhold til skolegang og å finne ut av rettigheter og sette ungdom i kontakt med rett instans. Mange av ungdommene har daglig kontakt med mestringsentreprenørene.

4 av deltakerne har fått utarbeidet IP som følge av sin prosjektdeltakelse, 8 har hatt aktivitetsplan, og for like mange er det gjennomført en AEV. Arbeidspraksis i ordinær virksomhet var hyppigste benyttede NAV-tiltak for deltakerne i Re, slik figuren under viser:



Under kategorien «annet eget prosjekt» ligger skole, rustiltak og helsetiltak/behandling.

Ifølge våre informanter i NAV-kontoret kombineres statlige og kommunale tiltak i stor grad overfor ungdom og andre som mottar stønad. Arbeidet med ungdom internt i NAV opplever man at i liten grad har endret seg underveis i prosjektet. Prosjektmedarbeiderne oppgir at det er svært vanlig å gi hjelp til å kombinere utdanning og arbeidspraksis, noe figuren under også viser:

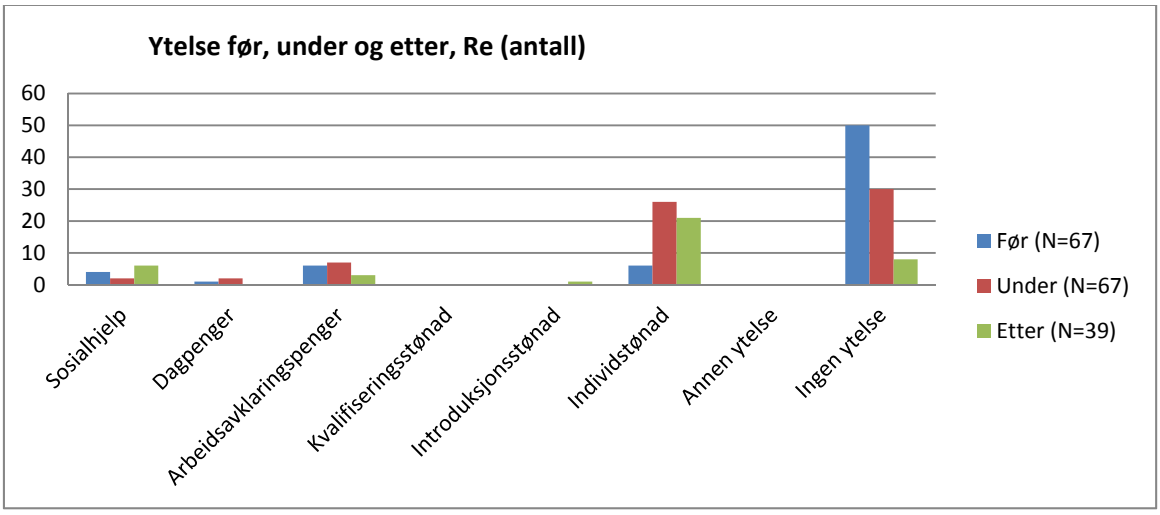


Figuren viser ellers at det store flertallet av ungdommer får oppfølging i form av losfunksjon. Omtrent to av tre ungdommer får hjelp til avklaring av hjelpebehov. Noe over halvparten av ungdommene har fått bistand fra flere instanser samtidig. Vi ser ellers at omtrent en av fire ungdommer har fått hjelp til å få ordinært arbeid, og like mange har fått hjelp til tilpasset opplæring i videregående skole.

Resultater – hva har skjedd?

Man har gjort erfaringer gjennom prosjektet om at man greier å gi et tilbud til ungdom man tidligere ikke nådde. Færre dropper ifølge våre informanter ut av skolen, noen kommer tilbake til utdanningsløp og flere har fått kompetansebevis. Informanter erfarer at prosjektet har gitt en bedre oversikt over hvem som trenger oppfølging og hvilken oppfølging de trenger. De ser at det fortsatt er ungdom som sliter, og det er fortsatt unge som trenger hjelp, men hjelpen oppleves nå som bedre nå enn før.

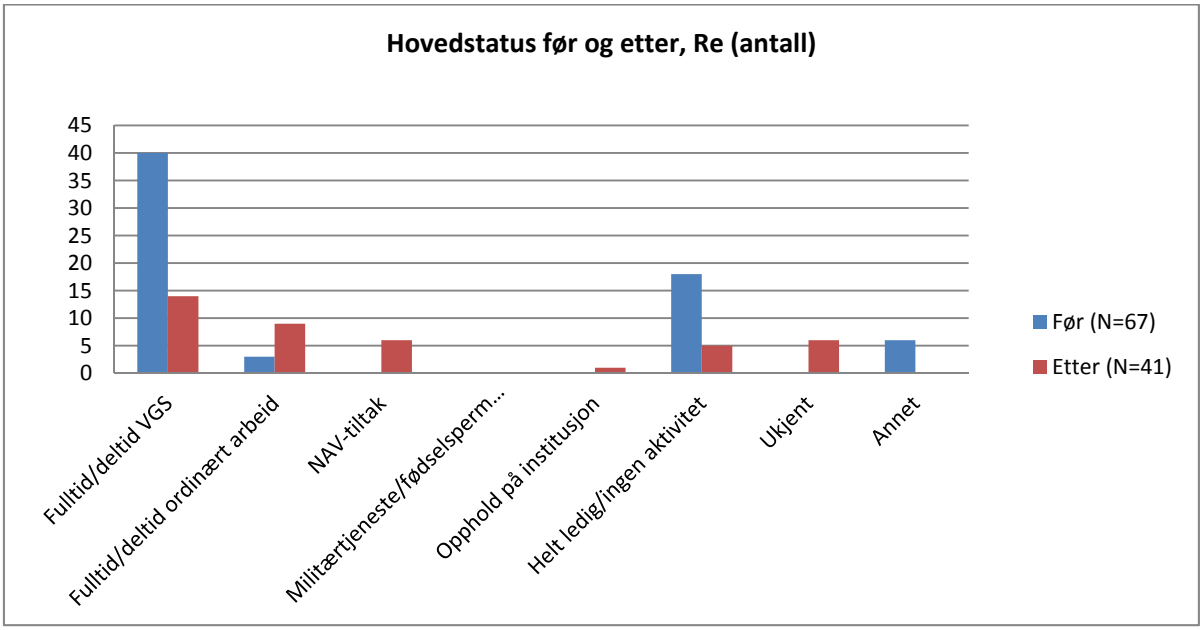
Det store flertallet av ungdommer hadde – naturlig nok – ingen ytelse før de kom med i prosjektet (var elever):



Den mest brukte ytelsen under prosjektdeltakelse var individstønad (26 av deltakerne fikk dette), mens så mange som 30 av deltakerne ikke mottok noen ytelse i det hele tatt under deltakelse.

Når det gjelder NAV-ytelse etter prosjektdeltakelse så ser dette ut til å følge mønsteret med at de fleste enten har fortsatt å motta individstønad eller ingen ytelse etter prosjektdeltakelse. Størst andel av de som er utskrevet er det fordi det har fått jobb, går i skole eller er i annen aktivitet.

En stor andel får fortsatt oppfølging fra prosjektet ved inngang til 2013. 12 ungdommer har avsluttet deltakelse selv, og noen få er henvist til oppfølging fra annen instans. Blant de som har avsluttet prosjektet er vanligste status fulltid eller deltids skole (videregående), eller ordinært arbeid. Noen er på Nav-tiltak, noen er helt ledige, og for noen vet man ikke status etter prosjektdeltakelse slik figuren under viser:



Lærdommer og viktige utviklingstrekk

Det har i 2012 blitt jobbet omtrent på samme måte i prosjektet i Re som tidligere. Fra prosjektets side opplever man at NAV-kontoret nå i større grad enn før er med på å tenke langsiktig og går mer «utenfor firkanta regler».

Forhold av spesiell interesse for evalueringen

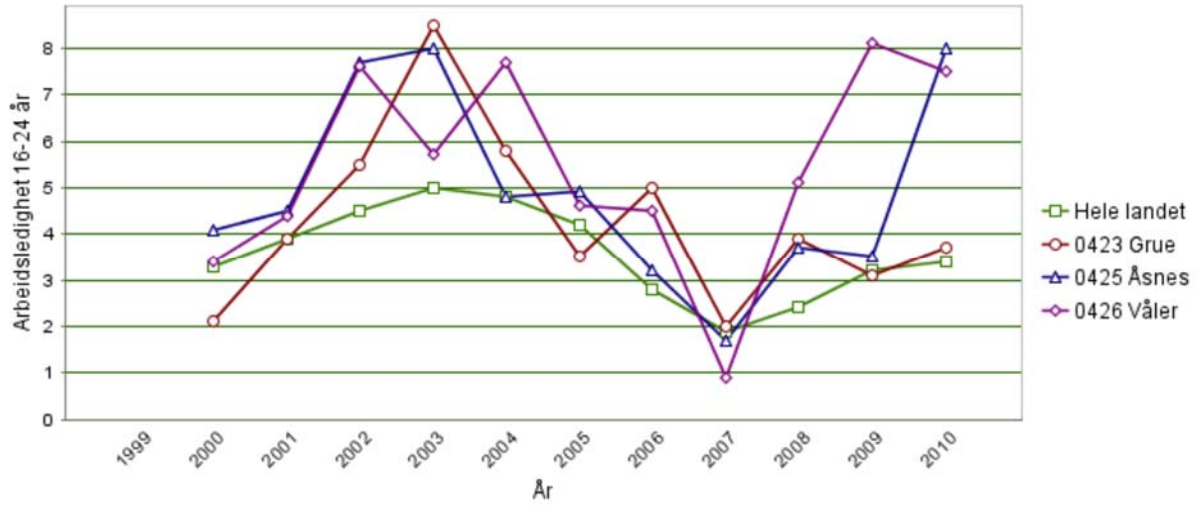
Prosjektet i Re er det eneste av utviklingsprosjektene som er formet som et ambulerende team som følge opp ungdom parallelt med skole, arbeidspraksis eller andre tiltak. Prosjektet bygger klart på en losmodell. 16-23 ligger utenfor NAV-kontoret og er et tiltak NAV-kontoret kan henvise ungdommer til. Av de utviklingsprosjektene som inngår i evalueringen er nok Re prosjektet der NAV-kontoret har en mest distansert rolle.

Solør – "Ungdomssatsingen i Solør 16-25"

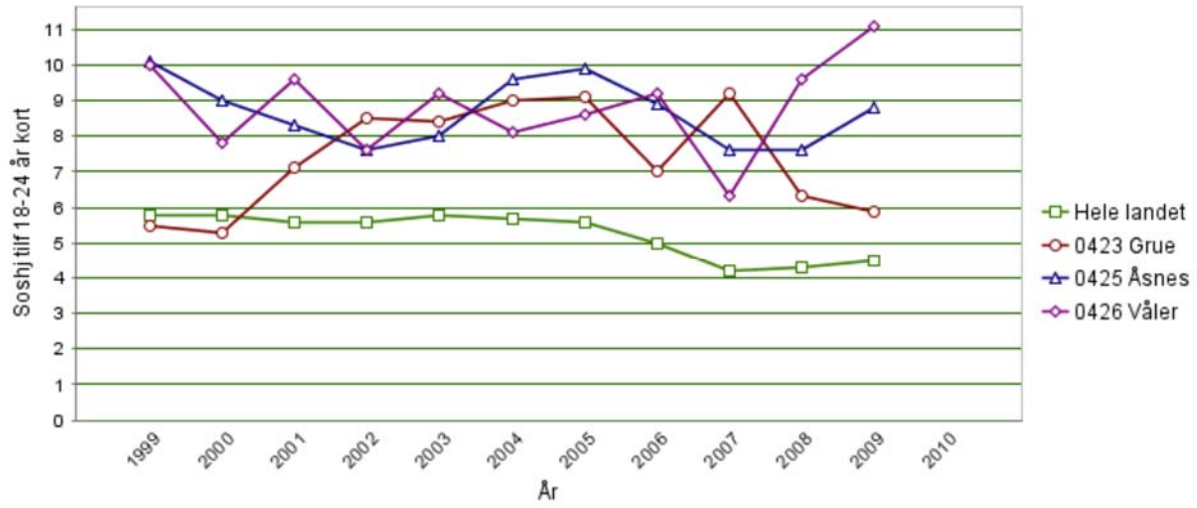
Ungdomssatsingen i Solør foregikk i kommunene Åsnes, Grue og Våler. Til sammen hadde disse kommunene Åsnes, Grue og Våler 16 503 innbyggere i 2011. Omtrent 11,5 % av innbyggerne var i aldersgruppen 15-24 år, og andelen innvandrere varierte fra 4,5 til 6 % i disse kommunene. Regionen er en typisk jord- og skogbrukskommune.

Situasjonen ved oppstart av prosjektet

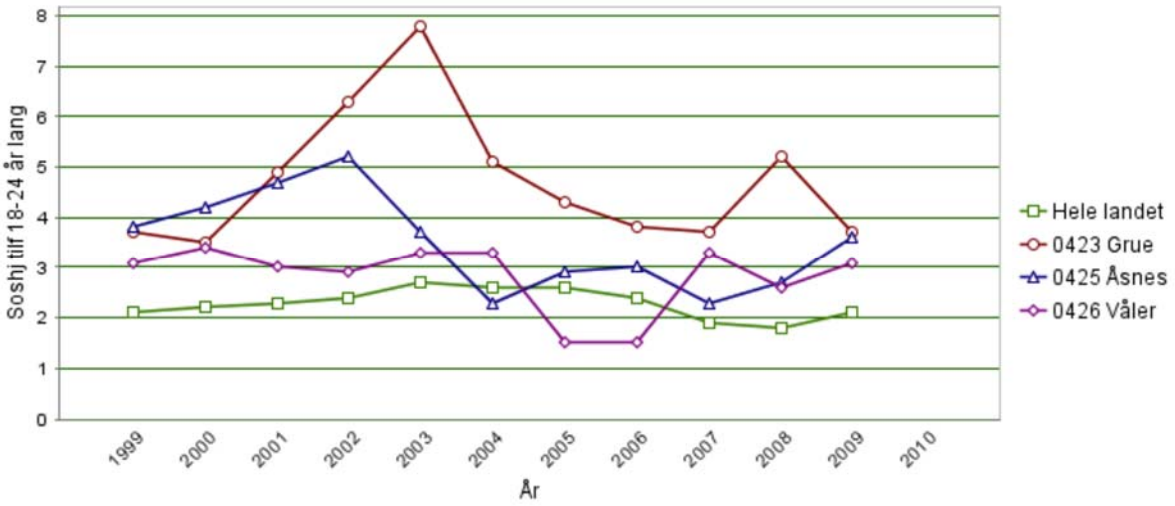
Arbeidsledigheten blant ungdom har ligget noe over landsgjennomsnittet for Åsnes og Våler ifølge kommunebarometeret. Vi ser at Grue lå temmelig nær landsgjennomsnittet i 2009 og 2010:



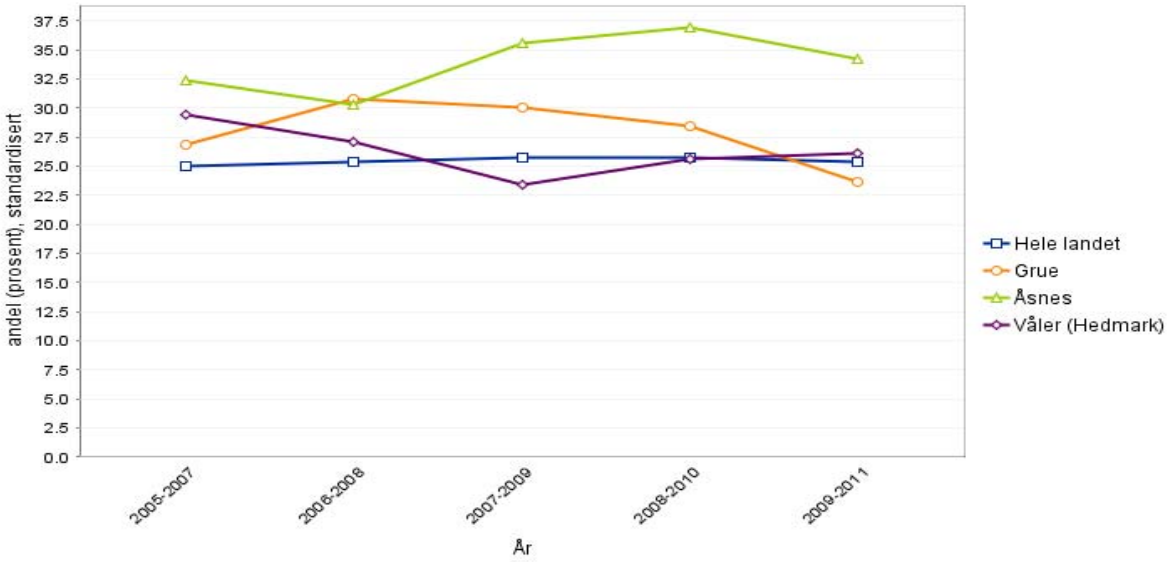
Alle de tre kommunene lå klart over landsgjennomsnittet både når det gjaldt langtid og korttids sosialhjelpsmottak blant ungdom i kommunene:



0



Informantene våre gir bilde av at Hedmark og Solør har en høy – men synkende – andel unge som faller fra videregående opplæring, noe som bekreftes av statistikk fra Kommunehelsa statistikkbank:



Ved oppstart for ungdomssatsingen i 2009 ble kontakten mellom de som arbeidet med ungdom beskrevet som noe tilfeldig og personavhengig. Det fantes lite strukturer på samarbeidet. Samtidig så man også at man i de tre kommunene jobbet ulikt med ungdom og man ønsket gjennom prosjektet å skape et velles verdigrunnlag og felles fokus i Solør.

Prosjektorganisering

Prosjektet *Ungdomssatsingen i Solør 16-25* ble startet i 2009 og avsluttet sommeren 2011.
Fra og med 2010 ble prosjektet en del av en satsing innenfor seksjon for sosiale tjenester i NAV, og to representanter fra prosjektet har vært en del av dette nettverket i denne perioden (jfr. prosjektets egen sluttrapport). Prosjektet er gjennomført i samarbeid mellom NAV kontorene i de tre kommunene i Solør (Grue, Åsnes og Våler). Prosjektet hadde som mål å samordne tjenestetilbudet og skape et felles verdigrunnlag på tvers av kommunene.

Prosjektkoordinator har vært tilsatt ved NAV Åsnes og det har vært frikjøp av medarbeidere i 30 % stilling ved alle tre kontorene. I tillegg har en representant for den videregående skolen i Solør hatt 10 % stilling i prosjektet (stillingen er etter prosjektets avslutning videreført, og finansieres av Fylkes-kommunen).

Prosjektet har hatt en styringsgruppe bestående av ledere ved de tre kontorene og fylkeskoordinator for arbeid og psykisk helse ved NAV Hedmark. I tillegg har prosjektet hatt en bredt sammensatt referansegruppe bestående av følgende representanter: NAV-ledere (Åsnes, Våler, Grue), fylkeskoordinator for Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse, oppfølgingstjenesten, leder i fylkeskommunen, Solør videregående skole (Avd. Våler, Flisa, Sønsterud), Solør barnevernstjeneste (fagleder 13-18 år), fylkesmannen, distriktspsykiatrisk senter (DPS), Barne- og ungdom psykiatrisk senter (BUP), næringslivet ved repr. fra næringshagen og fra bedrift, Mental helse (repr. for Åsnes, Våler og Grue), Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT) og Solør mot Stoff (SMS). Referansegruppa har hatt en rådgivende funksjon i prosjektet. I tillegg til disse har man ifølge prosjektets sluttrapport hatt en egen referansegruppe bestående av ungdom i prosjektets målgruppe.

Det finnes samarbeidsavtaler på fylkesnivå om samarbeid mellom NAV og OT. Det ble underveis i prosjektperioden etablert samarbeid med barnevernstjenesten og PP-tjenesten. Samarbeidet innebar at disse ble innkalt til de ukentlige nettverksmøtene. Prosjektet har vært forankret i NAV-kontorene og disse er også motoren i tiltakene. Det ser ut som at satsingen har vært svakere forankret i kommunens ledelse for øvrig. Informanter har pekt på at prosjektet burde ha vært forankret hos rådmannen og i kommunale styringsdokumenter.

NAV-organisering internt

Prosjektet omfattet tre NAV–kontor. I våre casebesøk har vi fått opplysninger om to av disse; NAV Våler og NAV Åsnes. Disse kontorene ble etablert rundt oppstartsfasen i prosjektet. Det er ca 10 ansatte i NAV Våler og ca 16 ansatte i NAV Åsnes. I begge kontorene er den statlige og kommune delen integrert og begge kontorene er organisert i to deler; mottak og oppfølging. Det er ikke etablert ungdomsteam. Ved NAV Åsnes har man likevel i 2013 en egen veileder med ansvar for ungdom. Fram til november 2013 hadde man to mentorstillinger som fulgte ungdommene tett opp. Disse tre hadde ansvaret for alle ungdommene under 25 år (alle ytelser), bortsett fra "rusungdom" som ble fulgt opp av en egen ruskonsulent. I praksis framstod dette likevel som et slags ungdomsteam. Fra november 2013 ble den ene mentorstillingen erstattet med en LOS stilling samtidig som den andre mentorstillingen ble avsluttet.

Tidligere var det sosialtjenesten som jobbet med ungdom. I prosjektperioden har mye av oppfølgingen av ungdommene blitt fordelt på prosjektmedarbeiderne som var frikjøpt gjennom prosjektet. NAV kommer i 2013 som tidligere i kontakt med ungdommen på flere måter. Noen henvises fra oppfølgingstjenesten. Noen kommer selv. Ungdom som selv oppsøker NAV henvises ofte til oppfølgingstjenesten og vis a versa.

Samarbeidsløsning eksternt

NAV-kontoret samarbeider mye med oppfølgingstjenesten, arbeidsgivere og med videregående skole. Man samarbeider gjennom møtevirksomhet og over telefon. OT-veileder så i prosjektperioden prosjektleder daglig og de møttes hver uke i samarbeidsmøter for å gå gjennom ungdom som trenger oppfølging. Ungdommene står på sakslista helt til de har gitt dem et tilbud.

I prosjektet har man hatt fokus på at ungdom skal være i arbeid eller aller helst fullføre utdanningen sin. Et viktig redskap for dette fokuset har vært de etablerte nettverksgruppene i hver kommune. I alle tre NAV-kontor bestod nettverksgruppa av representanter fra NAV; Solør videregående skole og Oppfølgingstjenesten. Ved slutten av prosjektperioden valgte ett kontor å invitere representanter fra barnevernstjenesten og PPT som faste medlemmer, et annet kontor valgte å innlemme PPT. I tillegg hadde ulike samarbeidspartnere (tiltaksarrangører, psykisk helseteam, familieteamet, utekontakten, ruskonsulent) anledning til å melde opp enkeltsaker for å få disse drøftet i nettverksmøtene.
Nettverksmøtene hadde først og fremst fokus på utdanning, arbeid og aktivitet. Nettverksmøtene har ikke erstattet ansvarsgruppemøter eller møter knyttet til oppfølging av Individuell Plan. Nettverksgruppene har hatt møte ukentlig eller hver 14.dag.

Nettverksmøtene praktiseres fremdeles i 2013 på ukentlig basis. Barnevernstjenesten og PPT er ikke med på regelmessig basis i dette foraet lenger, de kontaktes ved behov. Politiet og SLT pekes på som viktige samarbeidsparter om ungdom i området i 2013.

Finansiering og parallelle satsinger

Prosjektet må ses som en videreføring av prosjektet Felles ansvar felles løft i Åsnes i perioden 2004-2007. Dette førte til en ½ stilling dedikert til ungdom i Aetat. Denne stillingen var finansiert gjennom fylkesmannen. Det ble etablert noe samarbeid gjennom dette prosjektet. Det var et ønske om å kunne videreutvikle dette arbeidet gjennom å samordne arbeidet i en større region, i dette tilfellet alle tre Solør-kommunene. Mentorstillingene som var opprettet ved casebesøk i 2013 er finansiert av NAV Hedmark (den ene) og gjennom et spleiselag mellom de tre Solørkommunene (den andre), og ble i prosjektperioden beskrevet som en videreføring av prosjektet.

Brukergruppe og problematikk

Ungdom som deltok i prosjektet var i aldersgruppa 16-25, og var ungdom som hadde falt utenfor utdanning og arbeid. Totalt har ca. 130 ungdommer har vært med gjennom prosjektperioden. Vi har ikke fått oppgitt antall pr år. Vi har ikke fått noen kjønnsfordeling på deltakerne i Solør. Våre informanter forteller også i 2013 at det foruten ARENA i liten grad føres statistikk over ungdommene man jobber med. Våre informanter savner et mer systematisk statistikkarbeid omkring ungdom.

Ungdommens utfordringer har vært at de droppet ut av skolen eller stod i fare for å droppe ut. To typer frafall beskrives: a) den ene er de som avslutter opplæring det første året. Det er gjerne de som ser at de har valgt feil fag og at de er på en utdanning som ikke passer dem, b) den andre er de som ikke får lærlingplass.

Våre informanter hadde inntrykk av at var flere kvinner i målgruppen, men oppfattet at gutter var gjengangere i systemet. Noen av de unge hadde psykiske problemer, noen hadde generelt et lavt fungeringsnivå. Flere av elevene har slitt med matematikken i VG1. Mange unge manglet elementær kunnskap om hva som var forventet av dem i arbeidslivet. Ungdom som utvikler rusproblemer fases i 2013 bort fra "ungdomsteamet" og til ruskonsulent. Det kan se ut som om ruskonsulenten ikke har mulighet for å drive samme tette oppfølging som de nå eksisterende mentorene. Våre informanter etterlyser mer ruskompetanse.

Informantene i Solør formidlet at de har nådd alle ungdommer som har behov gjennom en god samordning mellom ulike tjenester. Samordningen ble koordinert av NAV. Det har i praksis dreid seg om de ungdommene som kom til NAV via OT eller som selv møtte opp på NAV-kontoret.

Metoder og tiltak brukt i arbeidet med ungdommen

Oppfølginga av ungdommen har blitt ivaretatt gjennom prosjektet, OT og videregående skole. Denne oppfølginga omtales gjerne som veiledning og oppfølging. OT-veileder har vært tett på ungdommene og prøvd å komme i kontakt med dem på mobiltelefonen. I 2013 forteller våre informanter at mentorene i stor grad fungerer som loser for ungdommene.

I prosjektet har man blant annet benyttet følgende virkemidler overfor ungdommene:

- Skole og arbeidsforberedende kurs (SAK)
- Grønn Linje (i samarbeid med Folkehelsa)
- Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS) for ungdom (6 plasser)
- Arbeid med bistand (AB) for ungdom (utarbeidet en kravspesifikasjon for ungdom)
- Åsnes opplæringssenter (kartlegge grunnskoleopplæring)
- Egne opplæringsdager for dagpengemottakere
- Mentorstillingene ble sett på som en forlengelse av prosjektet

Praksisplass kombinert med skole og arbeidsforberedende kurs (SAK) framheves som viktig av informantene. Dette gir muligheter til å være i jobb samtidig som man tar opp fag i videregående (for eksempel praksisplass to dager og skole to dager).

Resultater – hva har skjedd?

Ca 130 ungdommer deltok i prosjektperioden. Det foreligger ikke oversikt over hva slags tilbud disse ungdommene har fått og hvilke resultater det har medført. Vi har fått oppgitt at 9 ungdommer kom i ordinær jobb, 30 fortsatte sin skolegang, 22 ungdommer var i arbeidspraksis og 12 på andre tiltak. Det foreligger med andre ord ikke opplysninger om alle ungdommene som har deltatt.

Informantene hevder at det har gått bra med de fleste i betydning av at de er i arbeid eller i opplæring. De erfarer ikke at det er færre som dropper ut av skolen, men de aller fleste kommer i aktivitet, arbeid eller opplæring. Mange starter på skolen igjen. Informantene i Solør erfarer at man har lykkes i å etablere og formalisere samarbeid mellom NAV, Oppfølgingstjenesten og videregående skole. De erfarer at prosjektet har gitt en god oversikt over ungdom som har behov for hjelp. Det har generert nye tiltak (mentorordning) og man har fått til å samordne eksisterende tiltak på en bedre måte. Samordningen skjer både internt i NAV og i samarbeid med videregående skole.

Lærdommer og utviklingstrekk etter prosjektslutt

Etter prosjektslutt er nettverksmøtene videreført, men man har funnet ut at det ikke er behov for å trekke barnevern og PPT med på alle disse møtene, så disse inviteres ved behov. Man har fått på plass en LOS-stilling som følger opp ungdom. Losen har ca 10 ungdommer på hvert kontor de skal følge opp, og jobber både i forhold til Åsnes, Våler og Grue. I tillegg har man en ungdomskoordinator ved NAV-kontoret i Åsnes, noe som i praksis betyr at man har et slags ungdomsteam ved dette NAV-kontoret.

Forhold av spesiell interesse for evalueringen

Prosjektet i Solør var som flere andre et samarbeidsprosjekt mellom flere kommuner/NAV-kontor. Prosjektet ble avsluttet tidlig i AFIs evalueringsperiode som prosjektet i Drammen, men hadde en svakere overordnet forankring enn prosjektet i Drammen. Som i Molde kjennetegnes dette prosjektet av et tett samarbeid mellom NAV og OT (samlokalisering). Også i Solør ble det etablert samarbeidsfora i løpet av prosjektperioden (nettverksmøter) som er videreført etter prosjektslutt. Vi har inntrykk av at prosjektsamarbeidet særlig har vært godt med to av de involverte NAV-kontorene, og noe mindre omfattende med det tredje kontoret.

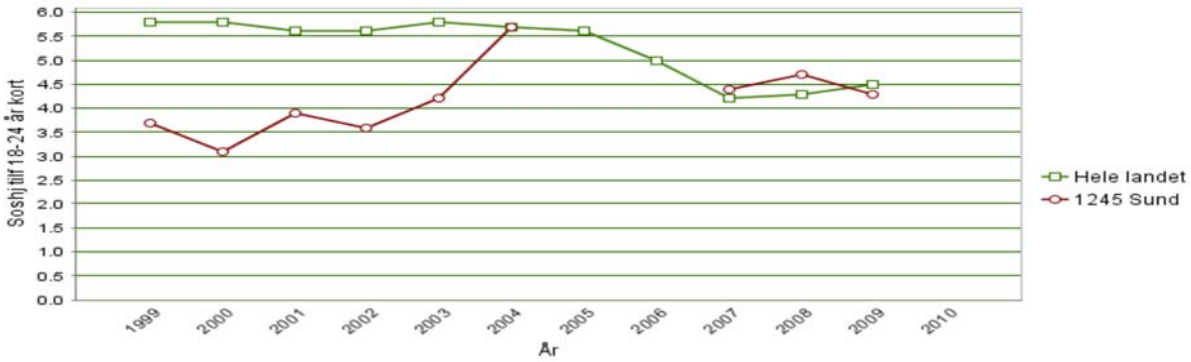
Sund – "Ungdomskontoret"

Sund kommune er en relativt liten vestlandskommune lokalisert på øya Sotra vest for Bergen. I 2011 var det 6265 innbyggere i Sund kommune. 13,1 % var i aldersgruppen 15-24 år, og 9,5 % var innvandrere. I Sund kommune finnes en ungdomsskole med omtrent 220 elever. Sund har også en avdeling av videregående skole i kommunen.

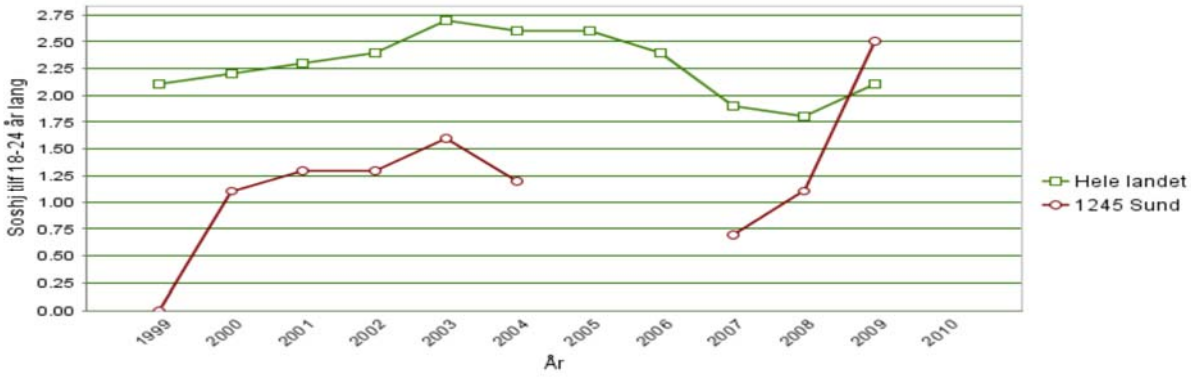
Situasjonen ved oppstart av prosjektet

Prosjektet i Sund startet i 2010 med planlagt varighet ut 2012. Kommunebarometeret viser at arbeidsledigheten blant ungdommer i Sund lå høyere enn landsgjennomsnittet i årene fram til 2010, men for 2010 var ungdomsledigheten i Sund omtrent sammenfallende med det nasjonale gjennomsnittet på i overkant av 3 %.

Når det gjelder omfanget av sosialhjelpsmottak blant ungdom i Sund så er informasjonen i Kommunebarometeret av varierende kvalitet. Omfanget av korttids sosialhjelp avvek i årene før prosjektstart ikke så mye fra landsgjennomsnittet.

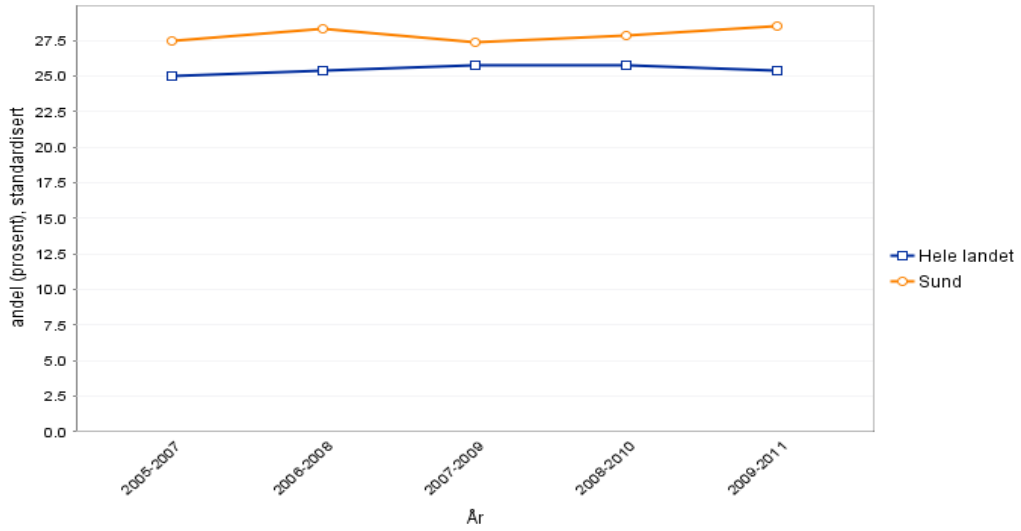


Kommunebarometeret viser at det har vært en sterk økning av ungdom på langtids sosialhjelp i årene forut for "Ungdomskontoret".



