

Sosialt arbeid og oppfølging av utsatt ungdom i NAV

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

Kjetil Frøyland, Tatiana Maximova-Mentzoni og Knut Fossestøl



ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

© Arbeidsforskningsinstituttet, Høgskolen i Oslo og Akershus, 2016
© Work Research Institute (AFI) Oslo and Akershus University College of Applied Sciences, 2016
© 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.

Fotografi forside: © www.colourbox.com

ISBN 978-82-7609-367-4
ISSN 0807-0865

Arbeidsforskningsinstituttet
Høgskolen i Oslo og Akershus

Pb. 4 St. Olavs plass
0130 OSLO

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

Work Research Institute (AFI)
Oslo and Akershus University College of
Applied Sciences
P.O.Box 4 St. Olavs plass
N-0130 OSLO, Norway

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

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

Temaområde

Mestring, mangfold og arbeid

Rapport nr.:

2016:01

Tittel:

Sosialt arbeid og oppfølging av utsatt ungdom i NAV
Tiltak, metoder, samarbeid og samordning i og rundt NAV-kontoret.
Sluttrapport fra evalueringen av et utviklingsarbeid i 15 prosjektområder.

Dato:

Januar 2016

Forfatter(e):

Kjetil Frøyland, Tatiana Maximova-Mentzoni og Knut Fossetøl

Antall sider:

147 + vedlegg

Resymé:

Arbeidsforskningsinstituttet fikk høsten 2011 i oppdrag av Arbeids- og velferdsdirektoratet å evaluere et pågående utviklingsarbeid knyttet til oppfølging av utsatt ungdom i NAV i 13 ulike prosjektområder. Fra 2012 kom to nye prosjektområder med, slik at evalueringen totalt omfattet 15 utviklingsprosjekter. Det er tidligere publisert to delrapporter fra evalueringen. Dette er sluttrapporten. Prosjektene var alle forankret i det lokale NAV-kontoret selv om NAV-kontorene i ulik grad har vært direkte aktive i prosjekttiltakene. Sentrale samarbeidsaktører var oppfølgingstjenesten, videregående skoler, arbeidsgivere, tiltaksleverandører og ulike kommunale instanser. Målgruppe var ungdom i alderen 14-25 år som stod i fare for å utvikle rusmiddel- eller atferdsproblemer, eller som stod i fare for å falle ut eller allerede hadde falt ut av videregående opplæring.

Omtrent 2100 ungdommer har fått bistand gjennom disse utviklingsprosjektene. 2 av 3 deltakere var menn. Omtrent 14 % var innvandrere, men det er store variasjoner mellom prosjektene. 47 % av deltakerne har vært 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. Andelen helt ledige deltakere synker fra 37 % før, til 6 % etter, prosjektdeltakelse. 34 % av deltakerne hadde tilknytning til VGS før deltakelse, men var i ferd med å falle ut. 28 % av deltakerne er full- eller deltidselever i VGS etter. 14 % er i ordinært arbeid etter deltakelse. Andelen av deltakere i NAV-tiltak øker fra 7 % til 27 %. Viktige virkemidler i arbeidet med utsatt ungdom ser blant annet ut til å være kombinasjoner av motivasjons- og mestringsarbeid med rask og målrettet skreddersydd sosialfaglig oppfølging inn i tilrettelagte skoletilbud, kombinasjoner av arbeid og skole, eller ordinære arbeidsforhold. For å lykkes ser det i tillegg ut til å være viktig med god forankring av lokalt samarbeid mellom sentrale instanser, etablering av konstruktive samarbeidsmodeller lokalt, og godt og tett samarbeid med videregående skoler og arbeidsplasser. Det tverrfaglige samarbeidet (stat-kommune) omkring utsatt ungdom ser ut til å fungere bedre etter etableringen av NAV enn før. Samtidig viser evalueringen utfordringer med å yte tilstrekkelig sosialfaglig oppfølgingsarbeid overfor utsatt ungdom fra NAV-kontoret.

Emneord:

Arbeidsinkludering, dropout, forebygging, frafall, kvalifisering, NAV, praksisplasser, rus, tiltaksarbeid, utsatt ungdom, videregående opplæring, sosialt arbeid.

Forord

Arbeidsforskningsinstituttet fikk etter anbudsutlysning høsten 2011 i oppdrag av Arbeids- og velferdsdirektoratet å evaluere utviklingsarbeid rettet mot utsatt ungdom i utvalgte NAV-kontor. Evalueringen har vært rettet mot utviklingsarbeid i 15 ulike prosjektområder. Dette omfatter prosjekter i Østensjø bydel (Oslo), Valdres, Grenland, Solør, 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 har ikke inngått i evalueringen.

Prosjektene var forankret i NAV-kontoret, og arbeidet med ungdom i alderen 14-25 år som blant annet står i fare for å utvikle rusmiddel- eller atferdsproblemer, eller som stod i fare for å falle ut eller allerede hadde falt ut av videregående opplæring. Noen av prosjektene foregikk innenfor et flerkommunalt samarbeid. Noen prosjekter ble avsluttet før evalueringen startet, flere ble avsluttet i løpet av evalueringen, mens noen ganske få fremdeles er virksomme når evalueringens avslutning.

Arbeidsforskningsinstituttet har fulgt prosjektkommunene i årene 2012-2015. Det foreligger allerede to delrapporter. Dette er sluttrapporten fra evalueringen. Den bygger både på erfaringer dokumentert i sluttrapporten og tidligere delrapporter. Flere forskere fra AFI har deltatt i datainnsamling og analyser med relevans for sluttrapporten. Kjetil Frøyland har ledet arbeidet, deltatt i datainnsamlingen, stått ansvarlig for analyser av kvantitative og kvalitative rapporteringer fra prosjektene, og skrevet mesteparten av både sluttrapporten og delrapporter. Tatiana Maximova-Mentzoni har bidratt i administreringen av evalueringen de to siste årene, og i innsamlingen av data gjennom casebesøk og telefonintervjuer, og i analyse av feltbesøk. Hun har skrevet mye av teksten i kapittel 3 og 5, men også levert tekstbidrag til andre deler av rapporten. Knut Fossetøl har gjort intervjuer i sentralforvaltningen og skrevet et eget kapittel om det. I tillegg har Øystein Spjelkavik, Hanne Heen, Angelika Schafft og Karen-Sofie Pettersen alle bidratt i datainnsamlingen siste år. Også flere forskere fra AFI har tidligere vært involvert i prosjektet (se delrapportene). Christin Thea Wathne har kvalitetssikret rapporten internt. Angelika Schafft har gitt verdifulle innspill i slutfasen. Eventuelle feil og mangler står forfatterne alene ansvarlig for.

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. Referansegruppen har hatt tre møter i løpet av evalueringsperioden. 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 våre kontaktpersoner i Arbeids- og velferdsdirektoratet, Åse Tea Bachke og Britt Gulbrandsen, for godt samarbeid.

Forfatterne

Oslo, januar 2016

Innhold

Forord
Sammendrag

1. INNLEDNING OG BAKGRUNN – OM NAVS UTVIKLINGSARBEID	1
1.1 SENTRALE PROBLEMSTILLINGER	3
1.2 DESIGN OG METODER	4
1.3 OM RAPPORTEN	7
1.4 RAPPORTENS VIDERE OPPBYGNING	13
2. UTVIKLINGSPROSJEKTENE, UNGDOMMENE OG RESULTATER	15
2.1 SPISSFORMULERING AV UTVIKLINGSPROSJEKTENE	15
2.2 UTSATTE UNGDOMMER – HVEM ER DE?	17
2.3 UTFALL OG RESULTATER	21
2.4 OPPSUMMERING	26
3. ARBEID MED UTSATTE UNGDOMMER INTERNT PÅ NAV-KONTORENE	27
3.1 HVORDAN KOMMER UTSATT UNGDOM I KONTAKT MED NAV?	27
3.2 ARBEID MED UTSATT UNGDOM I NAV-KONTORET – ORGANISERINGSMODELLER	28
3.3 TILTAK, YTELSE OG VIRKEMIDLER	36
3.4 SOSIALT ARBEID I NAV	39
3.5 UTFORDRINGER OG HINDRINGER	48
3.6 OPPSUMMERING	53
4. METODER OG OPPFØLGINGSFORMER I DE PROSJEKTUTVIKLETE TILTAKENE	56
4.1 OPPFØLGINGSLENGDE OG BISTAND	56
4.2 GODE GREP OG SOSIALFAGLIG KOMPETANSE	60
4.3 GODE TILNÆRMINGER FOR FULLFØRING AV SKOLEGANG	63
4.4 OM ARBEIDSPLASSENS BETYDNING – HVA SIER ARBEIDSGIVERNE?	65
4.5 RESULTATER OG MODELLER – REFLEKSJONER PÅ TVERS AV PROSJEKTER	72
4.6 OPPSUMMERING	74
5. TVERRETATLIG SAMARBEID OM UTSATT UNGDOM I PROSJEKTKOMMUNENE	77
5.1 HVA ER DET SOM SKAL SAMORDNES?	77
5.2 HVEM ER DE VIKTIGE SAMARBEIDSPARTNERNE?	80
5.3 HVORFOR ER SAMARBEID MELLOM TJENESTEYTERE VIKTIG?	80
5.4 SAMARBEIDSMODELLER	82
5.5 NÆRMERE OM SAMARBEID MELLOM NAV OG ANDRE INSTANSER	88
5.6 GODE GREP OG PROSJEKT FOR Å FÅ TIL ET VELFUNKTERENDE SAMARBEID	93
5.7 OPPSUMMERING	95
6. MOT EN INTEGRERT FORVALTNING?	98
6.1 INNLEDNING	98
6.2 HVORFOR SAMARBEID ER NØDVENDIG	98
6.3 ORGANISERING FOR SAMORDNING	102
6.4 UTFORDRINGER KNYTTET TIL SAMARBEIDET RUNDT BARN OG UNGE	109
6.5 KONKLUSJON - MOT EN INTEGRERT FORVALTNING?	112
7. SOSIALFAGLIG ARBEID MED UTSATT UNGDOM I NAV – EN SAMMENFATNING	114
7.1 ER MYNDIGHETENES MÅL FOR UTVIKLINGSARBEIDET NÅDD?	114
7.2 ROM FOR SOSIALT ARBEID OG OPPFØLGING AV UTSATT UNGDOM I NAV?	119
7.3 ER OFFENTLIGE MYNDIGHETER I STAND TIL Å FØLGE OPP UTSATT UNGDOM OVER TID?	121
7.4 HVA BØR EN IDEELL MODELL FOR INKLUDERING AV UTSATT UNGDOM INNEHOLDE?	122

8. ORDINÆRT ARBEID SOM INKLUDERINGSMIDDEL FOR UTSATT UNGDOM.....	124
8.1 OVERGANG FRA SKOLE TIL ARBEID	125
8.2 JOBBUTVIKLING	125
8.3 HVA SKAL ARBEIDSGIVER INFORMERES OM?	127
8.4 OPPFØLGING ETTER JOBBETABLERING.....	128
8.5 Å FASILITERE STØTTE I BEDRIFTEN - NATURLIG BISTAND	129
8.6 OPPFØLGING AV ARBEIDSGIVERNE	129
9. INNSATSOMRÅDER FRAMOVER OG ANBEFALINGER	130
9.1 SENTRALE FAKTORER I LOKALT INKLUDERINGSARBEID MED UTSATT UNGDOM.....	130
9.2 HVORDAN KAN MYNDIGHETENE BIDRA?	137
9.3 ANBEFALINGER.....	139
LITTERATUR.....	143
VEDLEGG	148
PROSJEKTPROFILER.....	148

Tabeller

TABELL 1 ANDEL KVINNER, MENN OG INNVANDRERE FORDELT PÅ OPPSTARTSÅR	18
TABELL 2 FORHOLD SOM BIDRAR TIL INKLUDERING PÅ ARBEIDSPLASSEN OG HVORDAN HJELPERNE KAN BISTÅ	71
TABELL 3 HVORDAN INFORMERE ARBEIDSGIVER OM ARBEIDSSØKERS UTFORDRINGER?	127

Figurer

FIGUR 1 KJØNNFORDELING OG INNVANDRERANDEL, PROSJEKTSAMMENLIGNING (PROSENT)	19
FIGUR 2 ALDER VED OPPSTART (PROSENT)	19
FIGUR 3 ALDER VED OPPSTART, PROSJEKTSAMMENLIGNING (PROSENT)	20
FIGUR 4 KJENNETEGN VED DELTAKERNE, PROSENT FORDELT PÅ OPPSTARTSÅR (N=996)	20
FIGUR 5 KJENNETEGN VED OPPSTART, PROSJEKTSAMMENLIGNING (PROSENT)	21
FIGUR 6 HOVEDSTATUS FØR PROSJEKTDeltakelse, PROSENT (N=950)	22
FIGUR 7 HOVEDSTATUS ETTER PROSJEKTDeltakelse, PROSENT (N=887)	22
FIGUR 8 HOVEDSTATUS FØR DELTAGELSE – PROSJEKTSAMMENLIGNING (N=996)	24
FIGUR 9 HOVEDSTATUS ETTER PROSJEKTDeltakelse – PROSJEKTSAMMENLIGNING	25
FIGUR 10 HVORDAN KOMMER NAV-KONTORET I KONTAKT MED UTSATT UNGDOM?	28
FIGUR 11 ULIKE NAV-UNG MODELLER	35
FIGUR 12 HVA SLAGS TILBUD GIR NAV-KONTORENE TIL UTSATT UNGDOM?	36
FIGUR 13 TYPE TILTAK OG TJENESTER GITT GJENNOM PROSJEKTENE, PROSENT I ET UTVALG PROSJEKTER	36
FIGUR 14 NAV-YTELSE FØR, UNDER OG ETTER PROSJEKTDeltakelse (PROSENT)	37
FIGUR 15 FORSKJELL I ANDEL BRUKERE PÅ ULIKE YTELSER ETTER PROSJEKT SAMMENLIGNET MED FØR (PROSENT)	39
FIGUR 16 NAV-LEDERES VURDERING AV NAV-KONTORETS ARBEID PÅ MÅLOMRÅDENE FOR UTVIKLINGSARBEIDET	48
FIGUR 17 LENGDE PÅ OPPFØLGING FRA PROSJEKTENE (PROSENT)	57
FIGUR 18 LENGDE PÅ OPPFØLGING FORDELT PÅ OPPSTARTSÅR (PROSENT)	57
FIGUR 19 TYPE BISTAND TIL DELTAKERNE, PROSENT	58
FIGUR 20 ENDRINGSBAROMETER FØR VERSUS ETTER, PROSJEKTSAMMENLIGNING (PROSENT)	72
FIGUR 21 NAV-KONTORETS VIKTIGSTE SAMARBEIDSPARTNERE FOR UTSATTE UNGDOMMER	80
FIGUR 22 NAV-LEDERES VURDERING AV SAMARBEIDET OM UTSATT UNGDOM MED VIDEREgåENDE SKOLER	90
FIGUR 23 NAV-LEDERES VURDERINGER AV SAMARBEIDET MED BARNEVERNET	91
FIGUR 24 SENTRALE FAKTORER I ARBEID MED UTSATT UNGDOM – EN STIKKORDSMESSIG OVERSIKT	136

Sammendrag

Denne evalueringen har vært rettet mot utviklingsarbeid i NAV-kontor overfor utsatt ungdom. Utviklingsarbeidet var forankret i den politiske plattformen Soria Moria II (2009-2013) og iverksatt av Seksjon sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Formålet med satsningen var tjenesteutvikling i NAV gjennom modellforsøk, utviklings- og kompetansetiltak. Sentrale mål for utviklingsarbeidet var:

1. Prioritering av det forebyggende arbeidet ovenfor ungdom. NAV-kontorets og kommunens ansvar for informasjon og generelt forebyggende arbeid er hjemlet i § 12 i Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV).
2. Utvikle modeller for samarbeid innad i NAV, mellom NAV og andre kommunale tjenester samt skole, oppfølgingstjenesten og andre instanser som har tjenester og ansvar overfor ungdom.
3. Få erfaringer med koordinering, samordning og kjeding av eksisterende tiltak og virkemidler både i forhold til innhold og finansiering i samarbeid mellom NAV og videregående opplæring, oppfølgingstjeneste, kommunale aktører og andre.
4. Utvikle tilrettelagte tiltak og virkemidler for ungdom. De aktuelle tjenestene er forankret i lov om sosiale tjenester i NAV (§ 15 boliger til vanskeligstilte, § 17 opplysning, råd og veiledning, § 18 stønad til livsopphold, § 28 rett til individuell plan, § 29 kvalifiseringsprogram etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.)
5. Styrke NAV-kontorets oppsøkende og utadrettede arbeid ovenfor ungdom forankret i § 12 og § 17 i Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.
6. Sikre tett individuell oppfølging og losfunksjon bl.a. forankret i § 17, opplysning, råd og veiledning i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Evalueringen var rettet mot utviklingsarbeid i følgende 15 prosjektområder: Østensjø bydel (Oslo), Valdres, Grenland, Solør, Molde, Re, Sund, Drammen, Bærum, Trondheim, Notodden, Tromsø, Midtre Namdal samkommune, Kristiansand og Målselv. Utviklingsprosjektene var alle forankret i NAV-kontoret. Utviklingsprosjektene valgte selv hvilke av målene ovenfor de skulle arbeidet med.