Informantene våre formidler at ved oppstartstidspunktet for "Ungdomskontoret" i 2010 erfarte man ikke at det generelt var store problemer knyttet til ungdomsgruppa i kommunen. En del ungdom hadde likevel behov for bistand fordi de slet på ungdomsskolen. Man erfarte at det var en del ungdommer over 25 år som hadde problemer knyttet til rusmiddelbruk og psykiatri. Man ønsket å komme i inngrep med dette ved å jobbe bedre med de unge og komme tidligere inn. Flere instanser jobbet med utsatt ungdom tidligere, men disse var ifølge våre informanter ikke så godt koordinert.

Frafallsprosenten fra videregående skole har over flere år ligget noe over landsgjennomsnittet ifølge Kommunehelsa statistikkbank:



Forut for etableringen av ungdomskontoret hadde kommunen et 3 årig ungdomsprosjekt med fokus på ungdom som slet i overgangen fra ungdomsskole til videregående. I dette prosjektet var NAV ikke med.

Prosjektorganisering

Prosjektet i Sund har materialisert seg i form av et Ungdomskontor plassert tett på, men utenfor NAV-kontoret i kommunen. Ungdomskontoret ble startet høsten 2010 og prosjektperioden ble avsluttet ved utgangen av 2012. Prosjektet fikk imidlertid nye midler også for året 2013 (som nå er "strekt" til mars 2014. Ungdomskontoret er altså fortsatt virksomt etter prosjektavslutning, men stillingen som NAV-veileder (prosjektmedarbeider) i ungdomskontoret var vakant (januar-september 2013) noe som i denne perioden medførte at ungdomskontoret mistet tilgangen til NAVs virkemidler.

Prosjektleder (nå leder av ungdomskontoret) og prosjektmedarbeider (NAV-veileder) har i prosjekt-perioden jobbet i dette kontoret til daglig. Kontoret er åpent for ungdommer i kommunen hver ukedag. På ettermiddagstid veksler følgende representanter på å holde ungdomskontoret åpent: rådgiver fra ungdomsskole, rådgiver fra videregående skole, helsesøster, kulturetaten, barnevern og representant for psykiatrien, i tillegg til prosjektleder og prosjektmedarbeider (NAV).

Prosjektet har hatt en styringsgruppe bestående av kommunalsjef, NAV-leder, enhetsleder for hjelpetjenestene, enhetsleder for helsetjenestene, leder av barnevern, leder av kultur, idrett og fritid, avdelingsleder for videregående skole, prosjektleder i Ungdomskontoret og prosjektmedarbeider. Kommunalsjef har ledet styringsgruppen som har hatt 6 møter i året.

De overordnede målsettingene med prosjektet beskrives slik i prosjektets rapportering til AFI:

- *Minske fråfall frå vidaregåande opplæring*

- *Betra og meir koordinert samarbeid mellom dei ulike tenestene som har ansvar for målgruppa.*
- *Betre kompetanse i arbeidet med utsette barn og unge*
- *Auka fokus på arbeidet rundt utsett ungdom*
- *Gje innbyggjarane i kommunen auka forståing for og ei meir positiv haldning til arbeidet kommunen gjer rundt dei unge.*

Prosjektet er en kombinasjon av forebygging på universelt, selektivt og indikativt nivå: Kontoret er åpent og kan gi råd og veiledning til alle ungdommer. I tillegg har man jobbet spesielt med en gruppe ungdommer som er valgt ut av ungdomsskolen. Man har også hatt en egen jentegruppe på videregående skole, samt en egen jentegruppe for 9. og 10. klasse det siste året. Ut over dette driver prosjektet utstrakt individuell oppfølging av ungdommer som har utfordringer knyttet til skole eller arbeid.

Type NAV-organisering internt

NAV-kontoret i Sund ble etablert i 2009. Store mengder restanser gjorde at NAV-kontoret – slik de selv vurderer det – ikke fungerte godt før høsten 2010. Man arbeidet i denne perioden ikke på noen spesiell måte med utsatt ungdom, og gjorde en periode ikke bruk av tiltak overfor denne gruppa i det hele tatt. NAV-kontoret hadde i 2011 14 ansatte som er fordelt på mottak og oppfølgerteam. Leder er kommunalt ansatt og leder for både statlig og kommunal del av NAV. Følgende tjenester er tatt inn i NAV-kontoret: tiltak for rusmisbrukere, husbanken sine virkemiddel (startlån, tilskudd og bostøtte), gjeldsrådgivning, støttekontakt, og tiltak for flyktninger.

Ansvaret for utsatt ungdom er delvis lagt til en person, og delvis spredt på andre veiledere (Prosjektet har i spørreundersøkelse oppgitt at ansvaret for utsatt ungdom delvis er lagt til et ungdomsteam og delvis spredt på andre veiledere utenfor ungdomsteamet). Totalt 4 ansatte jobbet med utsatt ungdom i 2011, og 7 i 2012. I NAV-kontoret har man et møte mellom prosjektmedarbeidere og mottaksteamet i NAV en gang i måneden. NAVs oppfølgerteam har møte en gang i uka. Her blir individuelle saker tatt opp, og prosjektmedarbeiderne er med også her. Man tar ut lister fra mottak og vurderer om hver enkelt sak/ungdom får tilstrekkelig oppfølging. Noen av ungdommene henvises til ungdomskontoret. Leder for ungdomskontoret avgjør så om disse kan tas inn i prosjektet.

Samarbeidsløsning eksternt

Flere av de involverte instansene treffes gjennom prosjektets styringsgruppe. Gjennom det daglige arbeidet i ungdomskontoret har NAV, prosjektet, barnevern, helsestasjon/helsesøster, psykiatri, kulturkonsulent og rådgiver på videregående og på ungdomsskole et felles treffpunkt. Oppfølgingstjenesten er i liten grad involvert i Sund kommune. Prosjektmedarbeiderne forteller at de erfarer OT-kontaktene har liten kapasitet til å bidra. Imidlertid har samarbeidet blitt mer strukturert gjennom faste møter mellom NAV og OT hver måned.

Det finnes for øvrig flere samarbeidsfora i kommunen. Det finnes et eget lederforum under oppvekstetaten. Videre finnes et SLT-fora der leder av ungdomskontoret fungerer som koordinator. Og ikke minst finnes det et samordningsteam (SOT) der leder i helse, barnevern, tiltak for funksjonshemmende og PPT sitter. Fra oktober 2012 har det vært en egen arbeidsgruppe rundt den nye boligkoordinatoren (Deltakere: ungdomskontoret, barnevern, psykiatri, NAV og tiltak for funksjonshemmede).

Finansiering og parallelle satsinger?

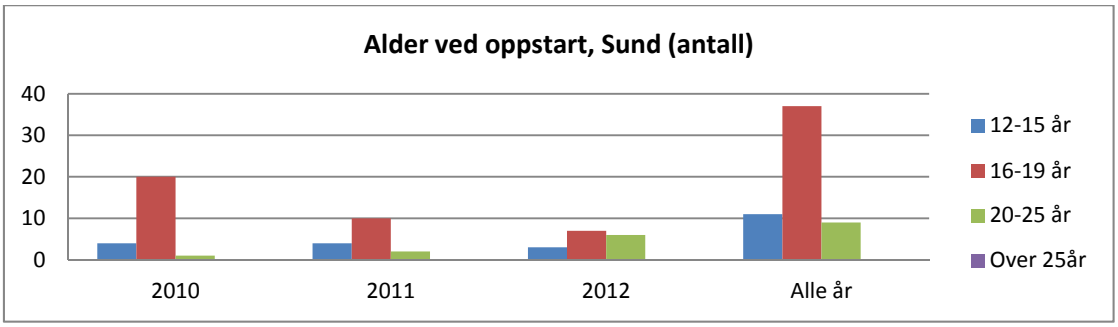
Stillingen som leder for ungdomskontoret har vært finansiert av kommunen, mens NAV-veileder i ungdomskontoret har vært finansiert gjennom prosjektmidler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Boligkoordinator som har kommet inn i ungdomskontoret fra oktober 2012 har også vært finansiert av

AVdir gjennom fylkesmannen. Deltakelsen fra rådgiver fra videregående skole har blitt finansiert gjennom midler søkt fra fylket. De øvrige stillingene i ungdomskontoret har vært kommunalt finansiert.

Sund kommune er også med i Ny GIV fra 1. februar 2012, altså i startgropen for dette arbeidet på besøkstidspunkt. En del av dette arbeidet dreier seg om å tilby Ny GIV metodikk til de svakeste 10% basert på karaktersnitt.

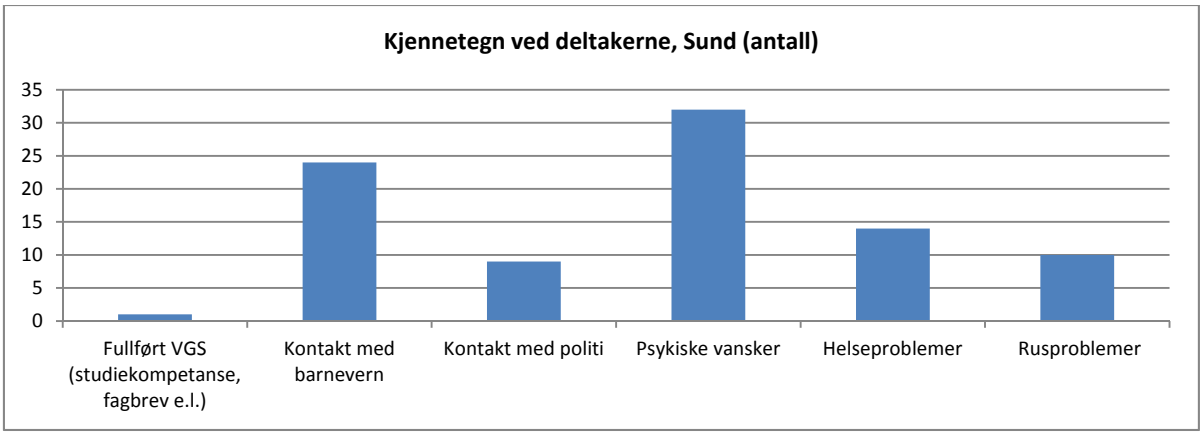
Type brukergruppe og problematikk

Prosjektet i Sund hadde fra 2010-2012 57 deltakere (25 startet i 2010, 16 i 2011 og 16 i 2012). 35 var menn og 22 var kvinner. 7 hadde innvandrerbakgrunn. Figuren under viser at andelen nye ungdommer i aldersgruppen 16-19 år har sunket år for år, mens andelen nye ungdommer i aldersgruppen 20-25 år har økt:



Primærmålgruppa er ungdom i alderen 15-24 år som står i fare for å utvikle rusmiddel eller atferds-problemer, med særlig fokus på unge i overgangen fra ungdomsskole til videregående opplæring, og ut i arbeid. Innsatsen konsentreres om ungdom som står i fare for å falle ut av, eller har falt ut av videregående opplæring. Målgruppen skal også favne ungdommer i denne aldersgruppen som ikke lenger har opplæringsrettigheter og har falt ut av arbeidslivet, eller står i fare for å gjøre det. Ungdomskontoret er åpent for alle og har som formål å forebygge at unge kommer i risiko og faller utenfor.

Omtrent halvparten av ungdommene har slik prosjektmedarbeiderne erfarer det psykiske vansker av ulik art. Mange har også hatt kontakt med barnevernet slik følgende oversikt gir et bilde av:

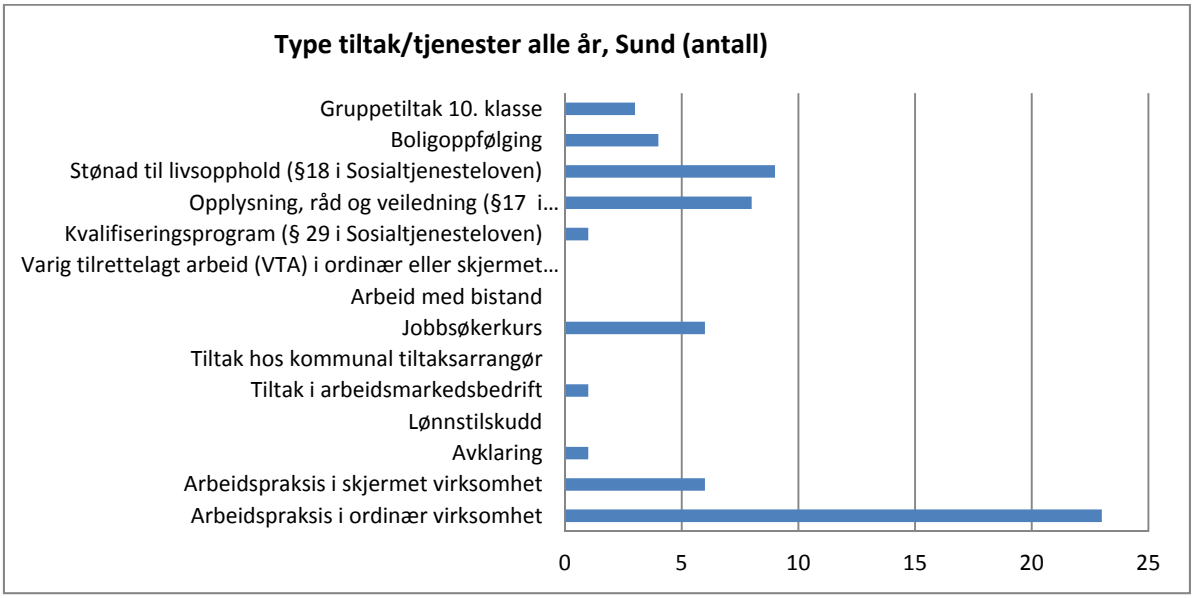


Metoder og tiltak brukt i arbeidet med ungdommen

Gjennom ungdomskontoret gis tett individuell oppfølging. Kontoret tilbyr i praksis også losfunksjon og opplever selv at de jobber utadrettet og oppsøkende i forhold til ungdommen. Ungdomskontoret er i seg selv et nytt tiltak som gjør bruk av og letter tilgangen til allerede eksisterende tiltak. Prosjektet har

også utviklet egne tiltak i form av alternativt skoletilbud for en liten gruppe 10.klassinger en dag i uka, leksegruppe i samarbeid med ungdomsskolen, og egen jentegruppe på en videregående skole og en for jenter i 9. og 10. klasse.

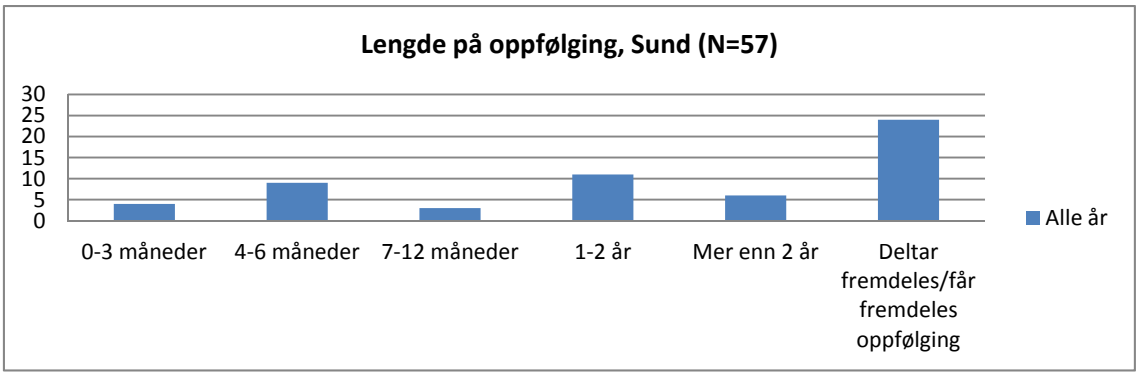
Arbeidspraksis i ordinær virksomhet er tiltaket som klart dominerer i Sund. Jobbsøkerkurs og Arbeidspraksis i skjermet virksomhet er benyttet i forhold til noen ungdommer:



Ved oppstarten av prosjektet var det svært liten tiltaksbruk i kommunen/NAV-kontoret, og prosjektet fikk av den grunn god tilgang på praksisplasser. Ved inngangen til 2012 ble det ifølge informantene lagt begrensninger på dette fra NAV-fylke og eksisterende fordelingsnøkler. Man erfarte våren 2012 at de hadde for få praksisplasser, og informantene sier de kunne brukt flere praksisplasser i ordinært arbeidsliv. De sier de har god kontakt med arbeidsgivere og følger disse tett opp gjennom telefon, ved å komme på besøk.

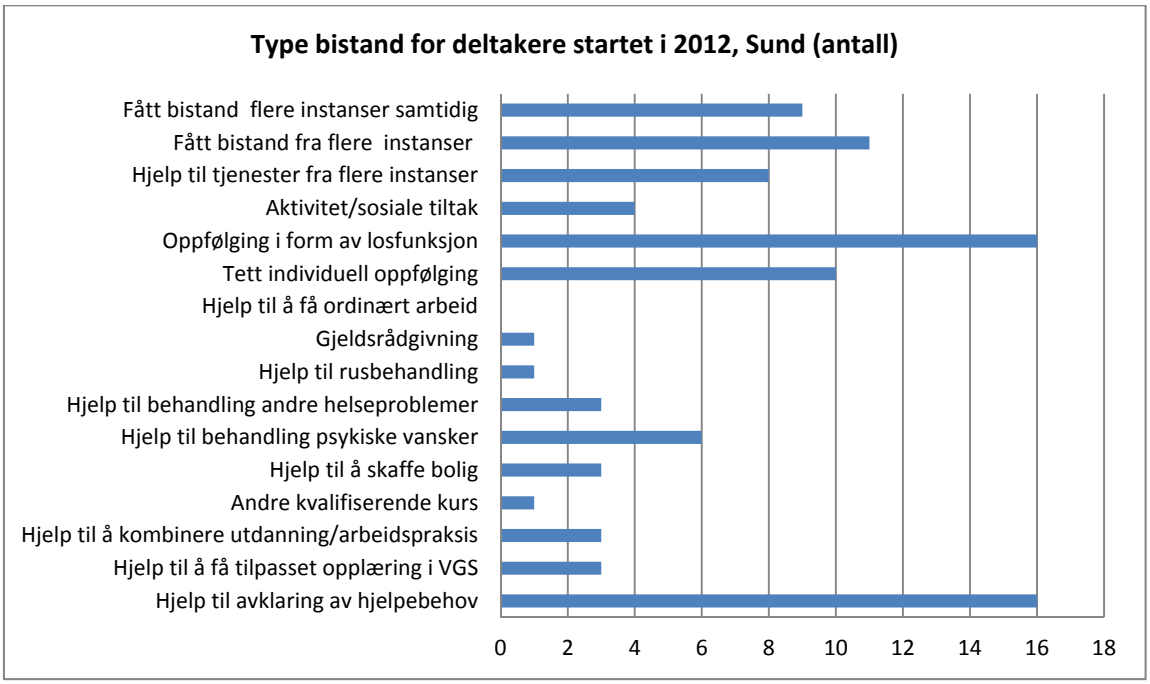
Prosjektet oppgir i rapportering til AFI at de i 2012 har blitt bedre til å bruke sosialstønad som et middel for å oppnå aktivitet ved blant annet å gi supplerende sosialstønad til ungdommer i skole og lære slik at de ikke skal ta opp lån. De har også benyttet kvalifiseringsprogram for noen få ungdommer. Lønnstilskudd har også blitt noen få steder der læretida måtte utvides og det var behov for ekstra lønnsmidler.

Lengden på oppfølging av deltakerne i prosjektet er noe varierende slik figuren under viser:

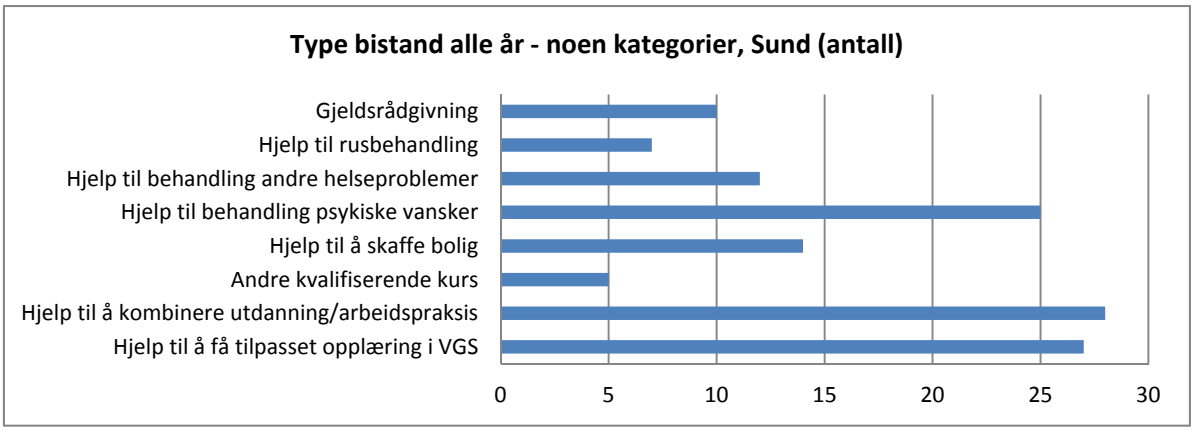


16 personer fikk oppfølging i under ett år, mens 17 personer har hatt oppfølging i over ett år og 24 av deltakerne hadde fremdeles oppfølging ved inngangen til 2013.

Samtlige ungdommer som startet i prosjektet i 2012 fikk oppfølging i form av losfunksjon og hjelp til å avklare hjelpebehov:



Om vi ser på de kategoriene det foreligger gode tall på fra alle prosjektets år, finner vi at det i dette prosjektet har vært vanlig å kombinere utdanning og arbeidspraksis, og å få hjelp til tilpasset opplæring i videregående skole. I underkant av halvparten av de ungdommene som har fått bistand, har fått hjelp til behandling av psykiske vansker (25). En av fire har fått hjelp til å skaffe bolig, og litt færre har fått hjelp til behandling av andre helseproblemer eller til gjeldsrådgivning. Noen ungdommer har fått hjelp til rusbehandling.



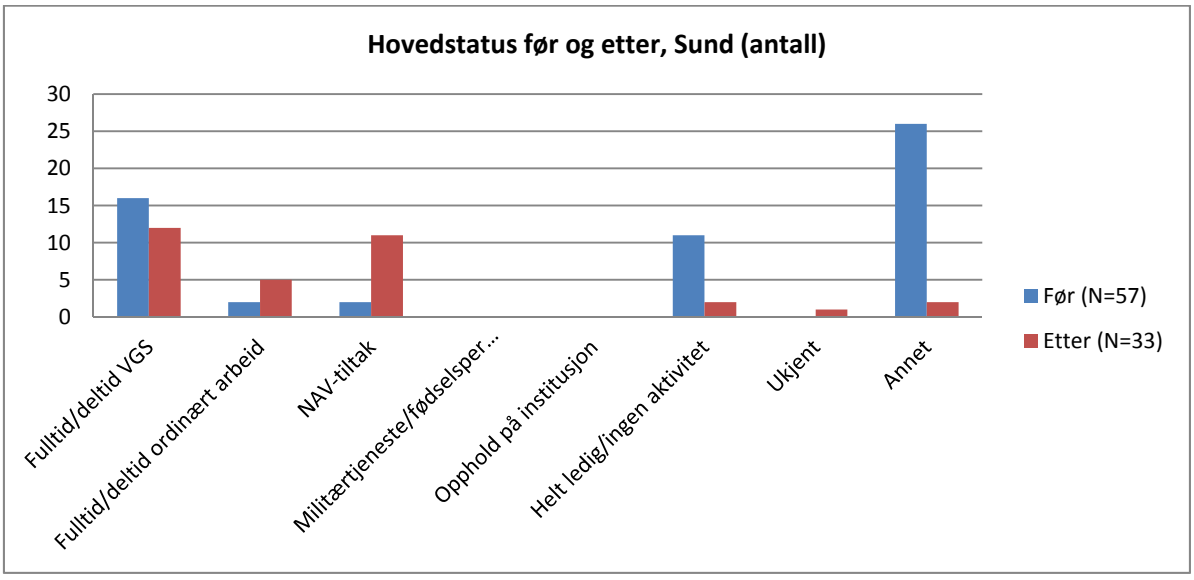
Resultater –hva har skjedd?

Prosjektets aktører erfarer at det er mindre frafall fra videregående nå enn tidligere, men vi har ikke klart å dokumentere dette gjennom statistikk. Det er en del unge som sliter med psykiske vansker, dette gjelder særlig jenter. Informantene forteller at man i liten grad har hatt problemer knyttet til rusmiddelbruk og bråk. Gjennom ungdomskontoret opplever instansene å ha blitt kjent med hverandre, har kunnskap om hverandre, vet hvordan de andre arbeidet med sakene, og samarbeider

bedre. Ifølge medarbeiderne har dette kjennskapet ført til at man nå – mer enn føre – omtaler hverandre i positive ordelag, og man vet navnet på personene i de ulike instansene, og kan fortelle ungdom nøyaktig hvem de bør snakke med i ulike typer saker. Prosjektmedarbeiderne opplever at NAV i større grad enn tidligere også engasjerer seg i ungdom under 18, og at barnevernet engasjerer seg i ungdom over 18 mer enn før.

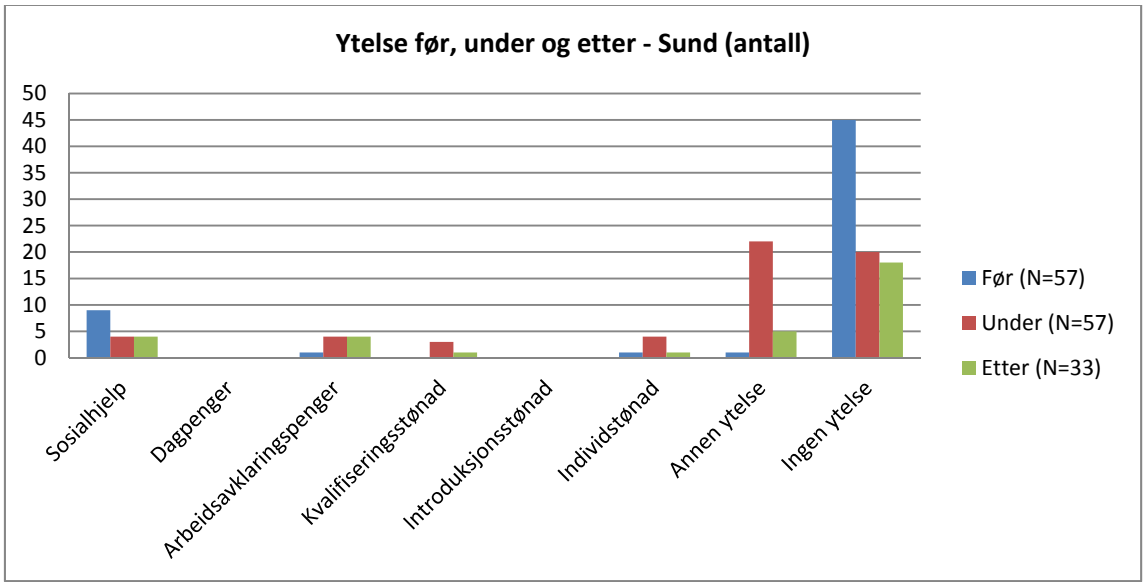
24 av ungdommene som har fått bistand, fikk det fremdeles ved inngangen til 2013. Av de som ikke lenger fikk bistand, var 17 jobb eller i skole eller annen aktivitet, 14 var henvist til oppfølging fra annen instans, og 2 hadde avsluttet bistanden fra prosjektet selv.

Over halvparten av ungdommene som så langt har deltatt var elever i ungdomsskolen eller videregående skole før de fikk bistand gjennom prosjektet (ligger dels inne i kategorien annet):



Vi ser også at en del ungdommer var helt ledige, og noen hadde nylig hadde avbrutt eller redusert skolegangen før de kom inn i prosjektet. 12 av de 33 ungdommene som ikke lenger fikk bistand, var elever på videregående skole etter prosjektdeltakelse. 5 ungdommer var i arbeid, og 11 ungdommer på NAV-tiltak slik figuren ovenfor gir et bilde av.

Figuren under viser ytelser ungdommene mottok før, under og etter prosjektdeltakelse:



Vi ser at ingen ytelse dominerer klart før deltakelse, annen ytelse (en del av disse er antakelig individstønad) i kombinasjon med ingen ytelse dominerer under deltakelse. Ingen ytelse dominerer også blant de som har avsluttet prosjektet, men her er ungdommene noe mer fordelt på ulike typer ytelser.

Lærdommer og utviklingstrekk

Den viktigste endringen slik det oppleves fra prosjektet er at den økonomiske bistanden fra Arbeids- og velferdsdirektoratet ble avsluttet ved utgangen av 2012 og at prosjektperioden dermed egentlig er over. Etter at prosjektet var avsluttet fikk man ny NAV-leder og ny rådmann samtidig som NAV-veileder som hadde vært involvert i prosjektet gikk ut i permisjon. Prosjektet hadde ifølge dem selv blitt lovet at NAV-veileders stilling i prosjektet skulle bli permanent, men i stedet ble den vakant. Dermed mistet Ungdomskontoret tilgangen til NAVs virkemidler, og måtte starte på nytt med å ringe til NAV når stønader skulle undersøkes.

Samtidig er det kommet en ny boligkoordinator finansiert gjennom nye prosjektmidler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet gitt gjennom fylkesmannen. Denne boligkoordinatoren er blitt knyttet til prosjektet, og ved å gi vedkommende en 20% stilling på NAV-kontoret har ungdomskontoret igjen fått tilgang til NAVs virkemidler.

I mellomperioden ble noen ungdommer sendt fra ungdomskontoret til NAV-kontoret hvor de ble liggende på vent. Noen fikk arbeidspraksiser som ikke ble fulgt opp. For å komme seg ut av denne vanskelige situasjonen er det blitt søkt om noen supplerende midler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet slik at en person fra NAV-kontoret kan være tilstede i ungdomskontoret som før, og at boligkoordinatoren kan få brukt tiden slik den var tenkt.

Etter at boligkoordinatoren har kommet til har ungdomskontoret fått en noe tyngre målgruppe med blant annet tung psykiatri og rusvansker, og der mange av disse bor for seg selv. Det er også opprettet en egen jentegruppe (åpen for alle) for jenter i 9. og 10. klasse.

Forhold av spesiell interesse for evalueringen

Prosjektet i Sund hadde lenge en helt annen utforming enn de øvrige utviklingsprosjektene gjennom etableringen av et ungdomskontor i samarbeid med andre involverte instanser, og med åpningstid ut over vanlig arbeidstid. I 2013 er det kommet lignende tiltak i flere andre prosjekter (Drammen og Trondheim). Ungdomskontoret framstår som en trygg og god arena å møte både utsatt ungdom og deres familier på, men uten å ha NAV-kontoret med som aktiv aktør og samarbeidspart har man erfart

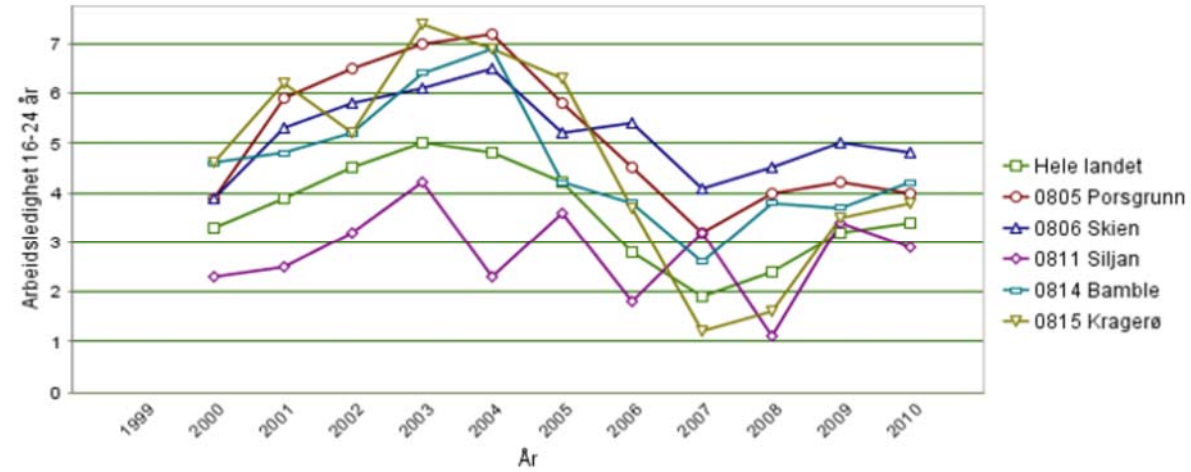
å miste mye av fordelen og mulighetene. Det interessante ved denne modellen ligger både i at de involverte instansene samarbeider i ett og det samme tiltaket og slik både blir kjent med hverandre og yter bistand til ungdommer fra ett og det samme lokalet som ligger utenfor NAV-kontoret.

Telemark – "Talenter for framtida"

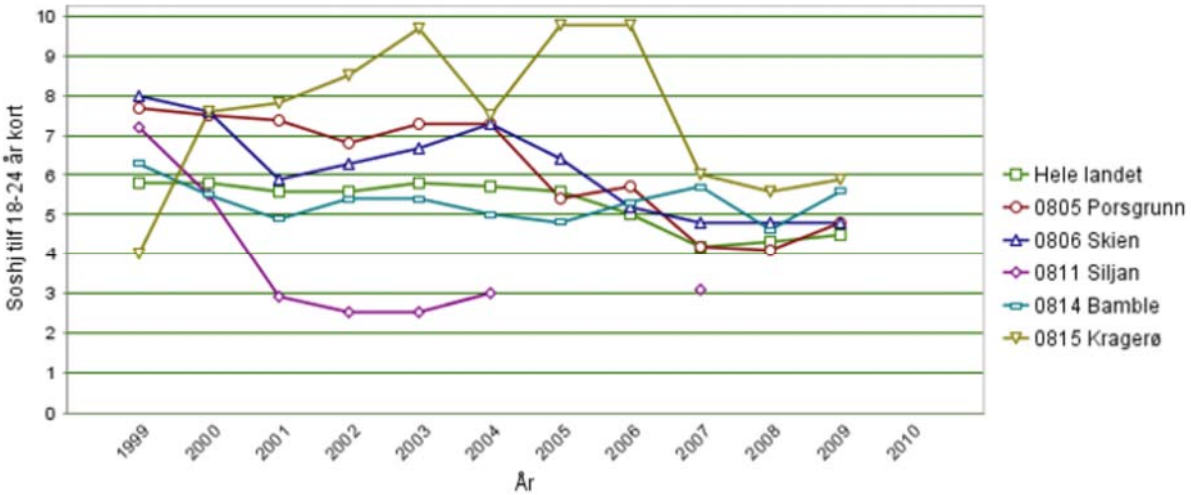
Prosjektet i Telemark foregår i Grenlandsområdet, et distrikt som utgjør den sørøstlige delen av Telemark fylke. Området består av de fire kommunene Bamble, Porsgrunn, Siljan og Skien. I tillegg er også Kragerø og Drangedal inkludert i satsingen. Ifølge Folkehelseinstituttets kommunehelsestatistikk bodde det i 2011 totalt 118 388 innbyggere i disse kommunene, de aller fleste i kommunene Skien og Porsgrunn (73 %). Omtrent 13 % av innbyggerne var i alderen 15-24 år. Andelen innvandrere varierer fra 12,5 % i Skien (som er størst) til 9,5 % i Porsgrunn og mellom 5,7 % og 8 % i de øvrige kommunene som inngår i satsingen.

Situasjonen ved oppstart av prosjektet

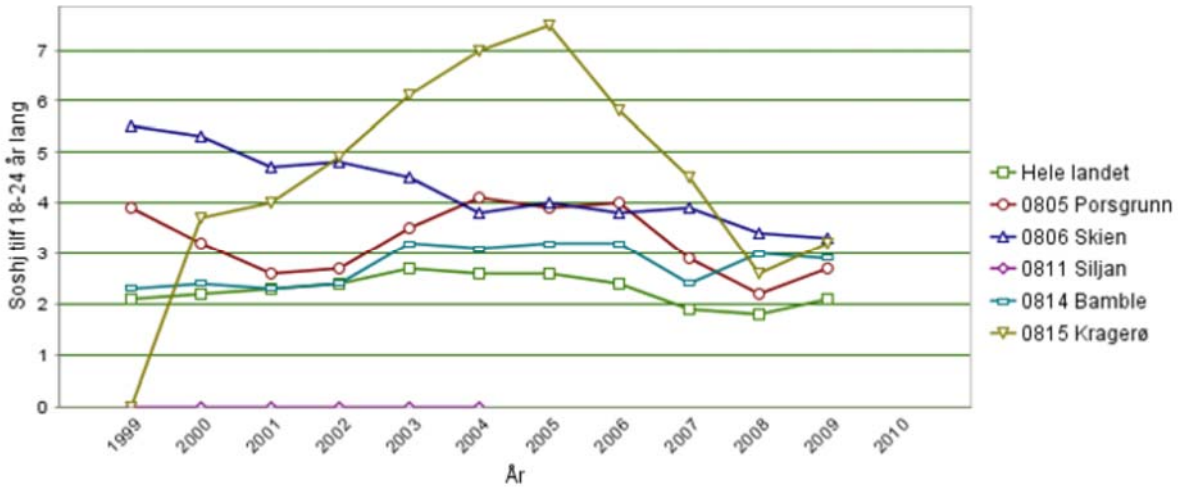
Ungdomsledigheten i Grenland har ligget klart over landsgjennomsnittet i mange år slik kommune-barometeret gir et bilde av. Vi legger særlig merke til at kommunene Skien og Porsgrunn ligger klart over gjennomsnittet (Vi har ikke lykkes med å få informasjon om Drangedal som dermed ikke inngår i figurene under):



Med unntak av for Kragerø, har ikke Grenlandskommunene vært svært ulike landsgjennomsnittet når det gjelder antall ungdom som fikk korttids sosialhjelp de senere år:

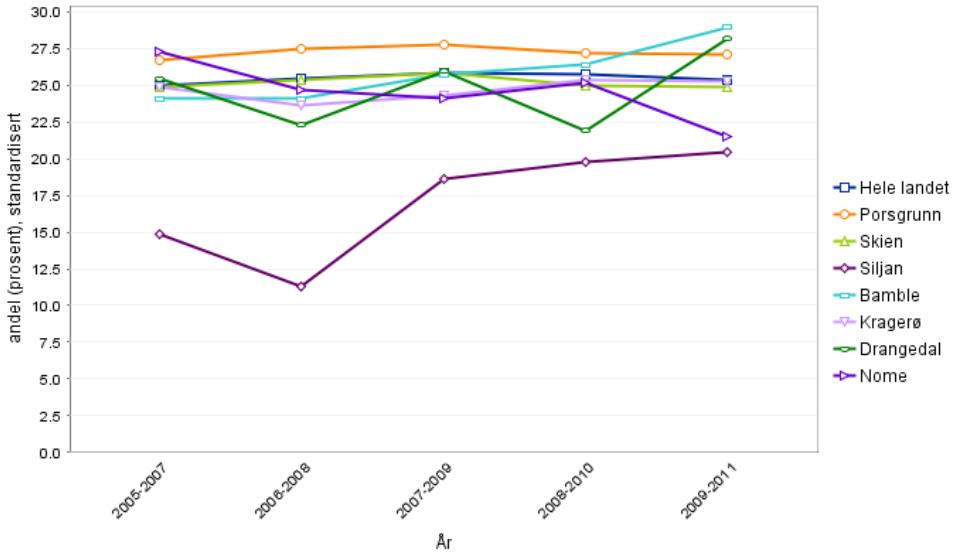


Når de gjelder langtids sosialhjelpsmottak for unge har Grenlandskommunene ligget klart over lands-gjennomsnittet over mange år.



Ifølge våre informanter har Telemark/Grenland har hatt store utfordringer knyttet til ungdom over flere år, og da spesielt til aldersgruppen 16-25 år. I tillegg til høy arbeidsledighet og høy andel sosialhjelpsmottakere, har man i området også hatt høy andel ungdom som var uføre, man har erfart at ungdomsgruppa har vært preget av problematikk knyttet til rus og psykiatri. Informantene gir inntrykk at det fram til 2012 ikke har vært noen spesiell organisering av arbeidet med ungdom i NAV-kontorene. Man har jobbet med ungdom på samme måte som med andre brukere, det vil si hovedsakelig basert på ytelse. Flere av NAV-kontorene har vært preget av at det har tatt tid å få til etableringen av nye NAV.

Frafallsprosenten fra videregående skole varierer litt fra kommune til kommune, og ligger for Porsgrunn over landsgjennomsnittet mens det Skien ligger omtrent på landsgjennomsnittet. De andre kommunene som inngår varierer noe. Siljan ligger langt under landsgjennomsnittet slik det basert på disse dataene ser ut (kan det skyldes datasvakhet?):



Prosjektorganisering

Prosjektet i Telemark har fått navnet ”Talenter for framtida”. Satsingen er forankret på fylkesnivå og er delt inn i to hovedsatsinger:

- et kortsiktig løp med fokus på ungdom 16-25 i regi av NAV-fylke, og

- et langsiktig løp med et forebyggende perspektiv med fokus på barn og oppvekst fra fødsel til 25 års alder. Denne delen ledes av Fylkesmannen.

Det kortsiktige løpet startet i 2009 og ble avsluttet sommeren 2012. Det langsiktige løpet ble startet i 2010 og pågår i 2013 fremdeles. Til å begynne med var det en felles styringsgruppe for disse to satsingene. I denne styringsgruppen satt representanter for NAV, NHO, Fylkeskommunen, LO, KS og Fylkesmannen.

For å sikre en bedre forankring i Grenlandskommunene ble det etablert en egen styringsgruppe for den langsiktige satsingen våren 2011. Deltagere her er en representant fra kommunalsjefsnivået fra hver kommune, fylkesopplæringssjefen, fylkesdirektør for NAV, i tillegg til underdirektørene fra henholdsvis sosial- og helseavdelingen og barnehage- og utdanningsavdelingen ved Fylkesmannen. Styringsgruppen ledes av ass. fylkesmann. Det har vært jevnlige møter i styringsgruppen, og det har også vært avholdt 2 heldagssamlinger. I tillegg er det nedsatt et mindre arbeidsutvalg for prosjektet. Det er også en intern referansegruppe bestående av ulike avdelinger hos fylkesmannen. Referansegruppen hadde månedlige måter høst 2011, noe sjeldnere første halvdel i 2012.

Styringsgruppen for det kortsiktige løpet har vært samlet ca. hver 4. mnd. Medlemmene i styringsgruppen har vært stort sett stabil, med mindre endringer. Styringsgruppen består av NAV-direktør, regiondirektør for NHO, leder for LO, Fylkesrådmann og rådmannsrepresentant for kommunesamarbeidet i Grenland. Prosjektets kortsiktige løp har også hatt en arbeidsgruppe helt siden oppstart i 2009, men med mye utskiftinger av medlemmer. Medlemmene har kommet fra prosjektet, fra de ulike NAV lokal, fra Oppfølgingstjenesten i fylkeskommunen, fra Ny GIV, fra yrkesopplæringskontoret, fra Fylkesmannen og fra NHO. Etter prosjektavslutning i 2012 er både styringsgruppa og arbeidsgruppa for det kortsiktige løpet lagt ned. I perioden man har fått midler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet har medlemmene kommet fra Ny GIV, OT, NAV lokal, yrkesopplæringskontoret, prosjektet.

Den overordnete styringsgruppa som omfattet begge delprosjektene i Telemark ble lagt ned sommeren 2012. Koblingen mellom kortsiktig og langsiktig løp skjer nå ved at fylkesdirektøren i NAV deltar i styringsgruppa for det langsiktige løpet.

Det kortsiktige løpet har hatt som formål å utvikle tiltak for å hjelpe ungdom utenfor skole og arbeid tilbake til skole eller ut i jobb. Formålet har også vært å utvikle systemer for å hindre frafall i skolen, samt å omorganisere NAV lokal for å bli bedre i stand til å mestre ungdomsutfordringen.

Hovedmål i det langsiktige løpet har vært at kommunene i Grenland gjennom felles satsing på forebyggende arbeid, tidlig intervensjon og økt samarbeid, skal bidra til at flere blir kvalifisert for arbeidslivet. Prosjektet har en overordnet styringsgruppe der fylkessjef i NAV, opplæringssjef i fylkeskommunen, fylkesmannen, samt kommunalsjefene i de ulike kommunene sitter.
Det er i 2012 vedtatt 5 satsingsområder: Foreldresamarbeid, Gode overganger, Tidlig innsats, Tverrfaglig samarbeid, og Færre på passive ytelser. 2 av disse er det blitt arbeidet med i løpet av 2012, henholdsvis foreldresamarbeid og overganger.

I samtlige kommuner som inngår i prosjektet er det nedsatt tverrfaglige arbeidsgrupper på hvert av disse to temaene. Kommunene Drangedal og Siljan har slått sammen sitt arbeid og har felles grupper. Totalt er det etablert 10 slike arbeidsgrupper. Arbeidsgruppene har hatt egne møter fortløpende, og det er gjennomført felles samlinger/seminarer. Prosjektleder erfarer at gruppene har skapt engasjement og interesse også fra politisk hold. Dette vurderer hun som viktig fordi politikerne kontrollerer midlene og hvor mye som går til satsing på barn og unge. Hun mener forankringen av satsingen i en styringsgruppe med representanter på kommunalsjefnivå (som er mer "hands on" enn rådmenn) har vært viktig. Prosjektleder arbeidet mye og lenge for å få etablert denne organiseringen, men mener nå å se nytten av det.

NAV-organisering internt

Hver av kommunene som inngår i satsingen i Telemark har egne NAV-kontor (totalt 6) som er ulikt organisert og med egne NAV-ledere. Ifølge våre informanter hadde NAV-kontorene fram til 2011/2012 hovedsakelig jobbet med ungdom på samme måte som andre målgrupper i NAV-kontorene, det vil si etter datofordeling. Det ble opprettet et eget Ungteam for Grenlandskommunene samlet lokalisert ved NAV Skien. Ungteamet representerte både en samarbeidsform internt i NAV, og et samarbeid med eksterne aktører. I Ungteamet satt veiledere fra NAV-kontorene i Grenlandsregionen. I tillegg deltok oppfølgingstjenesten, samt en Los i Skien (BLDs Losprosjekt som evalueres av NOVA), og prosjektleder for Ny GIV. Dette teamet ble nedlagt i 2012, men ungteam-modellen er i ettertid implementert i de enkelte NAV-kontorene i området. I NAV Skien som følger:

> I NAV Skien har man et team som arbeider med personer med kortvarige bistandsbehov (standard og situasjonsbestemt) og et team som jobber med langvarige bistandsbehov (spesielt og varig tilpassa). Ungdomssatsinga har i hovedsak ligget i teamet for kortvarige bistandsbehov, det var først fra våren 2013 at også NAV-veiledere fra teamet med langvarige bistandsbehov kom med i ungteamet ved NAV Skien. Våren 2013 var 5 veiledere som jobbet med AAP og to veiledere som jobbet med KVP knyttet til ungteamet.
>
> NAV Skien har på «arbeidssida» et eget team for kortvarige bistandsbehov, et for langvarige bistandsbehov, et markedsteam og et flyktningeteam. På «velferdssida» er det et velferdsteam og et serviceteam.
>
> Ungdommer som kommer til NAV-kontoret trykker på en knapp som heter «ung inn» (de skal før dette ha registrert seg på NAV-systemet). De henvises da inn i jobbhjørnet hvor det i første omgang gjøres en vurdering av bistandsbehov basert på et enkelt kartleggingsskjema som man ved NAV Skien har utviklet basert på en eksisterende mal. Dersom et mulig større bistandsbehov avdekkes får den unge utlevert et mer omfattende egenkartleggingsskjema og det gjøres en AEV av veileder på team for kortvarige bistandsbehov. Dersom den unge selv søker KVP eller AAP gjøres AEV av veileder på team for langvarige bistandsbehov.
>
> Unge som vurderes til å ha standard innsatsbehov sendes til noe som heter Karriere-programmet (cv, jobbsøking, intervju). Unge som har større bistandsbehov eller som søker sosiale ytelser blir bedt om å møte på et tiltak vi også har kalt «Ung inn». Det ligger i tredje etasje på NAV-kontoret. Her må de møte hver dag (får trekk i stønad dersom de uteblir), og de får oppfølging fra egne instruktører som også hjelper dem i kontakt med andre instanser det er behov for å samarbeide med.

Samarbeidsløsning eksternt

Mange instanser har ønsket å delta i arbeidet rundt utsatt ungdom i Telemark slik styrings- og arbeidsgruppene indikerer. Foruten den tverrfaglige sammensetningen av styrings- og referansegrupper, var et sentralt grep i det kortsiktige løpet etableringen av et eget henvisningsteam der mange av de involverte aktørene møttes regelmessig for samordning og samarbeid i forhold til konkrete saker. Henvisningsteamet ble samlet til møter hver 14 dag. I teamet satt barnevern, PPT, BUP, DPS, helsesøster, forebyggende rustjeneste, ruskonsulenter, NAV, Voks (tiltaksarrangør) og rådgiver fra skole. I teamet kunne saker spilles inn fra den enkelte deltaker. Informasjon om hvilke saker som skal tas opp ble sendt ut i forkant av møter slik at andre fikk sjansen til å sjekke opp i sine systemer. Våren 2012 var erfaringene at man veldig mye raskere enn før fikk til tiltak når de ulike aktørene var samlet. Henvisningsteamet var forankret på toppen i kommunene hos kommunal- og velferdssjef. Deretter var det forankret med alle virksomhetslederne.

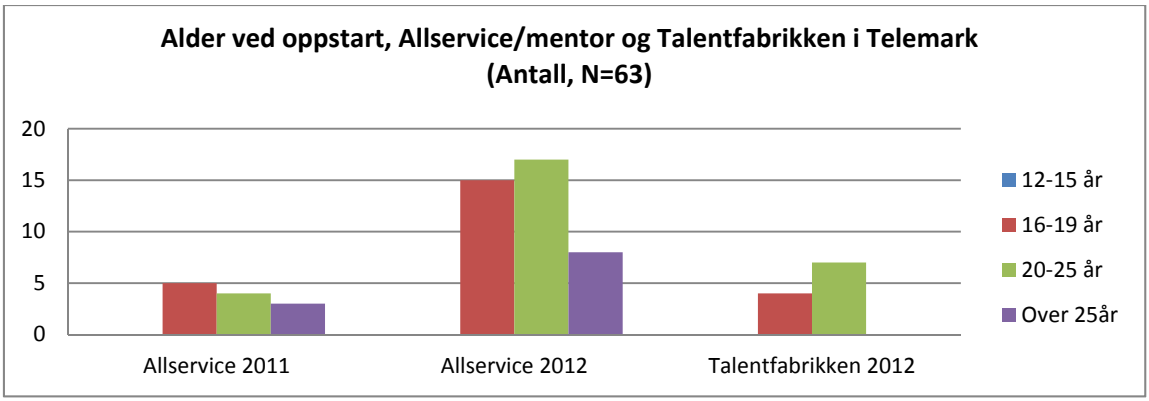
Det er etablert henvisningsteam både i Porsgrunn, Bamble og Kragerø. Utforminga varierer litt fra kommune til kommune. I Porsgrunn hadde man i 2012 behandlet 6 saker/personer i henvisnings-utvalget (5 gutter og en jente). Flere av sakene var behandlet på flere av møtene. Dette er saker man opplever det utfordrende å finne gode løsninger på. I de fleste sakene dreide det seg blant annet om psykiske vansker og rusrelaterte problemer. Henvisningsteamet i Bamble ble etablert høsten 2012 og hadde i starte møter annenhver uke. Deltakere var familieavdeling, tjenestekontoret barn og unge, los, ruskonsulent, OT, miljøterapeut på vid. skole, helsesøster, SLT-koordinator og NAV. Barnevern og DPS deltok ved behov. Flyktningetjenesten ble vurdert innlemmet. 9 saker var behandlet i Bamble i løpet av høsten 2012 (5 jenter, 4 gutter); to ble avsluttet raskt og syv ble fulgt opp videre inn i 2013. I Bamble var rusrelaterte problemer mindre dominerende, men i samtlige saker som ble tatt opp var psykiske vansker og helseproblemer kjennetegn ved deltakerne.

Finansiering og parallelle satsinger

Satsingen i Telemark har vært finansiert med midler fra flere eksterne instanser i tillegg til midler gjennom drift av eksisterende instanser i området. I tillegg til midler fra Arbeids- og velferds-direktoratet er det gjennom midler fra BLD etablert et LOS-prosjekt i Porsgrunn. Man har også fått FARVE-midler til satsingen i Telemark. Midlene er blitt brukt til ulike formål innenfor den større Talenter i framtiden satsingen blant annet til finansiering av prosjektleder som arbeider på fylkesnivå, og ikke til arbeidet direkte med ungdommer slik det gjøres i flere andre av prosjektene som inngår i satsingen. Ny GIV er under implementering i fylkeskommunen.

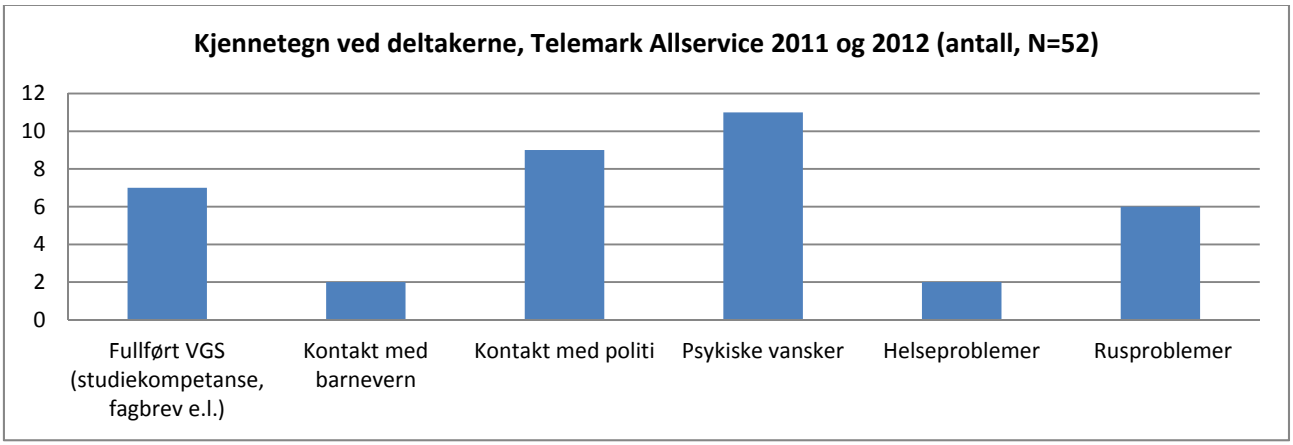
Brukergruppe og problematikk

Det finnes flere tiltak for utsatt ungdom under satsingen Talenter for framtida. Man har etter vår erfaring ingen samlet oversikt over antall deltakere i disse tiltakene. Vi har dermed fått tilgang til et begrenset statistisk materiale som kun består av antall deltakere fra noen disse tiltakene; Telemark Allservice (mentor) og Talentfabrikken, totalt 63 deltakere som fordeler seg slik aldersmessig:



Det totale antallet deltakere i tiltakene i Grenland er mye høyere, og de fleste av disse kan ikke knyttes direkte til midlene gitt gjennom Arbeids- og velferdsdirektoratet. Informantene gir inntrykk av at situasjonen i området var omtrent den samme våren 2013 som den var før oppstart av prosjektene.

I den kortsiktige delen av satsingen deler man målgruppen inn i tre ulike behovsnivå. *Behov 3* er de som trenger mye bistand og oppfølging. *Behov 2* er de som trenger tiltak og oppfølging for å komme videre. *Behov 1* er de som oppfattes som "nær" jobb/skole og som trenger motivasjon for å nå dit. Erfaringene lokalt peker i retning av at ungdomsgruppa er mer differensiert enn først antatt. Man har funnet ut at en større andel tilhører nivå 1 og har kortere vei tilbake til skole eller i arbeid, og at en større andel har tyngre problemer og hører til nivå 3.



Blant ungdommer som sliter i Telemark finner en del med psykiske eller psykososiale problemer eller rusproblemer, og noen informanter ser mer av dette nå enn tidligere. Man erfarer å ha en høy andel ungdom på spesialundervisning. Noen har lærevansker. En del av ungdommene sitter mye hjemme og snur døgnet, og bruker mye tid på internett. Noen har hatt en vanskelig oppvekst (fosterhjem, urolig hjemmesituasjon). Mange av ungdommene er aleine. Flere av informantene pekte på at den gruppa som stryker på eksamen er en viktig gruppe. Disse er ikke i Oppfølgingstjenestens målgruppe, men utgjør en gruppe av ungdom med problemer. Mange av disse "henger med" gjennom skoletida, men ramler ut etterpå og har da brukt opp skoleretten sin.

Metoder og tiltak brukt i arbeidet med ungdommen

Det har foreløpig vært lite fokus direkte på ungdomsgruppen i arbeidet som gjøres i det langsiktige løpet. Vi konsentrerer oss dermed om det kortsiktige løpet her. Siden forankringen av satsingen i Telemark er på fylkesnivå har også feltarbeidet i hovedsak vært lagt på dette nivået. AFI har så langt ikke vært direkte i kontakt med de ulike tiltakene, som det i Telemark er flere av.[19] Beskrivelsene som her gis er dermed ikke detaljerte, og bygger på informantenes orientering om tiltakene, samt dokumentasjon på internett og i prosjektbeskrivelser:

Ung framtid er et AMO-kurs for ungdom 16-25 som drives av Reaktorskolen. Her avklares ungdommene først over en fireukers periode, og halvparten som tas inn til avklaring går videre på et fireukers kurs der det jobbes med motivasjon, jobbsøking og andre tema. Deretter får ungdommene arbeidspraksis i 4 mnd med oppfølging fra Reaktorskolen. Det tas inn omtrent 30 personer på hver avklaring, og av disse går omtrent 15 videre i kurs og deretter ut i praksis.

Teorienheten er etablert i samarbeid med fylkeskommunen. Dette er et tilbud om å gå på skole en dag i uka i kombinasjon med annen aktivitet eller tiltak gjennom for eksempel NAV. Dette gir ungdom mulighet til å ta opp igjen fag de ikke har fullført eller har strøket i, samtidig som de er i annet tiltak. Tiltaket åpner altså for parallellitet. Deltakere søkes inn fra NAV.

Jobb nå er et tiltak til ungdom med store bistandsbehov. Tiltaket er laget etter modell av Ung framtid, og drives av tiltaksarrangøren GREP.

Praksisbedrift med mentor tilbyr strukturert oppfølging av folk som er i praksis. En ansatt i bedriften lønnes som mentor og får oppfølging av prosjektleder. Vedkommende lønnes delvis av bedriften og delvis av tiltaket. Vedkommende følger tett opp ungdommen som er i praksis. Prosjektleder samarbeider internt i NAV med markedsteamet.

[19] Flere av disse tiltakene og andre i tillegg er presentert på prosjektets egne nettsider: www.talenterforframtida.no.

Fra talent til fagarbeider er et tiltak i regi av fylkeskommunen: Her har man hatt et prosjekt der man har gitt alternativ til VG3 med krav om opplæring i bedrift og dermed et utvidet samarbeid mellom bedrift og skole. Ifølge våre informanter har man lykkes med mange her som har bestått eksamen og fått jobb. Bedriftene som deltar har fått midler for å gjøre dette.

VOKS er et samarbeidsprosjekt mellom Keops Kurs og arbeidssenter, NAV, Oppfølgingstjenesten, Porsgrunn vgs. og Chroftholmen vgs. VOKS skal jobbe for å styrke den indre motivasjon, slik at eleven som faller fra velger å søke tilbake til en ordinær skole. Deltakerne har en teoridag i uken. Deltakerne vil ha inntil fire dager i uken med praksis i ordinær bedrift. Det vil være avklaringssamtaler i forkant av hver utplassering for å tilpasse opplegget. Deltakerne vil få tett oppfølging av prosjektansvarlig ute i praksis.

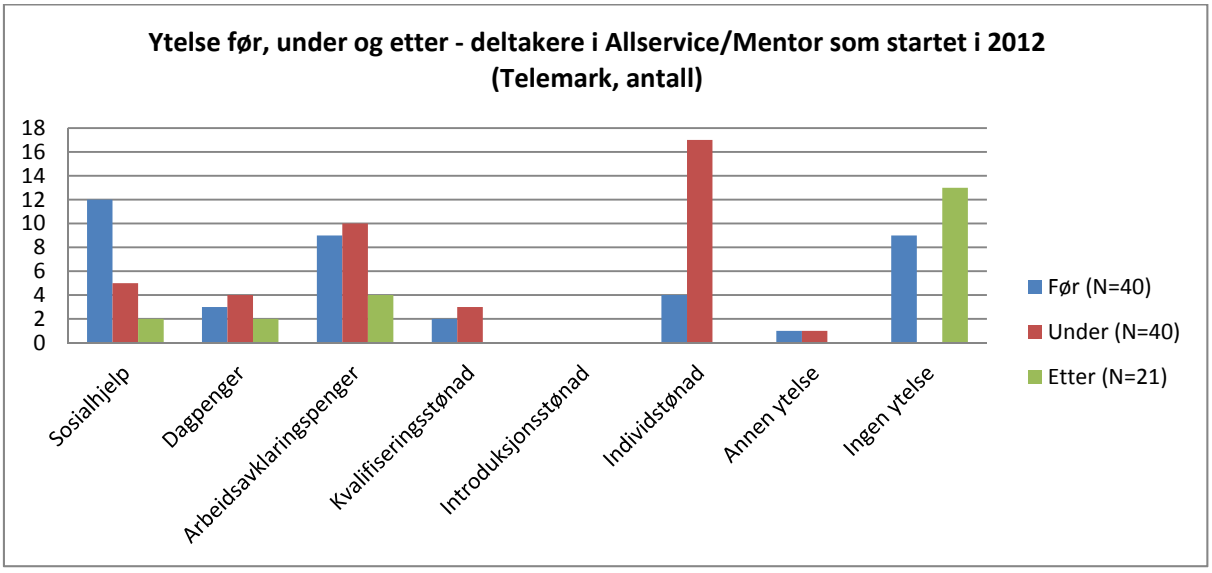
Allservice er et tiltak i regi av kommunen. Her kan ungdom få utføre ulikt arbeid som ellers ikke ville bli gjort av andre, eksempelvis gressklipping i barnehager. Ungdom kan også få arbeidsoppgaver innenfor Helse og Velferd, det vil si pleie, stell, omsorgsaktiviteter og renhold i andres hjem.

Talentfabrikken
Ble kjørt to kurs med fire ukers varighet i Bamble – AI-metoden. Motivasjonskurs, finne ressurser, tegning, bilder, digitale fortellinger. Etter kurset søkte de fleste seg inn på skole. Det skulle være oppfølging på dem etterpå. Mange ble motivert for fullføring av skolen. Nå skal de kjøre kurs selv i Bamble om dette. Ungdommene har vært veldig fornøyd. Litt mer kreativ tilnærming her enn Ung framtid. NAV-veilederne skal følge opp ungdommer etter motivasjonskurset.

LINK (Skien) og Keops (Porsgrunn)
Vanlige arbeidstreningsbedrifter. Kommunale foretak. De gamle arbeidstreningsgruppene som kommunene hadde. Finansiert via APS og AB. Dette er ikke knyttet spesielt til prosjektet, men er del av den vanlige porteføljen.

Resultater – hva har skjedd?

Tallmaterialet vi har fått tilgang gir ikke et fullgodt bilde av utfall og resultater blant ungdom som har fått bistand i Telemark. For deltakere i tiltaket Allservice ser vi at deltakerne før oppstart enten fikk sosialhjelp, AAP eller ingen ytelse. Under prosjektdeltakelse får mange individustønad, men relativt mange også AAP.



Blant de 21 ungdommene som hadde avsluttet dette tiltaket hadde 13 ingen ytelse.

Leder ved et av de involverte NAV-kontorene formidlet i 2012 at man mente man nå hadde mange nok tiltak for målgruppa, man var spesielt fornøyd med teorienheten, og man hadde fått til en mye bedre oppfølging i ARENA. Samtidig ble det pekt på at verktøyene behovsvurdering, arbeidsevnevurdering og individuell plan ikke brukes godt nok enda.

Informantene peker på at det har skjedd mye i NAV-kontorene i området, men kontorene har tatt tak i ungdommen på ulike måter. Dette innebærer blant annet at det er opprettet rutiner på innkallinger og innhold i samtaler. Man erfarer at bevisstheten om ungdomsgruppa er økt. Man har fått mer kunnskap om videregående opplæring og hvilke rettigheter som gjelder.

Noen av informantene oppgir å ha endret litt innstilling underveis. Mens man før tenkte mer i retning av arbeid også for ungdom, tenker man nå mer i retning av skole – det å få ungdommene tilbake dit. Flere av tiltakene man har utviklet nå knyttes også til skolen.

Informantene våre gir inntrykk av at situasjonen blant ungdommer i området hovedsakelig er omtrent den samme tre år etter prosjektstart som den var før. De vi har vært i kontakt med formidler at omtrent like mange ramler ut fra skolen nå som før, men at i det store bildet har passiviteten til de yngste blitt noe redusert. Nivået på uføretrygd og arbeidsledighet er noe dempet. Man har fått flere tiltak for den gruppen av unge som trenger noe bistand (nivå 2). Man har fått ryddet i virkemiddelbruken og opplever at man avklarer brukerne bedre.

Utviklingstrekk og lærdommer

Det kortsiktige løpet er avsluttet, men noen av de som arbeida i prosjektet fikk forlenga sine stillinger (praksisbedrift med mentor og henvisningsteam). De skal i perioden framover jobbe opp denne strukturen på de andre kontorene i fylket.

Ungteama er som vi har sett lagt inn i linja/drift i de enkelte NAV-kontora i Telemark. Det har vært gitt oppdrag fra fylkesdirektøren om å etablere satsing mot ungdom i NAV-kontora. De store kontora har siden sist etablert egne team (Skien, Porsgrunn, Kragerø, Bamble, Notodden og Nome). I mindre kontorer er det nå egne kontaktpersoner for ungdomsarbeid.

Det er etablert et ungdomsnettverk (før jul 2012) der alle kommunene er representert. En person fra hvert NAV-kontor møter til et felles møte en gang i måneden. Tanken at disse personene da skal ta med seg ting tilbake til sine kontor.

I det langsiktige løpet er det siden forrige rapportering skjedd en klar utvikling gjennom etableringen av arbeidsgrupper i alle involverte kommuner.

Forhold av spesiell interesse for evalueringen

Prosjektet i Telemark skiller seg klart fra alle de andre ved at selve prosjektet var forankret i NAV på fylkesnivå, involverer arbeid med utsatt ungdom i Grenlandsregionen (6 kommuner), gjennom todelingen i et langsiktig (ledet av fylkeskommunen) og et kortsiktig prosjekt (ledet av NAV-fylke), og gjennom størrelsen på det hele. I satsingen i Telemark inngår det mange delprosjekter som hver for seg er på størrelse med de andre utviklingsprosjektene som inngår i evalueringen. Evaluator har følgelig et mer overordnet og mindre detaljert av aktivitetene og innholdet i de ulike tiltakene. Prosjektet gir imidlertid et innblikk i hvordan det kan arbeides med utsatt ungdom nettopp fra fylkesnivå, og også om utfordringer knyttet til samarbeid mellom involverte instanser generelt og ikke minst mellom organisasjonskulturer som NAV-systemets mer instruksjonsbaserte tilnærming og fylkesmannens mer dialogbaserte tilnærming.