Hovedfunn

Utviklingsprosjektenes erfaringer viser at det er mulig å få til konstruktivt og godt helhetlig sosialfaglig oppfølgingsarbeid for utsatte ungdommer med store bistandsbehov. Flere steder har man fulgt opp unge over flere år og med gode resultater. Vi finner også eksempler på at man ikke har lyktes, men alt i alt framstår ikke utfordringene knyttet til oppfølging av utsatte ungdommer lokalt som umulige å løse når man etablerer et konstruktivt samarbeid med ungdom og samarbeidspartnere, og følger tilstrekkelig opp.

Vi finner generelt at de kommunale og statlige tjenestene er blitt koblet tettere sammen og at kommunale og statlige tiltak i lettere sees i sammenheng etter NAV-etableringen enn før. For arbeid med utsatte ungdommer er spesielt erfaringene knyttet til ungdomsteam gode. Teamene har – mange steder – bidratt til bedre samarbeid både mellom statlige og kommunalt ansatte i NAV-kontoret, og forbedret mulighet til å finne helhetlige løsninger rundt ungdommene. Imidlertid ser ikke løsningen med ungdomsteam ut til å være like anvendbar alle steder. De ser ut til å fungere lettere på mindre og mellomstore kontorer enn på de store. Vi finner alt i alt mange argumenter i favør av en spesialisering av ungdomsarbeidet i NAV.

Mye av det prosjektutviklete arbeidet videreføres og videreutvikles etter prosjektperioden. Oppsummert finner vi at slikt utviklingsarbeid som Arbeids- og velferdsdirektoratet her har igangsatt klart bidrar positivt i lokalmiljøene, og har gjort en forskjell i prosjektkommunene og da særlig i de mindre kommunene. Der utviklingsprosjektene er videreført har kommunen – gjerne i spleiselag med fylkeskommune og NAV eller andre – stått for den videre finansieringen. Samtidig finner vi utfordringer

knyttet til det å sikre varig videre finansiering. Tiltakene som er utviklet og rettet mot utsatt ungdom blir ett av flere gode tiltak som det er opp til lokale instanser og politikere å finne midler til eller ikke. Erfaringer fra utviklingsprosjektene tilsier at en forankring av slike utviklingsprosjekt høyt hos lokale representanter for kommune, stat og fylkeskommune vil øke sjansen for videreføring av konstruktive tilnærminger.

Evalueringen viser imidlertid også at det er utfordringer knyttet til koordinering av bistand og tjenester for utsatte ungdommer med store bistandsbehov. På tross av at satsingen som her evalueres har hatt som formål å utvikle sosialfaglig arbeid i NAV, er en sentral erfaring at rommet for å drive godt sosialfaglig arbeid når NAV-kontoret er base, ikke er så stort som ønskelig. Evalueringen viser utfordringer når det gjelder å realisere forebyggende arbeid, oppsøkende arbeid, tett nok oppfølging og «losing» av utsatte ungdommer fra NAV-kontoret. NAV-reformen skulle bidra til det motsatte. Dette er fra et kommunalt og sosialfaglig perspektiv bekymringsfullt. Samtidig finner vi unntak fra dette, for eksempel i Målselv der en «jobbspesialist» ble direkte knyttet til ungdomsteamet. Generelt innebærer prosjektløsningene at man i noen grad etablerer arenaer «utenfor» normalorganisasjonen for å kunne bistå utsatte ungdommer tilstrekkelig godt. Dette er likevel flere steder gjort på en slik måte at det som «ligger utenfor NAV-kontoret» klart er en del av NAV, slik både Jobbskolen (Kristiansand) og Jobbhuset (Trondheim) er eksempler på.

Det er satt i gang et utviklingsarbeid i sentralforvaltningen knyttet til økt samordning av ulike sektors virkemidler og ansvarsområder for barn og unge (0-24 samarbeidet). Samarbeidet er lovende og har potensial til på sikt å bidra til at utfordringer knyttet til samordning på tvers av sektorer lokalt vil kunne reduseres og at sentralforvaltningens samlede virkemidler i større grad vil kunne legge til rette for konstruktiv samordning lokalt.

Slik vi vurderer det, faller hovedtyngden av den forebyggende innsatsen i utviklingsprosjektene på det indikative nivået: dvs. at det hovedsakelig er individer det allerede er knyttet bekymring til, som får bistand. Det pekes på utfordringer knyttet til å utløse virkemidler raskt og effektivt spesielt for ungdom som er vurdert til situasjonsbestemt innsatsnivå, men som man lokalt mener kunne ha behov for tiltak som forutsetter spesielt tilpasset innsatsbehov. I stedet for skånsomt å utløse virkemidler som kunne støtte opp rundt ungdommen i en vanskelig periode og slik forebygge videre skjevutvikling, erfarer man på lokalt hold at ungdom må «sykeliggjøres» eller tilskrives en nedsatt arbeids-evne for å utløse det tiltaket man mener de trenger. Dette framstår som uheldig og lite konstruktivt.

Vi finner at både knyttet til sosialarbeidere generelt, og de videregående skolene, ungdomsteamene på NAV-kontorene og de utviklede ungdomstiltakene spesielt, så er det et potensial for å utvikle bedre kompetanse og ferdigheter i å bruke ordinære arbeidsplasser som middel for inkludering. I dette ligger det blant annet å kunne bygge gode nettverk av virksomheter, evne og kapasitet til å finne arbeidsplasser og oppgaver som passer med de unges behov, samt kunne bruke arbeid systematisk for å skape mestring som så kan bidra til motivasjon for arbeid eller videre skole og utdanning.

Erfaringene fra utviklingsprosjektene peker i retning av følgende elementer som viktige i et sosialfaglig oppfølgingsarbeid overfor utsatt ungdom når inkludering i skole eller arbeid er målet:

- Et trygt og imøtekomende treffpunkt der ungdom blant annet kan møte NAV-veiledere som forvalter kommunale så vel som statlige tjenester.
- I disse lokalene tilbys individuell oppfølging (losmodell), gruppebasert oppfølging (motivasjonsmodell) eller en kombinasjon. Oppfølgerne har kapasitet til å oppsøke ungdommer når nødvendig. Nødvendig samarbeid med andre instanser fasiliteres med utgangspunkt i denne arenaen (i form av enkeltsaker og etablerte samarbeidsfora). Målet er inkludering i ordinære løp (skole eller arbeid) så raskt som mulig.

- Ett team av ungdomsarbeidere tilbyr oppfølging. Disse kjennetegnes av stort engasjement i ungdom, optimistisk innstilling, kulturell kompetanse, sosialfaglig kompetanse, godt faglig nettverk, fleksibel tilnærming og stor tilgjengelighet. Blant dem finner vi blant annet:
 - o Jobbspesialister med god kjennskap til og kontakt med det lokale næringslivet for midler kontakt og følger opp ungdommer som trenger bistand, samt arbeidsgivere.
 - o Høy kompetanse på alternativ opplæring og godt samarbeid med videregående skole bør også finnes blant disse hjelperne.

Flere av utviklingsprosjektene har etablert modeller som ligner på denne. Det gjenstår enda å se om man på sikt klarer å opprettholde disse tiltakene og i hvilken grad NAV-kontorene deltar direkte i dem også over tid, slik de gjør ved inngangen til 2016.

For ungdom som fremdeles er elever på videregående skole er det også andre modeller som framstår som hensiktsmessige. Å plassere egne oppfølgere på den videregående skolen som tilbyr tett oppfølging slik ungdomskontaktene i Valdres har gjort, er en av dem. Denne modellen har mange fellestrekk med forsøket NAV-veileder i videregående skole. En annen modell er å etablere et ungdomskontor med åpningstider både dag og kveld for råd, veiledning og oppfølging av ungdom slik som i Sund. Ambulant oppfølging i tett samarbeid med den lokale videregående skolen slik som 1623 i Re er en tredje.

Evalueringsresultater kan ut over dette oppsummeres mer detaljert på evalueringens problemstillinger som følgende:

Ungdommene og resultater

«Utsatt ungdom» er et samlebegrep som peker på en svært heterogen gruppe. Vi har hovedsakelig forholdt oss til aldersgruppen 15–25 år. Omtrent 2100 ungdommer har fått bistand gjennom utviklingsprosjektene. 2 av 3 deltakere var menn. Omtrent 14 % var innvandrere, men det er store variasjoner mellom prosjektene. 47 % av deltakerne har vært i aldersgruppen 16-19 år. Det store flertallet av ungdommene har ikke fullført videregående skole. Omtrent 40 % av ungdommene som har fått bistand sliter med psykiske vansker av ulik art. Omtrent en av fem har vært i kontakt med barnevernet. En av fem har rusproblemer og like mange har andre helseproblemer.

Andelen helt ledige deltakere synker fra 37 % før prosjektdeltakelse til 6 % etter. 34 % av deltakerne hadde tilknytning til videregående skole før prosjektdeltakelse, men var i hovedsak i ferd med å falle ut av skolen. 28 % av deltakerne er full- eller deltidselever i videregående skole etter prosjektdeltakelse. 14 % av deltakerne er i ordinært arbeid etter prosjektdeltakelse. Andelen av deltakere i NAV-tiltak øker fra 7 % før til 27 % etter deltakelse.

Arbeid med utsatte ungdommer i NAV-kontorene

Utsatte ungdommer kommer vanligvis i kontakt med NAV-kontoret på gjennom eget oppmøte, henvisning fra oppfølgingstjenesten, eller ved at foreldre tar kontakt. NAV-lederne oppgir oftest at 16-17 år er nedre aldersgrense for bistand fra NAV-kontoret.

NAV-kontor som inngår i evalueringen har samlet sett prøvd ut flere ulike modeller for organisering av ungdomsarbeid internt i NAV-kontoret:

- Noen har etablert egne «NAV-ung» filialer
- De fleste kontorene har erfaring med et eget ungdomsteam
- Noen få NAV-kontor har opprettet egne ungdomsavdelinger
- Flere NAV-kontorer har en eller flere ungdomsansvarlige NAV-veiledere
- Noen har en kombinasjon av team og ansvar lagt til egne veiledere slik at det i hvert team er en eller flere som kun arbeider med ungdom

- Noen har en generalisttilnærming uten spesialisering gjennom tema eller egne veiledere.

En spesialisering i form av tverrfaglige team med representasjon av både statlige og kommunalt ansatte framstår som konstruktivt. Men godt samarbeid er også noe som må utvikles. Noen av kontorene som har inngått i evalueringen har arbeidet systematisk med å utvikle en god samarbeidskultur innad i ungdomsteamet.

Tiltak, tjenester og ytelser

Generelt framstår det som vanlig å sette inn samtidige tiltak rundt ungdommene. Den gjennomgående tilbakemeldingen fra prosjektmedarbeidere er at dette gjøres når det er behov for det, og at det vanligvis ikke er store utfordringer knyttet til å få det til. Inntrykket er klart at også kombinasjoner (parallelt eller suksessivt) av statlige og kommunale virkemidler lettere og raskere realiseres nå enn tidligere. Den tette dialogen i ungdomsteamene har sannsynligvis bidratt til dette. Likevel ser det ut til at kun en av tre deltakere i utviklingsprosjektene har fått bistand fra flere instanser parallelt i prosjektperioden.

Opplysning, råd og veiledning, samt arbeidspraksis i ordinær virksomhet er tjenestene som i størst grad gis til utsatt ungdom generelt på NAV-kontorene. 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 som flere steder framheves som spesielt virksomt for ungdom og andre, er i liten grad benyttet i overfor prosjektdeltakerne.

Andelen av deltakerne i prosjektene som får økonomisk sosialhjelp synker fra 31 % før prosjekt til 6 % etter. Motsatt ser vi en økning i andelen av deltakere på arbeidsavklaringspenger (fra 13 % til 21 %) og på kvalifiseringsstønad (fra 3 % til 13 %). Flere får alt i alt NAV-ytelser etter prosjektdeltakelse enn før (43 % var uten ytelse før deltakelse mot 33 % etter).

Prosjekter som har fått mange av deltakerne sine fra videregående skole har en større andel prosjektdeltakere på NAV-ytelse etter enn før, mens vi ser at prosjekter som har tatt mange deltakere fra NAVs brukere ofte har flere uten ytelse etter enn før. Vi ser også at de prosjektene som har hentet deltakerne blant NAV-brukerne reduserer andelen på sosialhjelp, mens det ikke er tilfelle i flere av prosjektene med yngst målgruppe.

Individuell plan brukes generelt i svært liten grad overfor de utsatte ungdommene (omtrent for en av ti). Det er et generelt trekk i prosjektkommunene at det er vansker knyttet til å finne boliger til utsatt ungdom. Det er vanlig å bruke vilkår for unge sosialhjelpsmottakere.

I flere prosjekter har man erfart vansker knyttet til å løse ut de tiltak man vurderer som hensiktsmessige fordi NAVs innsatsnivå ikke åpner for den muligheten. I stedet for å tilpasse tiltak til ungdom beskriver flere av våre informanter en omvendt prosess der man gjør de nødvendige vurderinger og registreringer slik at ungdommene det gjelder skal «passe inn» i inntakskriteriene til det tiltaket man mener er riktig. Ungdom som man vurderer til å ha behov for noe ekstra i en periode «sykeliggjøres» slik noen ganger gjennom arbeidsevnevurderinger som det kanskje ikke nødvendig å gjøre, men som likevel må gjøres for å kunne utløse det arbeidsrettede tiltaket som lokalt skjønn tilsier er riktig.

Om NAV-kontorenes evne til å yte god nok sosialfaglig oppfølging

NAV-lederne vurderer NAV-kontorets evne til løse utfordringene utviklingsarbeidet var rettet mot hovedsakelig som godt, men samtidig som stadig dårligere i løpet av evalueringsperioden. Det kan være flere grunner til dette. Utfordringer ved selve NAV-reformen knyttet til partnerskapet, de to styringslinjene og dominansen av statlig side kan ha bidratt til prioritering av statlige områder på

bekostning av de kommunale og mer omfattende oppgavene som sosialtjenesteloven hjemler. Det pekes på NAV-kontorenes rammebetingelser i form av begrenset kapasitet, regelverk som innskrenker handlingsrommet lokalt og rapporteringskrav som tar tid samtidig som de ikke oppleves som nyttige.

Vi finner flere eksempler på erfarne veiledere som finner konstruktive, kreative og effektive løsninger til det de og samarbeidende instanser mener er det beste for ungdommene. Kreativiteten og evnen til å finne gode løsninger skulle imidlertid ikke måtte benyttes for å finne veier gjennom etatens eget regelverk, men heller til å utvikle gode arbeids- og skolerettede tiltak og for å få arbeidsgivere og skolepersonell med på løsninger som var tilpasset ungdommene.

Generelt finner vi mer misnøye enn fornøydhet blant ungdommene om oppfølgingen de får fra NAV-kontorene, selv om noen også skryter av bistanden de har fått derifra. Det er samtidig gjennomgående at ungdommene er svært fornøyde med oppfølgingen de har fått gjennom det lokale «prosjektet», selv om dette også er NAV enten ved at enkelte NAV-veiledere jobber der eller ved at NAV-kontoret har etablert en egen «ungdomsfilial» lokalisert utenfor NAV-kontoret. «Prosjektene» skiller seg - ifølge ungdommene, fra NAV-kontorene ved at de bygger bedre relasjoner, er mer fleksible i sin tilnærming, følger tettere opp, og formidler i mye større grad forståelse for den enkelte ungdoms situasjon. De jobber i det hele tatt mer i tråd med sosialfaglige standarder.

Metoder og oppfølgingsformer i de spesielt utviklete tiltakene

Metodene som benyttes i de spesielt utviklete tiltakene er i stor grad de samme som beskrives i forskningslitteraturen om ungdomsarbeid internasjonalt. Det dreier seg om metoder inspirert av motiverende intervju (MI), Appreciative Inquiry (AI), og tilsvarende ressursorienterte metoder. Det dreier seg om tett individuell oppfølging, stor grad av tilgjengelighet, relasjonsbygging og brukermedvirkning.

Totalt har i underkant av 60 % av ungdommene fått oppfølging mindre enn et halvt år. Omtrent en av ti ungdommer har fått oppfølging lenger enn 2 år. Noen av disse har fått oppfølging i 5-6 år, dvs. at de har fått oppfølging fra prosjektmedarbeiderne også forut for denne prosjektperioden eller en god periode etter at utviklingsprosjektet var avsluttet. En del av de som har fått oppfølging fra prosjektet er i ettertid fulgt opp videre av andre instanser. Basert på data fra prosjektene ser det ut til at 11 % ble henvist til videre oppfølging fra annen instans etter at prosjektperioden var over, og 7 % fikk fremdeles oppfølging fra prosjektet ved inngangen til 2015.

To av tre deltakere har fått tett individuell oppfølging og over halvparten har fått hjelp til avklaring av hjelpebehov ifølge prosjektansatte. Omtrent hver tredje deltaker har fått bistand fra flere instanser samtidig. Det synes være slik at for noen ungdommer (de med omfattende bistandsbehov) er det klart behov for bistand fra mange instanser, mens for de fleste som har deltatt i disse prosjektene er ikke bistandsbehovene så omfattende og det har ikke vært behov for å trekke inn mange instanser i samarbeidet. Kun en liten andel deltakere (mindre enn 10 %) gis hjelp til å få ordinært arbeid, gjeldsrådgivning, hjelp til rusproblemer eller andre helseproblemer. Omtrent hver fjerde deltaker har fått hjelp til tilpasset opplæring i videregående skole eller hjelp til å kombinere utdanning og arbeidspraksis.