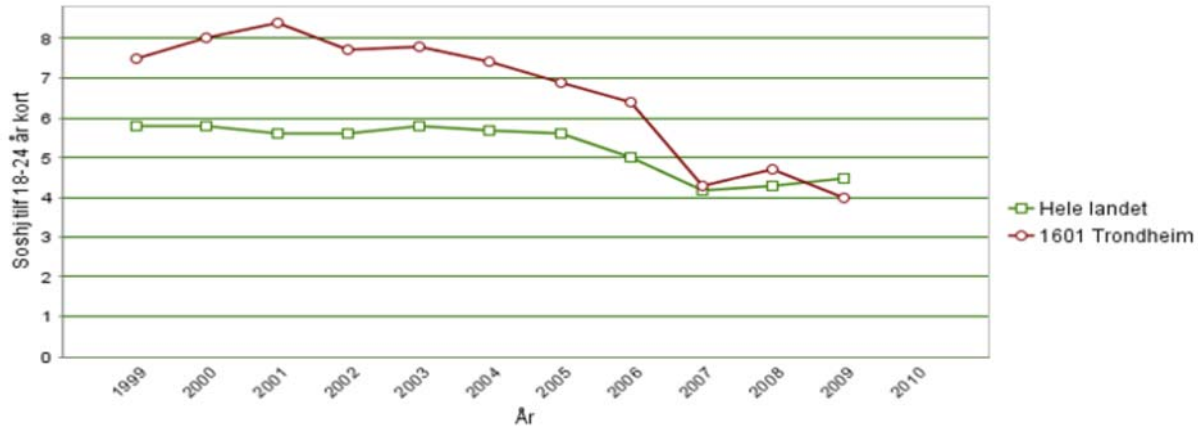
Trondheim – "Aktiv start" og «Jobbhuset»

Prosjektet i Trondheim foregår i byområde med 4 tilhørende NAV-kontor som alle er involvert i prosjektet som har fått navnet Aktiv Start og som ledes fra NAV Østbyen. Byen hadde 173 486 innbyggere i 2011. 14,4 % av innbyggerne var i aldersgruppen 15-24 år, og 10,7 % var innvandrere.

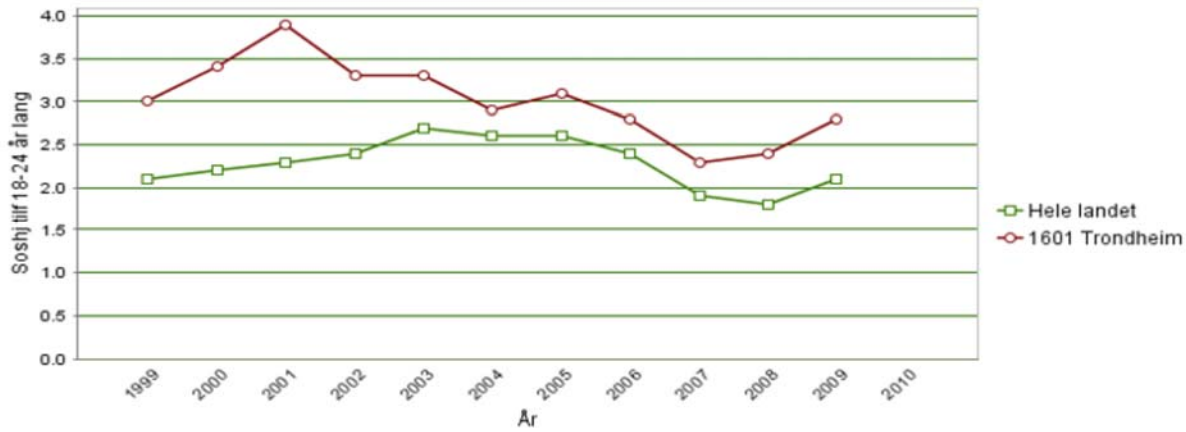
Situasjonen ved oppstart av prosjektet

Prosjektet i Trondheim ble startet i 2010. Ungdomsledigheten i Trondheim i mange år ligget over landsgjennomsnittet, men har nærmet seg gradvis og var i 2010 omtrent på samme nivå som landsgjennomsnittet slik kommunebarometeret viser:

Også når det gjelder sosialhjelp blant ungdom har Trondheim ligget over landsgjennomsnittet, men for korttids sosialhjelp lå byen i 2009 under landsgjennomsnittet.

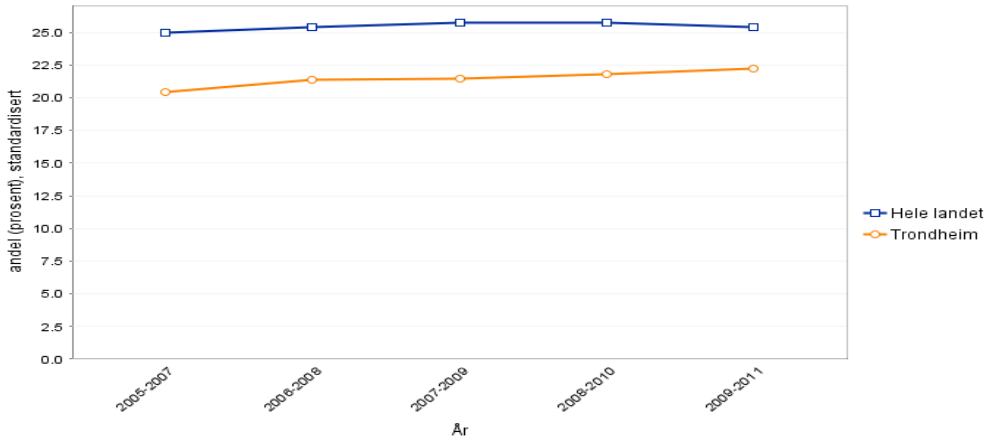


Andelen ungdom som er langtids sosialhjelpsmottakere har ligget over landsgjennomsnittet og gjorde det også klart i 2009 som er siste året det er registrert data om dette i kommunebarometeret:



Utfordringene blant ungdom før prosjektstart sammenfaller ifølge våre informanter i stor grad med nåværende utfordringer som kort kan beskrives som ungdom i drift av ulike årsaker knyttet til rusmiddelbruk, sosiale eller psykiske vansker. Ut over en del enkeltstående prosjekter særlig retta mot de med rusproblemer, innvandrere og sosialklienter (tiltakssatsingen og KVP) og de vanlige tiltakene, var det før prosjektet få virkemidler og arbeidsmetoder tilpasset til unge.

Frafall fra videregående skole lå klart under landsgjennomsnittet i Trondheim ifølge Kommunehelsa statistikkbank:



Det var mange instanser som jobbet med ungdom i alderen 16 – 30 i perioden rundt oppstart av prosjektet. Et eksempel er enheten Arbeid og kompetanse som fulgte opp personer som mottar økonomisk sosialhjelp og sørget for at de fikk nødvendig veiledning, arbeidspraksis og kompetanse-økning. Målet var at de som var i stand til det skulle kunne komme inn i arbeidslivet, eller få avklart sine rettigheter i forhold til trygdeytelser. Enheten hadde nært samarbeid med NAV og hadde følgende tilbud: Ny Sjanse Ungdom, Ny Sjanse Kvinner, Mentornettverk / MiA, Gjenbrukssentral, og Montering/service.

Bakgrunnen for prosjektet var at NAV og kommunen arbeidet med målgruppen, men veilederne kom ingen vei med dem. De fikk ikke avklart ungdommene på grunn av lite stabilitet og svak motivasjon. Mange var falt ut av skole, mange var gjengangere i NAV-systemet. Rådmannen tok initiativ til prosjektet, løftet problemet opp til fylkesmannen. Det beskrives som at det i Trondheim var ”et vakuum” etter at det kommunale tiltaket Arbeid & Kompetanse ble lagt ned. Man greide ikke å fange denne målgruppen gjennom kvalifiseringsprogrammet. Problemet beskrives som at de unge ikke klarte å nyttegjøre seg eksisterende tilbud/tiltak.

Prosjektorganisering

Prosjektet fikk navnet Aktiv start. Prosjektet ble avsluttet i 2012. Prosjektets målsetting har vært at gruppa av marginalisert ungdom skal få en annen start i retning av arbeid, aktivitet og skole, slik at de kan bli selvhjulpne. Prosjektet har hatt en styringsgruppe der lederne fra kommunens 4 NAV kontor har deltatt. De to prosjektansatte kom fra Arbeid & Kompetanse (kommunen) og Stavne gård (kommunal tiltaksarrangør, som også har statlige tiltak).

NAV-organisering internt

NAV i Trondheim følger en minimumsløsning der mye av de kommunale tjenestene fremdeles ligger hos kommunen (Helse og velferd). NAV-kontorene er ulikt organisert. NAV-kontorene har en felles leder. I NAV-Østbyen er følgende tjenester lagt inn: gjeldsrådgivning og kommunale arbeidsrettede tiltak. I NAV-Østbyen har man også etablert et eget ungdomsteam som tar seg av alle brukere under 30 år. Ungdomsteamet hadde i 2011 20 stillinger. Ytelsene sosialhjelp, arbeidsavklaringspenger og dagpenger var i 2011 tatt inn i ungdomsteamet. Vi har ikke fått informasjon om NAV-Østbyens organisering for 2012.

Tidligere arbeidet mange veiledere i NAV-kontorene med målgruppa og kunne dered samarbeide med tiltaket (Aktiv Start) som de formidlet aktuelle brukere til. Mottaket i NAV kunne også sette brukere i direkte kontakt med Aktiv Start.

I løpet av siste året er det blitt etablert et fast tiltak i NAV knyttet til NAV Midtbyen og NAV Østbyen. Disse to kontorene samarbeider med 4 tiltaksarrangører gjennom «jobbhuset» med 70-80 plasser forbeholdt våre deltakere, og med 7-8 ansatte. Nå skal unge 18-25 som får sosialhjelp sendes fra mottak til jobbhuset. Mottaket skal ikke vurdere dem. All saksbehandling for disse foregår på jobbhuset fra dag 1. Her arbeides det også med unge på KVP; veiledere som arbeider med KVP kommer i likhet med LOS-stillinger, tiltaksarrangører og OT til jobbhuset for å treffe ungdommene der. Det betyr at både handlingsplaner og AEV utarbeides på jobbhuset for disse unge.

Det er satt ned en styringsgruppe med deltakelse fra de to kontorene og fra rådmannens fagstab.

Samarbeidsløsning eksternt

Mange ulike instanser har vært involvert i satsingen i Trondheim. ”NAV Aktiv start” var et samarbeid mellom NAV og Trondheim kommune, HUSK Midt Norge, helsetjenestene i Trondheim kommune, Lademoen frivillighetssentral, barnevernet og Sør-Trøndelag fylkeskommune.

Det er i tillegg blitt samarbeidet med offentlige servicekontor i byen der enheter som Barn- og familie, Helse- og velferd, NAV og rådgiver i den videregående skolen holder til. Oppfølgingstjenesten har tidligere blitt beskrevet som veldig skoleorientert og traff derfor ifølge våre informanter ikke målgruppa for Aktiv start, nemlig de som har gitt opp skolen og var ”redde for” undervisning.

I 2013 kommer OT til jobbhuset for å treffe de unge. Gjennom jobbhuset samarbeider man også tett med flere tiltaksarrangører, men erfarer samtidig at det er lite samarbeid med BUP, barnevern og også i noen grad med politiet.

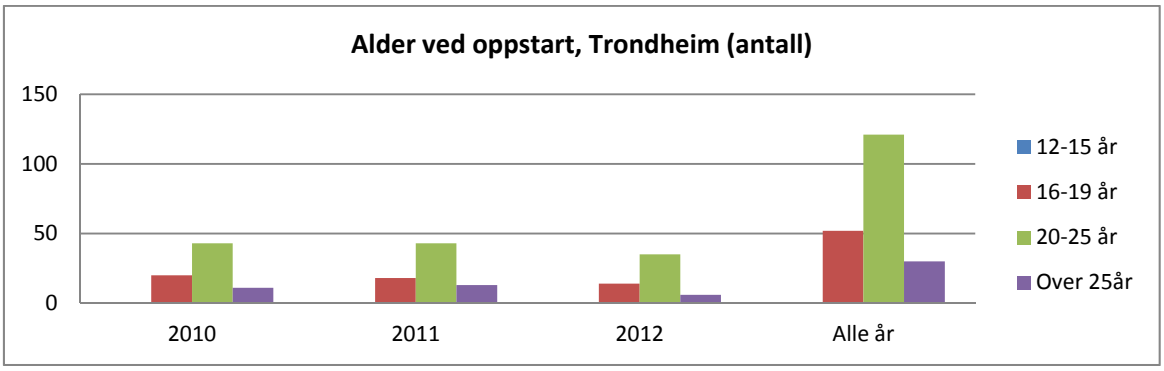
Det foreligger etter AFIs kjennskap ingen formelle samarbeidsavtaler. Prosjektet ble sett på som et NAV-prosjekt som gikk over til å bli et tiltak i NAV (intern jobbklubb). Det har vært arbeidet mye med å få prosjektet forankret i ledelsen i NAV og kommune.

Finansiering og parallelle satsinger

Utviklingen av Aktiv Start har skjedd med midler fra flere instanser, både Arbeids- og velferdsdirektoratet, Helsedirektoratet og kommunen. Parallelt med satsingen går Ny GIV og Ny sjanse prosjekt som også er innrettet mot ungdom.

Brukergruppe og problematikk

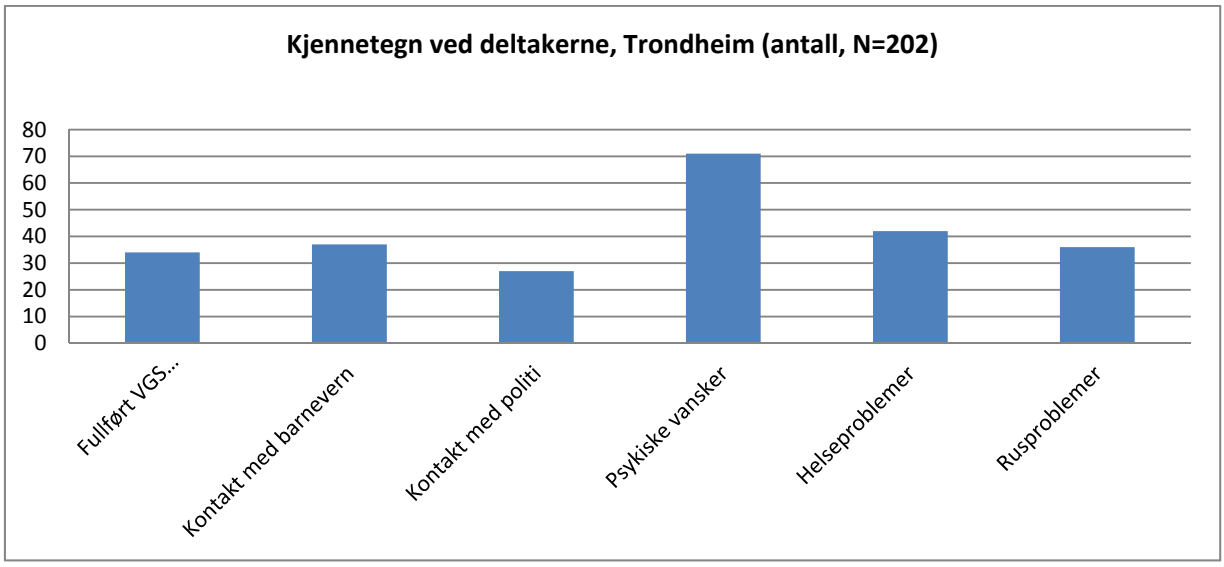
Prosjektet har hatt totalt 202 deltakere i 2010, 2011 og 2012. 103 var menn, mens 44 var kvinner. Totalt hadde 13 av deltakerne innvandrerbakgrunn. De fleste av deltakerne i Trondheim har vært 18-24 år når de begynte i prosjektet.



Dette gjelder 109 av deltakerne. 8 personer var 17 år da de ble med og 31 personer var 25 år eller mer. Et klart flertall av deltakerne var helt ledige før prosjektstart slik følgende figur gir et bilde av:

Mange hadde også nylig avbrutt eller redusert skolegang. Noen var på NAV-tiltak eller på institusjon, og noen få hadde nylig avbrutt eller redusert sitt arbeidsforhold.

Omtrent halvparten av deltakerne gikk på sosialhjelp før oppstart i prosjektet. Omtrent en av 4 fikk arbeidsavklaringspenger, og omtrent en av syv hadde ingen ytelse før oppstart. Følgende figur gir en oversikt over noen andre kjennetegn ved deltakerne:



Vi ser at psykiske vansker skiller seg ut og vurderes som aktuell problematikk for i overkant av en tredel av deltakerne. Ungdommenes utfordringer beskrives ellers som preget av rusproblematikk (alkohol, piller, narkotikabruk) og sosiale og psykiske vansker. Flere har diagnoser som ADHD, aspergers syndrom eller sosial angst. Noen har vært utsatt for mobbing, en del er under oppfølging fra barnevernet. Mange spiller mye på internett, og en del har lese- og skrivevansker eller konsentrasjons-vansker.

Metoder og tiltak brukt i arbeidet med ungdommen

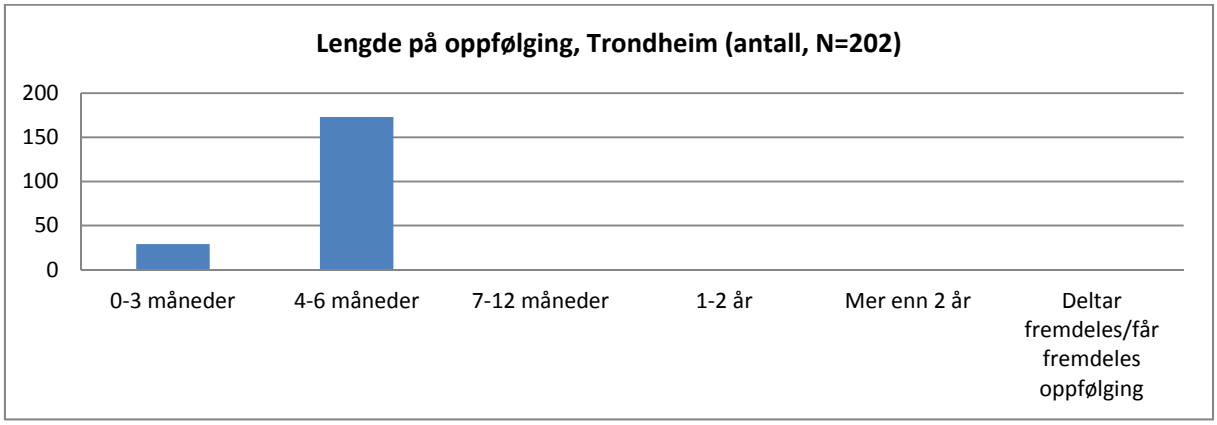
Aktiv start var et byomfattende tiltak med fortløpende inntak. Alle potensielle kandidater ble intervjuet og vurdert i forhold til alle tilbud. Flere fant seg praksisplass selv. Det ble lagt opp til individuelle løp og trekantsamtaler med veilederne i NAV ved avslutning. Man benyttet hele tiltaksspekteret i NAV, men hadde i tillegg utviklet en egen 5-ukers "jobbklubb" som utgjorde kjernen i Aktiv start slik vi forstår det.

Innsøking skjedde via NAV fra hver enkelt veileder. Noen brukere i Aktiv Start fikk kontakt via DPS, lege, OT, aksjonsteam, offentlig servicekontor. Disse instansene søkte inn til NAV. Deltakerne i prosjektet måtte ha en ytelse som lå under NAV (AAP, KVP, individstønad). De hadde ingen innsøkingsrett.
Ved at prosjektet ble eid og driftet av NAV, hadde man lett tilgang på alle NAVs virkemidler.

Prinsippet for "jobbklubben" var 1. å delta i refleksjonsgruppe med innslag av fortløpende individuelle samtaler og karriereveiledning, og 2. ut med oppfølging. Jobbklubben kan beskrives i 3 faser:

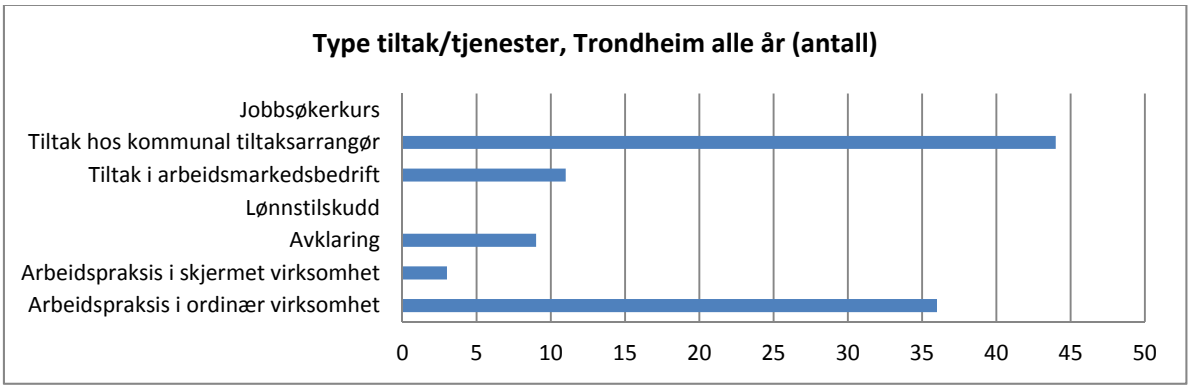
- *Fase 1 er et kurs som varer i 5 uker. Det legges opp til en åpen tilnærming og refleksjon gjennom gruppe. Kurset fungerer som en prekvalifisering før kommunale/statlige tiltak eller praksisplass. Metodene bygger på gruppemetodikk med brukerstyrte grupper, anerkjennende intervju, Løft, handlingsplaner, konkrete aktiviteter, individuell coaching og samtaler.*
- *I fase 2 fokuseres det på individuelle behov gjennom praksis internt eller eksternt.*
- *Fase 3 består av ekstern praksis med oppfølging/coaching, eller arbeidstrening/opplæring i ordinær bedrift. Det er også mulig med intern praksis i denne fasen. Ønskede resultater er lønnet arbeid, ny praksisplass, motivasjon og bevissthet om nødvendig og riktig utdanning.*

De fleste deltakerne var med i prosjektet i mellom 4 og 6 måneder. Noen var med kortere enn tre måneder.

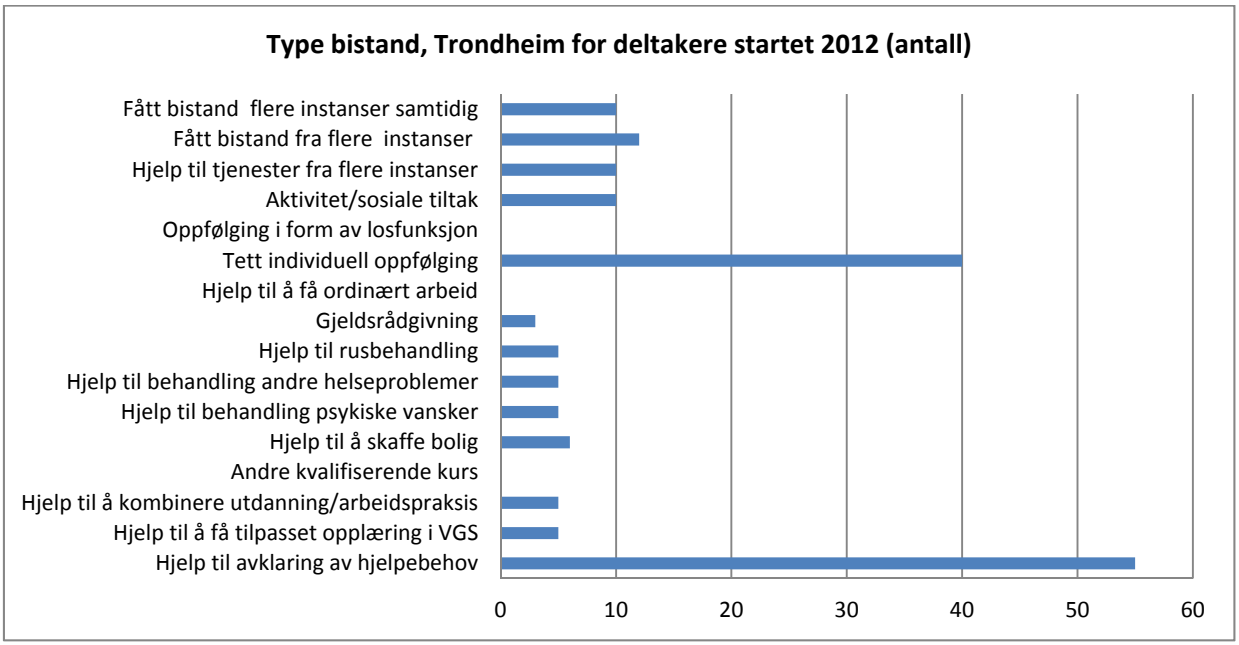


15 av deltakerne fikk utarbeidet IP som følge av sin prosjektdeltakelse, mens 101 av deltakerne fikk arbeidsevnevurdering i regi av NAV.

Tiltaksbruk og bistand gitt gjennom aktiv start illustreres i tabellene under:



For året 2012 (deltakere som startet i løpet av 2012) har vi i tillegg en noe mer utfyllende oversikt:

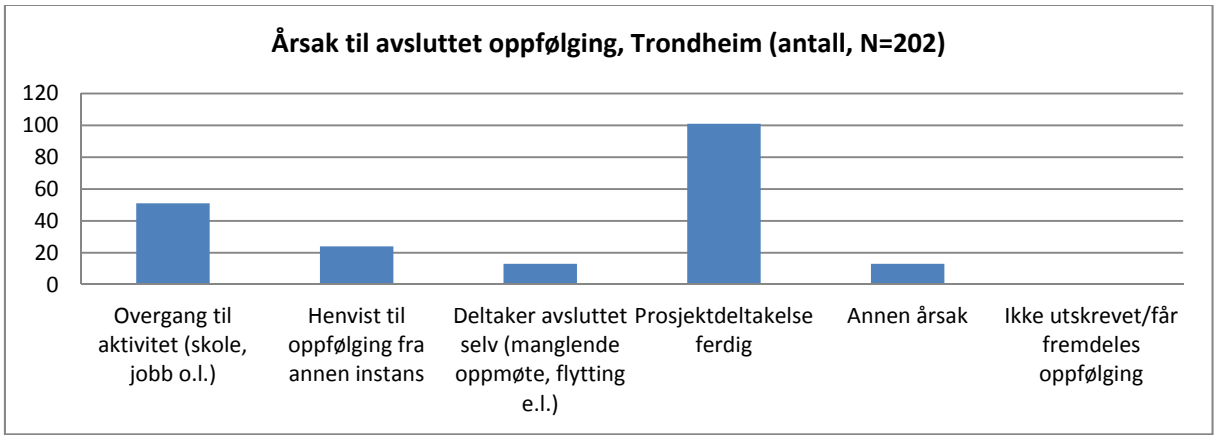


Vi ser at tabellene over at tiltak i regi av kommunal tiltaksarrangør, arbeidspraksis i ordinær virksomhet, tett individuell oppfølging og hjelp til avklaring av hjelpebehov dominerer.

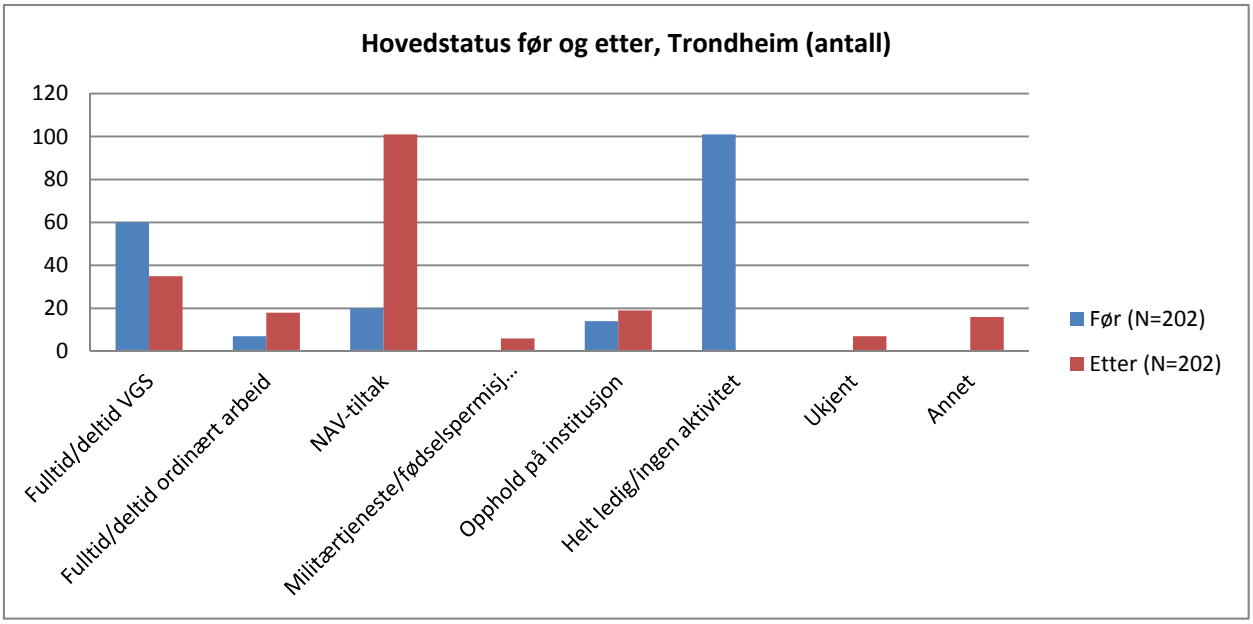
Det ble gjennom prosjektet også gitt hjelp til å skaffe bolig, hjelp til rusbehandling, hjelp til behandling av psykiske vansker, gjeldsrådgivning og hjelp til behandling av andre helseproblemer. Noen får også hjelp til å kombinere utdanning og arbeidspraksis, men dette utgjør ikke så mange. I Trondheim er tiltak hos kommunal tiltaksarrangør det tiltaket som er benyttet mest, etterfulgt av arbeidspraksis i ordinær virksomhet.

Resultater – hva har skjedd?

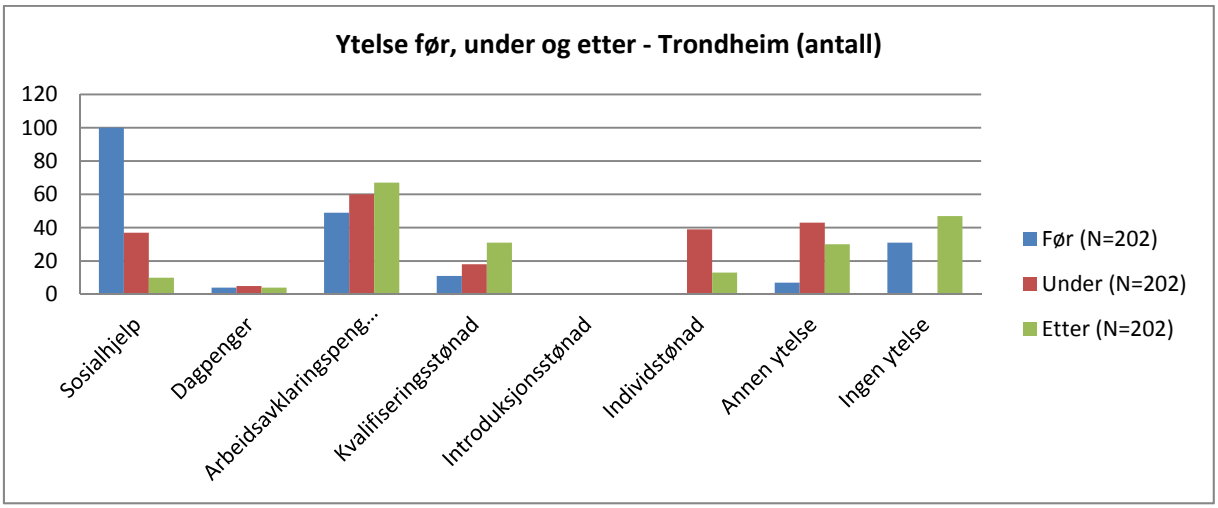
Omtrent en av fire avsluttet prosjektdeltakelse på grunn av overgang til aktivitet i form av jobb eller skole eller lignende. Noen avslutter fordi de henvises til oppfølging fra annen instans, og noen avsluttet selv.



Halvparten av deltakerne i Trondheim var helt ledige før prosjektdeltakelse, og en relativt stor andel fikk sosialhjelp. For omtrent halvparten av deltakerne i Trondheim var hovedstatus etter prosjekt-deltakelse deltakelse i NAV-tiltak. Vi ser av figuren under at en del ungdommer gikk på skole, og en del var på institusjon. Noen kom også i arbeid, men ikke så mange.



Mens sosialhjelp var vanligste ytelse før prosjektdeltakelse var arbeidsavklaringspenger vanligste ytelse under deltakelse og også etter deltakelse:



Vi ser av figuren at man har hatt en stor nedgang sosialhjelp og samtidig en stabil økning i arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsstønad. I Trondheim var det flere som var uten ytelse etter prosjektdeltakelse enn det var før deltakelse.

NAV ble av våre informanter beskrevet som å ha tatt et tydeligere grep ved å være både bestiller og utfører gjennom prosjektet Aktiv Start. De prosjektansatte ble finansiert over kommunalt sosialhjelpsbudsjett. NAV koblet på en oppfølgingsfunksjon mot arbeidspraksis, og bestilte også oppfølgingsressurser fra kommunen. Man beskrev det som «en mer seriøs jobbing med målgruppa i NAV, det fokuseres på å få dem videre og ut av systemet". Man opplevde å ha fått et sterkere jobbfokus også for denne målgruppa, og spesielt fokus på arbeidstrening i ordinær bedrift. Tidligere hadde man ment at man måtte være forsiktig med praksisplasser for denne målgruppa, under prosjektperioden vurderte man det som veldig effektivt.

Ved casebesøk våren 2013 forteller man at man ikke bare har hatt gode erfaringer med bruken av praksisplasser. Derfor har man lagt opp til kurs i forkant slik at folk kan ta stilling til hva de vil med livene sine før de kommer ut i praksis.

De ungdommene som gjennomførte kurset erfarte man at oppnådde økt refleksjonsevne, bedret evne til å se seg selv, egne muligheter og å ta ansvar. Man har også sett at ungdommen får nettverk gjennom gruppemetodikken. Mange har vært isolerte tidligere. Flere har funnet bolig. Prosjektet hjelper til ved å gi referanser, hjelp til flytting, noe som var vanskelig for mange tidligere. Man har fått tak i praksisplasser med trening/opplæring i ordinært arbeidsliv gjennom kartlegging av interesser, noe som har vært vanskelig for ungdommene å skaffe seg selv. Noen hjelpes videre til behandling innenfor rusfeltet, psykiatrien eller annet. Dette stoppet ofte opp tidligere. Noen kommer tilbake i skole. Disse får ikke oppfølging. Gjennom prosjektet nådde man de som veilederne ved NAV hadde problemer med å få avklart, og som ikke passet inn i KVP eller de statlige tiltakene.