Ulike utfall i ulike typer prosjekter – Losfunksjon og motivasjonskurs

Prosjekttiltak som hadde mange fellestrekk med en losmodell (tett individuell oppfølging over lengre tid) hadde sammenlignet med prosjekter som lignet mer på en motivasjonsmodell (gruppebasert motivering kombinert med individuell oppfølging i ettertid), en yngre målgruppe og fulgte sine deltakere opp over lenger tid. I prosjekter som var bygd rundt en losmodell fikk også flere unge bistand fra flere instanser, det ble hyppigere rapportert om tett individuell oppfølging, hjelp til å få ordinært

arbeid, gjeldsrådgivning, behandling av psykiske vansker, hjelp til å skaffe bolig, hjelp til å kombinere utdanning og arbeidspraksis, og tilpasset opplæring i videregående skole. «Losprosjektene» formidlet flere til fulltids- eller deltidsstudier eller full- eller deltidsarbeid, men hadde i sum flere ungdommer som fikk ytelser etter prosjektdeltakelse enn før, mens det var motsatt for «motivasjonsprosjektene».

Prosjektene som lignet motivasjonsmodellen hadde en tettere tilknytning til NAV-kontoret og rettet i større grad innsatsen mot NAV-brukere. Disse prosjektene rekrutterte en høyere andel brukere som var helt ledige, hadde en høyere andel brukere fra NAV-tiltak, men fulgte opp sine deltakere over en kortere periode. De rekrutterte flere ungdommer på sosialhjelp og fra AAP, og formidlet i mindre grad til 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.

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 systematisk gjennom hva de selv ønsker, og de ser at de ikke er alene om å ha vansker med skole eller arbeid.

Potensial for å videreutvikle kompetanse på arbeidsrettet oppfølging både i skole og NAV

Ekspertkompetanse på bruk av arbeidsplassen og kapasitet til å følge opp tilstrekkelig for eksempel på en slik måte som en jobbspesialist som jobber i tråd med Supported Employment, er i liten grad tilstede i den videregående skolen i denne evalueringens empiri. Mer kompetanse og handlingsrom i de videregående skolene om hvordan å bruke ordinære arbeidsplasser som lærings-, mestrings- og motivasjonsarena ville kunne bety en forskjell for de ungdommene som ikke mestrer skolen.

Flere arbeidsgivere gjør en stor innsats for å hjelpe ungdommer som sliter med å komme i arbeid. De opplever det svært meningsfullt å hjelpe en ungdom til å fungere i ordinært arbeid. Noen av dem framstår som både tålmodige, kloke og svært kompetente oppfølgere. Eksempelene synliggjør at når arbeidssøkere kommer under vingene til arbeidsgiverne, er det mange som «våkner opp» og endrer atferd, og som «fungerer fint». Noen får motivasjon til å vende fullføre skolen. Andre vil jobbe.

Arbeidsgiverne peker på viktigheten av å forankre en inkluderingsprosess i arbeidsmiljøet, å ha et inkluderende arbeidsmiljø, at den unge følges opp både på jobb og privat, at man utvikler blikk for å se positiv utvikling og evner å skryte og gi gode tilbakemeldinger til den unge. De framhever også at god oppfølging av dem som arbeidsgivere og tillit til NAV-veileder er en forutsetning for at de vil ta på seg slike roller. Muligheten for økonomiske subsidier og å kunne «prøve ut» en ungdom uten stor risiko framstår som viktig.

Erfaringene arbeidsgiverne har gjort peker mot følgende egenskaper og kompetanseområder som viktige for en NAV-veileder for å bidra konstruktivt til arbeidsinkludering:

- Kunne forankre en inkluderingsprosess i et arbeidsmiljø. Kunne matche jobbsøker med passende arbeidsmiljø. Må kjenne til arbeidsplasser og miljøet der.
- Gi nødvendig informasjon til arbeidsgiver.

- Interesse for arbeidsgivers situasjon, og etterspørre den aktivt.
- Kunnskap om økonomiske virkemidler, samt evne til å utløse dem effektivt.
- Være tilgjengelig. Være dialogpartner fortløpende.
- Kjenne til hvilke utfordringer som kan oppstå i et inkluderingsforløp og hvordan de kan løses. Men også gevinstene for en arbeidsgiver i å lykkes med inkludering.
- Evne til å matche arbeidsoppgaver med den enkeltes interesser og evner, samt til å legge det opp slik at det blir mestring ut av det.
- Etterspørre, og evne å se, positiv utvikling. hjelpe arbeidsgiver med dette, men også selv formidle det til ungdommen.
- Ha oppriktig engasjement i arbeidssøker.
- Fasilitere langsiktig oppfølging. Bistå med å finne gode kloke oppfølgere. Fasilitere naturlig bistand. Ha kunnskap om hvilke opplæringstilnærminger som kan passe til ulike behov. Sørge for nødvendig oppfølging (i samarbeid med andre) både på jobb og i fritid.

Tverretattlig samarbeid om utsatte ungdommer i prosjektkommunene

Instansene som gjennom alle evalueringens år har fått høyest score som viktig NAV-ekstern samarbeidspart er de videregående skolene, oppfølgingstjenesten, tiltaksleverandører og lokale private bedrifter i ordinært arbeidsliv. Våre informanter har påpekt at samarbeidet er viktig for å utvikle felles ansvar for å få ungdommen videre, bli kjent instansene imellom, kunne handle raskere, unngå skyveproblematikk, og kunne tilby en koordinert og helhetlig bistand.

De fleste utviklingsprosjektene har hatt samarbeidsfora på ledernivå i deres kommuner der utsatt ungdom var et av fokusområdene, men de fleste av disse har blitt nedlagt etter prosjektslutt. Vår analyse 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. Det kan bidra til kontinuitet i lokalt samarbeid om innsatsen for utsatte ungdommer lokalt.

Flere utviklingsprosjekter har etablert og prøvd ut tverrfaglige samarbeidsfora der deltakere fra instanser som NAV, barnevern, rustjenesten, oppfølgingstjenesten, flyktningetjenesten og andre har møttes regelmessig for å utveksle informasjon og samordne innsatsen i enkeltsaker. Styrken med disse foraene har vært at man har kunnet diskutere utfordrende saker og finne løsninger i fellesskap. Det har imidlertid vært utfordringer flere steder med å beholde slike fora over tid.

Noen av prosjektene utviklet tett daglig samarbeid gjennom samlokaliseringssøsninger eller hyppig og fortløpende samarbeid/kontakt. I et av prosjektene organiserte man samarbeidet gjennom å invitere samarbeidende instanser til det lokale prosjekttiltaket der ungdommen hadde sin base. Her oppnådde man dermed at ungdommene i mindre grad selv måtte oppsøke de instansene de hadde behov for å samarbeide med. I stedet kom samarbeidsinstansene til ungdommene.

Det samarbeides ellers naturlig nok mest gjennom enkeltsaker, der både ansvarsgruppemetodikk og andre former for samarbeidsgrupper benyttes. Samarbeid på dette nivået blir i stor grad opp til den enkelte veileder å etablere.

Samarbeidet mellom NAV og OT har vært tett og godt i de fleste prosjektområdene, men noen NAV-representanter opplever likevel at samarbeidet med OT er ganske dårlig. Samarbeidet mellom NAV og de videregående skolene har gjennomgående blitt bedre gjennom evalueringsperioden. Barnevernet har i mindre grad vært sentral samarbeidspart for disse utviklingsprosjektene, og våre informanter vurderer generelt samarbeidet med barnevernet som dårligere gjennom evalueringsperioden. Samtidig finner vi eksempler på gode samarbeidsrelasjoner i enkeltsaker.

Elementer i godt lokalt tverrfaglig samarbeid

Flere elementer kan være viktige i prosessen for å etablere et godt tverrfaglig arbeid lokalt. Generelt ser det ut til å være viktig å etablere samarbeidsformer som «gir mer enn de tar». Noen har gode erfaringer med å gå systematiske «bli kjent runder» for å få til dette. At man kjenner hverandres rolle, kompetanse og virkemidler gjør det lettere å «snakke fram» sine samarbeidspartnere. Å ta initiativ til åpen dialog om samarbeidet generelt og i enkeltsaker kan være fornuftig. Fra prosjektet 18-24 i Drammen vil vi trekke fram følgende elementer for å bygge varig samarbeid (Rambøll, 2010):

- Bruke tid på å skape forståelse for at det er mye relevant kompetanse i tjenesteapparatet, og også spre kjennskap om denne kompetansen.
- Kartlegge og synliggjøre kompetanse.
- Utforme og benytte samarbeidsavtaler, særlig for tverrsektorielt samarbeid.
- Avklare roller, ansvar og forventninger tidlig i prosessen, men også ved regelmessig intervall gjennom prosjektperioden.
- Legge til rette for åpen og effektiv kommunikasjon.
- Vektlegge at samarbeidspartnerne skal ha utbytte av samarbeidet gjennom egen læring og utvikling av kompetanse og nettverk. Dette er med å legge til rette for motiverende samarbeid.
- Undersøke om det kan gjøres systemiske grep som legger til rette for samarbeid med viktige fagmiljøer, og også på tvers av virksomheter og institusjoner. Systematisk bruk av samtykkeerklæring, og direktelinje til fastleger er gode eksempler hvor enkle grep kan tilføre tiltaksapparatet handlekraft.

For enkeltsaker vil vi framheve følgende faktorer som viktige muliggjørere for vellykket samarbeid mellom flere instanser:

- En instans tar et klart ansvar for framgang i saken. 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 ta 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.
 - En oppsøkende instans eller «hjelpere» med oppsøkingmuligheter med i samarbeidet. I de gode eksemplene har minst en av hjelperne en god relasjon og kontakt med ungdommen.
 - Det er gode erfaringer knyttet til å ha en NAV-veileder tett med i dette arbeidet slik at tjenester og ytelser (både statlige og kommunale) fra NAV kan koordineres på best mulig måte med den øvrige innsatsen.

Mot en mer integrert forvaltning

Mange departementer har et ansvar for satsingene mot barn og unge. De lager 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 utsatte 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 de når de forsøker å organisere seg på tvers av sektorer og nivåer?

Vi finner at arbeidet med samarbeid rundt utsatte barn og unge utvikles mot gradvis tettere integrasjon mellom departementer og direktorater på større deler av velferdsfeltet. Ny GIV virker på mange måter som å ha vært en katalysator, og 0-24 samarbeidet som et foreløpig høydepunkt, om enn nystartet. Forskjellene mellom Ny GIV og 0-24 samarbeidet er ikke bare det felles oppdragsbrevet til de berørte direktorater, men også bredden i de problemstillingene som oppdraget berører. I arbeidet med å realisere 0-24 oppdraget tematiserer de fleste kritiske utfordringer for å få til en mer helhetlig statlig styring vis á vis kommunene.

Et viktig premiss for den utvidelse av samarbeidet som har skjedd, og den oppslutning det har fått synes også nettopp å være knyttet til muligheten for å få et bedre sentralt grep om lokal variasjon, og sørge for en mer helhetlig og samlet statlig politikk vis á vis kommunene. Arbeidet hevdes å ha brakt de fleste av de problemstillingene knyttet til samarbeidet mot kommunene «på bordet, og at man nå i større grad vet hvor problemet er». En implikasjon vil ifølge en informant være «at det over tid ikke vil være mulig å opprettholde så store lokale forskjeller» som tilfelle er i dag. Her pekes det i tillegg mot regjeringens forslag om kommunesammenslåinger.

Tenkningen rundt samarbeidet mellom ulike deler av sentralforvaltningen synes slik sett å utlyse en optimisme i forvaltningen, ikke minst fordi satsingen synes å love en tettere og mer direkte sammenheng mellom nasjonal policyutvikling og ambisjoner, og lokal praksis: «Det sentrale er at vi ikke lenger ser på statlige virkemidler hver for oss lenger. Vi ser det i sammenheng, og tilpasser virkemidlene til dette». En utfordring ved en slik koordinert sentralforvaltning i forhold til det kommunale nivået, kan imidlertid være at det forsterker tendensen til å betrakte kommunen som et effektueringsorgan for statlig politikk, mer enn som en likeverdig partner og som et laboratorium for nye velferdsløsninger.

Samarbeidet utfordres imidlertid av at forvaltningens sektoriserende og hierarkiske karakter i liten grad legger til rette for en slik arbeidsform over tid. Den synes å kreve ekstraordinære ressurser hos dem som er bærere av tenkningen, være vanskelig forenlig med forvaltningens tradisjonelle måte å arbeide på, samt å forutsette til dels svært kompliserte prosjektdesign for å kunne klare å forene linjestyringen, med ønsket om et utviklingsarbeid i retning av en mer helhetlig styring av lokalt nivå. Skal slike strukturer endres må antakelig samordningen på regjeringnivå økes, det må utvikles en forvaltningspolitikk for samarbeid og samordning, og i siste instans kanskje foretas konstitusjonelle endringer.

De viktigste anbefalingene

Generelt finner vi at utfordringene rundt utsatte ungdommer kan løses på flere måter lokalt. Det finnes ikke en fasit. Dette gjelder også for våre anbefalinger, hvorav følgende er de viktigste:

Lokal forankring

For å bygge mest mulig varige strukturer for arbeid med utsatte ungdommer er det vesentlig å forankre arbeidet på et høyt nivå lokalt. Et arbeid omkring utsatt ungdom kan forankres på flere måter. Vi vil peke på partnerskapet mellom stat og kommune (fylkesdirektør i NAV/rådmann), relevant kommunalt planverk, politisk eller administrativt lederskap i kommunen, samarbeidsavtaler mellom NAV og andre instanser som noen forankringsmuligheter. Både statlige, kommunale og fylkeskommunale aktører er relevante å trekke inn, dvs. instanser fra flere forvaltningssektorer. Hvilke instanser et slikt arbeid bør forankres hos avhenger også i noen grad av hvordan målgruppen for satsingen er definert med tanke på alder, problematikk og målsettinger. Aktuelle instanser er NAV, fylkeskommune, kommunale instanser som helse, rus eller barnevern. 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 konstruktivt. I flere prosjekter ser «ildsjelene» ut til å være viktige, men en forankring hos «ildsjeler» alene holder naturligvis ikke.

Formalisert og regelmessig samarbeid på system- eller ledernivå

I tillegg til en overordnet forankring framstår det som viktig å legge opp til regelmessig og langsiktig samarbeid på ledernivå for de instansene som er sentrale. Vi vil anbefale å etablere/videreføre overordnede samarbeidsfora der ledere fra de sentrale instanser/etater møtes og sammen overvåker kommunens arbeid med utsatt ungdom og iverksetter nødvendige tiltak for å holde trykket oppe.

Etablere lokale arenaer for tverrfaglig samarbeid på saksnivå i NAV og mellom NAV og andre

Det bør etableres tverrfaglige samarbeidsfora for behandling av enkeltsaker internt i NAV-kontoret hvor både statlige og kommunalt ansatte deltar (for eksempel ungdomsteam), og også i samarbeidet mellom NAV og andre instanser (for eksempel i form av henvisningsutvalg). Etablering av slike tverrfaglige møte- og samarbeidsfora der representanter fra tjenester som NAV, OT, barnevern og andre aktuelle instanser regelmessig eller ved behov møtes med nødvendige fullmakter for å samarbeide om enkeltsaker, framstår som et nyttig tiltak særlig 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. Ansvarsgrupper og individuell plan (IP) i enkeltsaker kan fungere svært godt, men å også formalisere et slikt samarbeid på saksnivå gjør samarbeidet mindre personavhengig.

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.

Utvikle samarbeidsånd og uformelle relasjoner

Formell organisering er i seg selv ikke nødvendigvis tilstrekkelig. Godt samarbeid avhenger også i stor grad av hvem de som skal bekle de ulike rollene er og hva slags erfaring, kunnskap, ferdigheter og interesser de har. De som skal samarbeide trenger kjennskap til og kunnskap om hverandre, og må gis anledning til å bli kjent med hverandre. Det kan være fornuftig å jobbe systematisk med hvorfor man skal samarbeide, hvordan man best kan samarbeide, og hvordan man gjøre hverandre bedre både internt i NAV eller ungdomsteam og i andre samarbeidsfora der andre instanser deltar.

Rom for tett oppfølging

Tett individuell oppfølging og hvordan den gjennomføres er sentralt i arbeidet med utsatt ungdom. Vi vil spesielt framheve 10 egenskaper ved oppfølging:

- **Oppfølgingstypologi:** En losfunksjon framstår som svært hensiktsmessig gjerne i kombinasjon med kortvarig gruppebasert motivasjonsarbeid. Losmodellen framstår som viktig fordi den utføres mens ungdom er i ordinære løp, kan strekkes over lang tid, og ytes når behovet er der.
- **Hvem som følges opp:** Evne og kapasitet til å følge opp både ungdommer, deres familier, arbeidsgivere og skole vil gi en bedre utgangsposisjon.
- **Oppfølgingstema:** Både sosial innlemmelse, fag eller arbeidsoppgaver, helse og livet ellers kan være sentrale tema. Tilstrekkelig oppfølging må sikres på alle disse områdene.
- **Faser for oppfølging:** Behovene vil variere, men det ideelle er at oppfølger kan bidra både før, under og etter at jobb eller skole er etablert. Ideelt er det å kunne tilby tidsubegrenset oppfølging. Fasilitering av naturlig bistand er sentralt for å oppnå varig oppfølging.
- **Tilgjengelighet og reaksjonstid:** God tilgjengelighet og rask respons (samme dag) er vesentlig i arbeid med utsatte ungdommer og framstår som et av de mest sentrale kriterier.