Lærdommer og utviklingstrekk etter prosjektslutt

Det har vært en økt satsing på målgruppa etter prosjektslutt. Lokalt erfarer man at målgruppa er tydeligere definert til alderen 18-25 år og som går på sosialhjelp. Mottak og saksbehandling for ungdommene er flyttet til «Jobbhuset» og altså ut av NAV-kontoret. «De får ikke levere søknad sosialhjelp på lokalkontoret. Dermed er vi inkorporert i NAV-systemet, vi er saksbehandlere fra dag 1.»

I 2013 starter de unge opp med et kurs på bydelshuset bygd etter samme lest som femukerskurset som ble praktisert i prosjektperioden, men kortet ned til to uker. Deretter følger et kurs på 9 dager på jobbhuset i samarbeid med tiltaksarrangør som handler om å finne riktig arbeidsgiver, kontakte arbeidsgiver, skrive cv etc.

På jobbhuset jobber NAV sammen med tiltaksarrangør. Alle kurs foregår der, NAV styrer og legger plan og er tydelig bestiller på det tiltaksarrangør skal utføre. Deltakerne skal ikke ut til tiltaksarrangør, det er tiltaksarrangør som kommer til deltakerne. Man får god kontakt med ansatte på tiltakssida. Man bruker ingen interne plasser (kun veldig spesielt), alle skal på eksterne plasser.

«Før hadde vi kun kurset, men ingen som fulgte opp deltakerne i etterkant, det var det aldri budsjett til. NAV Østbyen var alene om prosjektet, og det manglet også interesse for prosjektet fra ledelsen.»

Før hadde man i prosjektet alle ytelser inne. I 2013 er det kun brukere med sosialhjelp, noe som har ført til mer rusproblematikk mens det tidligere var mer depresjoner og angst.

> *Vi har fatt flere a-ha-opplevelser på forholdsvis tunge brukere som faktisk fungerer veldig godt i en jobb. Det handler om at vi er tett på, vi finner den rette arbeidsgiveren og følger opp tett*

ut. Det gjør vi i samarbeid med de forskjellige tiltaksarrangørene. Jeg som saksbehandler slipper aldri deltakeren selv om han er hos en tiltaksarrangør. (saksbehandler Jobbhuset)

Forhold av spesiell interesse for evalueringen

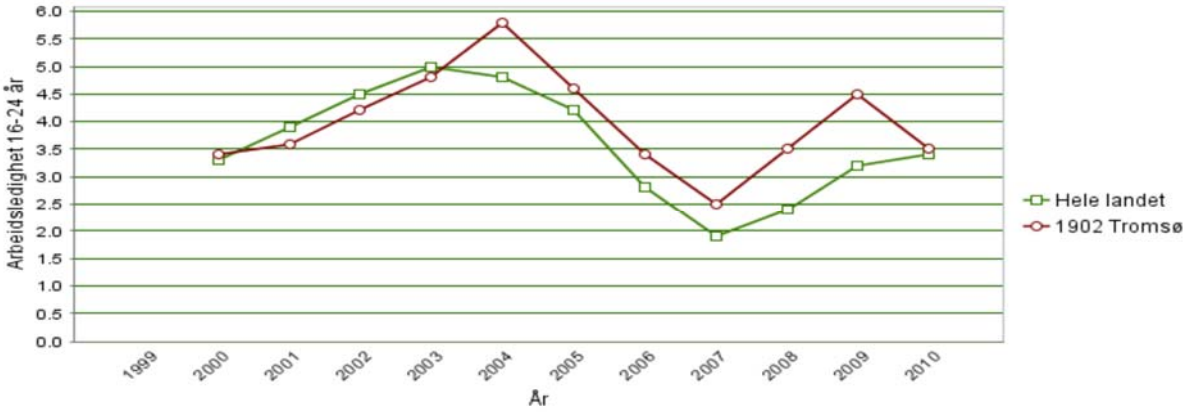
I Trondheim valgte man ved prosjektslutt å legge om modellen fra å kjøre et femukers «motivasjonskurs» med individuell oppfølging til å etablere et eget Jobbhus utenfor NAV-kontoret der all saksbehandling med unge sosialhjelpsmottakere foregår, og der kurs (nå kortere enn før) kjøres ovenfor ungdommene og ulike samarbeidspartnere møter opp for å treffe ungdommene. Denne modellen har noe felles med ungdomskontoret i Sund og Drammen, men har i større grad enn disse eksportert saksbehandlingen av de unge. I praksis kan det se ut som om man har etablert et eget NAV-UNG-kontor.

Tromsø – "Ungdomsprosjektet i NAV" og "Ung og inkludert"

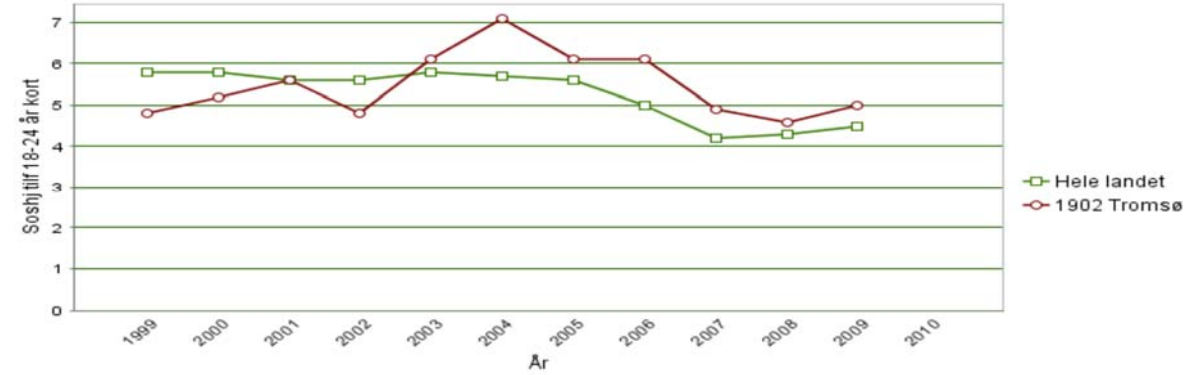
Tromsø er en bykommune med stort omland. I 2011 var det i 68 239 innbyggere i kommunen. 13,1 % av innbyggerne var i aldersgruppen 15-24 år, og 8,9 % var innvandrere. Informantene beskriver byen som liten, men at den kjennetegnes av en del storbyfenomener.

Situasjonen ved oppstart av prosjektene

To prosjekter som startet i henholdsvis 2010 og 2011 er knyttet til NAVs ungdomssatsing i Tromsø. Kommunebarometeret viser at arbeidsledigheten i Tromsø blant ungdom lå noe høyere enn landsgjennomsnittet fram til 2010, da den var forholdsvis lik landsgjennomsnittet:



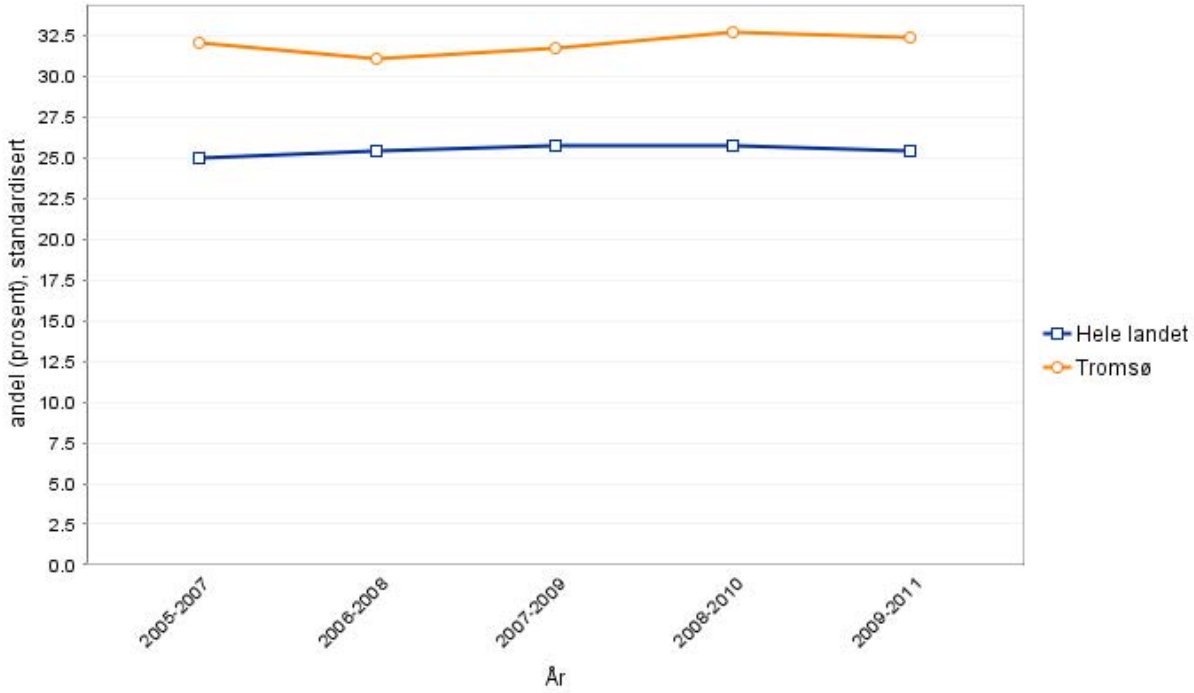
I årene fram til 2009 lå andelen unge i Tromsø som fikk korttids sosialhjelp noe over landsgjennomsnittet, men andelen som fikk langtids sosialhjelp lå noe under gjennomsnittet, slik følgende tabeller viser.



Før prosjektene ble etablert erfarte våre informanter blant annet at man ikke greide å følge ungdommene så godt som man ønsket. Ungdomsteamet i NAV erfarte at når en ungdom de fulgte opp

søkte ytelse så ble vedkommende flyttet til et annet team, eller til en veileder utenfor teamet. På den måten "mistet" man ungdommene når de gikk over til andre ytelser. Informantene peker på at samarbeidet rundt utsatt ungdom var fragmentert før prosjektene startet opp. Det var mange som jobbet med ungdom, men man visste ikke helt hvem som gjorde hva og man hadde ikke oversikten over hva de ulike etatene tilbød. Det var få møteplasser for etater som jobbet med utsatt ungdom, og det var særlig mangel på møteplasser med et klart mandat. Fra kommunens side hadde man inntrykk av at NAV følte at de jobbet mye alene. I tillegg var barnevernstjenesten under omorganisering, noe som gjorde at samarbeidet ble satt på vent.

Frafall i videregående skole lå betydelig høyere enn landsgjennomsnittet ifølge Kommunehelsa statistikkbank:



Prosjektorganisering

Ungdomssatsingen i Tromsø består av to prosjekter med hver sin forankring:

Ungdomsprosjektet i NAV ("Utvikling av tiltak rettet mot ungdom") startet høsten 2011 og har fokus på hvordan det interne arbeidet med ungdom organiseres på NAV-kontoret (ungdomsteamet) og hvordan NAV samarbeider med eksterne aktører i arbeidet med utsatt ungdom. En viktig målsetting for prosjektet er å halvere andelen unge sosialhjelpsmottakere i løpet av 2012 og at ungdommene får *en* dør inn til NAV. Målet er videre å sikre tett individuell oppfølging, noe som søkes løst gjennom egen los, gjennom bruk av tilretteleggingsgarantien og gjennom samarbeid mellom ungdomsteamet og KVP-teamet. Ytterligere målsettinger er:

- Utvikle og videreutvikle tiltak for utsatt ungdom
- Koordinere samarbeidet i Tromsø kommune (etablere samordningsforaet Nytt Gir)
- Styrke samarbeidet mellom NAV og skole (egen kontaktperson i ungdomsteamet for alle videregående skoler, etablere samarbeidsrutine mellom OT og NAV, samt Ny GIV)[20]

[20] Det er i 2013 startet et eget prosjekt med NAV-veiledere i VGS. Prosjektet evalueres av NOVA. I Tromsø er to videregående skoler med i dette prosjektet.

Prosjektet i NAV har en styringsgruppe som består av leder for NAV Tromsø, avdelingsleder, prosjektkoordinator og 2 rådgivere fra mottak og oppfølgingsavdeling. Styringsgruppa har hatt møter etter behov. Det har ikke vært noen arbeidsgruppe.

Prosjektet Ung og inkludert startet i 2010, ble avslutta ved utgangen av 2012, og var forankret i kommunen under Enhet for forebyggende helsetjenester. Følgende prosjektmål var ifølge prosjektets sluttrapport fokusert i prosjektet:

1. Prøve ut foreldreveiledning til ungdomsforeldre.
2. Implementere veileder "Fra bekymring til handling".
3. Etablere "Tverrfaglig forum" for utøvere i oppsøkende og utadrettet arbeid.
4. Styrke tverrfaglig samarbeid i enkeltsaker.
5. Øke omfanget/variasjon på lavterskeltiltak.
6. Utarbeide «Trendrapport» for Tromsø kommune.

Prosjektet søkte å løse de utfordringene dokumentert gjennom BLD-satsingen Unge utenfor som viste at samarbeidet mellom ulike aktører var for fragmentert og at det særlig var vanskelig å nå gruppen som defineres som hjemmesittere, det vil si unge som er uten arbeid og aktivitet. Prosjektet har hatt som mål å styrke oppsøkende og utadrettet arbeid med ungdom i risiko.

Styringsgruppa har bestått av enhetsledere fra PPT, Barneverntjenesten, Forebyggende helsetjenester, Rus- og psykiatritjenesten, NAV Tromsø, skoler, Kultur og idrett, Politi, tillitsvalgte fra Utdanningsforbundet og Akademikerne, SLT-koordinator og rådgiver forebyggende barnevern, samt sekretær for Tromsø Ungdomsråd. Prosjektgruppen hatt møter ca 1 gang pr. mnd. Deltakere var: Veileder fra NAV Tromsø (Ungdomsteamet), helsesøster fra Helsestasjon for ungdom, avdelingsleder Utekontakten, saksbehandler barneverntjenesten (Omsorgsavdelingen), saksbehandler Tildelingskontoret, rådgiver fra Oppfølgingstjenesten (Fylkeskommunen), leder for ungdomsgruppa i politiet, ungdomskoordinator fra Oppfølgingsteam/Konfliktrådet, prosjektkoordinator for Ny GIV!, leder for ungdomshuset Tvibit, spesialpedagog fra PPT, SLT-koordinator, og prosjektkoordinator for Gatemekling Røde Kors.

NAV-organisering internt

Da NAV-kontoret ble etablert var det et ønske om å ha et tverrfaglig ungdomsteam. Ungdomsteamet utgjorde i 2012 syv personer. Teamet jobber med alle ungdommer (datofordeling) uavhengig av ytelse. Det pekes på at man gjennom en slik organisering får jobbet med flere perspektiver og å ha blikk for helheten som integrerer både sosialfaglige perspektiver og perspektiver som er mer forankret i NAV. I 2012 var ytelsene individstønad, sosialhjelp, AAP og dagpenger tatt inn i ungdomsteamet. Teamet har knyttet en person fra KVP-teamet til seg. Fra November 2012 har man hatt en egen ungdomslos som har kunnet jobbe med de ungdommene (uavhengig av ytelse) som man ikke kommer i god nok dialog med.

NAV-kontoret fungerer som ett integrert to-nivåkontor med leder og avdelinger. I avdelingene er ansatte organisert i matriseteam, som noen ganger kan gå på tvers av avdelingene. Kontoret har flere team: Kvalifiseringsteamet (som er organisert som et matriseteam under oppfølgingsavdelingene), Sykefraværsoppfølgingsteam, Ungdomsteam, Tre oppfølgingsteam (langtidsoppfølging), og en del småteam (for eks familieteam).

Det er fra ledelsens side lagt vekt på å stimulere til å utvikle seg som team. Kontoret har få ressurser når det gjelder antall stillinger, og ifølge ledelsen bidrar team til å dedikere oppmerksomheten mot enkelte grupper som fort kan falle gjennom om ikke dette blir gjort. Det er samtidig utfordringer knyttet til at teamene og avdelingene "blir seg selv nok og å bli minst like opptatt av hva de ikke skal gjøre som hva de skal gjøre".

NAV-veilederne prøver å følge opp etter behov, ikke etter ytelse. Alle ungdommer som registrerer seg som arbeidssøkere blir sendt til et informasjonsmøte som arrangeres hver tirsdag. De som ikke kommer ringes opp eller kontaktes pr brev.

Samarbeidsløsning eksternt

I tilknytning til prosjektene er det etablert flere ulike samarbeidsfora. I regi av prosjektet Ung og inkludert ble det etablert et tverrfaglig forum for oppsøkende og utadrettet arbeid mot ungdom og en tverrfaglig styringsgruppe. Det tverrfaglige forumet ble stort og omfattende og man valgte derfor å organisere gruppas arbeid rundt åtte delmål og å lage små gjennomføringsgrupper rundt resultatmål. Styringsgruppa har hele tiden bestått av en fast gruppe fra kommune.

Det er etablert et tverrfaglig samarbeidsorgan: NYTT GIR. "Nytt Gir" består av 5 faste medlemmer; NAV Tromsø, barnevernet, utekontakten, tildelingskontoret og oppfølgingstjenesten/PPT. De som møter fra de ulike etatene har med seg så vide fullmakter som mulig, medlemmene i Nytt Gir har blant annet beslutningsmyndighet. I Nytt Gir behandles «tunge» saker som man ikke har klart å løse. Det er NAV som koordinerer teamet. Alle medlemmene i Nytt Gir kan melde inn saker, men koordinator tar imot disse og tar dem med inn i møtet. Det var i starten møter hver 14. dag. Man har imidlertid erfart at det ikke var behov for møter så ofte på grunn av få saker. I 2013 gjennomføres møtene en gang i måneden. Det er i løpet av 2013 behandlet 10 saker i Nytt Gir.

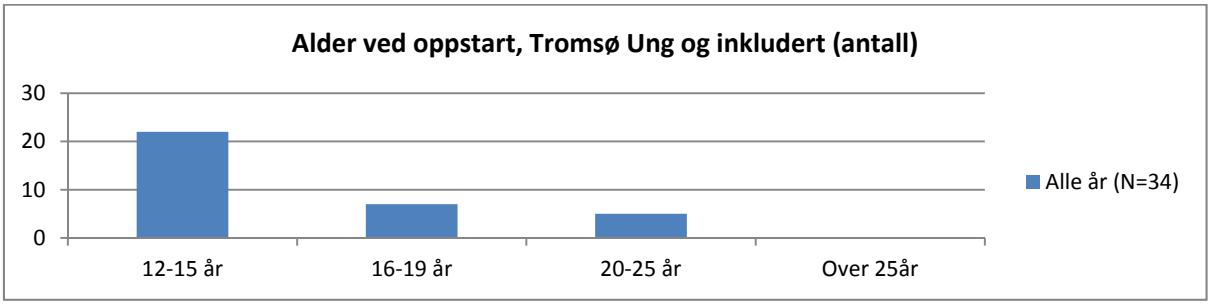
Finansiering og parallelle satsinger

Prosjektene i Tromsø har foregått parallelt med Ny GIV, noe som har satt et sterkt fokus på samarbeid mellom aktører. Alle tre prosjektene har sterkt fokus på samarbeid mellom etater som jobber med ungdom. Samarbeidet skal være forpliktende og bygge på et mandat. I regi av Ny GIV er det etablert en egen samarbeidsavtale mellom OT og NAV. Av andre tiltak er det viktig å peke på at Tromsø kommune er blitt en av pilotkommunene som for prosjektet *Bedre tverrfaglig innsats*, i regi av Helsedirektoratet.

Brukergruppe og problematikk

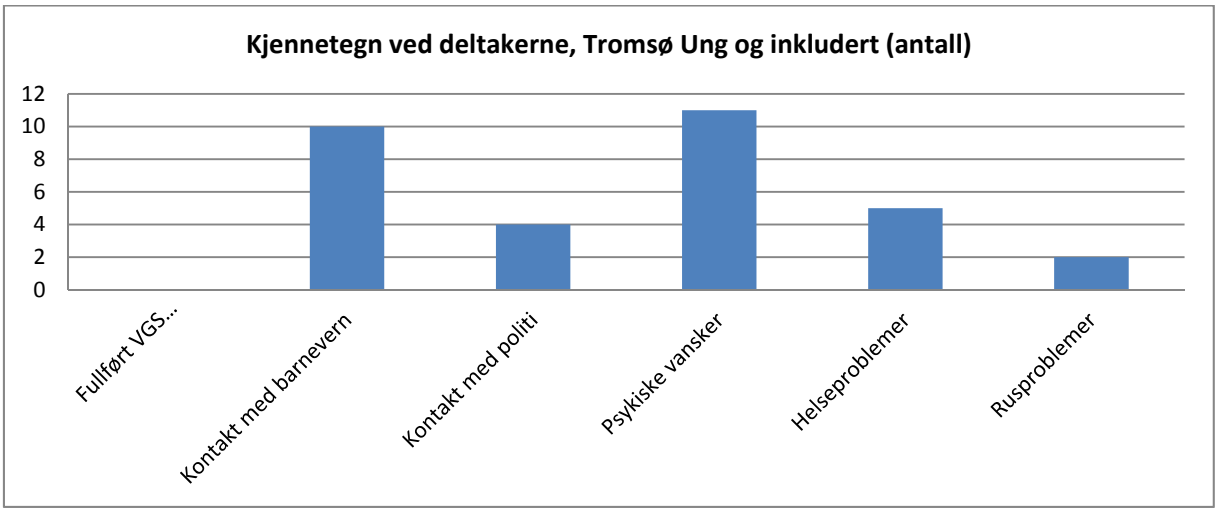
Målgruppa for NAV-prosjektet i Tromsø er alle i aldersgruppen 16-24 år som registrerer seg som arbeidssøker eller som søker om økonomisk stønad eller om arbeidsavklaringspenger på NAV Tromsø. I 2012 fikk i gjennomsnitt 620 ungdommer bistand fra NAV-kontoret pr måned. Av disse anslås omtrent 500 til å være «utsatte».

Tallmaterialet fra Tromsø knytter seg ut over dette i størst grad til prosjektet Ung og inkludert som i 2011 og 2012 hadde totalt 34 deltakere, hvorav omtrent 2 av 3 var gutter. Ingen hadde innvandrer-bakgrunn. Deltakerne var til dels svært unge. 22 av deltakerne var 15 år eller yngre da de ble med i prosjektet, 7 var mellom 16 og 19 år, og 5 var mellom 20 og 25 år.



Omtrent en av tre ungdommer som fikk bistand gjennom Ung og inkludert hadde hatt kontakt med barnevern og like mange ble vurdert til å ha psykiske vansker. Noen kommer fra familier med samlivsbrudd og noen har opplevd vold i nære relasjoner. I tillegg er det en del rusproblemer, selv om

det ikke er et stort problem med illegale rusmidler blant de unge. Det er mange som drikker mye alkohol.



Informantene har pekt på et høyt frafall fra skolen og en høy drop-out rate. De har erfart at ungdommene ikke helt vet hva det innebærer å droppe ut fra skolen og at mange har "for urealistiske forestillinger om hva man kan få til uten opplæring".

Metoder og tiltak brukt i arbeidet med ungdommen

I NAV-prosjektet legges det vekt på å jobbe individuelt med hver enkelt ungdom. Her opplever man at det er mest hensiktsmessig å gi oppfølging sammen med tiltaksarrangør. Man benytter seg blant annet av et "I-gang kurs" på fire uker som blir etterfulgt med fire måneders tett oppfølging. I-gang kurset er for ungdom mellom 16-22 år som har falt ut av skolen. Tiltaket har hatt gode resultater ifølge våre informanter. NAV-veiledere erfarer at fellesskapet som utvikles i kurset er viktig. Det fokuseres på både helse, kosthold, jobb og skole. Ungdommene åpner seg for disse kursholderne.

Individuell plan brukes ikke, men det er et sterkt fokus på aktivitetsplan. NAV ønsket tidligere i prosjektperioden å etablere en praksispool, men erfarte at det ikke ble «regnet» som suksess når det var NAV som skaffet jobben; mer mestring i å gjøre ting sjøl. Man har derfor gått bort fra bruken av en praksispool og prøver å få de unge til selv å ta kontakt med arbeidsgivere gjennom for eksempel deltakelse i «I-gang kurset».

NAV-kontoret beskriver selv sitt arbeid med utsatt ungdom blant annet slik:

- *Det jobbes med å implementere TG som arbeidsmetodikk i ungdomsteamet. I sammenheng med dette er bruk av den nye mentorordningen viktig, jf. Jobbstrategien.*
- *Ungdomsteamet arbeidsmetodikk fordrer at vi arbeider parallelt og helhetlig med utsatt ungdom. Vi tar i bruk statlig og kommunale virkemidler etter behov. Vi benytter tilretteleggingsgaranti hvor dette er hensiktsmessig. Alle ungdommer har en veileder som saksbehandler både på kommunalt og statlig lovverk.*
- *Ungdomsteamet bruker nesten utelukkende ordinære arbeidsrettede tiltak og aktuell ungdom kan i stor grad nyttiggjøre seg disse tiltakene. Før vi behandlet søknader om AAP hadde vi et uttalt behov for tiltak som kunne kombineres særlig med rus, men også med psykiatri. Vi ser at dette behovet er minkende, da vi nå har ytterligere muligheter i forhold til å stille krav til behandlere.*

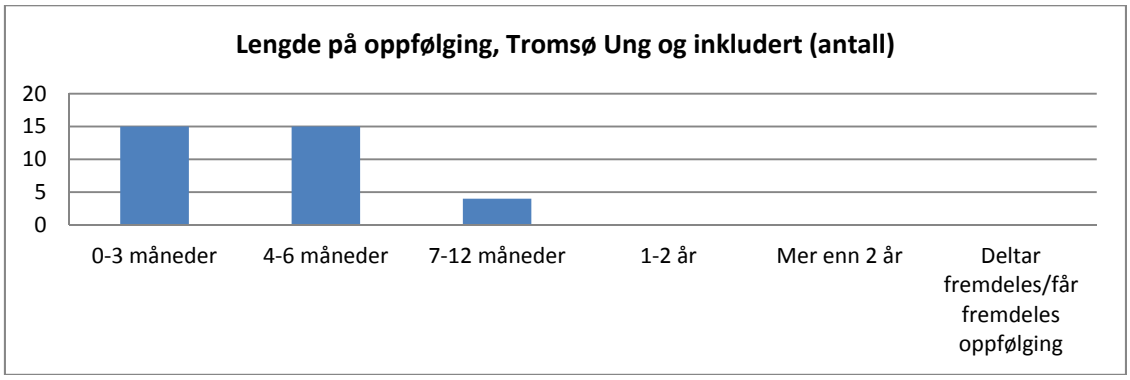
- *Vi bruker økonomiske virkemidler ved behov for å sikre livsopphold og som belønning ved innsats og vilje, §18 og § 19 i Lov om sosiale tjenester i NAV.*

NAV Tromsø skriver i sin rapportering til AFI at ordinære tiltak fungerer i stor grad også for utsatt ungdom hvis man har tett oppfølging mot ungdommen selv, men også mot aktuell tiltaksarrangør som i de fleste tilfeller vil være arbeidsgiver.

I Ung og inkludert har man primært jobbet både med grupper av ungdom som kan være i risiko og med enkeltpersoner som allerede har utviklet problemer. Begrunnelsen for dette er at det er disse ungdommene som har behov for en styrking av tiltakskjeden, samordning og en styrking av det oppsøkende og utadrettede arbeidet. Målgruppen i prosjektet er de som står utenfor skole og arbeid.

I Ung og inkludert har oppsøkende tjenester hatt en viktig plass. Det er blitt jobbet med å bygge relasjoner og å møte ungdommer på en god måte. Gjennom prosjektet forsøkte man ulike måter å nærme seg målgruppen på; både gjennom utvikling av nye lavterskeltiltak, redefinere etablerte tiltak, samordning mellom sentrale aktører, samt øke kompetansen hos aktører som jobber oppsøkende med ungdom i målgruppa. Da dette prosjektet var forankret utenfor NAV, var fokuset på å utvikle tiltak der man kommer i posisjon til å starte et endringsarbeid med mål om skole/arbeid. Et slags "trinn 0".

Et eksempel var «Teatertirsdag og teatertorsdag», teaterproduksjon som ble startet opp i 2011 i tilknytning til Rådstua teaterhus. Tilbudet ble gitt som to grupper – en for ungdom i ungdomsskolealder, og en for ungdom fra 16 til 25 år. Teaterproduksjonen foregikk på dagtid, og for ungdommene fra ungdomsskolene ble dette tilbydd som en alternativ opplæringsarena i et tett samarbeid med skolene. Målsettingen var at ungdommene skulle oppleve mestring og anerkjennelse, samtidig som de skulle få bruke sine kreative sider. Det ble jobbet gjennom skrivekurs, kursing i teatersminke, kostymer, etc. Gjennom å inkludere ungdommene i et profesjonelt miljø for teaterproduksjon, fikk de muligheten til å bli kjent med et miljø som kunne gi muligheter for videre deltakelse gjennom fritid, eller inspirere til yrkesvalg.



Omtrent halvparten av deltakerne i Ung og inkludert deltok i prosjektet 0-3 måneder og like mange i 4-6 måneder. De fleste ungdommene har vært i ungdomsskolen, og tiltak utenom teaterproduksjonen er i stor grad forankret i skolen. Prosjektet oppgir for øvrig at to personer fikk hjelp til å kombinere utdanning/arbeidspraksis og én person fikk hjelp til behandling for psykiske vansker.

Resultater – hva har skjedd?

Ungdomsteamet i NAV-Tromsø startet opp med saksbehandling av søknader om Arbeidsavklaringspenger (AAP) 1. februar 2012. De beskriver dette selv som en krevende, men svært givende prosess:

> *Vi så tidlig resultater i form av å få "gamle" sosialhjelpsmottakere over på rett ytelse. De første to månedene fikk vi inn 26 søknader om AAP i aldersgruppen 18-24 år. Halvparten av*

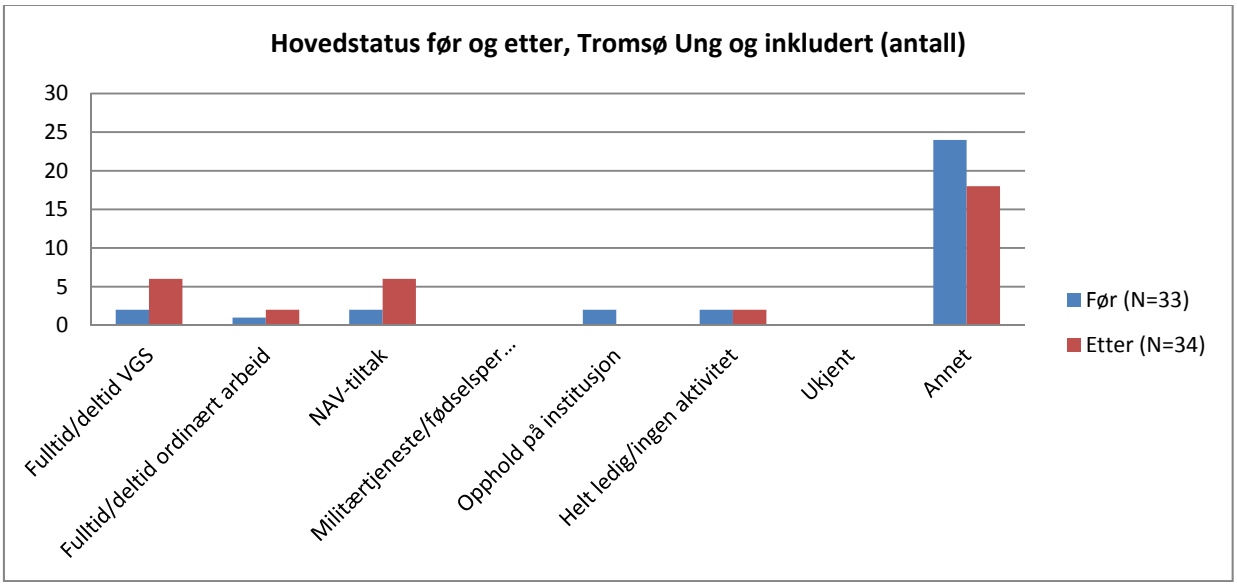
søknadene, 13 stk., mottok flat sosialhjelp før innvilgelse av AAP. Samtlige av disse var "selvprodusert" i den forstand at veileder på Ungdomsteamet oppfordret bruker til å søke.
Vi har i 2012 behandlet om lag 60 søknader om AAP, hvorav 20 fikk avslag på sin søknad.
NAV har ikke mottatt klage på AAP vedtak fattet i Ungdomsteamet i 2012. NAV mottar regelmessig klager på AAP vedtak og det er derfor oppsiktsvekkende at det ikke er noen klager på vedtak fattet av veilederne på Ungdomsteamet. Hovedårsaken til at vi ikke mottar klager mener vi er begrunnet i at vi ut fra brukers innsatsbehov tilbyr riktig oppfølging og eventuelle tiltak umiddelbart etter avslaget er fattet.
Alle som innvilges AAP skal ha en aktivitetsplan. Denne planen medfører at individuell plan i mange tilfeller blir overflødig da aktivitetsplanen også er en «levende» plan som evalueres og endres ved behov og etter endring i brukers livssituasjon og målsettinger. (Sitat fra prosjektets rapportering til AFI for året 2012)

Det er gjennomført ca 30 I-gang kurs i løpet av de siste 3 årene, og det oppgis at omtrent 250 ungdommer har fullført kurset. I egen rapport fra I-gang kurset – som i stor grad benyttes i prosjektet i Tromsø – beskrives resultatene derifra som følger:

- *Litt under halvparten av deltakerne får ordinært arbeid i etterkant av kurset.*
- *50-60% av deltakerne har startet i praksis i en ordinær virksomhet.*
- *Ca 20% av ungdommene har først vært i arbeidspraksis og deretter i ordinært arbeid (og teller dermed både under statistikk for ordinært arbeid og praksis).*
- *80% av ungdommene som starter på kurs hos I gang har ikke fullført videregående opplæring.*[21]
  Ca 30 % av ungdommene ønsker primært læreplass.

Hovedstatus før prosjektdeltakelse for de fleste av ungdommene som deltok i Ung og inkludert var ungdomsskolen (her kategorien annet), noen få hadde avbrutt videregående skole, én hadde nylig sluttet/blitt sagt opp fra en jobb og to hadde vært ledige over lengre tid. Hovedstatus etter prosjektdeltakelse er at to er i ordinær jobb, seks personer er i et annet NAV-tiltak, to personer er helt ledige (dvs. at de ikke gikk til noen aktivitet i det hele tatt), mens 18 gjorde noe annet, som for mange nok var å gå i ungdomsskolen.