- **Treffpunkt og base for oppfølgingen:** Trygge og inkluderende møtesteder er viktig. Det er gode erfaringer med egne NAV-ung filialer, men også andre muligheter kan fungere.
- **Kapasitet og intensitet i oppfølgingen:** Utsatte ungdommer trenger tidvis tett bistand. Å kunne tilby 1 til 1 oppfølging i kortere perioder vil være en fordel.
- **Grad av aktiv oppsøking:** Et lokalmiljø som oppsøker ungdom som sliter selv om de selv ikke makter å møte opp, står sterkere og bedre rustet. Vi har kalt dette oppsøkende oppfølging.
- **Forebyggingsvinkling:** En oppfølging som bare er reaktiv (rykker ut ved problemer) er for passivt. Oppfølgingen bør ha fokus på å forebygge frafall, men også å fremme inkludering.
- **Metodisk orientering:** En kombinasjon av fokus på situasjonen her og nå (problemfokus) med et mulighets- og ressursfokus for framtida framstår som viktig.

Oppfølgingen har base i tverrfaglige team

I forskningslitteratur så vel som i empirien fra flere av utviklingsprosjektene framstår det som hensiktsmessig med teambasert oppfølging der teamets medlemmer innehar ulike roller og spisskompetanse. Vesentlige elementer som bør inngå er relasjonelle og sosialfaglige ferdigheter, kunnskap om bruk av arbeidsplasser og gode relasjoner til arbeidsgivere, kunnskap om videregående opplæring og gode samarbeidsrelasjoner med den lokale skolen.

Det er flere årsaker til dette. For det første gir team et mer solid utgangspunkt for å kunne yte fleksibel og individuelt tilpasset bistand. Når flere personer samarbeider har man større rom for å etablere det teamet som passer best til den enkelte ungdoms behov og personlighet.

For det andre kan det å følge opp utsatte ungdommer og «stå i relasjoner» over tid være krevende. Det framstår som viktig å bygge oppfølgingsmiljø som ivaretar hjelperne 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 hjelperne skal kunne ivareta ungdommene og videreutvikle egen kompetanse. Viktige egenskaper hos gode hjelpere er blant annet engasjement og optimisme. Å bevare en slik holdning kan være lettere i et miljø av oppfølgere som gjensidig støtter hverandre og bidrar til læring både fra suksessfull og mindre suksessfull bistand.

Mer kompetanse i bruk av arbeidsplasser som middel for skolegjennomføring eller ansettelse

Erfaringene fra utviklingsprosjektene peker i retning av at bedre bruk av ordinære arbeidsplasser vil kunne gjøre en forskjell og føre til mestring og læring for utsatte ungdommer enten de er skoleelever, OT-ungdom, eller har fullført videregående opplæring og brukt opp skolerettighetene. Økt kompetanse om, og gode relasjoner til, lokale arbeidsgivere og samtidig kapasitet til å følge opp vil kunne bedre inkluderingsevnen både i ulike ungdomstiltak, i NAV-kontorene og ikke minst på de videregående skolene som jo i stor grad benytter lokale arbeidsplasser til læreplaner og praksis. Å utdanne spesialister med kompetanse i Supported Employment og Supported Education vil kunne være et bidrag. Vi tror også det er et stort potensial i å få arbeidsinkludering i større grad inn som tema på sosionomutdanningene.

Mer fleksibel skole

Basert på både denne evalueringen og andre studier finner vi et behov for å bedre muligheten til fortløpende å ta inn igjen elever som av ulike grunner har falt ut av skolen gjennom skoleåret. Mange av ungdommene som er tatt inn i prosjektene har på grunn av feilvalg eller mistriivsel falt ut av skolen, og må da vente til neste høst før de kan starte igjen. For noen kan et avbrekk fra skole med arbeidspraksis for en periode være et konstruktivt grep som skaper motivasjon for mer skole senere. For andre er dette uheldig. Oppfølgingstjenestens kapasitet og kompetanse blir viktig for hva denne venteperioden kan fylles med. Flere muligheter innenfor skolen for de som har falt ut underveis vil

kunne minske behovet for oppfølging fra NAV og andre skoleeksterne instanser. Denne evalueringen har ikke til fulle avdekket hvordan dette kan gjøres, men behovet for det er fanget opp.

Redusere hindringer i lover, regelverk og rutiner

Evalueringen har avdekket utfordringer knyttet til bruk av tiltakspenger for ungdom med skolerett og/eller elevstatus, knyttet til regelverket rundt bruk av arbeidsavklaringspenger, samt til skoleretten spesielt for aldersgruppen 21-25 år. Bruk av tiltakspenger praktiseres ulikt lokalt og økonomibegrunnede begrensninger i bruk har medvirket til mindre lokalt handlingsrom for forebyggende bruk av arbeidsrettede tiltak for utsatte ungdommer. Overgang til ytelsen arbeidsavklaringspenger fører ofte til mindre tett oppfølging og det er pekt på vansker i regelverket knyttet til å kombinere ytelsen med skolegang som unge brukere kan ha behov for. Tidsbegrensningen i retten til gratis skolegang rammer de utsatte ungdommene som har behov for alternative og gjerne lenger utdanningsløp, eller som møter store utfordringer nettopp i skolealder.

Evalueringen viser også at det antakelig er et underforbruk av individuell plan for utsatte ungdommer. Det kan tenkes at man ennå ikke har funnet de gode og brukervennlige måtene å ta denne muligheten i bruk på lokalt. Evalueringen viser videre at en del NAV-veiledere bruker mye tid på interne rapporteringskrav som ikke alltid oppleves direkte relevante og nyttige i arbeidet med utsatt ungdom, men som tar mye av tiden.

Vi anbefaler en mer grundig gjennomgang av regelverk og rutiner på disse områdene enn denne evalueringen har inneholdt. Flere av disse problemstillingene ser ut til å være tatt inn i sentralforvaltningens arbeid for bedret samordning på tvers av ulike sektorer (omtalt i kapittel 6), men ikke alle.

Direktoratenes bidrag

Direktoratene oppfordres generelt til å vurdere og eventuelt bidra til å realisere de anbefalingene som er gitt ovenfor. Mer spesielt vil vi peke på at evalueringens funn gir støtte til både praksisen med å stimulere kommunene gjennom forvaltning og oppfølging av økonomiske tilskudd, til faglige og pedagogiske virkemidler i form av seminarer og samlinger med fokus på erfaringsutveksling og opplæring, samt til bruk av legale virkemidler. Arbeidet som er startet i sentralforvaltningen og som handler om samordning av de ulike sektorenes virkemidler overfor kommunene framstår som loven- de og viktig å prioritere videre.

1. Innledning og bakgrunn – om NAVs utviklingsarbeid

Utviklingsarbeidet denne evalueringen har vært rettet mot dreier seg om utvikling av de sosiale tjenestene i NAV overfor utsatte ungdommer innenfor rammen av NAV-kontoret. Satsingen var blant annet forankret i den politiske plattformen i Soria Moria II¹ der Regjeringen skrev 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 var kunnskap om at en økende ungdomsgruppe faller utenfor utdanning, arbeidsmarked, fritid og kultur. Formålet var tjenesteutvikling i NAV gjennom modellforsøk, utviklings- og kompetansetiltak. Målet var 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 ble i 2012 supplert med 3 nye, og utgjør andre del av satsingen som her er gjenstand for evaluering. I 2013 ble det satt i gang et «Forsøk med NAV-veileder på videregående skole». Dette forsøket inngår ikke i denne evalueringen, men evalueres også av Arbeidsforskningsinstituttet.

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

Det var seks mål for utviklingsarbeidet:

1. Prioritering av det forebyggende arbeidet ovenfor ungdom. NAV-kontorets og kommunens ansvar for informasjon og generelt forebyggende arbeid er hjemlet i § 12 i Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV).
2. Utvikle modeller for samarbeid innad i NAV, mellom NAV og andre kommunale tjenester samt skole, oppfølgingstjenesten og andre instanser som har tjenester og ansvar overfor ungdom.
3. Få erfaringer med koordinering, samordning og kjeding av eksisterende tiltak og virkemidler både i forhold til innhold og finansiering i samarbeid mellom NAV og videregående opplæring, oppfølgingstjeneste, kommunale aktører og andre.
4. Utvikle tilrettelagte tiltak og virkemidler for ungdom. De aktuelle tjenestene er forankret i lov om sosiale tjenester i NAV (§ 15 boliger til vanskeligstilte, § 17 opplysning, råd og veiledning, § 18 stønad til livsopphold, § 28 rett til individuell plan, § 29 kvalifiseringsprogram etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen).
5. Styrke NAV-kontorets oppsøkende og utadrettede arbeidet ovenfor ungdom forankret i § 12 og § 17 i Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.
6. Sikre tett individuell oppfølging og losfunksjon bl.a forankret i § 17, opplysning, råd og veiledning i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Målgruppen for utviklingsarbeidet var utsatt ungdom, det vil si ungdom i alderen 14-25 år som:

- stod i fare for å utvikle rusmiddel- og atferdsproblemer
- stod i fare for å falle ut eller hadde falt ut av videregående opplæring, eller
- var i ferd med å utvikle kriminell atferd.

¹ Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, 2009 – 2013.

Man var spesielt opptatt av overgangen fra barnevern til voksenliv, samt ungdom med minoritetsbakgrunn.

Oppdragsgiver har i tillegg til å stimulere utviklingsprosjektene økonomisk gjennom tilskuddsmidler også fulgt opp utviklingsprosjektene gjennom årlige besøk og gjennom tilbakemelding på prosjektrapporter og via årlige tilskuddsbrev. Oppdragsgiver har i tillegg årlig arrangert to nettverkssamlinger for prosjektmedarbeiderne der formålet på den ene siden har vært erfaringsutveksling på tvers av prosjektene og på den andre siden formidling av ny og aktuell kunnskap til prosjektmedarbeiderne. Underveis i prosjektperioden har Arbeids- og velferdsdirektoratet utgitt eget rundskriv om lov om sosiale tjenester i NAV. Slik sett har Arbeids- og velferdsdirektoratet benyttet både økonomiske, faglige/pedagogiske og i noen grad legale virkemidler (rundskrivet) ovenfor kommunene knyttet til satsingen om utsatt ungdom. I 2014 ble det også utgitt en egen veileder på §17 i lov om sosiale tjenester.

Oppdragsgiver pekte i anbudsutlysningen på at det finnes lite dokumentasjon om oppfølging av ungdom med store oppfølgingsbehov i NAV:

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 oppfølgningstjenesten og helsetjenesten. (Hentet fra kravspek for evalueringen)

Oppdragsgiver skrev at formålet med evalueringen var å innhente kunnskap og dokumentasjon fra de kommunene / NAV-kontorene som mottok 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 oppfølgningstjeneste.
- 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.

1.1 Sentrale problemstillinger

Evalueringen var rettet mot utviklingsarbeid i NAV-kontor overfor utsatt ungdom i 15 områder/kommuner. Disse omfatter Østensjø bydel (Oslo), Valdres², Grenland³, Solør⁴, Molde, Re, Sund, Drammen, Bærum, Trondheim, Notodden, Tromsø, Midtre Namdal samkommune, Målselv og Kristiansand. Noen av prosjektene skjedde innenfor et flerkommunalt samarbeid. To prosjekter ble avsluttet før evalueringen startet, og de aller fleste øvrige prosjektene er avsluttet underveis i evalueringsperioden.

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 hvert av de fire fokusområdene har vi valgt ut de problemstillingene vi oppfatter som de mest sentrale, og disse er lagt til grunn for evalueringen.

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?

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?

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?
- 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?

² Valdres omfatter følgende kommuner: Nord-Aurdal, Sør-Aurdal, Øystre Slidre, Vestre Slidre, Vang og Etnedal,

³ *Talenter for framtida* omfatter Grenlandskommunene Skien, Porsgrunn, Bamble og Siljan i tillegg til Drangedal og Kragerø.

⁴ Solør omfatter: kommunene Åsnes, Grue og Våler.

- Hvilke rammer og hindringer i lover/regelverk finnes for samarbeid mellom NAV-kontoret og andre instanser i lokalmiljøet?

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?

Flere av disse problemstillingene er besvart/beskrevet i tidligere publiserte delrapporter (Frøyland, 2012; Frøyland & Fossetøl, 2014). I denne sluttrapporten er det særlig problemstillingene under det siste hovedfokusområdet Gode modeller og framtidige behov vi ønsker å besvare. Imidlertid vil vi også – om enn i en noe mer kortfattet innpakning enn i tidligere delrapporter – oppsummere de viktigste funnene på de øvrige problemstillingene. Vi kommer nærmere inn på innholdet i denne sluttrapporten avslutningsvis i dette kapitlet.

1.2 Design og metoder

Evalueringen er lagt opp som en kombinasjon av både kvalitative og kvantitative metodiske tilnærminger, men med hovedvekt på kvalitativ tilnærming. For sluttrapporten er de viktigste datakildene (se for øvrig prosjektets to delrapporter):

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 ble 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 casebesøkene i 2012.

I 2013 ble 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 av-

sluttet. Prosjektene var bedt om å velge ut en sak som hadde fått ett rimelig positivt utfall, og en sak man ikke hadde lyktes så godt med. Totalt ble 25 forløp beskrevet for forskerne.

Totalt ble 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»). Det ble samlet i de 15 prosjektene i 2013 gjennomført totalt omtrent 36 intervjuer med representanter fra de lokale prosjektområdene.

I 2014 ble det gjennomført et casebesøk (casebesøk nr 2) ved et av de nye utviklingsprosjektene, mens det ble utsatt til året etter for det andre nytilkomne prosjektet.

I 2015 ble det igjen gjennomført casebesøk i alle 15 prosjektområder (3. casebesøk). Det ble dette året gjennomført fokusgruppeintervjuer med prosjektmedarbeiderne og sentrale samarbeidspartnere om erfaringene fra prosjektet. I tillegg ble en NAV-veileder og en representant for oppfølgingstjenesten intervjuet separat. I fire av områdene lyktes vi ikke med å finne dato som passet for alle til fokusgruppeintervju, så her ble sentrale informanter i stedet telefonintervjuet. Det ble alt i alt gjennomført 11 fokusgruppeintervjuer og ca. 40 separate intervjuer. Intervjuene ble transkribert.

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 spurte prosjektene om å sette oss i kontakt med 2 deltakere hver for intervju, til sammen 26 deltakere. Vi fikk kontaktinformasjon til 23 ungdommer. Det er gjennomført et halvstrukturert første gangsintervju med samtlige av disse «face to face» i forbindelse med casebesøk. Samtlige er også kontaktet på telefon for intervju 2 år senere. Vi fikk andregangsintervju med 13 av dem.

Intervjuer av arbeidsgivere

I 2015 ønsket vi å gjennomføre telefonintervju med en arbeidsgiver fra hvert lokalprosjekt. Arbeidsgiverne skulle ha ansatt eller hatt i arbeidspraksis minst en ungdom fra det lokale prosjektet. Vi gjennomførte halvtimes intervjuer med arbeidsgivere fra 12 utviklingsprosjekter (12 intervjuer). Vi fikk ikke intervjuer med arbeidsgivere fra prosjektene Østensjø, Solør og Telemark.

Intervjuer med representanter fra ulike departement og direktorat

Det ble gjennomført 8 intervjuer i 2012/2013 med nøkkelinformanter fra relevante direktorater og departementer og 6 intervjuer i 2014/2015. Informantene er rekruttert fra Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Kunnskapsdepartementet og Kunnskapsdirektoratet, BLD og BUFdir, fra Justis- og beredskapsdepartementet, samt fra Husbanken (KRD).

De fleste 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. 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 har fått en eksplorativ karakter.

NAV-kontorenes/kommunenes rapporteringer

Det ble som følge av innspill fra dialogkonferansen utarbeidet en 3 delte rapporteringsmal for prosjektene. Rapporteringsmalen består for det første av et excel-skjema for registrering av opplysning-

er om deltakere (se nærmere beskrivelse under). Dette skjemaet er tilsendt prosjektleder i de lokale prosjektene, og disse har rapportert kun for de årene prosjektet har vært aktivt. Rapporteringsmalen bestod videre av et word-skjema med spørsmål om forhold som målsetninger, organiseringsformer, erfarte suksesskriterier og barrierer med mer. Dette skjemaet ble også sendt til prosjektledere lokalt som rapporterte 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 ble stilet til de lokale NAV-lederne årlig så lenge evalueringen pågikk, 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, 2013, 2014 og 2015.

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 måttet 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 følger en oversikt over de viktigste 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 utskrivning: 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. Rapporteringen er gyldig for deltakere som var med i prosjektene fram til og med 31. desember 2014. Vi viser til tidligere delrapporter om nærere informasjon om hvert av de enkelte prosjektene.