[21] Ikke fullført videregående skole: mangler læreplass, enkeltfag, et eller flere år ikke fullført, har ikke starter på videregående utdanning.



Svært få av deltakerne ser ut til å ha mottatt ytelser før, under eller etter prosjektdeltakelsen. Årsak til utskriving fra prosjektet var for åtte personer overgang til aktiviteter som skole, jobb eller liknende, fire personer gikk til oppfølging fra annen instans, like mange til "annet".

I sluttrapporten til Ung og inkludert framheves følgende problemstillinger som viktige i det videre arbeid med målgruppa:

- Asylanter/flyktninger er en gruppe ungdommer som har store utfordringer knyttet til inkludering, økonomi, etc.
- Ressursene knyttet til helsesøster i videregående skole anbefales styrket, og at fylket og kommunen i større grad bør samhandle om dette.
- Prosjektgruppa som jobber med ungdom i risiko ser at fortsatt fokus på tidlig innsats er vesentlig. Det er utfordrende å hjelpe ungdom som har vist symptomer på vansker siden de var barn uten at de har mottatt riktig hjelp. Barneverntjenesten ser for eksempel at det er svært utfordrende å hjelpe ungdom som har mye «bagasje» med seg. Symptomene på vanskene blir ofte svært tydelige når de blir ungdommer.

Informantene opplever at prosjektene har ført til økt fokus og samordning i arbeidet med utsatte ungdom i Tromsø kommune. I ungdomsteamet erfarer man å ha fått flere virkemidler og etablert «en dør» inn til NAV for ungdommene.

Forhold av spesiell interesse for evalueringen

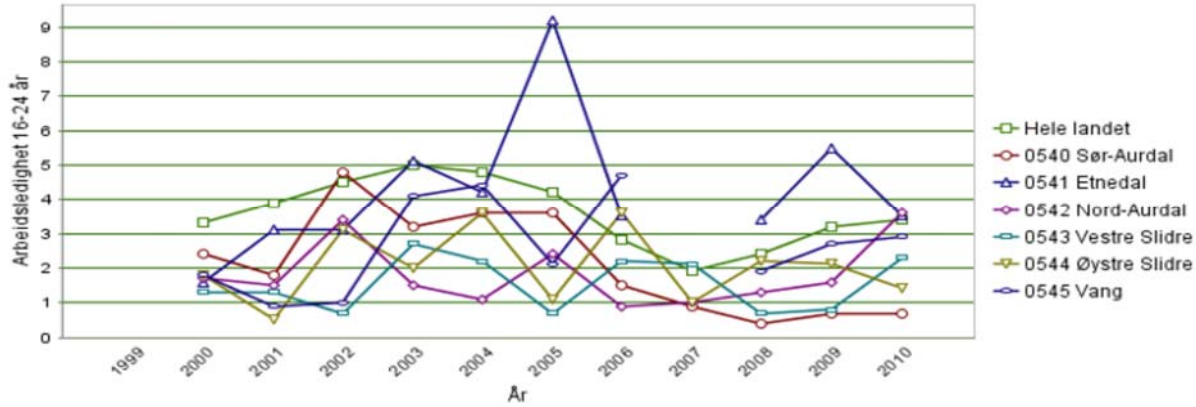
To prosjekter har vært relevante for evalueringen i Tromsø. Ung og inkludert hadde en mye yngre målgruppe enn de øvrige prosjektene ved å arbeide med samarbeid, lavterskel tilbud, oppsøkende virksomhet og foreldreveiledning knyttet til elever i ungdomsskolen. Det andre prosjektet har vært rettet mot å utvikle tiltak for utsatt ungdom internt i NAV generelt og spesielt knyttet til ungdomsteamet. I Tromsø har man i 2013 en LOS som følger opp et mindre antall ungdom, et tverrfaglig samarbeidsfora kalt Nytt gir etter lignende modell som i Drammen og Telemark, samt et tett samarbeid med en tiltaksarrangør som kjører et eget kurs for utsatt ungdom. I NAV-Tromsø kombineres dermed tverrfaglig koordinering med tett individuell oppfølging overfor de mest utsatte i regi av NAV-veiledere, og samarbeid med en ekstern tiltaksarrangør som hjelper utsatt ungdom inn i arbeids- eller skolerettede løp.

Valdres – "Ungdomsprosjektet i Valdres"

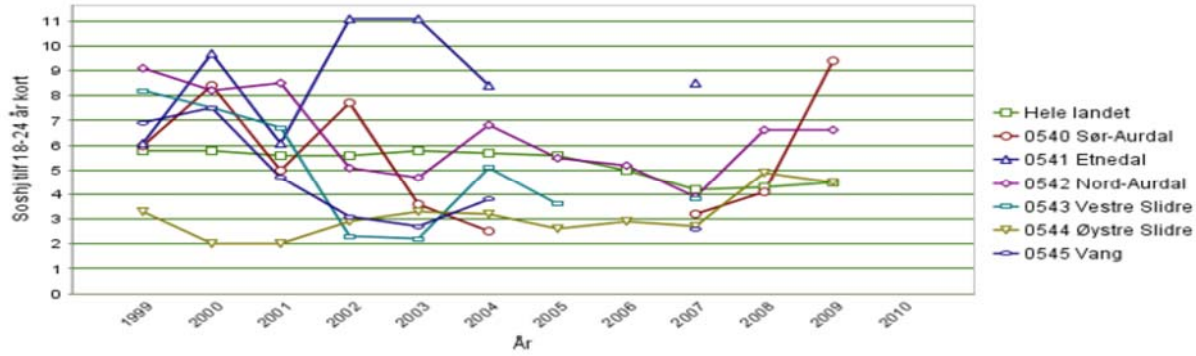
Valdres-prosjektet omfatter 6 kommuner i Oppland fylke; henholdsvis Sør Aurdal, Nord Aurdal, Etnedal, Øystre Slidre, Vestre Slidre og Vang. Distriktet hadde 17 933 innbyggere i 2011. Andelen innbyggere i aldersgruppen 15-24 år varierer mellom 10 % og 13,5 % i disse kommunene. Andelen innvandrere varierer fra 5,1 % i Sør-Aurdal til 10,2 % i Vang. Innbyggertallet i Valdres har i lang tid vært synkende. Det største tettstedet i hoveddalføret er byen Fagernes. Det er en videregående skole i Valdres, og 7 ungdomsskoler.

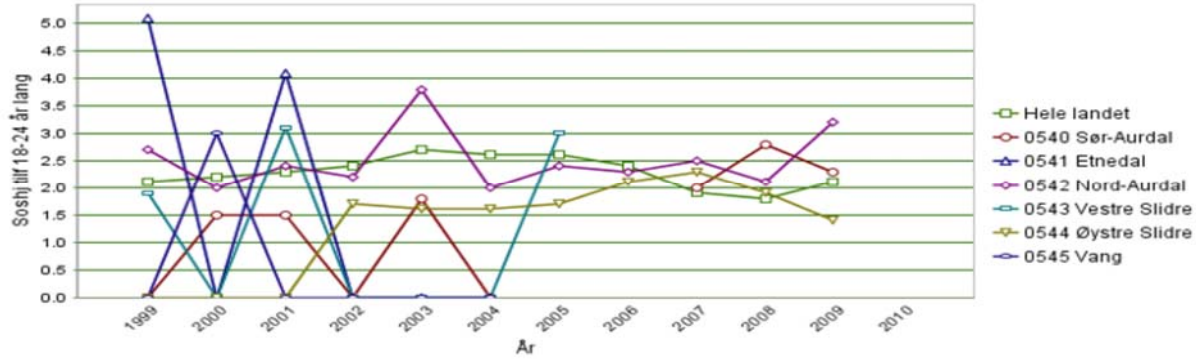
Situasjonen ved oppstart av prosjektet

Prosjektet startet i 2009, og er en videreføring av et prosjekt som startet i 2007 og som var sentrert rundt Valdres videregående skole og Sør-Aurdal kommune. Man hadde erfart at ungdom falt ut av videregående skole uten oppfølging, og gikk over på sosialhjelp ved 18 års alderen. I de fleste av Valdreskommunene har arbeidsledigheten vært klart lavere enn landsgjennomsnittet:

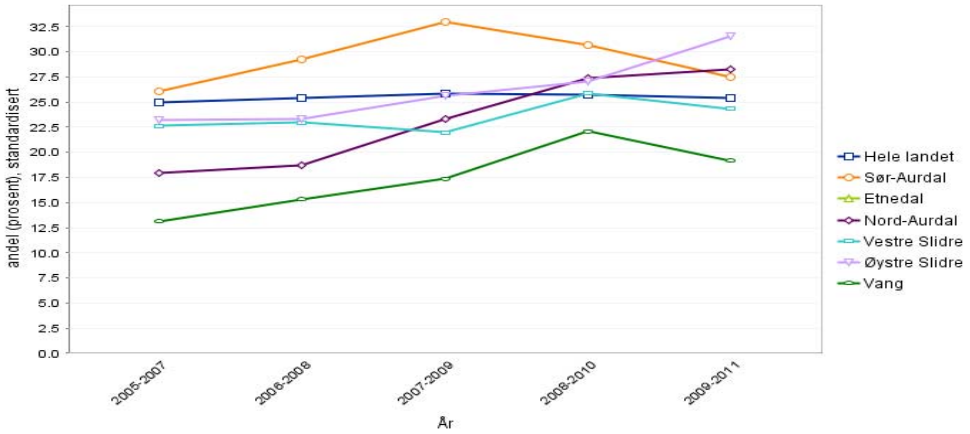


Når det gjelder sosialhjelpsmottak ser vi at det var en sterk økning i omfang av sosialhjelp både på kort og lang tid i Sør-Aurdal omkring 2008-2009:





Informantene forteller ellers at samarbeidet mellom ulike instanser ikke var så godt tidligere. Løsningene som ble valgt framstod som tilfeldig og personavhengig.
Frafallet fra videregående skole var høyere 3 av Valdreskommunene enn landsgjennomsnittet for året 2009-2011 ifølge Kommunehelsa statistikkbank:



I Valdres er en IKO-modell innført i alle skoler. IKO (identifisering, kartlegging og oppfølging) er en modell som er utviklet i Akershus og består i at elever i ungdomsskolen blir vurdert på bakgrunn karakter, fravær, sosiale og medisinske forhold første gang allerede etter karaktersetting i 9.klasse. Der det er behov følges dette opp av samtale med elev, klasselærer og foreldre. Eleven følges deretter opp. IKO minner om Ny GIV, men starter på et tidligere tidspunkt fordi tanken i Ny GIV først er at vurdering skal gjøres etter karaktersetting i 10.klasse.

Prosjektorganisering

Prosjektet startet i 2009 og ble avsluttet i 2012 med NAV Valdres som prosjekteier. Prosjektperioden har fulgt skoleåret. Målgruppe har vært ungdom 15-21 år. Etter prosjektslutt er aldersgruppen for ungdomsarbeidet utvidet til 25 år fordi man i prosjektet erfarte at ungdom over 21 år også hadde behov for tett individuell oppfølging. Det har i prosjektperioden vært fokusert spesielt på 9. og 10. klasse og de ungdommene det var knyttet bekymring til om ville klare overgangen til videregående, de som valgte skolen bort, og de som ikke fullførte og ikke hadde ordinært arbeid. Ungdom med klare diagnoser har ikke vært primærmålgruppa. Man har ønsket å nå de uten diagnose som likevel sliter.

Prosjektets hovedmålsetting har vært å få ungdom i utdanning, arbeid eller aktivitet. Dette innebærer blant annet et formål om å redusere frafallet i videregående skole og bedre det tverrfaglige samarbeidet internt i kommunen, mellom NAV og skole, og mellom forvaltningsnivåene.

En styringsgruppe med forankring på høyt nivå ble etablert og var virksom i prosjektperioden. Styringsgruppen hadde møter 2-3 ganger i året, og bestod av rådmennene i kommunene, representant fra opplæringskontoret Oppland Fylkeskommune, direktør NAV Oppland. Prosjektet hadde også en arbeidsgruppe med representanter fra alle kommuner, NAV Oppland, Valdres Vidaeregåande skule, KoRusØst[22], NAV Valdres. I tillegg har følgende tjenester vært representert: ledende helsesøster, barnevernet, rådgiver i ungdomsskole, inspektør i ungdomsskole, leder av familiens hus, leder for helse og familie, og avdelingsleder på videregående skole. Arbeidsgruppen hadde møter 8-10 ganger i året.

Prosjektleder har hatt kontor både på NAV-kontoret i Valdres og på Valdres vid.skole. Hun har fulgt opp noen få ungdommer, men ellers i hovedsak jobbet på systemnivå. I tillegg til prosjektleder har to ungdomskontakter jobbet i fulltidsstilling i prosjektene. Prosjektet har også i deler av perioden kjøpt tjenester fra NAV, fra videregående skole (20% stilling), samt en 40% og en 60% stilling for å implementere IKO i kommunene. Etter prosjektavslutning er stillingene til ungdomskontaktene

[22] Kompetansesenter rus Øst.

videreført i et økonomisk spleiselag mellom fylkeskommunen, de involverte Valdreskommunene, NAV Oppland og NAV Valdres.

NAV-organisering internt

Området består av 6 kommuner med hvert sitt NAV-kontor. Fram til 2012 var hvert kontor en egen enhet, med en felles leder. Fra 2012 har NAV-leder fått utvidete styringsmuligheter. Alle kommunalt tilsatte er nå tilsatt i Nord-Aurdal kommune etter vertskommune paragrafen (§28). Dermed kan en veileder fatte enkeltvedtak for alle kommunene og NAV-leder en helt annen mulighet til å nyttiggjøre veilederne på tvers av kommunegrensene. Nå er det nesten ingen veiledere som har fast kontor på ett sted.

Fra høsten 2012 har man hatt et ungdomsteam som jobber med alle kommunene. Ungdomsteamet jobber med alle under 25 år, unntatt SYFO (sykefraværsoppfølging). En veileder jobber med sosiale tjenester (50% stilling) for ungdommene, og to veiledere jobber arbeidsretta i ungdomsteamet og som ikke fatter vedtak. Tidligere var det slik at det var kommunen den enkelte var bosatt i som måtte fatte vedtaket. Nå kan en veileder gjøre vedtak på vegne av alle kommunene. NAV VAldres er dermed NAV med seks kontorer, men de er ikke ulike avdelinger. Modellen har vært innarbeidet i en lang prosess gjennom vedtak i de ulike kommunestyrene.

I ungdomsteamet er ytelsene individstønad, sosialhjelp, AAP, KVP og dagpenger tatt inn. I tillegg til ungdomsteam har man ved NAV Valdres også et økonomiteam. De ulike NAV-filialene er litt ulikt organisert. I Nord-Aurdal har man et syfo-team samt et arbeids- og rekrutteringsteam. De som jobber med ungdom håndterer selv mye av det arbeidsretta arbeidet, men arbeids- og rekrutteringsteamet er en støttefunksjon for dem.

Mange ungdommer kommer henvist fra videregående skole, men noen møter opp selv i NAV. Disse henvises til ungdomsteamet. Det gjøres en behovsvurdering i tråd med hvilken innsatsgruppe de tilhører, og så blir de fulgt opp av ungdomsteamet i tråd med det.

- standard (ofte de som har gjort ferdig utdanning og er formidlingsklare som man sier);
- situasjonsbestemt innsats (ofte behov for praksisplass, har gjort ferdig utdanning, men lite arbeidserfaring eller andre forhold som gjør at de vil slite med å finne seg jobb),
- spesielt tilpassa innsats (de med helse- eller sosialt problem som trenger ekstra bistand),
- varig tilpassa (de som er klar for uførepensjon, for de unge er dette ofte de med en funksjonshemming eller psykisk utviklingshemming).

Samarbeidsløsning eksternt

Samarbeidet mellom NAV og andre instanser foregår blant annet gjennom kontakt på ledernivå, som vanligvis foregår 2-3 ganger i året, jevnlig i det daglige samarbeidet, og gjennom deltakelse i ansvarsgruppemøter. Det er generelt mange samarbeidsforum i Valdres og de samme personene går gjerne igjen. Det finnes en samarbeidsavtale mellom NAV Valdres og Valdres videregående skole.

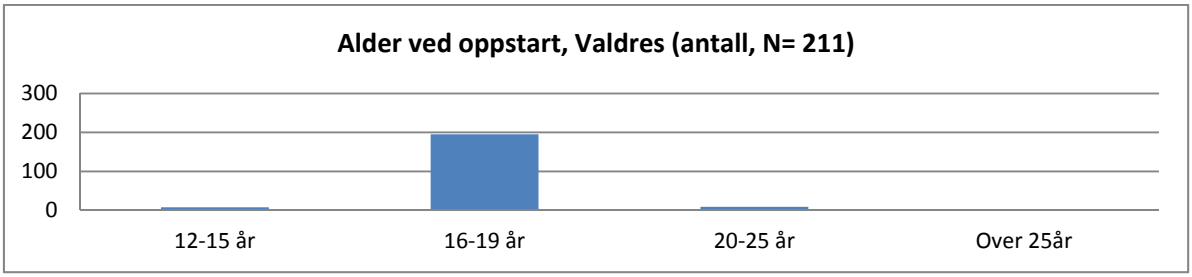
Ungdomskontaktene er sentrale i prosjektet, og har følgende samarbeidspartnere: rådgiverne og kontaktlærerer på vgs., oppfølgingstjenesten, fastlege, barnevern, psykisk helsearbeid i kommunene, DPS/BUP, ungdomsskolene, ungdomsteamet i NAV, PPT, Valdres kompetansevekst (arbeidsmarkeds-bedrift), bedrifter i forbindelse med praksisplasser, ungdomsklubber, samt med kommunale ungdomsarbeidere. Mest samarbeid oppgir ungdomskontaktene å ha hatt med helhetlig oppfølgings-team (på skolen) og ungdomsteamet i NAV. Etter prosjektslutt samarbeider ungdomskontaktene tett med ungdomsteamet. De møter ukentlig i ungdomsteamets møter, og skriver notater i ARENA. Skolen har i mange år hatt et samarbeidsorgan internt på skolen; helhetlig oppfølgingsteam (HOT) bestående av OT, rådgiver og ungdomskontaktene. Disse møtes én gang i uka.

Finansiering og parallelle satsinger

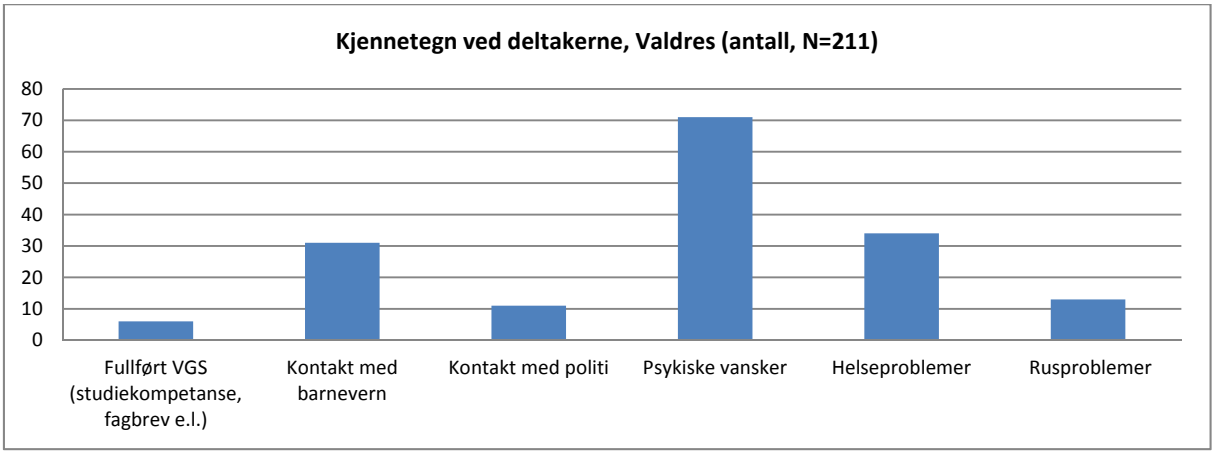
Etter prosjektavslutning er stillingene til ungdomskontaktene videreført i et økonomisk spleiselag mellom fylkeskommunen, de involverte Valdreskommunene, NAV Oppland og NAV Valdres.
Det samarbeides med KORUS Øst, blant annet med innføring av Ørebro prevensjonsprogram (ØPP)[23]på alle ungdomsskolene og vgs.

Brukergruppe og problematikk

Valdres-prosjektet har ifølge innrapportert statistikk hatt totalt 211 "deltakere" fra 2009 til og med 2012. Med deltakere menes her ungdommer som har fått oppfølging fra ungdomskontaktene i prosjektet.[24] 121 av ungdommene har vært menn og 89 av ungdommene har vært kvinner. 20 har hatt innvandrerbakgrunn. De fleste av ungdommene som har fått hjelp har gått på Valdres VGS, selv om noen også har fått oppfølging helt fra ungdomsskolen av.



Våre informanter forteller at deler av ungdomsgruppa sliter psykisk, de sliter med døgnrytmen, spiller på nettet, har aspergers syndrom, lider av stress eller depresjon.



Noen sliter med rusproblemer uten at akkurat det er fremtredende (hasj og alkohol er sentralt). Vanlig problematikk er ellers lav selvfølelse og selvtillit i forhold til skolesystemet. Noen har vært utsatt for omsorgssvikt. Noen har vært utsatt for mobbing og sosial utestenging. Noen har angst. Noen har tilpasningsproblemer. Det er ikke så vanlig med ADHD problemer, ettersom disse gjerne blir oppdaget og dermed klarer seg i skolesystemet. Det jobbes mer med angst og tilbaketrekning enn med

[23] ØPP er en kunnskapsbasert foreldremøtemetode med formål å forebygge tidlig alkoholdebut og normbrudd. Grunntanken er å minske ungdommers alkoholforbruk gjennom å henvende seg til deres foreldre.
[24] Det er vanskelig å gi et presist tall for hvor mange ungdommer prosjektet har jobbet med, siden man jobber primærforebyggende med tilbud til alle ungdommer. Prosjektleder antar at man følger omtrent 50 personer tett opp til enhver tid. Det er disse det er oppgitt tall for her.

utagerende atferd. Utfordringen er mer de stille som isolerer seg. Det er også like mange som bor hjemme som sliter sett i forhold til de som bor på hybel.

Ungdomskontaktene erfarer at mange av elevene de jobber med kommer fra yrkesfagene. Noen få kommer også fra de studieforberedende fagene. Dette kan ifølge informantene forklares med at kontaktlærere på studieforberedende fag er mer opptatt av det faglige og kvier seg for å kontakte hjelpeapparatet. Mange vil også gjøre alt selv. Yrkesfaglærere gir tidligere beskjed om fraværs-problematikk.

En stor andel av deltakerne i Valdres hadde avbrutt eller redusert skolegangen på videregående før deltakelse i prosjektet. Imidlertid var også mange fulltidselever før prosjektdeltakelse, noe som kan illustrere den forebyggende tilnærmingen i dette prosjektet. Ikke så mange av prosjektdeltakerne var helt ledige før de fikk bistand fra prosjektet. Veldig få av ungdommene i Valdres er registrert med ytelse før de fikk oppfølging fra prosjektet.

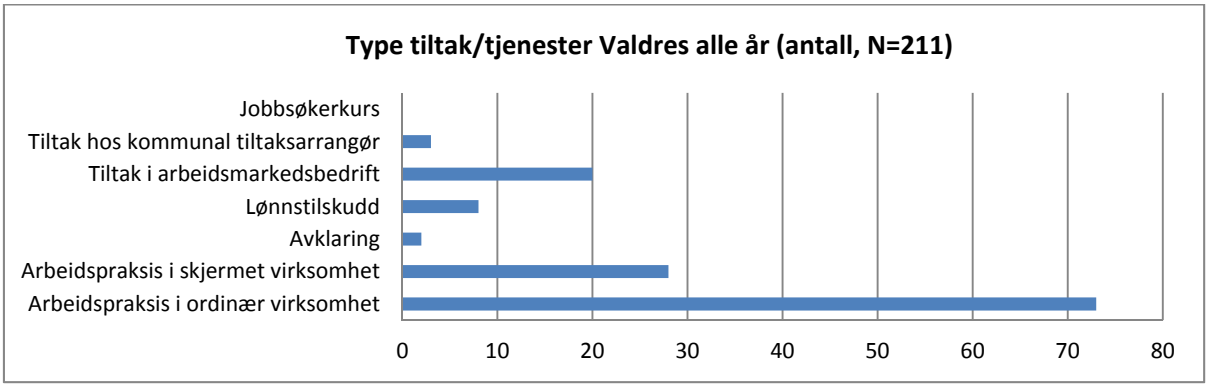
Metoder og tiltak brukt i arbeidet med ungdommen

Ungdomskontaktene beskrives som sentrale i prosjektet. Disse har både i prosjektperioden og etterpå hatt kontorplass på videregående skole og har jobbet derifra direkte med ungdommer på skolen. De besøker også ungdomsskolene i området, for eksempel på idrettsdager da det er lett å komme i kontakt med både ungdommer og lærere.

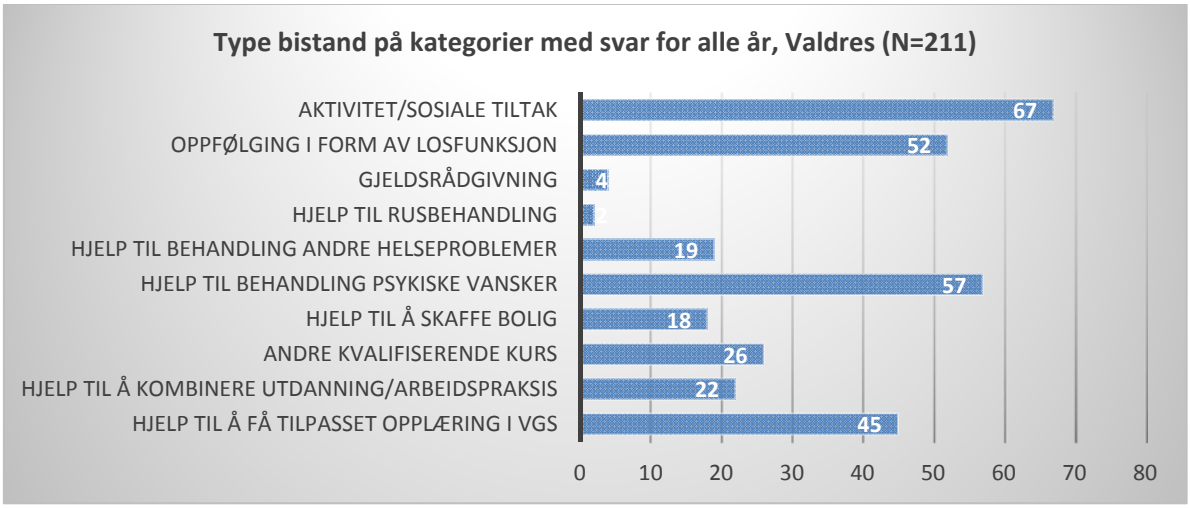
Prosjektet har dels jobbet primærforebyggende gjennom aktiviteter som fjelleik (rafting, parkour, strikkhopp og lignende) der alle kan delta og der hensikten er å integrere ungdom som sliter i miljøet ved å være aktive sammen med annen ungdom. Noen ungdommer har ungdomskontaktene 2-3 samtaler med, så klarer de seg selv. Andre følges tett opp.

Når elever faller ut av skolen jobber ungdomskontaktene som los opp mot NAV, psykisk helse eller annen del av systemet der det er nødvendig. Ungdomskontaktene jobber også miljørettet med å vekke ungdom, kjøre dem til skolen, motiverende samtaler, besøk på hybel, eller følge på fotballtrening til ungdommen er trygg.

Raskt tilbud til ungdom som dropper ut skolen beskrives som vesentlig. Praksisplass oppfattes som et viktig tiltak, og i aller størst grad benyttes arbeidspraksis i ordinær virksomhet slik følgende tabell viser:



Arbeidspraksis i ordinær virksomhet har blitt benyttet for 73 ungdommer. 27 ungdommer har for eksempel vært på arbeidspraksis i skjermet virksomhet, og 20 på tiltak i arbeidsmarkedsbedrift. Ordinært arbeid og støtte til arbeidsgiver er også blitt benyttet, men i liten grad for de deltakerne som kom med i prosjektets siste år, 2012 slik tabellen under viser:



Ifølge rapportering fra prosjektet i Valdres har 45 av ungdommene som har fått bistand, fått hjelp til tilpasset opplæring i skolen. 57 ungdommer har fått hjelp til behandling av andre psykiske vansker. 22 elever har fått hjelp til å kombinere utdanning og arbeidspraksis, 26 har fått ulike kvalifiserende kurs, og 18 har fått hjelp til å skaffe bolig. Vi ser at 67 av ungdommene i Valdres ser ut til å ha fått hjelp gjennom ulike sosiale tiltak, og 52 av ungdommene har fått oppfølging i form av losfunksjon ifølge rapporteringen AFI har mottatt fra prosjektet i Valdres.

Tilnærmingsmåten i tiltakene er forandret gjennom metoden Klart jeg kan (løft metodikk) og tettere oppfølging. En del ungdommer trenger en annen tilnærmingsmåte for å danne et tillitsforhold enn det NAV har kunnet gi. Ungdomskontaktene har kunnet fylle opp det hullet.

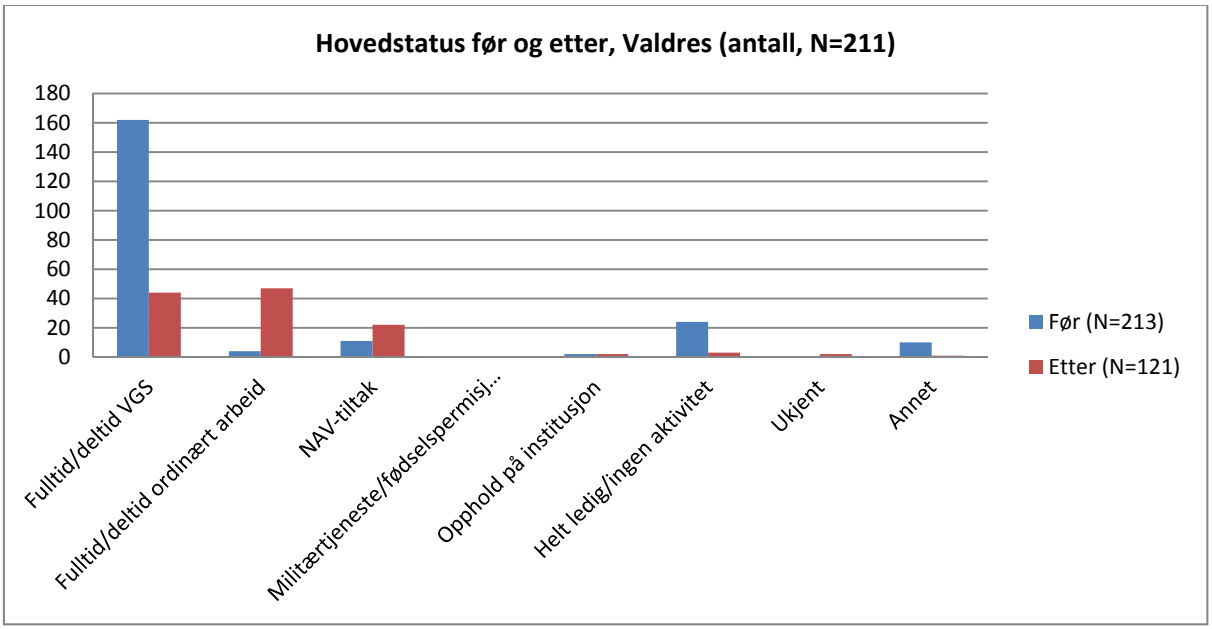
I prosjektets siste år – og faktisk etter at prosjektet var avsluttet – er et nytt tiltak innført i Valdres. I "Ung energi" har man grepet fatt i de ungdommene man opplever at står lengst fra arbeidslivet. Ungdommene møter opp en dag i uka og har ulike aktiviteter, gruppeveiledning og refleksjoner. Målet er å skape mestringsopplevelser ut fra aktivitetene, samt å skape en sosial tilhørighet som gir dem mot til å gå videre mot arbeidslivet. Har hatt en gruppe fra november 2012 til mars 2013. Deltakerne har blant annet hatt vansker med rus, angst og dataspill. Så langt erfares dette som et vellykket tiltak. Ved casebesøk var tre av disse ungdommene i arbeidspraksis, og en hadde søkt seg til forsvaret, noe man opplevde som svært gode resultater.

Mens ungdomskontaktene har tatt den tette sosialfaglige oppfølgingen av ungdommene, er det NAV-kontoret (NAV-veileder i ungdomsteamet) som har fulgt opp arbeidsgiverne og ungdommer ute på selve arbeidsplassen. Dette gjøres både i form av individuelle samtaler med den enkelte ungdom og møter med dem i bedrifta, men også av og til gjennom kun samtaler med bedrifta/arbeidsgiver. NAV-veileder erfarer at både arbeidsgiver og ungdom har lettere for å ta opp ting som manglende veiledning, manglende motivasjon eller at en kollega er lite hyggelig når en tredje person er tilstede. Erfaringene er at disse ungdommene er sårbare og at det skal lite til for å bryte ned det positive som er bygd opp rundt den enkelte ungdom.

Resultater – hva har skjedd?

Informantene erfarer at prosjektet har bidratt til mer fleksible løsninger. Nå møtes folk fra ulike instanser i større grad og også utenom enkeltsaker. Man kjenner hverandre i større grad.

Følgende figur viser hovedstatus før og etter for de ungdommene prosjektet hadde kunnskap om ved rapporteringstidspunkt. Vi ser at man mangler kunnskap om status etter deltakelse for nesten halvparten av ungdommene. Status etter må dermed tas med stor forsiktighet i tallene fra Valdres.



Vi ser at omtrent 3 av 4 ungdommer som har fått bistand gjennom prosjektet var eller hadde vært elever på full eller deltid like før de kom med i prosjektet. Blant de det foreligger informasjon om status etter deltakelse ser vi at fulltids- eller deltidsarbeid, full- eller deltidsstudier eller NAV-tiltak er vanligste status etter deltakelse.

Tallmaterialet om deltakernes ytelse før, under og etter prosjektdeltakelse er mangelfull for Valdres. Dataene viser at de fleste deltakerne ikke hadde noen ytelse før prosjektstart. Det ser videre ut til at individstønad dominerer som ytelse under prosjektdeltakelse. Ingen ytelse eller individstønad dominerer som ytelse etter deltakelse.