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 og gjort mindre søk flere ganger senere i løpet av evalueringen.

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, ett i 2013, og ett i 2015.

1.3 Om rapporten

Det overordnede formålet med denne sluttrapporten er å rapportere de overordnede og viktigste funnene i evalueringen på samtlige av prosjektets problemstillinger. Vi har lagt opp til et særlig fokus på de problemstillingene under hovedfokusområde 4: gode modeller og framtidige behov.

De mest sentrale lovparagrafene

Vi vil i det følgende kort gjøre rede for noe av hovedinnholdet i de lovparagrafene i Lov om sosiale tjenester i NAV som denne evalueringen i særlig grad er rettet mot. Vi har hentet informasjonen fra Rundskriv 35 Lov om sosiale tjenester (AVdir 2012) og viser til dette rundskrivet for mer utfyllende informasjon.

Boliger til vanskeligstilte (§ 15)

I lovteksten heter det: «Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet.»

Rundskriv 35 forteller Kommunen har et ansvar for å sikre en forsvarlig bolig for personer som av økonomiske, sosiale, helsemessige eller mer sammensatte forhold ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. Videre har NAV-kontoret har en plikt til å medvirke i kommunens boligsosiale arbeid. NAV-kontoret vil i hovedsak ha kjennskap til behovet for boliger til økonomisk og sosialt vanskeligstilte, og medvirkningsansvaret vil særlig gjelde overfor disse. Medvirkningsansvaret er både generelt og individuelt, og innebærer at NAV-kontoret skal:

- Bidra med sin kunnskap i den kommunale planleggingen av hvordan boligproblem kan løses for vanskeligstilte.
- Gjøre andre kommunale organer kjent med behovet for ordinære boliger og tilpassede bolig-løsninger.
- Samarbeide med andre instanser, som Husbanken, om tiltak som kan lette situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet.

- Tilby tjenestemottaker råd og veiledning for å bidra til å sikre en tilfredsstillende bosituasjon. Dette kan være i form av økonomisk rådgivning, informasjon om økonomisk stønad, informasjon om kommunale og statlige låne- og støtteordninger, og hjelp til søknad om kommunal bolig og andre ordninger for etablering i bolig.
- Bistå tjenestemottakere som kan ha behov for tjenester i boligen, for eksempel ved å etablere kontakt med kommunale helse- og omsorgstjenester.
- Bistå tjenestemottaker med å skaffe bolig når det er nødvendig, for eksempel ved å hjelpe tjenestemottaker med å finne leiligheter som er til leie, ringe for å avtale visning, og eventuelt bli med på visning, eller på annen måte tilrettelegge for å skaffe varig bolig.

Forebyggende arbeid (§ 12 i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV))

I lovteksten heter det blant annet: «Kommunen skal gjøre seg kjent med innbyggernes levekår, vie spesiell oppmerksomhet til trekk ved utviklingen som kan skape eller opprettholde sosiale problemer, og søke å finne tiltak som kan forebygge slike problemer.»

Rundskriv 35 beskriver videre at kommunen er etter bestemmelsen pålagt et ansvar for å skaffe seg nødvendig kunnskap om samfunnsmessige og sosiale forhold i lokalsamfunnet. Kunnskapen skal danne grunnlag for det forebyggende arbeidet, og for hvordan kommunen prioriterer oppgaver og utarbeider planer. Kommunen skal drive generell forebyggende virksomhet rettet mot befolkningen generelt og spesielt mot utsatte grupper for å søke å forhindre at personer havner i vanskelige livssituasjoner. Videre heter det at NAV-kontoret har en plikt til å medvirke i dette arbeidet. Kontoret har et særlig ansvar ovenfor personer som faller utenfor eller får utilstrekkelig hjelp fra andre statlige eller kommunale velferdsordninger. Det skal rettes spesiell oppmerksomhet mot forhold som er av betydning for de sosialt vanskeligstilte, personer utenfor arbeidslivet og for oppvekstvilkårene til barn og unge.

Rundskrivet framhever spesielt viktigheten av tidlig intervensjon for å forebygge sosiale problemer, og peker da spesielt på barn og unge som vokser opp i vanskeligstilte familier. Rundskrivet skiller mellom universelle tiltak (rettet mot hele befolkningen), tiltak rettet mot utsatte grupper, og tiltak rettet mot grupper med sosiale problemer.

Individuell Plan (IP) (§ 28):

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).

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.

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.⁵ IP er et sektorovergripende samarbeidsverktøy som er forankret i lovverket for områdene helse, barnevern, skole og NAV. Det

⁵ <http://www.lovdato.no/for/sf/ho/xo-20111216-1256.html>

skal til enhver tid være en tjenesteyter som har koordineringsansvar for den individuelle planen. Ut fra prinsippet om nærhet til tjenestemottaker, vil det i de fleste tilfeller være hensiktsmessig at planarbeidet forankres i kommunen, og ikke for eksempel i spesialisthelsetjenesten. Ved valg av koordinator skal det imidlertid legges stor vekt på tjenestemottakerens ønske.

Kvalifiseringsprogram (KVP) (§ 29):

Kvalifiseringsprogram gjelder for personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven. Det må foreligge et behov for tett og koordinert bistand. Dette kan gjelde personer som har liten eller ingen tilknytning til arbeidslivet, mangler grunnleggende skolegang og utdanning, har fysiske eller psykiske plager eller sliter med rusproblemer. Mange har flere problemer samtidig i gjensidig påvirkning. Det er en forutsetning for deltakelse at personen kan nyttiggjøre seg programmet, og ikke har rettigheter etter andre ordninger.

Kvalifiseringsprogrammet skal bidra til at den enkelte blir i stand til å komme i arbeid og beholde arbeid over tid. Deltakere i program vil ha varierende forutsetninger for å delta i arbeidslivet. Programmet skal innvilges selv om det ved oppstart er usikkert om deltakeren kan komme i arbeid etter avsluttet program. 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).

Kvalifiseringsprogrammet skal tilpasses og tilrettelegges i forhold til den enkeltes behov. Kommunen i NAV har ansvaret for å utarbeide program og Arbeids- og velferdsetaten har plikt til å medvirke. NAV-kontorets samlede kompetanse og tilgjengelige tiltak, virkemidler og ressurser skal tas i bruk. Det vil bare rent unntaksvis være slik at en person har så særegne og krevende behov at NAV-kontoret ikke kan tilby et tilpasset program.

Opplysning, råd og veiledning (§ 17 i Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen):

I lovteksten heter det at kommunen skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Kan kommunen ikke selv gi slik hjelp, skal den så vidt mulig sørge for at andre gjør det.

Rundskrivet sier at opplysning, råd og veiledning er en av kjerneoppgavene i NAV-kontoret. Hensikten er å løse eksisterende sosiale problemer, og å forebygge at slike problemer oppstår. Retten til tjenesten er derfor uavhengig av om den som søker råd og veiledning allerede er kommet i en vanskelig situasjon, eller søker eller mottar andre tjenester fra NAV.

Plikten til å gi opplysning, råd og veiledning har nær sammenheng med lovens formål. NAV-kontoret skal vurdere hvilke råd og veiledningsbehov den enkelte har, og tilpasse tjenesten ut fra dette. Hjelp til selvhjelp er et grunnleggende prinsipp for tjenestens innhold. Tjenesten skal styrke den enkeltes mulighet for å mestre egen livssituasjon, og baseres på aktiv involvering og deltakelse.

Videre heter det at opplysning, råd og veiledning er et viktig virkemiddel for å nå lovens målsetting om å bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Kartlegging av barn og unges behov i familier som er mottakere av økonomisk stønad til livsopphold vil være nødvendig for å kunne gi veiledning i den konkrete situasjonen.

Sentralt i NAV-kontorets råd og veiledningsplikt er ansvaret for økonomisk rådgivning. Økonomiske vanskeligheter kan være del av et større sakskompleks, og det er viktig at økonomisk rådgivning integreres med NAV-kontorets øvrige oppgaver.

Opplysning, råd og veiledning er en tjeneste som ofte (som regel) gis i kombinasjon med annen bistand.

Stønad til livsopphold (§ 18 i Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen):

I lovteksten heter det blant annet: De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad. Stønadens bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpent.

Bestemmelsen omtaler betingelsene for rett til stønad til livsopphold. Den som ikke har tilstrekkelig med penger til å dekke sine levekostnader gjennom arbeid, egne midler eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad. Når alle andre inntektsmuligheter er utnyttet fullt ut, men ikke strekker til, har den som ikke kan sørge for sitt livsopphold rett til stønad, uansett årsaken til hjelpebehovet. En persons hjelpebehov skal likevel vurderes ut fra den nåværende situasjonen, og vedkommende kan ha krav på stønad inntil andre økonomiske muligheter kan gjøres gjeldende. Hovedprinsippet for behandling av søknad om økonomisk stønad er at det skal foretas konkrete og individuelle vurderinger av hjelpebehov, stønadsbeløp og stønadsform. NAV-kontoret har både rett og plikt til å foreta skjønnsmessige vurderinger i hver enkelt sak. I alle vurderinger skal det legges vekt på å fremme lovens formål best mulig. Vurderingene skal gjøres innenfor rammen av gjeldende lov- og forskriftsbestemmelser, og så langt som mulig foretas i samarbeid med tjenestemottakeren.

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.

⁶ <http://www.idebanken.org/Forside/Faktaark?gclid=CPTI9eG01bICFdG6zAodjy4AiA>

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.

Individual Placement and Support (IPS):

IPS er en versjon av Supported Employment rettet mot og utviklet for arbeidsrettet bistand for personer med psykiske lidelser. I IPS har egne jobbspesialister ansvar for hele arbeidsinkluderingsprosessen for personer med psykiske utfordringer som er i behandling. Flere RCT-studier viser høyere overgang til ordinær jobb, lenger arbeidstid, raskere jobbetablering, og lenger fastholdelse av jobb for personer med psykiske lidelser (Burns et al., 2007). Det er også funnet gode resultater for andre brukergrupper (Kjetil Frøyland & Øystein Spjelkavik, 2014), og også overfor unge med alvorlige psykiske lidelser (Bond, Drake, & Campbell, 2014). En studie blant nesten 1300 mottakere av Supported Employment i USA viser at ungdom og unge voksne faktisk hadde signifikant bedre resultater knyttet til jobbopptak enn arbeidssøkere over 30 år etter å ha fått bistand i tråd med SE-tilnærmingen (Burke-Miller, Razzano, Grey, Blyler, & Cook, 2012). Ferguson mfl påviser også effekt av IPS-baserte tilnærminger for hjemløse ungdom (Ferguson, Xie, & Glynn, 2011). IPS er bygd rundt 8 prinsipper: Ordinært arbeid er målet (Competitive Employment), Deltaking er frivillig (Eligibility based on Client Choice), Jobbinkludering er del av behandlingen (Integration of Rehab. and Mental Health Service), Jobbsøk basert på brukers ønsker/preferanser (Attention to Client Preferences), Økonomisk veiledning (Personalized Benefits Counseling), Raskt jobbsøk (Rapid Job Search), Jobbutvikling skjer systematisk (Systematic Job Development), Tidsubegrensa og skreddersydd oppfølging (Time-unlimited Individualized Supports).

Innsatsnivå (standard, situasjonsbestemt, spesielt tilpassa, varig tilpassa):

Arbidsrettet brukeroppfølging i NAV 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. I 2010 ble AEV innført som en lovpålagt oppfølgingsmetode i NAV. AEV er del av et nytt oppfølgingsregime for brukere som har behov for arbeidsrettet bistand, og kan ses som et kjerneelement i NAV-reformen. Behovsvurdering og AEV er hjemlet i NAV-lovens §14a. AEV skal gi en vurdering av personens samlede ressurser og hindringer sett i relasjon til krav og forventninger i arbeids- og hverdagsliv. Noen arbeidsevnevurderinger kan konkludere med at brukeren defineres inn i gruppen med standard innsatsbehov og følges opp i tråd med det. For mange av brukerne som det gjennomføres AEV på vil imidlertid konklusjonen være at de har behov for *spesielt eller varig tilpasset innsats*.

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.

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 nåti-

da, og at mennesker strekker seg automatisk mot levende, attraktive framtidsbeskrivelser. Les mer på www.loft-instituttet.no.

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 samtale 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 alkoholproblemer, 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 var et partnerskap mellom statlige instanser, fylker og kommuner for at flere elever skal gjennomføre videregående opplæring. Et viktig element var å etablere et varig samarbeid mellom stat, fylkeskommuner og kommuner. På departementsnivå samarbeidet Kunnskapsdepartementet, Arbeidsdepartementet og Barne- likestillings og inkluderingsdepartementet. På direktoratsnivå samarbeidet, Utdanningsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet. Prosjektene i Ny GIV var: 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 ble avsluttet i 2013 og etter hvert etterfulgt av Program for bedre gjennomføring i videregående opplæring.⁷

Oppfølgingstjenesten (OT): Oppfølgingstjenesten ble opprettet etter Reform 94 som en fylkeskommunal tjeneste. Tjenesten skal følge opp rettighetslever (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 oppfølgingstjenesten 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 fylkeskommunal 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 kriminalitetsforebyggende RÅD for å hjelpe norske kommuner. Les mer på www.krad.no.

⁷ Les mer på <https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/grunnpolering/innsiktsartikler/Bedre-gjennomforing-i-videregaende-/id2005356/>.

Supported Employment:

I Supported Employment er ideen om rask utplassering i ordinært arbeidsliv med tilrettelegging, opplæring og oppfølging fra en jobbspesialist på selve arbeidsplassen (place-train) foreslått som alternativ til den mer gradvise tilnærmingen til arbeidsinkludering. Supported Employment tar utgangspunkt i at alle har en arbeidsevne, og at dersom noen med en psykisk lidelse, lærevansker, funksjonshemming eller rusproblemer ønsker seg en ordinær jobb, så skal de kunne få det med bistand fra profesjonelle og kompetente jobbspesialister. I stedet for at ansvaret for suksessfull inkludering tillegges det enkelte individ alene, vektlegges i SE inkluderingskompetansen til hjelperne samt potensialet som ligger i å utløse oppfølgingsressurser og støtte i det miljøet den «utsatte» skal inn i; nemlig arbeidsplassen. Initiativ som bygger på SE har over lang tid vist svært lovende resultater internasjonalt, og resultatene er spesielt godt dokumentert for en versjon av SE, nemlig Individual Placement and Support (IPS), gjerne kalt *individuell jobbstøtte* på nordisk. En måte å oppsummere innholdet i SE på finner vi hos European Union of Supported Employment (EUSE, 2014) som har utviklet en femtrinnsprosess som er blitt identifisert og anerkjent som en europeisk modell for god praksis. De fem fasene er: 1) Innledende kontakt og samarbeidsavtale, 2) Yrkeskartlegging og karriereplanlegging, 3) Finne en passende jobb, 4) Samarbeid med arbeidsgiver, og 5) Opplæring og trening på og/eller utenom arbeidsplassen. Fasene har mye til felles med de framgangsmåter som inngår i sosialt arbeid generelt. Hovedforskjellen ligger i den systematiske bruken av arbeidsplassen som del av hjelpeprosessen. Les mer i Frøyland og Spjelkavik (2014)

Supported Education:

Supported Education er i prinsippet det samme som Supported Employment med den forskjell at det er skolen som er arena for inkludering. I Norge har et slikt tilbud fått navnet Studier med støtte. Dette tilbudet beskrives slik ved et norsk universitet: Studier med støtte (SMS) er et tiltak fra NAV for studenter med moderat til alvorlig psykisk lidelse. Studier med støtte gir individuell oppfølging ut fra den enkeltes behov og kan være studentens talerør i ulike sammenhenger.

Tiltakspenger:

Personer som deltar på en rekke av NAVs tiltak og som ikke mottar dagpenger eller arbeidsavklaringspenger har krav på tiltakspenger. Tiltaksdeltakeren må være fylt 16 år. Det kan gjelde andre aldersgrenser for enkelte tiltak. Formålet med arbeidsmarkedsrelaterte stønader ved tiltak er tredelt. De skal sikre tiltaksdeltakere stønad til livsopphold, dekke bestemte utgifter i forbindelse med gjennomføring av tiltaket (som gis ved tilleggsstønader), og de skal være et insitament for deltakelse i arbeidsrettede tiltak. De arbeidsmarkedsrelaterte stønadene er dagpenger, tiltakspenger og arbeidsavklaringspenger⁸. De fleste unge tiltaksdeltakere mottar tiltakspenger fordi de ikke har opptjent rettigheter til andre stønader. Stønadene tiltakspenger blir regulert i forskrift av 4. november 2013 nr. 1286 om tiltakspenger mv. (tiltakspengeforskriften)⁹.

1.4 Rapportens videre oppbygning

I kapittel 2 presenteres kort de ulike utviklingsprosjektene, og vi beskriver ungdommene som har fått bistand, samt hvilke resultater og utfall utviklingsprosjektene har gitt for ungdommene. I kapittel 3 ser vi nærmere på hvordan det arbeides og samarbeides internt på NAV-kontorene om utsatte ungdommer. Kapittel 4 belyser nærmere hvilke metoder og tilnærminger som er benyttet i de respektive utviklingsprosjektene. Kapittel 5 gir en beskrivelse og vurdering av hvem NAV-kontorene samarbeider med eksternt om utsatte ungdommer og hvordan de samarbeider. I kapittel 6 ser vi nærmere på samordning i sentralforvaltningen. I kapittel 7 forsøker vi å sammenfatte de viktigste funnene i evalueringen og diskuterer hvilken betydning dette har for sosialt arbeid og oppfølging av utsatte

⁸ Innføringen av ordningen med arbeidsavklaringspenger i mars 2010 medførte at de aller fleste som på dette tidspunktet mottok attføringspenger, rehabiliteringspenger eller tidsbegrenset uførestønad, fikk rett til arbeidsavklaringspenger.