Viktige utviklingstrekk og lærdommer

Erfaringene med ungdomskontaktene var så god ei prosjektperioden at man gjennom et spleiselag har fått videreført stillingene. Ungdomskontaktene samarbeider tettere enn før med – og er i praksis nesten en del av – ungdomsteamet ved NAV-kontoret. Etter prosjektslutt ble aldersgruppen arbeidet rettes mot utvidet til å være ungdom 15-25 år. Prosjektperioden hadde synliggjort at mange av disse ungdommene hadde behov for tett oppfølging også etter fylte 21 år.

NAV-veileder peker på følgende lærdommer som følge av prosjektet:

- Vi har fått bekrefta at vi gjør en mye bedre jobb med ungdommene når vi jobber sammen og vet mer hva de andre gjør. Har hatt mer kontakt med samarbeidspartnere nå enn før. Økt bevisstgjøring. Nå tenker vi mer automatisk på hvem andre det kan være fornuftig å trekke inn.
- Ungdomskontaktene er kanskje det aller mest viktige. Vi har fått videreført dem i ordinær drift. Vi har fått avdekka et behov som ikke har vært dekka før. Ungdomskontaktene går inn og dekker det. Det å være den positive støttepersonen for ungdommen. Vi andre kan være paragrafryttere, men ungdomskontaktene skal støtte ungdommene uansett. Dette er en viktig nøkkel. Har vært miljøarbeidere på skolen før, men ikke så gjennomført som nå.
- Vi får mulighet til å begynne å jobbe med ungdom på et tidligere stadium.
- NAV-reformen har også hatt betydning, at NAV med de tre instansene ble etablert i denne perioden.

Forhold av spesiell interesse for evalueringen

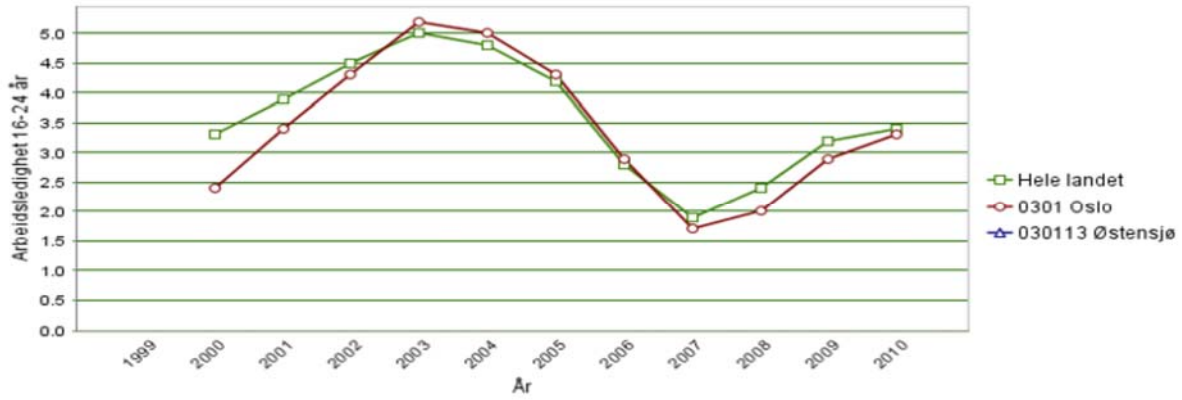
Prosjektet i Valdres skiller seg fra alle andre ved at de har ansatt to ungdomskontakter som har sitt arbeidssted på den videregående skolen og som derifra følger opp ungdom som sliter på skolen og også i noen grad lærerne til disse elevene blant annet gjennom et eget samarbeidsteam internt på skolen (HOT-team). Stillingene som ungdomskontakter er blitt videreført etter prosjektslutt. Ungdomskontaktene samarbeidet tett med NAV-kontoret ved å delta ukentlig på ungdomsteamets møter. Aktørene i Valdres mener at ungdomskontaktene har vært viktige for å forebygge frafall og hjelpe ungdom inn igjen i skole eller arbeid, og at tiltaket har bidratt til økt fokus og tidligere handling fra skolens/lærernes side når ungdom slutter å møte opp. Ungdomskontaktene følger i størst grad opp ungdommene og da i retning av skole. De følger i mindre grad opp i retning av arbeid/arbeidspraksis – i alle fall når det gjelder arbeidsgiverne – der NAV-veilederne er mer aktive.

Østensjø bydel, Oslo – "Ja – du kan!"

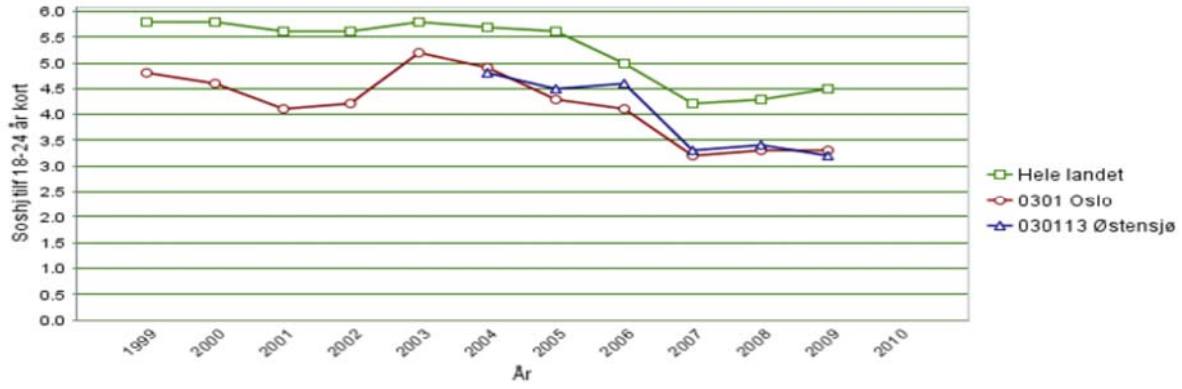
Østensjø er en bydel i Oslo med rundt 45 000 innbyggere ifølge våre informanter. I Oslo generelt er andelen ungdommer i aldersgruppen 15- 24 år 11,9 %, og innvandrerandelen er på 28,4 % (2011).

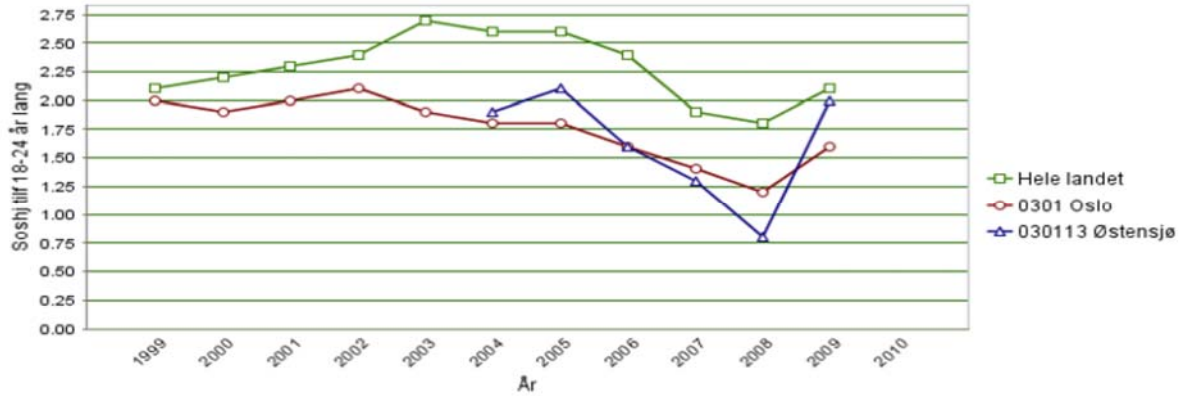
Situasjonen ved oppstart av prosjektet

Prosjektet "Ja - du kan!" startet opp i 2009 og ble avsluttet løpet av 2011. Prosjektet ble forlenget med et implementeringsår med 2 stillinger i 2012. Generelt lå Oslo noe under det nasjonale gjennomsnittet når det gjaldt arbeidsledighet blant unge 16-24 år de siste årene før prosjektet startet opp. Kommunebarometeret har ikke oppdaterte tall på ungdomsledigheten i Østensjø bydel for denne perioden, men viser følgende kurve for Oslo:



Østensjø bydel har – som for Oslo i gjennomsnitt – ligget noe lavere på andel unge som er henholdsvis korttids og langtids sosialhjelpsmottakere slik figurene viser:

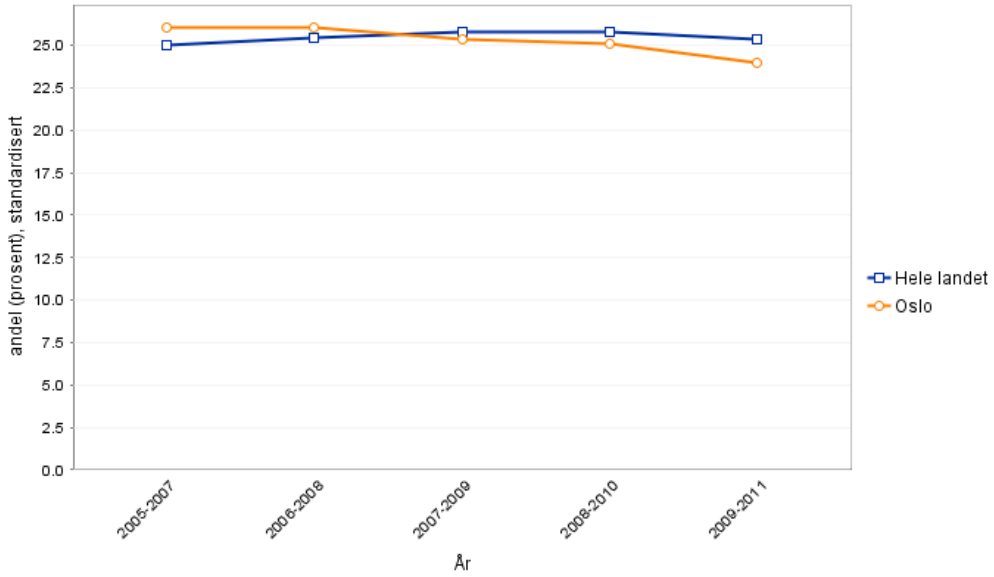




Våre informanter i Østensjø forteller at man ved oppstart av prosjektet allerede hadde et godt fungerende system for å arbeide med ungdom. Det fantes en aktiv utekontakt og mange fritidsklubber

som fungerte godt. Samarbeidet mellom NAV-kontoret og tiltakssenteret i bydelen som organiserer arbeidet med rus, psykiatri og bolig, karakteriseres også som godt i utgangspunktet. Samarbeidet mellom NAV-kontoret og barnevernstjenesten beskrives som "greit nok" på samme tidspunkt.

Det foreligger ikke informasjon om frafall fra videregående skole for Østensjø bydel, men figuren under viser at frafallet i Oslo generelt var i underkant av landsgjennomsnittet i 2009-2011:



Prosjektorganisering

Prosjektet *"JA – du kan"* har vært gjennomført ved hjelp av en matriseorganisering hvor følgende tjenester har deltatt: sosialtjenesten (både Nav og tiltakssenteret), barneverntjenesten, skolehelse-tjenesten, fritidsklubb, og utekontakten. Totalt ble det involvert fem stillinger i prosjektet. Hver prosjektmedarbeider har gitt individuell oppfølging og koordinert tiltak for 10-15 ungdommer. Ved inngangen av 2011 var det fem medarbeidere som ble lønnet gjennom prosjektet. Disse kom fra Nav, Skullerud aktivitetssenter, Ofot (Barnevernets oppfølgingstjeneste), Tiltakssenteret og Utekontakten. I tillegg deltok en person fra skolehelsetjenesten og Ungdomshelsestasjonen i prosjekt, men disse mottok ikke lønn gjennom prosjektet. Disse instansene jobba mye hver for seg i løpet av prosjekttiden, men det siste halvåret også sammen om noen ungdommer. Erfaringene ble spilt inn til alle.

Prosjektets ambisjon var å rette innsatsen mot utsatte barn og unge i alderen 12-24 år som står i fare for å utvikle eller som har utviklet rusmiddelrelaterte problemer eller på annen måte er marginalisert eller som står i fare for å bli marginalisert. Den overordnede målsettingen har vært å styrke innsatsen for barn og unge for å forebygge og redusere rusrelaterte problemer. Det er blitt arbeidet med en utvalgt gruppe utsatte barn og unge for utprøving og utvikling av metoder og tiltak for styrking av bydelens oppfølgingsarbeid rettet mot målgruppen.

Prosjektet har hatt en styringsgruppe ledet av avdelingssjef for avdeling velferd og fritid. Her har alle lederne til prosjektmedarbeiderne vært med, det vil si: Nav-leder, teamleder i Nav, leder av Ofot (barnevernets oppfølgingstjeneste), leder av utekontakten, leder av sosialtjenestens tiltakssenter, Salto-koordinator samt avdelingssjef for avdeling barn og kultur. Styringsgruppen har hatt møter ca. 4 ganger per år.

Prosjektet har hatt ei prosjektgruppe der alle prosjektmedarbeiderne har vært med. I tillegg har ruskonsulent (første året) og fagkonsulent/teamleder for skolehelsetjenesten deltatt som ressurser i prosjektgruppen. Prosjektgruppen hadde møter hver 14. dag i tillegg til enkelte heldagssamlinger.

NAV-organisering internt

NAV Østensjø er et stort kontor med 85 ansatte (2012). Oppstart for prosjektet falt sammen med etableringen av NAV-kontoret i bydelen. NAV-leder forteller at det fra første dag har vært et sterkt fokus på ungdom (15-24 år), og gruppen utgjør et satsingsområde. Den statlige og den kommunale delen av NAV er integrert på kontoret, dette betyr at det har vært et felles fokus på ungdom. Kontoret er organisert med ulike fagteam og et lederteam.

Kontoret har i 2013 et publikumsmottak der det ikke skilles på statlig og kommunal del. Mottaket følger opp brukere i inntil 3 måneder. Deretter tar oppfølgingsteam på kommunal eller statlig side over. Det er ikke noe ungdomsteam ved NAV Østensjø.

Bakland - Kommunal side:

- Består av et oppfølgingsteam med 11 veiledere i tillegg til leder/sekretær, og et KVP-team med omtrent 5 veiledere. En KVP-veileder har 20 personer å følge opp. Oppfølgingsteamet behandler saker etter lov om sosiale tjenester. I KVP-teamet inngår også introduksjons-programmet og prosjektet Snart ansatt.
- Kommunal side er bestiller for tjenester ved det kommunale tiltakssenteret (utfører). Tiltakssenteret er ikke del av NAV, men er del av sosialtjenesten. Tiltakssenteret kan tilkalles på kort varsel for tett oppfølging i enkeltsaker. Også andre instanser som barnevern eller DPS kan benytte seg av tiltakssenteret. Det er ifølge våre informanter ikke vanlig at statlig side i NAV henviser til tiltakssenteret, men det hender at personer som får bistand på tiltakssenteret har en statlig ytelse eller får oppfølging fra statlig veileder samtidig med oppfølging og ytelse fra kommunal side/veileder.

Bakland - Statlig side:

- Består av et oppfølgingsteam der egne veiledere jobber med de ulike ytelsene; AAP, syke-penger og uføretrygd. En AAP veileder kan ha mellom 100 og 200 personer å følge opp.

Mottaket ved NAV-kontoret er altså organisert tverrfaglig, mens oppfølgingen er ytelsesbasert. Innenfor ytelsene fordeles brukerne etter fødselsdato – slik at alle veiledere for en viss ytelse jobber med alle forskjellige brukergrupper for den ytelsen. Det er altså ikke etablert et ungdomsteam, blant annet fordi man frykter at etablering av eget ungdomsteam vil stride mot en ansvarliggjøring av hele kontoret for arbeid med utsatt ungdom.

Totalt 17 personer jobbet med utsatt ungdom ved NAV-kontoret i 2012. En ungdom som kommer for første gang til NAV-kontoret må trekke kølapp, får snakke med en vertsvakt og blir dersom behov henvist til en kartleggingssamtale med veileder i løpet av 1-2 timer. Her gjøres en kartlegging basert på en mal som har vært i bruk i mange år. Nettverk, boforhold, ressurser, status videregående skole og andre ting kartlegges. Noen "snus i døra". Noen trenger oppfølging og kan da få oppfølging fra mottaksavdelingen i inntil 3 måneder. Dette gjøres gjennom telefon, sms, ringer og vekker om morgenen, er tett på. Noen ganger med bistand fra tiltakssenteret. Tiltakssenteret bidrar også i avklaring. En av de ansatte der er ekspert på å avdekke rusproblemer og gjør ofte vurderinger i forhold til dette. Det gjøres mer grundige kartlegginger i løpet av denne perioden. Ulike tiltak kan tilbys, for eksempel:

- Pøbelprosjektet (får raskt plass med oppfølging)
- Arbeidstreninga i bydelen
- Abildsø gård (lite brukt for ungdommer)
- Jobbklubb for ungdom

Viktigst er det å arbeide for fullføring av videregående skole sier våre informaner. KVP beskrives som en siste mulighet.

Når mottaksavdelingen ser at ungdommen trenger videre oppfølging etter 3 måneder henvises disse til oppfølgingsteam. Ofte er det da ofte snakk om rus eller psykiatrisaker, eller andre forhold som er vanskelige å håndtere. Oppfølgingsavdelingen fortsetter kartleggingen og oppfølgingen. AEV gjøres så vidt vi har skjønt av oppfølgingsavdelingene. Det finnes en egen statlig ungdomskontakt som inngår i oppfølgingsteamet på statlig side.

Samarbeidsløsning eksternt

Prosjektets organisering har ifølge våre informanter i seg selv fremmet samarbeid på tvers av tjenester mellom de involverte tjenestene både når det gjelder styringsgruppe, prosjektgruppe og medarbeidere som utfører det konkrete arbeidet sammen med ungdommene. Det foreligger samarbeidsavtaler i bydelen mellom ulike tjenester. Det foreligger samarbeidsavtale mellom fylket og bydelen. Det er partnerskapsmøter med fylket tre ganger i året.

Våre informanter har oppgitt at man samarbeider uansett om det finnes avtaler og rutiner eller ikke. Et eksempel på dette er NAV som har laget rutiner for OT-arbeidet på Nav. I disse rutinene er ikke Utekontakten nevnt. Det er likevel en stor grad av samarbeid mellom OT i Nav og OT på bydel.

Våre informanter har pekt på at samarbeid internt i bydelen er viktig fordi mange tjenester glir over i hverandre. Det var i 2012 fortsatt uavklarte ansvarsfordelinger og arbeidsoppgaver, noe som da gjorde at det er vanskelig for samarbeidspartnere å vite hva de skal gjøre og med hvem og hvordan de skal samhandle. Det ble beskrevet som lettere å samarbeide med spesialtjenester, mens i bydelstjenestene var det mer uavklart.

Det er et tverrfaglig samarbeidssystem på overordna nivå i bydelen i 2013, men der er ikke NAV med (kun på overordna nivå). Alle som arbeider med barn og ungdom møter her (foruten NAV); utekontakt, barnevernstjeneste, skolehelsetjeneste, politi, skole. Man møtes tre ganger i halvåret for gjensidig orientering. Kaller dette nettverksgrupper. Det finnes tre slike grupper i bydelen fordi den er så stor.

I 2013 – og altså etter prosjektslutt – beskrives samarbeidet i den enkelte sak som følger:
I forbindelse med kartleggingen av den enkelte ungdom kartlegges også hvilke andre instanser som er inne i arbeidet med ungdommen. Man ber ungdommen underskrive en samtykkeerklæring – noe så å si alle gjøre – og får dermed tilgang til å kalle inn og samarbeide med andre instanser. Det innkalles da gjerne til et samarbeidsmøte (kan være med 1-2 instanser bare). Det skilles ikke svært tydelig mellom ansvarsgrupper og samarbeidsmøter. I ansvarsgrupper deltar gjerne flere instanser og man er enda tydeligere med å fordele ansvar og oppgaver. For 3-4 ungdommer har man også IP. Det hender også at andre instanser tar initiativ til samarbeid og kontakter NAV.

Det finnes ikke noe tverrfaglig regelmessig samarbeidsfora for diskusjon av enkeltsaker i bydelen. Internt i NAV har man imidlertid månedlige gjennomganger av alle saker omkring utsatt ungdom. Og på det kommunale oppfølgingsteamet har man fagmøter hver onsdag der vanskelig saker kan drøftes med flere saksbehandlere. Her kan veiledere få innspill til vanskelige saker. Prosjektleder i JA-du kan deltok i disse møtene.

Finansiering og parallelle satsinger

Prosjektet ”Ja, du kan!” ble finansiert av midler fra Helsedirektoratet gjennom Rusmiddeletatens kompetansesenter, Fylkesmannen og NAV Drift og utvikling. Prosjektet var en samkjøring og videre-føring av to andre rusmiddelforebyggende prosjekter; Tidlig innsats og Ung uten rus.

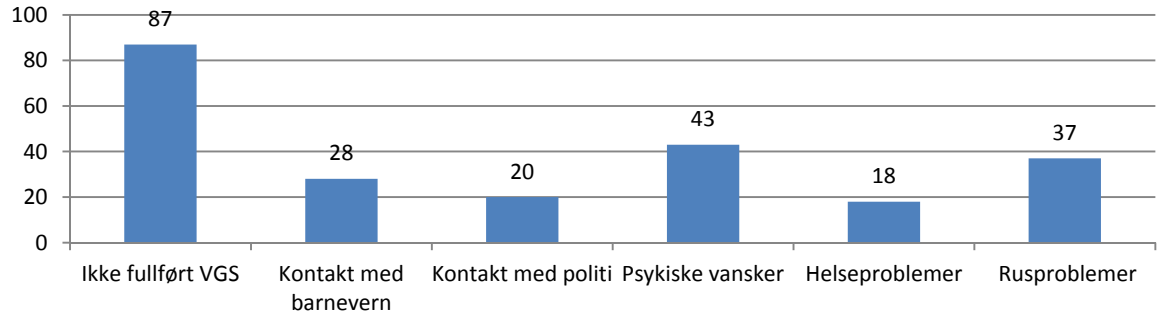
Brukergruppe og problematikk

Prosjektet i Østensjø bydel hadde totalt 92 deltakere fra 2009-2011, hvorav 60 var menn (gutter) og 32 var kvinner (jenter). 42 av deltakerne hadde innvandrerbakgrunn. De fleste av deltakerne i prosjektet var 18-24 år da de ble med. Det gjelder 57 av deltakerne. 14 av deltakerne var under 16 år, og enkelte var så unge som 12-13 år. Det var kun én person over 24 år i prosjektet.

Ungdommene ble rekruttert gjennom barnevernstjenesten, sosialtjenesten (NAV) i bydelen og utekontakten. Noen har også vært henvist fra andre som DPS, fastlege, eller videregående skole.

Nesten ingen av ungdommene som har fått bistand i prosjektet hadde fullført videregående skole. Noen hadde problemer med rus, noen hadde psykiske problemer og noen var uten sted å bo. Figuren under viser at nesten halvparten av deltakerne hadde ulike psykiske vansker, og nesten like mange hadde rusproblemer.

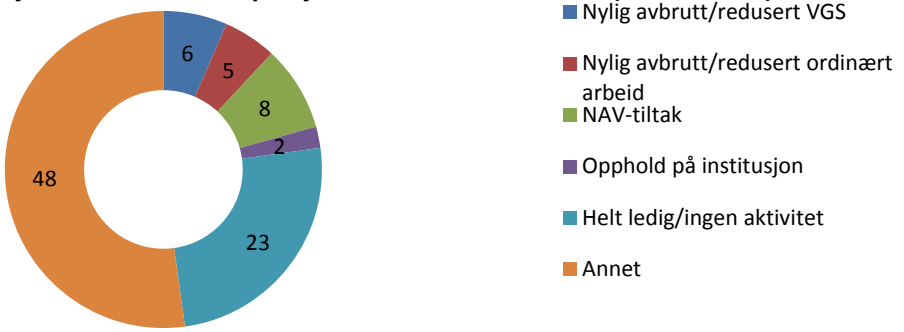
Østensjø: Kjennetegn ved deltakerne 2009-2011 (antall, N=92)



Nesten hver tredje deltaker i Østensjø bydel har tidligere hatt kontakt med barnevernet. En del har også hatt kontakt med politi tidligere (20). En del har andre helseproblemer (18).

Over halvparten av ungdommene som deltok var før prosjektdeltakelse ordinære elever ved ungdomsskole eller videregående skole. Det er disse som sorterer under kategorien "annet" i figuren under:

Østensjø: Hovedstatus før prosjektdeltakelse 2009-2011 (antall, N=92)



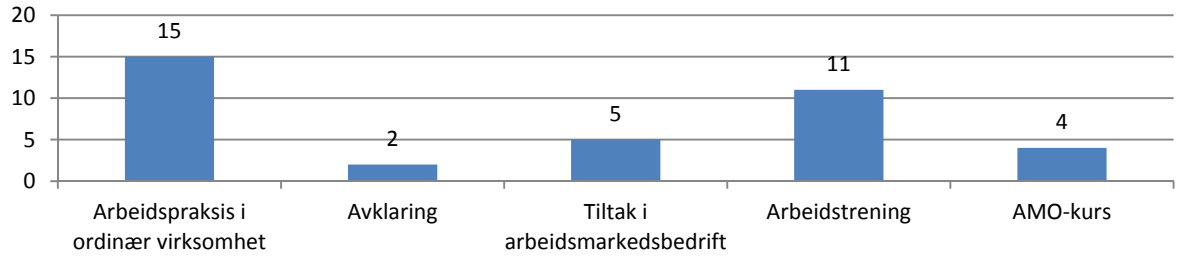
Omtrent en av fire ungdommer var helt ledige før de fikk bistand gjennom prosjektet i Østensjø. 8 var på NAV-tiltak før de kom med. 6 hadde avbrutt eller redusert skolegang før de fikk bistand, noen hadde avbrutt eller redusert arbeidsforhold (5). De fleste av deltakerne i Østensjø-prosjektet hadde ingen ytelse før de ble med. 26 av ungdommene hadde sosialhjelp, én mottok dagpenger, fem mottok arbeidsavklaringspenger, seks mottok annen ytelse (individstønad eller ung uføre).

Metoder og tiltak brukt i arbeidet med ungdommen

Metodene som ble benyttet i arbeidet var motiverende intervju og tett individuell oppfølging. Det blir vist til at man opplever at man gjennom prosjektet fikk tid til å gjøre det ekstra som man ellers ikke får

tid til å gjøre gjennom ordinær jobb. Arbeidspraksis i ordinær virksomhet var det NAV-tiltaket som i størst grad ble benyttet.

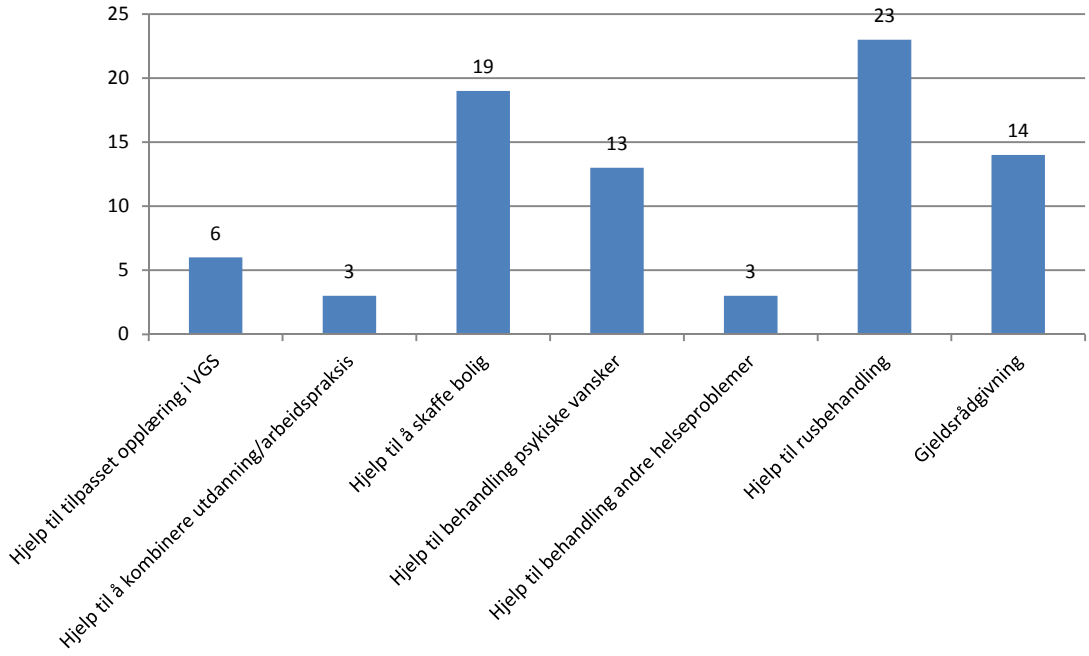
Østensjø: Tiltak brukt i prosjektet 2009-2011 (antall, N=92)



Vi ser ellers av figuren at arbeidstrening ble benyttet for noen ungdommer. Dagtilbud for ungdom 16-24 år har vært et delprosjekt av "JA – du kan!". Prosjektet ble lagt til Arbeidstreningen i bydelen. Her kunne ungdommene utføre ulike arbeidsoppgaver som vedlikehold, malerarbeid, rydding, bortkjøring av søppel, flytteoppdrag og vedproduksjon. Deltakerne fikk også bistand til å finne praksisplass, finne nye skoletilbud og jobbsøking. I tillegg ble det lagt opp til trening en halv dag per uke. I tillegg til disse har man i Østensjø bydel kunnet gi oppfølging og tilbud gjennom utekontakt, Skullerud aktivitetshus, Idretts- og utfordringsgruppa, og fritidsklubber.

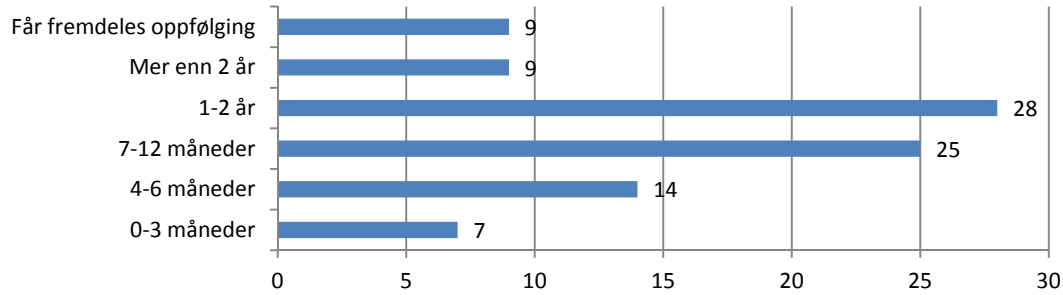
Nesten en av fire ungdommer som fikk bistand gjennom "Ja – du kan!" fikk hjelp til rusbehandling. Nesten like mange har fått hjelp til å skaffe bolig, slik figuren under viser:

Østensjø: Bistand gitt i prosjektet 2009-2011 (antall, N=92)



En del ungdommer har gjennom "Ja - du kan!" fått hjelp til behandling av psykiske vansker eller til gjeldsrådgivning. Få har fått hjelp til tilpasset opplæring i videregående skole eller til å kombinere utdanning og arbeidspraksis. En stor andel ungdommer i bydel Østensjø har fått oppfølging over lengre tid, slik figuren under viser:

Østensjø: Lengde på deltakelse 2009-2011 (antall, N=92)



Omtrent halvparten av ungdommene som fikk bistand gjennom "Ja - du kan!" fikk det i en periode på inntil et år. Under prosjektdeltakelsen endret ytelsesbildet seg noe. Litt flere personer mottok arbeidsavklaringspenger (11) eller individstønad (18) sett i forhold til ytelsesbildet ved oppstart i prosjektet. Antallet på sosialhjelp gikk ned til 19 fra 26. Syv personer fikk IP i løpet av sin deltakelse i prosjektet. 9 personer fikk fremdeles bistand siste gang AFI mottok rapportering fra prosjektet. Disse kjenner vi ikke det videre forløpet til.

Resultater – hva har skjedd?

Samhandlingen i bydelen beskrives som å ha blitt vesentlig bedre de siste årene av våre informanter. I 2013 blir sosialtjenesten fortere innlemmet når det gjelder unge under 23 år som fortsatt har tiltak fra barnevernet. Det har foregått en omstilling i barnevernet mot målrettet og utadrettet virksomhet, samarbeidsavtaler med de ulike tjenestene og utvikling av rutiner for hvordan man skal samarbeide med barnevernet. Barnevernet samarbeider dermed tettere med det øvrige hjelpeapparatet, og det er også et veldig godt samarbeid med BUP som har kommet nærmere bydelen.

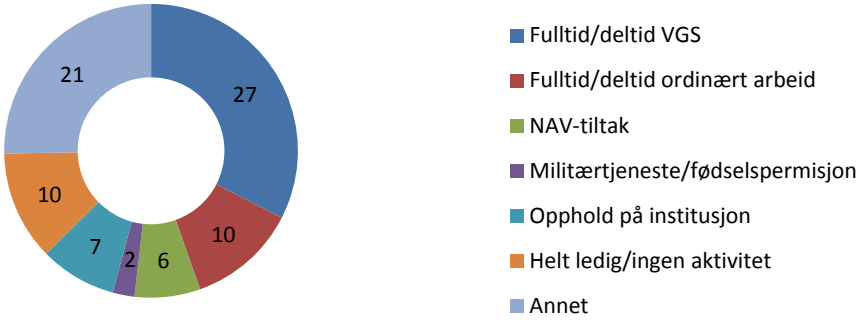
En bakgrunn for prosjektet var veilederen *Fra bekymring til handling*. Omtrent 200 ansatte i bydelen har fått basisopplæring om familier, barn og tidlig intervensjon. Tilsvarende opplæring har også blitt gitt ansatte på fritidsklubber, hvor det er høy grad av utskiftning. Disse aktivitetene har foregått samtidig med prosjektet, og har ifølge av informantene bidratt til et høyere kompetansenivå.

Ifølge våre informanter har antallet unge som mottok sosialhjelp sunket fra omtrent 65 til omtrent 40 i løpet av prosjektperioden. Man erfarer at det også har vært en nedgang i kriminalitet blant de unge, og det er færre unge gjengangere.