⁹ Se <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2013-11-04-1286>.

ungdommer i NAV. Vi oppsummerer kort i hvilken grad utviklingsprosjektene har nådd det som var myndighetenes mål for utviklingsarbeidet. Vi diskuterer også vi hva som kan sies å være gode modeller for arbeid med utsatte ungdommer. I kapittel 8 beskriver vi hva inkluderingskompetanse blant utsatte ungdommer kan innebære. I kapittel 9 peker vi fremover ved å beskrive en rekke faktorer vi mener er viktige og relevante å reflektere rundt når et lokalt arbeid mot utsatte ungdommer skal iverksettes. Vi reflekterer også over hvordan myndighetene kan arbeide med utfordringene knyttet til utsatt ungdom i årene som kommer. Vi avslutter med det vi mener er de viktigste anbefalingene kunnskapen fra denne evalueringen peker i retning av.

2. Utviklingsprosjektene, ungdommene og resultater

I dette kapitlet presenterer vi kort utviklingsprosjektene, ungdommene og deres situasjon, samt hva de har oppnådd i løpet av perioden de har fått bistand fra et av utviklingsprosjektene. Vi forholder oss her både til den samlede populasjonen av ungdommer fra samtlige utviklingsprosjekt, og ser også litt på forskjeller og likheter prosjektene imellom.

Utvalget av ungdommer som har fått bistand er ikke representativt for hele Norge. Informasjonen som nå skal presenteres kan følgelig ikke brukes til å si noe allment om utbredelse av visse type utfordringer eller forventede utfall av ulike typer bistand på nasjonalt nivå. Informasjonen er heller ikke egnet til å si noe sikkert om den samlede populasjonen av utsatte ungdommer i de 15 prosjektområdene som inngår i evalueringen. Informasjonen som her presenteres sier i utgangspunktet utelukkende noe om behov og erfaringer knyttet til ungdom som har fått bistand gjennom et av de 15 utviklingsprosjektene. I de fleste prosjektområdene utgjør prosjektdeltakerne kun en mindre andel av utsatte ungdommer i området totalt, men noen av utviklingsprosjektene på de mindre stedene har nådd så å si alle utsatte ungdommer lokalt slik de selv vurderer det. Evalueringens varighet og omfanget på målgruppen har likevel vært såpass stort at mye av det evalueringen avdekker om ungdommenes utfordringer, hjelpenes tilnærming, og erfaringer vil være gjenkjennelig for tilsvarende aktører også andre steder. Kunnskapen om ungdommene kan brukes til å lære om muligheter og begrensninger i utviklingsprosjektene, samt til bedre å forstå hvordan ulike typer utfordringer og bistandsbehov kan møtes.

2.1 Spissformulering av utviklingsprosjektene

Vi starter med en spissformulering av utviklingsprosjektene. Mer informasjon om hvert enkelt prosjekt finnes kort oppsummert i vedlagte prosjektprofiler, og i delrapport 2 fra evalueringen (Frøyland & Fossetøl, 2014). Prosjektene som har inngått kan kort beskrives slik:

Fram/Bærum (2011-2014):

Et eget tiltak (Fram) drevet av NAV-veiledere fra ungdomsteamet ble opprettet for de brukerne i alderen 18-25 år som man erfarte at hadde størst utfordringer. Her kunne ungdommene møte i egne lokaler 3-4 dager i uka og delta i gruppeaktiviteter og få individuell oppfølging med hensikt å gjøre det lettere for dem å ta i bruk eksisterende tiltak, behandling, og skole etc.

P1824/Drammen (2008-2010):

NAV-veiledere drev selv Klart-jeg-kan-kurs for samtlige unge sosialhjelpsmottakere 18-24 år over 8 samlinger på 4 uker. I løpet av kurset ble en handlingsplan for hver enkelt ungdom laget. Handlingsplanen ble iverksatt med oppfølging fra NAV-veilederne i etterkant.

Jobbskolen/Kristiansand (2012-2015):

Ungdom 16-25 år som har falt ut av skole henvises fra NAV til å møte i egne lokaler (Jobbskolen) fem dager i uka. Her får de oppfølging både gruppebasert og individuelt av et team bestående av personer med sosialfaglig kompetanse og en jobbspesialist med god kjennskap til det lokale næringslivet. Ordinære arbeidsplasser benyttes med formål om å oppnå kompetansebevis/skolegjennomføring.

Vi bærre gjær det/Midtre Namdal (2012-2014):

Utsatt ungdom 18-24 år får tett oppfølging av en fadder og jobber sammen med andre unge og/eller alene med fadder i ulike kulturbaserte aktiviteter opprettet spesielt gjennom prosjektet. Målet er at de gjennom disse aktivitetene gradvis skal modnes for å gjenoppta skolegang eller komme i ordinært arbeid.

Ung kvalifisering/Molde (2010-2013):

Et eget Sirkel-kurs med gruppebaserte metoder og innhold basert på positiv psykologi som går 2 dager i uka over 4 uker gjennomføres av egne prosjektansatte/NAV-veiledere 6 ganger i året for ungdom 16-25 år som har falt ut av skolen. Prosjektansatte/NAV-veiledere følger opp disse og enkelte andre ungdommer også ut over kursdagene.

Ungkraft/Målselv (2012-2015):

En los/jobbspesialist er gjennom prosjektmidler innlemmet i ungdomsteamet. Han bygger arbeidsgivernettsverk og tar seg av arbeidsrettet oppfølging av NAV-ungdom 18-26 år som henvises til ham fra ungdomsteamet. Losen samarbeider med en lokal vekstbedrift om et to ukers avklaringskurs innledningsvis for ungdom som henvises til prosjektet. I prosjektets siste fase er oppfølgingen i økende grad rettet mot inkludering i skolen.

OPS/Notodden (2009-2012):

En spesialklasse for elever som var falt ut av videregående skole ble opprettet i en lokal næringspark like ved skolen. Her fikk ungdommene undervisning en dag i uka. To prosjektmedarbeidere har fulgt deltakerne opp i denne klassen og i skole eller arbeid/praksis de andre dagene. Etter prosjektslutt er modellen videreutviklet til en noe annen modell (Talenthuset).

16-23/Re (2009-2012):

To mestringsentreprenører følger opp ungdom 16-23 gjennom aktivt ambulerende arbeid, gjerne med utgangspunkt blant annet i OT-lister. De deltar på møter i skolen, samarbeider med NAV og andre kommunale, fylkeskommunale og statlige instanser, følger opp arbeidsgivere, oppsøker ungdom.

Ungdomssatsingen i Solør 16-25 (2009-2011):

For kommunene Åsnes, Våler og Grue ble en NAV-veileder ved hvert NAV-kontor frikjøpt i 30% stilling og en representant for den videregående skolen i 10%. I prosjektperioden var det daglig kontakt mellom OT-rådgiver og prosjektleder om ungdom 16-25 år som kunne trenge ekstra oppfølging. Disse ble fulgt opp av NAV, OT og den videregående skolen blant annet i form av regelmessige nettverksmøter annenhver uke, helt til de hadde fått et tilbud.

Ungdomskontoret/Sund (2010-2014):

Et Ungdomskontor ble etablert i egne lokaler, åpent hver dag, også kveldstid. Bemannes av prosjektleder og NAV-veileder med bistand fra BV, vid.skole, ungd.skole, helsestasjon, kultur, psykiatri. Fra Ungdomskontoret følger de unge tett gjerne over mange år for å få hjelp til å finne jobb, lærlingeplass eller fullføre skole.

Talenter for framtida/Telemark (Kortsiktig løp 2009-12/Langsiktig løp 2010-dd):

Dette prosjektet skiller seg fra de øvrige ved å være forankret på fylkesnivå med flere Grenlandskommuner som nedslagsfelt, og ved å være delt i to prosjekter, ett kortsiktig og et langsiktig. Mange tiltak og virkemidler er utviklet og benyttet i begge delprosjekter.

- NAV-fylke har hatt ansvar for en kortsiktig satsing på en rekke tiltak for utsatte ungdommer 16-25 med fokus på NAV og samarbeidsinstanser.
- Fylkesmannen har arbeidet med den langsiktige delen gjennom arbeidsgrupper med et mer forebyggende perspektiv rettet mot relevante instanser for hele oppvekstløpet 0-25 år i Grenlandskommunene.

Ungdomsprosjektet i NAV og «Ung og inkludert» /Tromsø (2011-2013/2010-2012):

- NAV-internt prosjekt med fokus på hvordan det interne arbeidet med ungdom organiseres, samt samarbeid med eksterne instanser. NAV-veilederne følger opp ungdom individuelt. Ungdom tilbys blant annet et 4 ukers hos tiltaksarrangør med etterfølgende individuell oppfølging i 4 mnd.
- Ung og inkludert hadde sentrale mål knyttet til foreldreveiledning, tidlig intervensjon, styrke tverretattlig samarbeid, og øke omfanget av lavterskeltak. Oppsøkende og utadrettet arbeid hadde en sentral posisjon. 34 ungdommer i alderen 13-22 år fikk bistand gjennom blant annet deltakelse i teaterproduksjon. De fleste var ungdomsskoleelever.

Aktiv start og Jobbhuset/Trondheim (2010-12 og 2013-dd):

Aktiv start var et byomfattende tilbud for ungdom 17-30 år innsøkt gjennom NAV. Fase 1: Kurs i 5 uker, fase 2: fokus på individuelle behov gjennom praksis internt eller eksternt, fase 3 ekstern praksis i ordinær virksomhet. Mål var arbeid, motivasjon, økt bevissthet. Aktiv start ble videreutviklet til Jobbhuset hvor unge på sosialhjelp sendes til eget NAV-kontor. Kurs starter annenhver uke. Gruppemetodikk. Eksterne samarbeidspartnere som tiltaksarrangører, OT og arbeidsgivere møter ungdom og samarbeider direkte på Jobbhuset. Jobb til de som vil ha i løpet av en måned (arbeidspraksis/lønnstilskudd).

Ungdomsprosjektet i Valdres (2009-2012):

2 ungdomskontakter lokalisert på den videregående skolen følger ungdom i risiko opp tett gjennom gruppebaserte aktiviteter og individuelt. Samarbeider tett med ungdomsteam på lokalt NAV-kontor. NAV-veileder følger opp arbeidsgivere. Ungdomskontaktene deltar i samarbeidsfora (Hot-team) på skolen, og samarbeider også med lærere enkeltvis.

Ja, du kan/Østensjø (2009-2012):

5 prosjektmedarbeidere fra henholdsvis sosialtjeneste (NAV), barnevern, skolehelse, fritidsklubb og utekontakt gav oppfølging til 10-15 ungdommer hver som del av prosjektet i tillegg til annet arbeid (deltid i prosjektet). Prosjektleder var ansatt i NAV og jobbet fulltid i prosjektet. Mye jobbing hver for seg tidlig i prosjektet, mer samarbeid etter hvert. Brukt tiltak som pøbelprosjektet, arbeidstreninga i bydelen, jobbklubb for ungdom.

2.2 Utsatte ungdommer – hvem er de?

Fra prosjektkommunene har vi fått opplysninger om totalt hele 2074 deltakere for den perioden prosjektene har fått midler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det reelle antall ungdommer som har fått bistand er sannsynligvis noe høyere. I noen prosjektkommuner har man ikke hatt nøyaktig oversikt over antall ungdommer som har fått bistand fordi man ikke har ført statistikk over det.

«Utsatt ungdom» slik de framstår i denne evalueringen er et samlebegrep som peker på en svært heterogen gruppe unge. Vi har hovedsakelig forholdt oss til aldersgruppen 15–25 år. I denne gruppen kan for eksempel ungdom med funksjonshemninger, psykiske lidelser, lærevansker, psykisk utviklingshemning, rusvansker, kriminell aktivitet og atferdsvansker inngå. Mange av dem har lav selvfølelse etter år med nederlag, og de har liten tro på seg selv. Mange ønsker seg en jobb, men de opplever det som vanskelig å få tak i en. Vanlige utfordringer er dårlig og lite nettverk, manglende utdanning, mangel av bolig, eller dårlig økonomi. Vansker med å delta i sosiale sammenhenger og sosial angst er vanlig blant flere av ungdommene som inngår i denne målgruppen. De isolerer seg, «snur døgn» er ensomme og utrygge. Noen lever «alternative liv» på nettet (sosiale media eller rollespill («gaming»)). En del av disse ungdommene har motivasjonsvansker og har dårlige erfaringer fra skolen. Flere av disse ungdommene har vokst opp i familier med begrensede ressurser og som over lang tid har fått trygd eller sosialstønad. To ungdommer beskriver det slik:

Jeg har konsentrasjonsvansker, jeg kommer meg ikke opp om morgenen, jeg interesserer meg ikke så lenge for noe om gangen. De prøver å motivere meg hele tiden. Jeg sliter med det å sitte stille, får problemer etter 10–15 minutter, da begynner jeg å tromme med fingrene eller noe, jeg får ikke sove om nettene. Jeg spiller en del WoW (World of warcraft). Har prøvd runescape. Føler ikke selv at dette er problematisk med tanke på skole eller jobb. Har prøvd litt hasj også, særlig når jeg har vært full. Har prøvd ecstasy en gang, men det likte jeg ikke. Tror ikke noe av dette er så problematisk. Det er konsentrasjonsvanskene, at jeg ikke kommer meg opp, og at jeg ikke er motivert, som er viktigst. («Kåre» 20 år)

Jeg har og har hatt psykiske problemer. Sterk sosial angst og traumer. Jeg har det hele tiden. Får behandling hos psykolog ukentlig. («Jenny» 23 år)

Som følge av god og tett oppfølging over lang tid klarte «Kåre» å få seg jobb et år etter intervjuet ovenfor. «Jenny» greide å gjennomføre flere skolefag og mestre en lærlingeplass på tross av store psykiske vansker og perioder med psykoser.

Alder og kjennetegn ved ungdommer som har fått hjelp gjennom prosjektene

Hvor mye informasjon vi har fått om deltakerne varierer 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 for alle utviklingsprosjekter samlet:

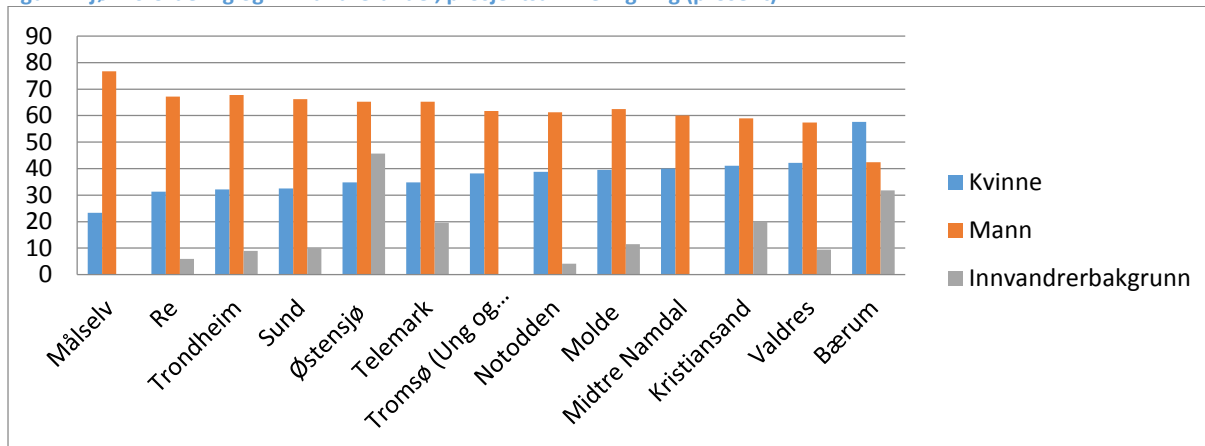
Tabell 1 Andel kvinner, menn og innvandrere fordelt på oppstartsår

Andel kvinner, menn og deltakere med innvandrerbakgrunn fordelt på oppstartsår	2009 (N=144)	2010 (N=241)	2011 (N=314)	2012 (N=314)	2013 (N=350)	2014 (N=153)	Alle år (N=1516)
Kvinne	35	32	37	36	42	41	37
Mann	65	68	63	64	58	59	63
Innvandrerbakgrunn	16	13	12	14	15	13	14

Kilde: Rapportering fra samtlige prosjekter med unntak av Drammen og Solør som var avsluttet før evalueringen startet.

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. Vi finner at 2 av 3 deltakere var menn. Omtrent 14 % var innvandrere, men det er store variasjoner fra prosjekt til prosjekt både når det gjelder andel innvandrere og kjønnsfordeling, slik figuren under viser:

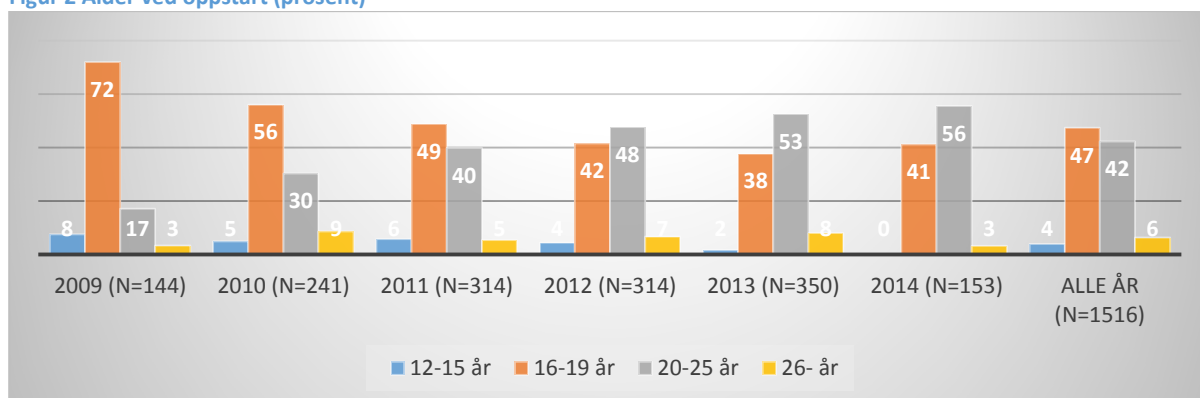
Figur 1 Kjønnssfordeling og innvandrerandel, prosjektsammenligning (prosent)



Kilde: Årlige rapporteringer til AFI om ungdom som har fått bistand. Solør og Drammen var avsluttet før evalueringen startet, og AFI har dermed ikke tallmateriale som passer inn i dette skjemaet fra disse to prosjektene.

I figuren er prosjekter med størst andel gutter plassert lengst mot venstre. Det er særlig prosjektene i Østensjø bydel i Oslo og i Bærum som har hatt høy andel innvandrere. Så å si alle prosjekter har hatt flere gutter enn jenter inne som deltakere. Unntaket er også her Bærum hvor nesten 6 av 10 deltakere var jenter. Figuren under viser aldersfordeling ved oppstart/inntak i prosjektene samlet for alle prosjekter:

Figur 2 Alder ved oppstart (prosent)

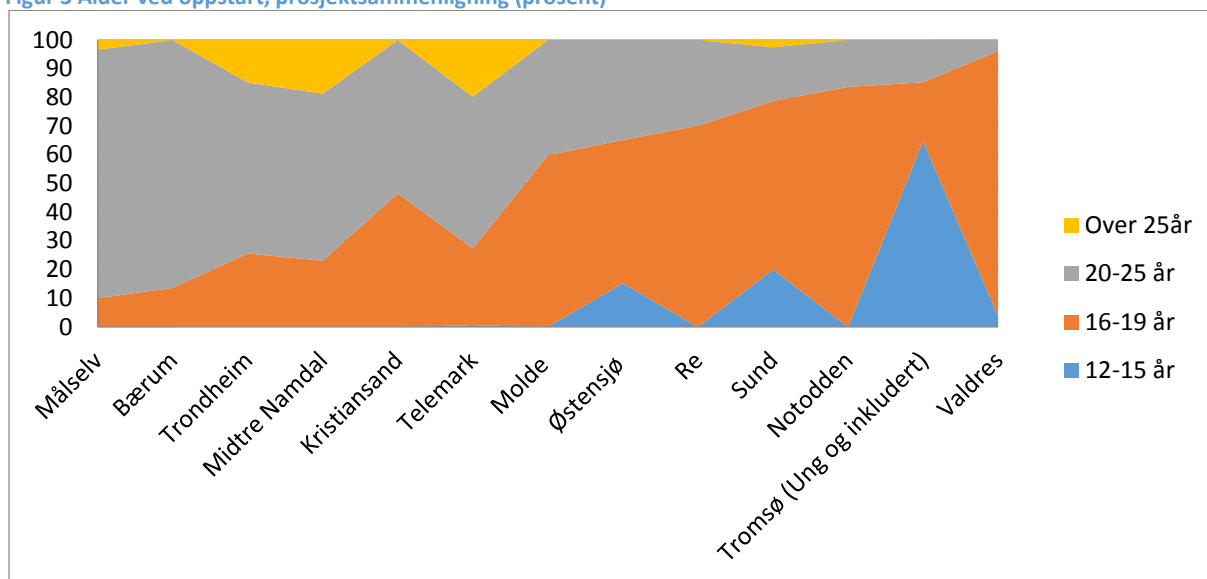


Kilde: Rapportering fra prosjektene. Opplysninger fra alle prosjekter med unntak av Drammen og Solør inngår. Denne informasjonen foreligger ikke fra prosjektene i Drammen og Solør som ble avsluttet før AFIs evaluering startet.

Flertallet av deltakerne er i gruppen 16-19 år, altså i alder for videregående skole. Samlet er 47 % av deltakerne vi har informasjon om i denne aldersgruppen. 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. Alderen blant nyrekruttede ungdommer er med andre ord noe høyere år for år. Forklaringen på dette er antakelig at flere av prosjektene med en ung målgruppe var aktive de første årene, mens prosjektene vi har data fra de senere årene i hovedsak har hatt en eldre målgruppe.

Også her er det store endringer prosjektene imellom. Figuren under viser andel deltakere i de ulike aldersgruppene ved inntak i prosjektet fordelt prosjektvis. Prosjekter med størst andel deltakere i aldersgruppen 20-25 år kommer først:

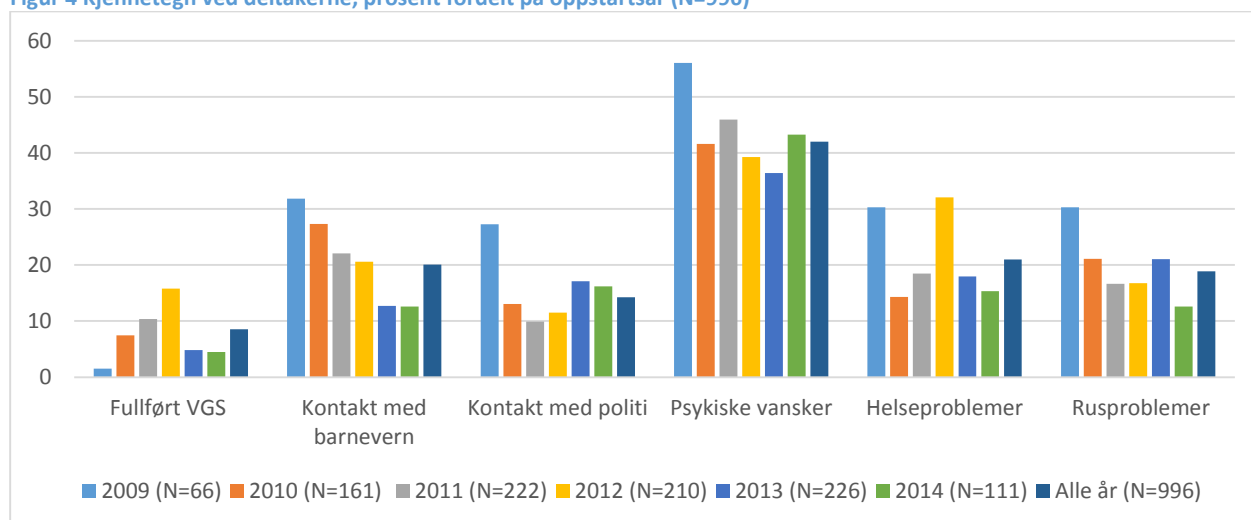
Figur 3 Alder ved oppstart, prosjektsammenligning (prosent)



Kilde: Årlige rapporteringer til AFI om ungdom som har fått bistand. Solør og Drammen var avsluttet før evalueringen startet, og AFI har dermed ikke tallmateriale som passer inn i dette skjemaet fra disse to prosjektene.

Prosjekter som har tatt utgangspunkt i NAV-ungdom ligger lengst til venstre i figuren. Vi ser at særlig Målselv, Bærum og Trondheim ligger her. Lengst mot høyre finner vi prosjektene som i stor grad har rettet innsatsen mot videregående skole, og noen også mot ungdomsskolen. Figuren under gir et bilde av noen kjennetegn ved deltakerne samlet for alle prosjekter:

Figur 4 Kjennetegn ved deltakerne, prosent fordelt på oppstartsår (N=996)



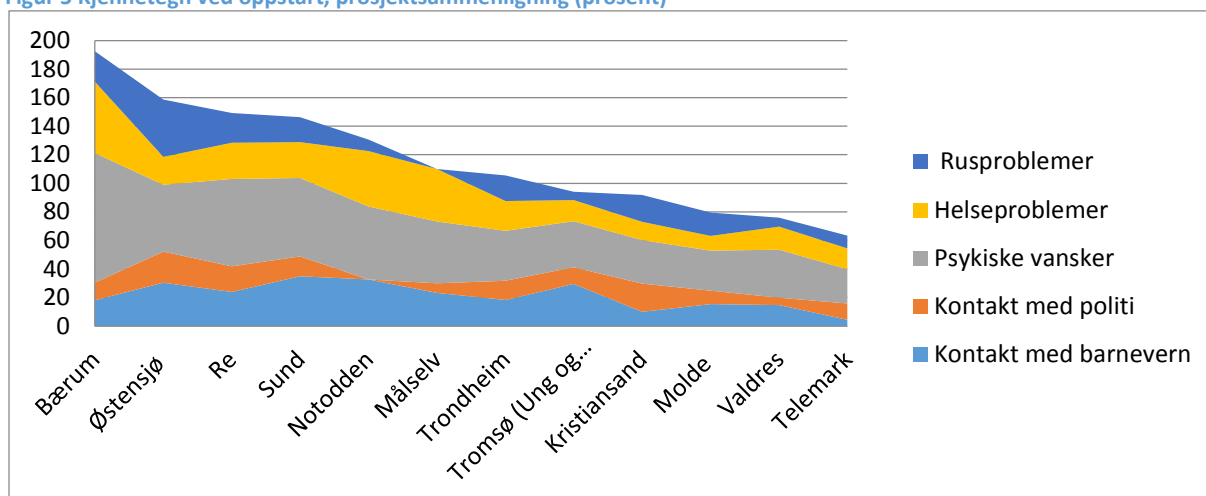
Kilde: Rapportering fra alle utviklingsprosjektene med unntak av Drammen, Solør, Midtre Namdal, Telemark og Valdres.

Prosjektene har rapportert klart mest om psykiske vansker hos ungdommene. I overkant av 40% av ungdommene har en eller annen form for psykisk vanske ifølge prosjektmedarbeiderne. Vi ser at omtrent 1 av fem har henholdsvis vært i kontakt med barnevernet, hatt helseproblemer eller rusproblemer. 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.

Figuren under viser hvordan prosjektmedarbeidernes selv vurderinger av utfordringer og kjennetegn ved sine deltakere fordeler seg på prosjektene. Vi har sortert figuren slik at de prosjektene som har

rapportert mest problematikk kommer lengst til venstre i figuren, og så synker det gradvis mot høyre.

Figur 5 Kjennetegn ved oppstart, prosjektsammenligning (prosent)



Kilde: Årlige rapporteringer til AFI om ungdom som har fått bistand. Solør og Drammen var avsluttet før evalueringen startet, og AFI har dermed ikke tallmateriale som passer inn i dette skjemaet fra disse to prosjektene. Midtre Namdal har ikke levert egnet statistikk for dette formålet.

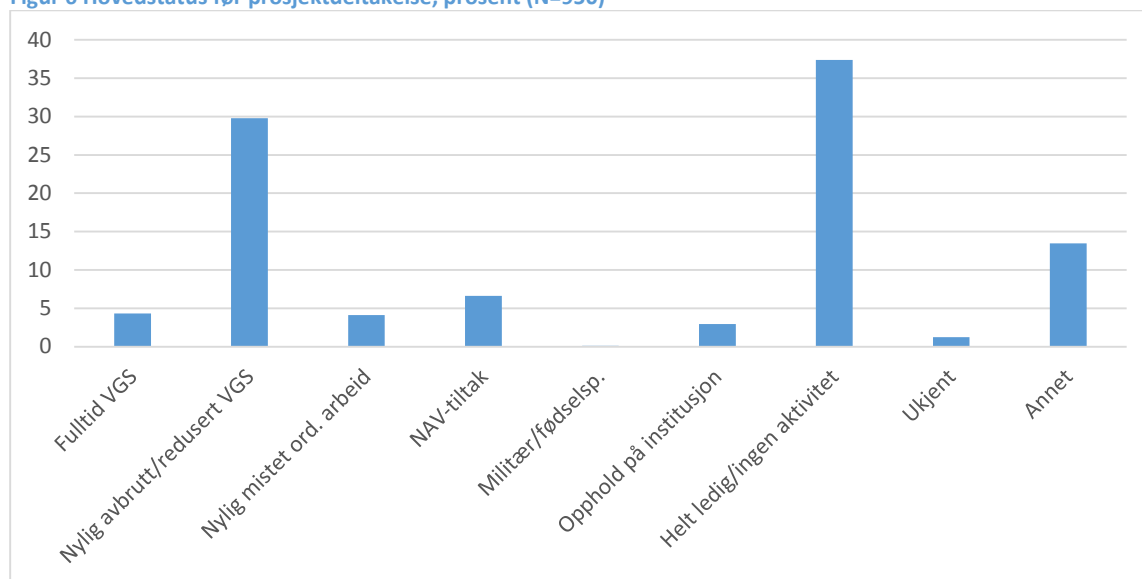
Selv om prosjektmedarbeiderne har fått samme bestilling på hva de skulle rapportere, må vi regne med at de i likevel har rapportert ulikt. Ulik kompetansebakgrunn vil også kunne influere på hvor mye psykiske vansker eller rusutfordringer den enkelte har lagt merke til. Gitt at prosjektmedarbeiderne har rapportert etter samme kriterier kan dette være et mål på hvor «tung» eller «lett» målgruppen til hvert av prosjektene har vært. Vi finner at Bærum, Østensjø og Re i større grad enn de øvrige prosjektene har rapportert om stort omfang av ulike utfordringer blant sine deltakere. Basert på informasjonen fra de innsamlede data ellers om deltakernes bistandsbehov, finner vi det rimelig at Trondheim, Kristiansand og Telemark skulle vært noe lenger mot venstre i figuren.

Psykiske vansker – hva er det? Vi må regne med at i kategorien ovenfor inngår både ungdom med alvorlige psykiske lidelser som psykoser og sosial angst, og ungdommer med mindre og mer midlertidige utfordringer. En del av det som framstår som psykiske vansker har for noen årsak i bakenforliggende forhold som vanskelig levekår, sosiale utfordringer eller vanskelig hjemmesituasjon. Erfaringene i flere av prosjektene er at for en del ungdommer viser det seg at disse psykiske vanskene ikke lenger representerer noen stor utfordring når de kommer i meningsfull aktivitet og erfarer mestring og vekst. En del ungdommer som har fått bistand gjennom prosjektene har likevel klare psykiske lidelser som medfører behov for langvarig behandling og oppfølging.

2.3 Utfall og resultater

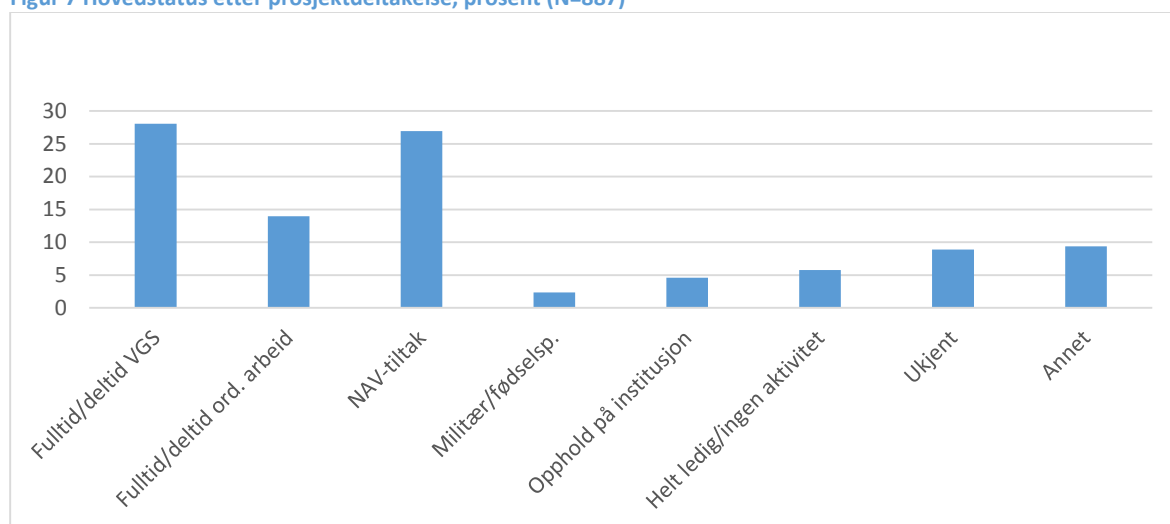
Figurene under viser status for ungdommene som fikk bistand i prosjektkommunene samlet før prosjektdeltakelse og deretter etter:

Figur 6 Hovedstatus før prosjektdeltakelse, prosent (N=950)



Kommentar: Inneholder alle data fra Bærum, Re, Sund, Trondheim, Målselv, Kristiansand, Østensjø, Molde, Notodden og Tromsø (Ung og inkludert). De øvrige prosjektene har mangelfulle data på dette temaet. For Molde er deltakere som startet i 2011 holdt utenfor pga mangelfulle data for dette året.