En av fire (25) deltakere er "utskrevet" av prosjektet fordi deltakelse er vurdert som ferdig. Nesten en av fire (22) som har blitt "utskrevet" fra prosjektet har blitt det fordi de har kommet i aktivitet i form av jobb, skole eller lignende. Omtrent en av fem (20) har avbrutt oppfølging fra prosjektet selv. 14 ungdommer er henvist til oppfølging fra annen instans. 9 fikk fremdeles oppfølging ved rapporteringstidspunkt.

Noe over halvparten av de 83 ungdommene som ikke lenger fikk bistand i prosjektet, var i fulltids eller deltidsskolegang i videregående skole eller i ungdomsskole eller annen skole ("annet"-kategorien i figuren under) etter avsluttet prosjektdeltakelse. 10 ungdommer var i arbeid, og like mange var helt ledige. Noen var i NAV-tiltak eller på institusjon, slik figuren under gir et bilde av:

Østensjø: Hovedstatus etter prosjektdeltakelse 2009-2011 (antall, N=83)



Det foreligger ikke fullstendig informasjon om hvor mange som mottok ulike NAV-ytelser etter oppfølgingen fra prosjektet tok slutt.

Lærdommer og utviklingstrekk etter prosjektslutt

Hovedprosjektet ble avslutta i 2011. Prosjektleder og medarbeider jobba videre i 2012 med å implementere erfaringene inn i organisasjonen. Et av disse var et cannabisprosjektet. Det ble jobba opp mot NAV (hvordan de tok imot ungdom), samt at det ble jobba kompetansehevende med motiverende samtale. Det ble nedsett ei arbeidsgruppe etter implementeringsarbeidet. Her sitter: helsetjenesten, SaLTo-koordinator, spesialkonsulent, prosjektet, barnevern og NAV.

I 2013 erfarer tidligere prosjektmedarbeider at NAV-delen av samarbeidet på vei til å skli bort. Så lenge man hadde prosjektleder som satt på NAV var det lettere for NAV å trekke instanser utenfra inn. Det beskrives som en utfordring å vedlikeholde samarbeidet.

- Barnevern (OFOT): det var mye arbeid med overgang barnevern – sosialtjenester i prosjektperioden. I 2013 er det klare samarbeidsavtaler, så her har det skjedd store forandringer, man er tidligere ute med å få til et samarbeid ifølge våre informanter. Man erfarer å ha kommet i en mer åpen dialog med barnevernet i løpet av prosjektperioden.
- Utekontakten har også hatt økt fokus på tidlig intervensjon. Det er fem ansatte i denne tjenesten, to av dem jobber med OT. I Oslo er OT-ansvaret på bydel lagt til utekontakten. Det er de som får OT-listene fra skoleetaten. Jobber to kvelder i uka. Ute som feltarbeidere, oppsøkende. Jobber mer strukturert og målretta med risikoutsatte. Det er planer og handlingsplaner på hver enkelt ungdom. Jobber mer etter motiverende samtale. De dokumenterer mer enn før hva de gjør. De blir ifølge våre informanter mer benytta av barnevernet i 2013 som tiltak for oppfølging.

I 2013 har man internt i bydelen jobbet for å få gjennomført – og fått gjennomslag for – at alle tjenester i bydelen skal beskrive sine tjenester og hvordan de jobber med ungdom som det knytter seg bekymring til. Dette innebærer blant annet: hvordan jobber de, hvem samarbeider de med, hva slags rolle ser de at de har. Målet er å få til en tiltakstrapp. Skal være kjent for brukere og samarbeids-partnere hvem man skal kontakte.

I 2013 erfarer tidligere prosjektmedarbeider at det nå er klarere rutiner i tjenestene for hvordan de skal ta tak i og følge opp ungdom. Man er mer bevisst på at det skal lages en plan. At man skal ha en ansvarlig, at det skal være tidsfrister. Man jobber mer systematisert.

Nyansatte i bydelen skal gjennom en basisopplæring, og temaet tas hver høst opp på personalmøter. Det fokuseres på følgende: tegn og symptomer, risiko og beskyttelsesfaktorer, hvordan skal man agere,

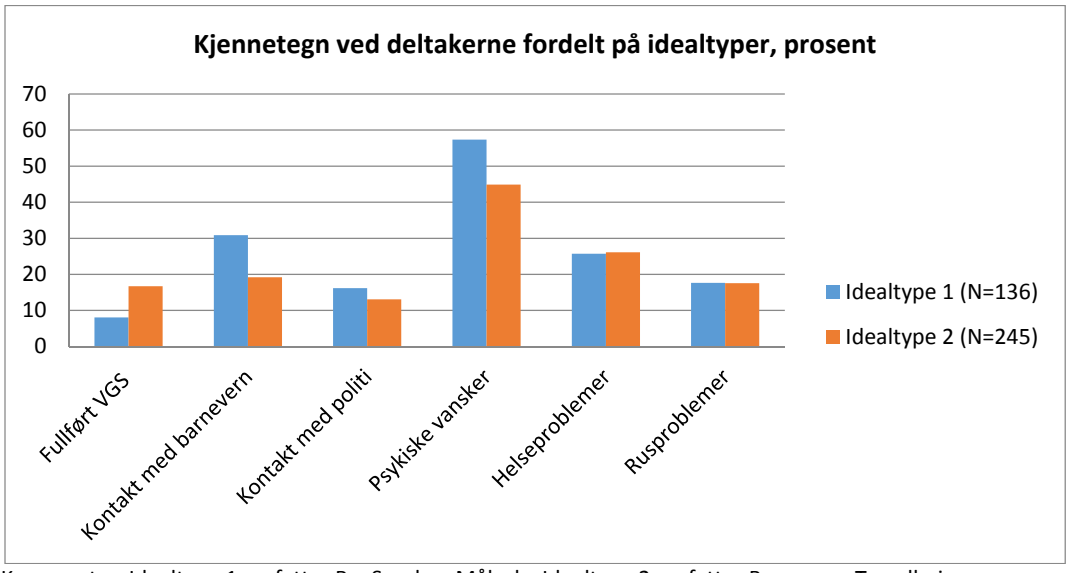
hvem har ansvar for hva i bydelen, gjennomgang av de ulike tjenestene og hva de kan tilby, gruppe-prosess på hva vår tjeneste har ansvar for og hvordan gå videre, melding til barnevern. Alle som er i kontakt med barn og unge i bydelen får denne opplæringen, inkludert hjemmetjenesten. Alle prosedyrer ligger inne i "kvalitetslosen" (Intranett) og kan slås opp når som helst.

Forhold av spesiell interesse for evalueringen

Prosjektet av Østensjø var bygget som et tett samarbeid mellom flere instanser i en bydel i Oslo. Prosjektet skiller seg ut ved å ha et tydelig rusforebyggende fokus med utekontakten som en viktig samarbeidsinstans. Etter prosjektslutt ser lite av organiseringen fra prosjektperioden ut til å ha blitt videreført. Det virker likevel slik informanter oppfatter det som om bevisstheten om utsatt ungdom er økende og at rutiner for tidlig intervensjon ved bekymring er under implementering i de ulike kommunale virksomhetene. Et kommunalt arbeidstreningstiltak framstår som viktig i arbeidet med utsatte unge i bydelen.

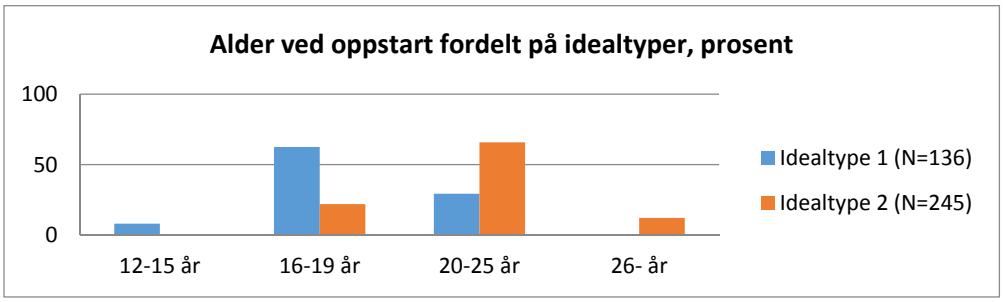
Vedlegg 2 - Sammenligning av losmodellen og motivasjonsmodellen

I figurene under representerer idealtype 1 losmodellen, mens idealtype 2 er motivasjonsmodellen. Vi har valgt ut prosjektene Re, Sund og Målselv som prosjekter som i størst grad ligner losmodellen. Prosjektene Bærum og Trondheim representerer her motivasjonsmodellen. Det er både likhet til idealtype og kvaliteten på dataene om deltakerne som ligger til grunn for utvalget av disse prosjektene.



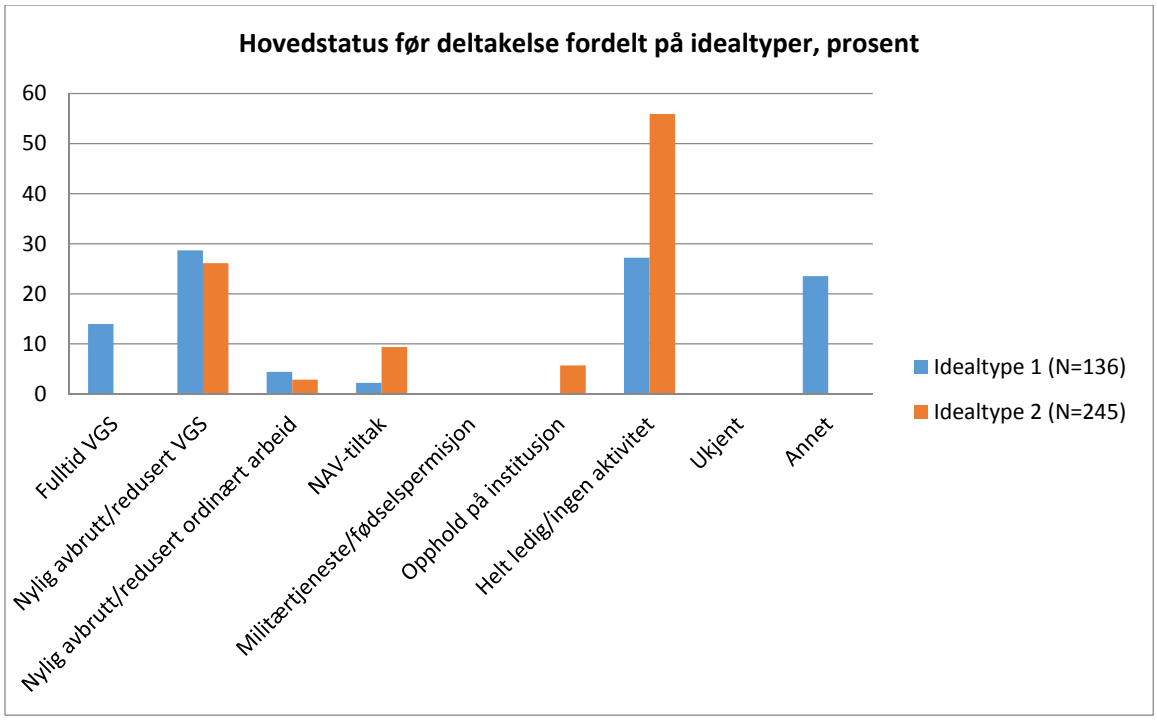
Kommentar: Idealtype 1 omfatter Re, Sund og Målselv. Idealtype 2 omfatter Bærum og Trondheim.

Prosjekter som ligner mest på losmodellen har en større andel ungdommer med psykiske vansker og en større andel ungdommer med barnevernskontakt enn prosjekter som ligner motivasjonsmodellen. Prosjekter som følger motivasjonsmodellen har en større andel ungdom som har gjennomført videregående skole.



Kommentar: Idealtype 1 omfatter Re, Sund og Målselv. Idealtype 2 omfatter Bærum og Trondheim.

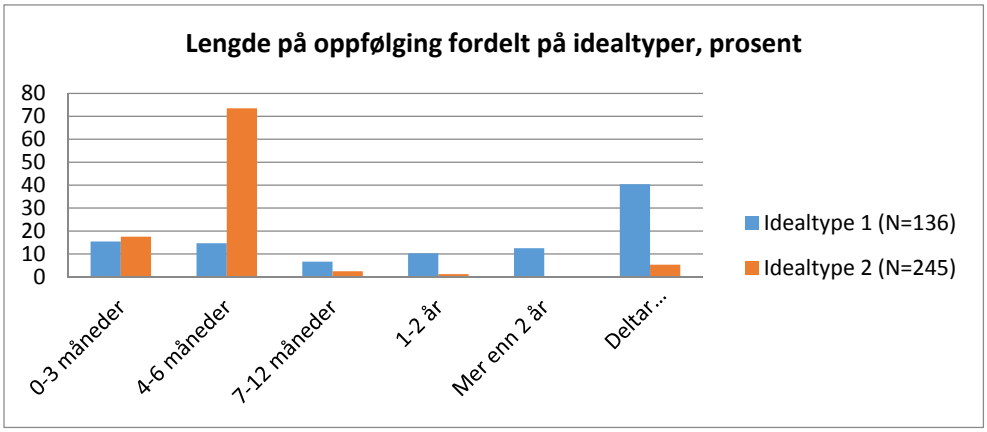
Vi finner at prosjekter som kan se ut til i størst grad å følge losmodellen har en yngre målgruppe enn de som i større grad følger motivasjonsmodellen. Prosjektene under idealtype 2 har i større grad rettet innsatsen mot unge NAV-brukere.



Kommentar: Idealtype 1 omfatter Re, Sund og Målselv. Idealtype 2 omfatter Bærum og Trondheim.

Prosjekter som ligner på motivasjonsmodellen har en høyere andel brukere som før deltakelse var helt ledige. De har i noen grad en større andel brukere som var i NAV-tiltak før prosjektdeltakelse. Prosjektene som ligner mest på losmodellen har mange deltakere som var i skole før prosjektdeltakelse og som er det også under deltakelse.

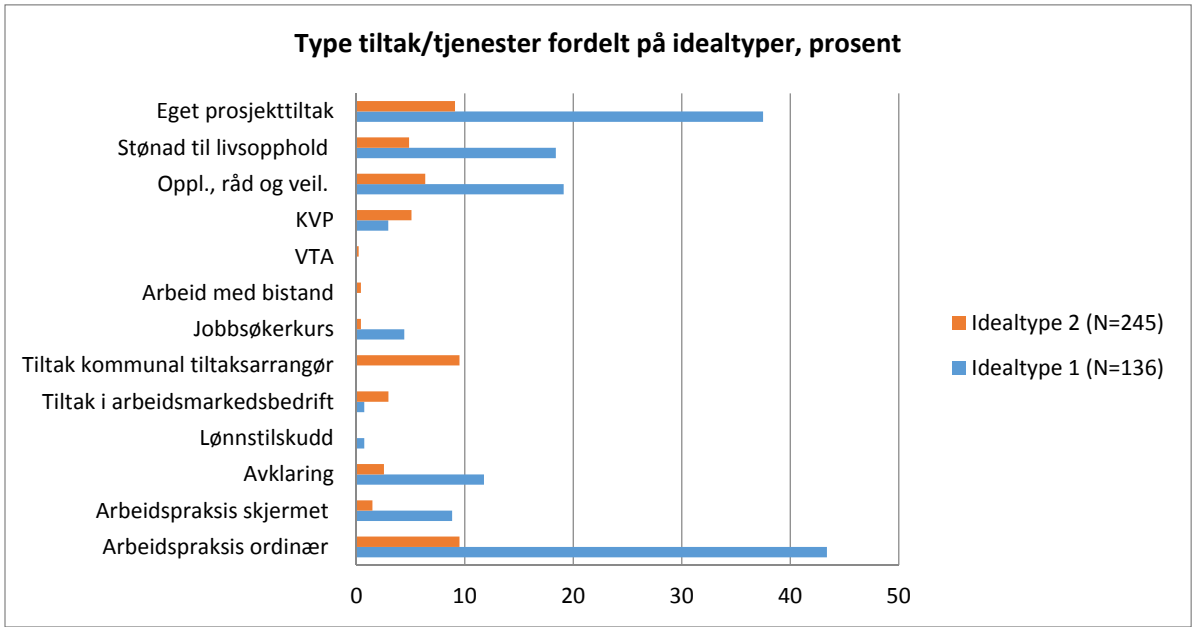
Prosjekter som ligner mest på motivasjonsmodellen følger opp sine deltakere over en kortere periode enn de som ligner mest på losmodellen.



Kommentar: Idealtype 1 omfatter Re, Sund og Målselv. Idealtype 2 omfatter Bærum og Trondheim.

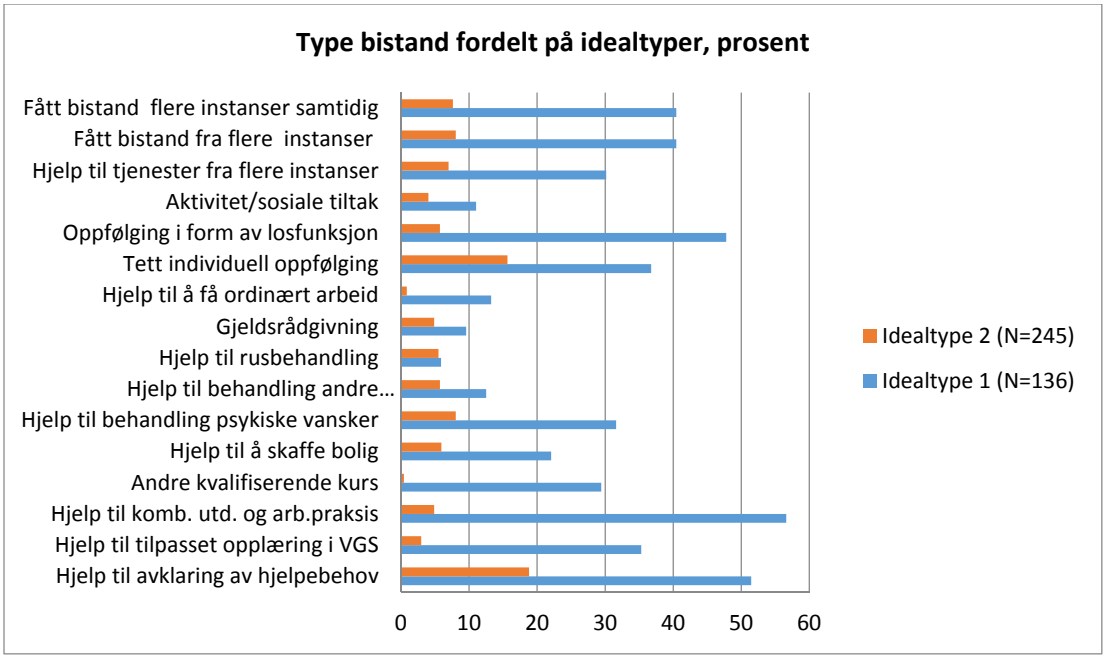
I overkant av 70 % av deltakerne i prosjektene som ligner mest på motivasjonsmodellen har deltatt i 4-6 måneder. Bare et mindretall av deltakere i prosjekter som følger losmodellen ser ut til å få oppfølging i inntil et halvt år. De fleste ser ut til å følges opp lenger, noen over flere år.

Vi finner videre at prosjekter som ligner mest på losmodellen i større grad benytter arbeidspraksis i ordinær eller skjermet virksomhet slik figuren under gir et bilde av. I denne figuren er de ulike svarkategoriene ikke gjensidig utelukkende, og det er heller ikke slik at et eller flere av disse tiltakene har vært benyttet for alle deltakerne:



Kommentar: Idealtype 1 omfatter Re, Sund og Målselv. Idealtype 2 omfatter Bærum og Trondheim.

Prosjekter som ligner på losmodellen ser også ut til i større grad å benytte avklaring, egne prosjekttiltak. En endring fra første delrapport finner vi at det nå er prosjekter som følger losmodellen som i størst grad benytter avklaring. I første delrapport var det omvendt at prosjekter som fulgte motivasjonsmodellen i størst grad benyttet avklaring.

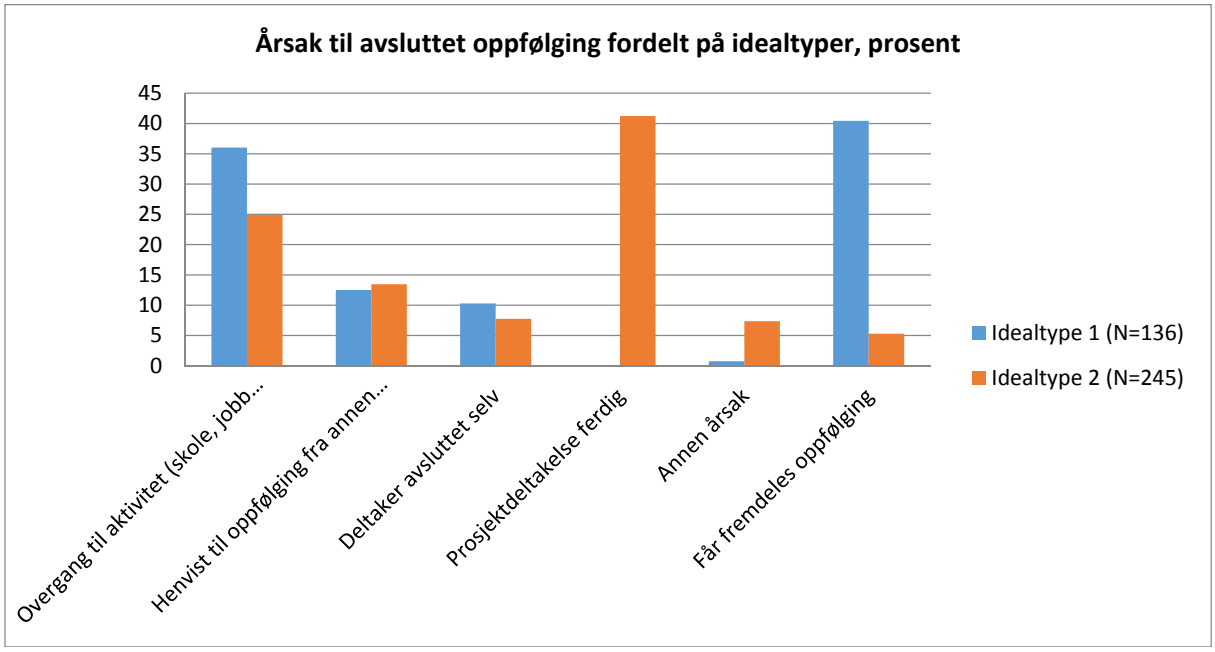


Kommentar: Idealtype 1 omfatter Re, Sund og Målselv. Idealtype 2 omfatter Bærum og Trondheim.

Generelt ser prosjekter som følger losmodellen ut til å gjøre mer av det meste: flere ungdommer får bistand fra flere instanser, det blir gitt mer oppfølging i form av losfunksjon, mer tett individuell oppfølging, mer hjelp til å få ordinært arbeid, mer gjeldsrådgivning, mer hjelp til behandling av psykiske vansker, mer hjelp til å skaffe bolig, mer hjelp til å kombinere utdanning og arbeidspraksis, mer hjelp til tilpasset opplæring i videregående skole, og mer hjelp til avklaring av hjelpebehov. Mye av dette er

nok naturlig gitt at de to typologiene har ulike målgrupper. Men noe handler antakelig også om metodisk sett ulike tilnærminger.

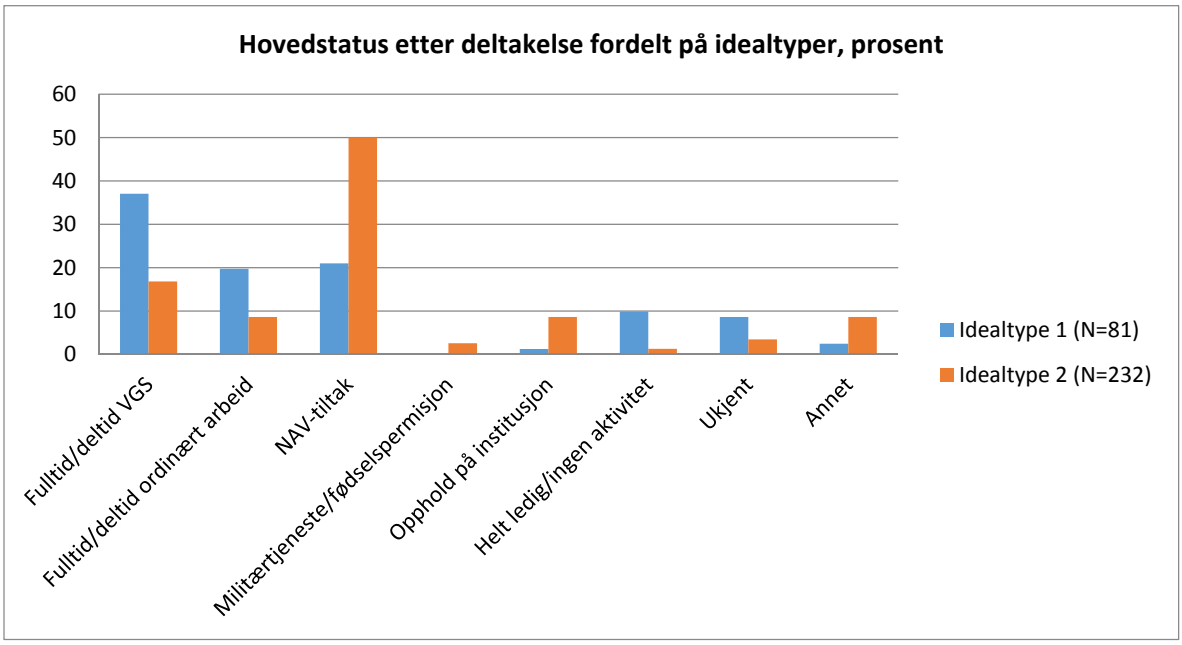
I prosjekter som ligner losmodellen avslutter en større andel ungdommer som følge av overgang til aktivitet i form av jobb, skole eller annet. Flere ungdommer får også fremdeles oppfølging i prosjekter som ligner losmodellen.



Kommentar: Idealtype 1 omfatter Re, Sund og Målselv. Idealtype 2 omfatter Bærum og Trondheim.

En større andel ungdom fra prosjekter som ligner motivasjonsmodellen avslutter fordi prosjektet er over.

Deltakerne i prosjekter som har ligner losmodellen kommer i større grad i fulltids- eller deltidsstudier eller full- eller deltidsarbeid, mens deltakere i prosjekter som ligner motivasjonsmodellen i større grad er videreformidlet til annet NAV-tiltak etter prosjektslutt.



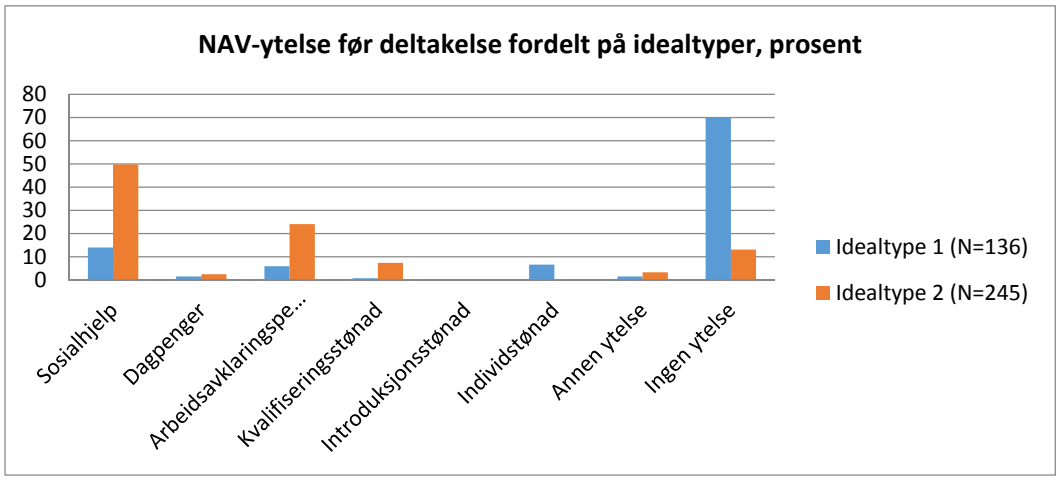
Kommentar: Idealtype 1 omfatter Re, Sund og Målselv. Idealtype 2 omfatter Bærum og Trondheim.

For prosjektene som er plassert under losmodellen finner vi at i underkant av 57% av deltakerne er i skole eller arbeid etter prosjektdeltakelse, og i overkant av 21 % er i NAV-tiltak. Vi må imidlertid regne med at en del av disse har vært i skole under hele prosjektperioden og at man slik har lykkes med å hjelpe dem til å fortsette der.

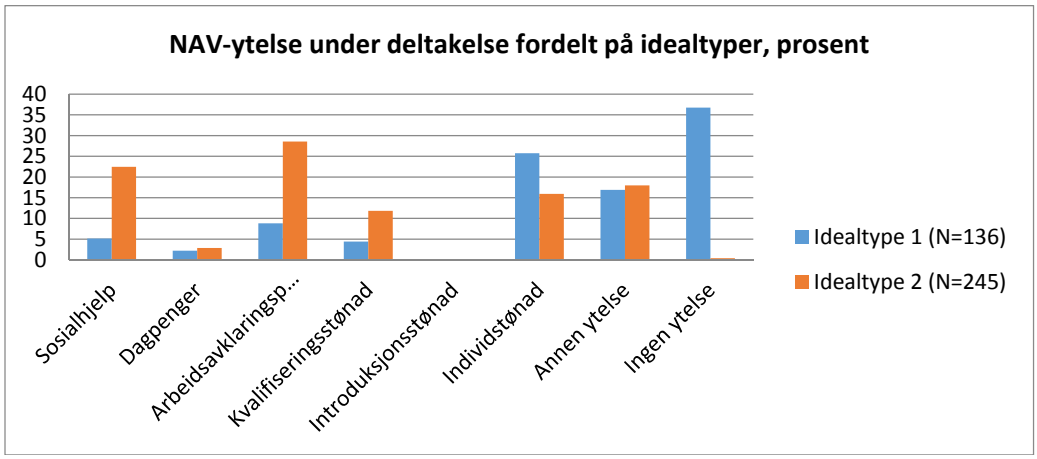
For prosjektene som er plassert under motivasjonsmodellen finner vi at 26% av deltakerne er i skole eller arbeid etter prosjektdeltakelse, mens halvparten av deltakerne har fortsatt i ulike NAV-tiltak.

Prosjektene som i større grad følger motivasjonsmodellen er knyttet tettere til NAV-kontoret. Disse har gjerne NAV-brukerne som primær målgruppe.
I prosjekter som i større grad arbeider i tråd med losmodellen har andre instanser enn NAV-kontoret en mer framtredende rolle. I noen av disse har NAV-kontoret nesten en litt perifer rolle.

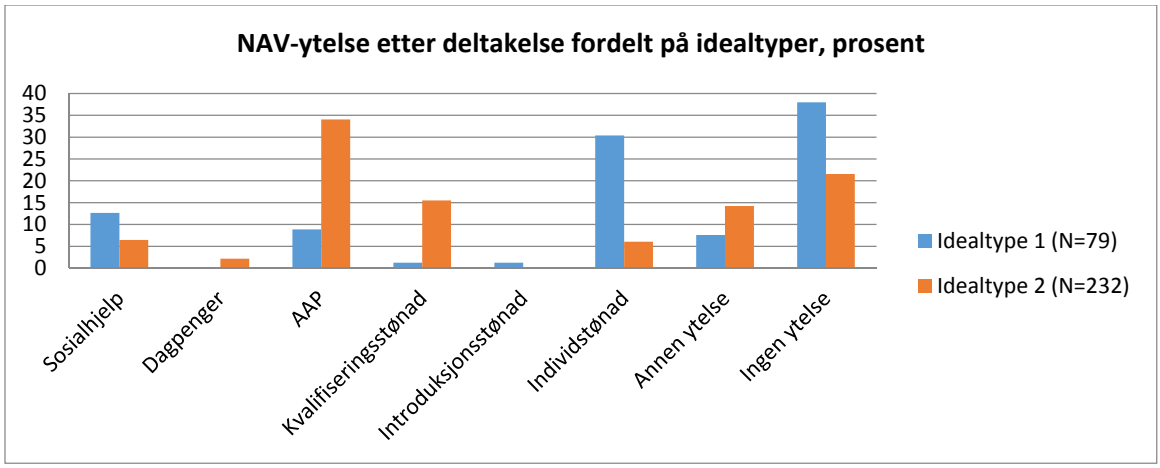
70% av deltakerne i prosjekter som ligner losmodellen har ingen ytelse før prosjektstart.
50% av deltakerne i prosjekter som ligner motivasjonsmodellen har sosialhjelp som ytelser før prosjektstart og 21% er på arbeidsavklaringspenger før prosjektstart.



Kommentar: Idealtype 1 omfatter Re, Sund og Målselv. Idealtype 2 omfatter Bærum og Trondheim.



Kommentar: Idealtype 1 omfatter Re, Sund og Målselv. Idealtype 2 omfatter Bærum og Trondheim.



Kommentar: Idealtype 1 omfatter Re, Sund og Målselv. Idealtype 2 omfatter Bærum og Trondheim.

Etter prosjektdeltakelse har 30% av deltakerne i prosjekter som ligner losmodellen individstønad og i underkant av 40% har fremdeles ingen ytelse. Det er imidlertid helt klart at en større andel ungdommer i los-prosjektene får en ytelse etter prosjektdeltakelse enn før.

For prosjekter som ligner motivasjonsmodellen synker andelen ungdommer på sosialhjelp mens andelen på AAP øker. Også andelen ungdom uten ytelse øker i disse prosjektene fra før til etter deltakelse – altså omvendt av prosjekter som ligner losmodellen. Færre ungdommer i prosjekter som ligner motivasjonsmodellen får ytelser etter deltakelse.

Arbeidsforskningsinstituttet er et tverrfaglig arbeidslivsforskningsinstitutt.

Sentrale forskningstema er:

- Inkluderende arbeidsliv
- Utsatte grupper i arbeidslivet
- Konflikthåndtering og medvirkning
- Sykefravær og helse
- Innovasjon
- Organisasjonsutvikling
- Velferdsforskning
- Bedriftsutvikling
- Arbeidsmiljø

Publikasjoner kan lastes ned fra AFIs hjemmeside eller bestilles direkte fra instituttet.

Abonnement på nyheter kan bestilles via hjemmesiden:
www.afi.hioa.no

Arbeidsforskningsinstituttet
Postboks 6954 St. Olavs plass
0130 Oslo
Telefon 23 36 92 00
www.afi.hioa.no

AFI
Arbeidsforskningsinstituttet
HØGSKOLEN I OSLO
OG AKERSHUS