Figur 7 Hovedstatus etter prosjektdeltakelse, prosent (N=887)



Kommentar: Inneholder alle data fra Bærum, Re, Sund, Trondheim, Målselv, Kristiansand, Østensjø, Molde, Notodden og Tromsø (Ung og inkludert). De øvrige prosjektene har mangelfulle data på dette temaet. For Molde er deltakere som startet i 2011 holdt utenfor pga mangelfulle data for dette året.

Statistikken har flere begrensninger. For det første har prosjektene bare rapportert på hovedaktiviteten til den enkelt ungdom. For en del ungdommer var situasjonen før og/eller etter at de var i kombinerte løp der for eksempel både arbeid og skole eller skole og NAV-tiltak var aktiviteter. I figuren ovenfor er det altså bare det som prosjektmedarbeiderne har rapportert som hovedaktiviteten som inngår. Hvor stor andel av ungdommene som var i slike kombinerte løp før eller etter prosjektdeltakelser har vi ikke god oversikt over. NAV-tiltak er definert som et tilbud i regi av NAV som fyller mesteparten av tiden til deltakeren. I dette kan både kommunale og statlige tiltak inngå (Som vi senere skal se ytes både sosialhjelp, dagpenger, arbeidsavklaringspenger, kvalifiseringsstønad og tiltakspenger til deltakerne før og etter deltakelse).

Dersom vi tar utgangspunkt i noen av prosjektene som har rapportert bra på dette kan vi få en pekepinn. I Re – som har en yngre målgruppe – rapporteres det at for 36 % av ungdommene var status før

prosjektdeltakelse en kombinasjon av flere av kategoriene i figuren ovenfor, mens det samme var tilfelle kun for 13 % etter prosjektdeltakelse. I Kristiansand – som har en eldre målgruppe var trenden motsatt. Mens status for 24 % av deltakerne før prosjekt var en kombinasjon av flere av aktivitetene i figuren ovenfor, var status en slik kombinasjon for nesten halvparten etterpå (47%).

En annen begrensning er knyttet til det at noen av prosjektene fremdeles var aktive ved inngangen til 2015 som var slutt punkt for rapporteringen. Enkelte ungdommer følges dermed fremdeles opp. Dermed er antallet ungdommer vi har informasjon om hovedstatus for etter prosjektdeltakelse noe lavere enn antallet vi har informasjon om hovedstatus før prosjektdeltakelse. Det er 63 ungdommer vi ikke kjenner hovedstatus til etter deltakelse fordi de fremdeles ble fulgt opp ved siste rapportering.

Vi ser av figur 6 at 30 % av deltakerne nylig hadde avbrutt eller redusert deltakelse i videregående skole forut for prosjektdeltakelse (innen 6 mnd), mens 4 % var fulltidselever. Totalt hadde 34 % av deltakerne en tilknytning til videregående skole før prosjektdeltakelse, men dette var i all hovedsak elever med utfordringer som gjorde skolegangen vanskelig for dem.

Etter prosjektdeltakelse var 28 % av prosjektdeltakere full- eller deltidselever. Dette betyr at nesten like mange som før prosjektdeltakelse hadde en skoletilknytning og hvorav de fleste var «på vei ut», er full- eller deltidselever også etter prosjektdeltakelse. Vi har ikke data på individnivå og kan derfor ikke vite i hvilken grad de som var i skole etter prosjektdeltakelse er de samme som var «på vei ut» før. Men med bakgrunn i de kvalitative studiene har vi godt grunnlag for å si at utviklingsprosjektene har «snudd» mange ungdommer som var i ferd med å falle ut av skolen til å mestre skole bedre – for noen i kombinasjon med noe annet. Ett mindretall har blitt hjulpet over i annen aktivitet som arbeid eller NAV-tiltak om det har vært dette det har vært behov for. Det at ungdommene blir eldre og dermed kan komme til å fullføre skolen mens de deltar i prosjektet, kan også være en forklaring på hvorfor andelen i skole er lavere etter prosjektdeltakelse enn før.

Vi ser også at andelen som har full- eller deltidsarbeid etter prosjektdeltakelse er 14%, mens 4% hadde vært i arbeid kort tid før de kom inn i prosjektet. Andelen deltakere på NAV-tiltak øker fra 7% før til 27% etterpå. Den største endringen finner vi for øvrig i andel ungdommer som er helt ledige etter prosjektdeltakelse versus før. 6% er helt ledige etter prosjektet mot 37% forut for prosjektdeltakelse. Med helt ledig menes her ledig i 6 mnd. eller mer. For 9 % av deltakerne vet prosjektmedarbeiderne ikke hva som er hovedstatus etter prosjektdeltakelse.

Hvorfor økning i ungdom på NAV-tiltak?

Den største økningen blant ungdommene som inngår i statistikken finner vi 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 kan være flere forklaringer. Disse tallene (status før og etter) tar i hovedsak ikke høyde for kombinasjoner av aktiviteter. Opplysninger om hver ungdom er ført på den «dominerende» aktiviteten. Basert på de prosjektene som har gode tall på dette, finner vi at en betydelig andel har slike kombinasjonsløsninger før og/eller etter. Vi vet imidlertid ikke noe om hva slags kombinasjoner dette er, men det kan tenkes 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. Noen av prosjektene har hatt et klart mål om å ta utgangspunkt i de ungdommene som har store bistandsbe-

hov og som er helt ledige, det vil si uten for både skole, arbeid og tiltak, og så hjelpe disse inn i en konstruktiv aktivitet som på sikt kan hjelpe dem enda mer inn i ordinære løp. Dette gjelder for eksempel prosjektet i Bærum. Tallene viser da også for prosjektene samlet at de har nådd mange utenfor skole, arbeid eller tiltak og redusert denne betydelig i løpet av prosjektperioden.

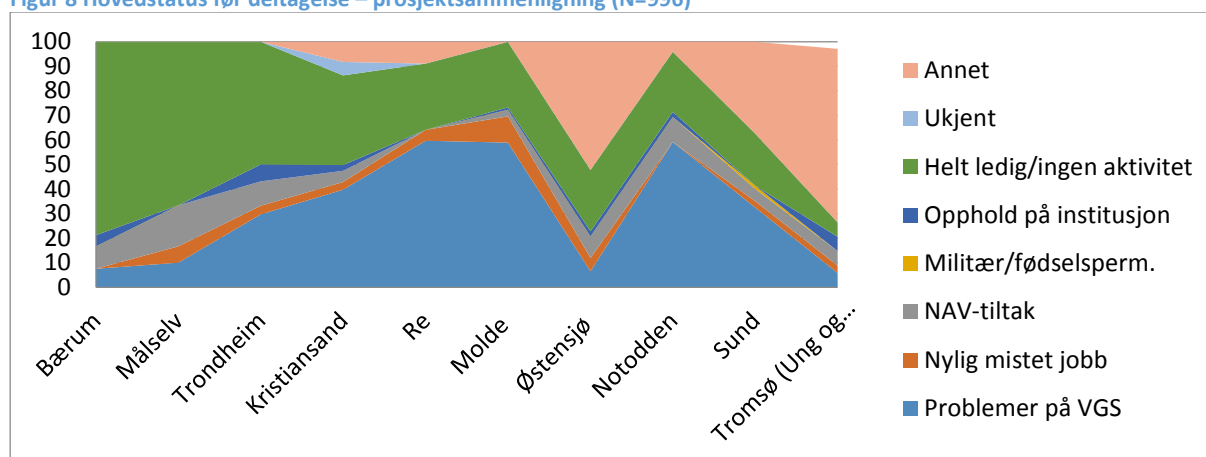
Oversikten over bruk av ytelser (se neste kapittel) viser blant annet at for noen prosjekter med en ung målgruppe øker bruken av sosialhjelp fra før til etter deltakelse, mens for prosjekter med eldre målgrupper er trenden motsatt. Et bidrag til økt bruk av NAV-tiltak kan dermed være at en del av deltakerne er svært unge (under 18 år) og at gjennom prosjektdeltakelse avdekkes det behov for livsoppholdsytelser eller annen bistand, eller at det avdekkes at den unge har rett til AAP eller KVP.

14 % av ungdommene er jobb like etter prosjektdeltakelse. Hvorfor ikke flere? Også her er alderen relevant. 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.

Prosjektsammenligninger – hovedstatus før og etter

I figuren under sammenligner vi de prosjektene som har best statistikk på området. Prosjektene er her fordelt etter hvor stor andel av ungdommene som var helt ledige før deltakelse i prosjektet. Prosjekter som har rapportert størst andel ungdommer som helt ledige kommer lengst til venstre i figuren:

Figur 8 Hovedstatus før deltagelse – prosjektsammenligning (N=996)

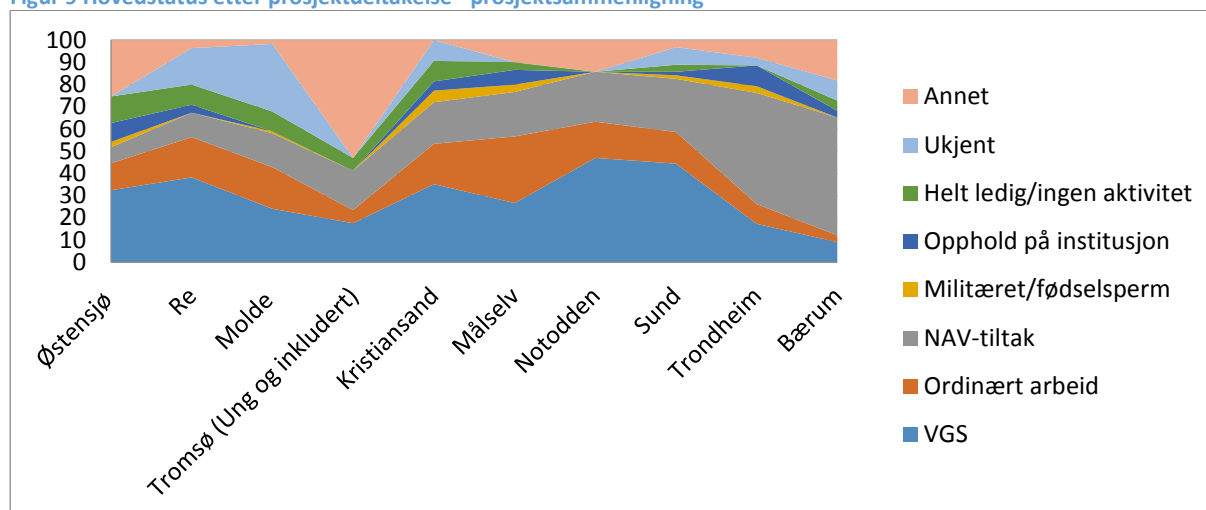


Kilde: Årlige rapporteringer til AFI om ungdom som har fått bistand. Figuren bygger på data fra de prosjektene som hadde tilstrekkelig gode rapporteringer på disse tema.

Figuren viser at Bærum og Målselv har størst andel deltakere som var helt ledige før prosjektstart, mens Sund, Notodden og Tromsø (Ung og inkludert) rettet innsatsen i mye større grad mot ungdom som var i skole eller nylig hadde avbrutt/ redusert skolegang, som nylig hadde hatt arbeid eller som var i NAV-tiltak. Kategorien annet består i stor grad av elever på ungdomskolen.

Den neste figuren viser hovedstatus prosentvis etter prosjektdeltakelse. Her er prosjektene fordelt slik at de som har lavest andel på NAV-tiltak kommer først, og så stiger det gradvis mot høyre.

Figur 9 Hovedstatus etter prosjektdeltakelse - prosjektsammenligning



Kilde: Årlige rapporteringer til AFI om ungdom som har fått bistand. Figuren bygger på data fra de prosjektene som hadde tilstrekkelig gode rapporteringer på disse tema. Kategorien annet inneholder blant annet ungdomsskole.

Østensjø, Re og Molde rapporterte om færrest ungdommer på NAV-tiltak etter prosjektdeltakelse, mens Bærum og Trondheim hadde størst andel ungdommer på NAV-tiltak etter prosjektet.

Ungdommenes egne beskrivelser av utfallet av prosjektdeltakelse

Ungdommer vi har intervjuet framhever flere forhold ved bistanden fra prosjektene som gode og betydningsfulle utfall. Vi har valgt ut noen sitater som med egne ord illustrerer ungdommenes opplevelse av det de har vært gjennom. Vi spurte: Har du fått bedre livskvalitet? Sentrale svar på dette er knyttet til arbeid, skole og det å høre til et miljø og ha noe å gjøre og noen å treffe på dagtid.

Flere beskriver det å få en betalt jobb som en veldig forbedrer av livskvaliteten:

Ja det har jeg absolutt. Jeg har aldri hatt så mye feriepengar og alt. Kontroll på økonomien, jeg har jo bil og leilighet og alt. Jeg føler også at jeg har fått mye bedre kontroll over økonomien. Rett og slett. (Mann 27 år)

Jeg har ikke noe kontakt med NAV lenger. Jeg klarer meg selv. Det er deilig. (Mann 22 år)

Ja guriland, absolutt. Det som er endra og bedre er jo at nå sitter jeg jo med en jobb. Jeg har hatt mye praksisplasser. Det eneste som har vært ordentlig jobb var en jobb som telefonseiger i tre måneder. Men bortsett fra det har det ikke vært betalt. Jeg har ikke fått betalt. Men nå når det er jobb på vei, og med jobb så kommer snart hus og jeg kan senke skuldrene litt. Det å ha en ordentlig lønn og kunne betale regninger og fortsatt sitte igjen med penger. Det kommer til å bedre min livskvalitet. Jeg sier ikke at jeg skal ha penger for å være lykkelig. Men det å kunne betale de regninger man skal og klare seg og ikke være blakk, det er absolutt en stor endring og en bra endring. (Kvinne 24 år)

Flere ungdommer framhever at det har påvirket dem svært positivt å finne et passende studium og klare å gjennomføre det:

Selvbildet mitt er mye bedre nå. Den ble det bare av å komme i gang med studier etter mange års lediggang. Selvbildet går gradvis nedover når du bare sitter hjemme alene. Du merker det ikke selv, men nå når det går bedre merker jeg forskjell! (Mann 34 år)

Hadde noen fortalt meg at jeg kunne ta skolen gjennom å jobbe fire dager og være en dag i skolen, så være lærling i 4 år, så få kompetansebevis og deretter jobbe et år fullt før ordinært fagbrev, så hadde jeg gjort det med en gang. Det har vært veldig bra for meg. (Mann 22 år)

Livssituasjonen har ikke endra seg så mye, men framtidsutsiktene er blitt mye bedre. Jeg er ute av NAV-systemet. Det er godt. Og utdanninga gir muligheter for jobb, får jeg håpe. (Mann 26 år)

Flere av ungdommene har også framhevet hvor viktig de opplevde det å ha noe konstruktivt å fylle dagene med, slik mange av dem erfarte gjennom prosjektdeltakelse:

Ja, i stedet for å gå hjemme har jeg noe å fylle dagene med. Jeg ble sittende hjemme. Gikk bare hjemme og irriterte meg, døgnet var helt på bærtur, jeg la meg når de andre stod opp, jeg og typen. Jeg fikk nesten avsmak fra vennekreten som maste om jobb hele tiden. Jeg har fått det mye bedre hjemme nå etter på. Er på (prosjektet) om dagen, kommer hjem, rydder, vasker opp, legger meg tidlig. Det har vært veldig bra. (Kvinne 24 år)

Det siste sitatet hentet fra første gangs intervju. Ved andre gangs intervju var denne kvinne ikke lenger deltaker i prosjektet, og hadde heller ikke jobb eller skolegang. Hun var tilbake i omtrent samme situasjon som før prosjektperioden. Situasjonen var ikke optimal. Selv om opplevelsen ved å komme ut, møte andre og delta var svært god mens det varte i prosjektperioden, så var resultatet på sikt ikke tilfredsstillende. Selv om ungdommer som deltar i et prosjekt eller tiltak der og da er svært fornøyde, så er det langsiktige utfallet viktigere. De øvrige sitatene ovenfor er hentet fra andre gangs intervju med ungdommene, og ble gjennomført etter at bistanden fra det lokale prosjektet var avsluttet.

2.4 Oppsummering

«Utsatt ungdom» er et samlebegrep som peker på en svært heterogen gruppe. Vi har hovedsakelig forholdt oss til aldersgruppen 15–25 år. Omtrent 2100 ungdommer har fått bistand gjennom utviklingsprosjektene. 2 av 3 deltakere var menn. Omtrent 14 % var innvandrere, men det er store variasjoner mellom prosjektene. 47 % av deltakerne har vært i aldersgruppen 16–19 år. Det store flertallet av ungdommene har ikke fullført videregående skole. Omtrent 40 % av ungdommene som har fått bistand sliter med psykiske vansker av ulik art. Omtrent en av fem har vært i kontakt med barnevernet. En av fem har rusproblemer og like mange har andre helseproblemer.

Andelen helt ledige ungdommer synker fra 37 % før prosjektdeltakelse til 6 % etter. 34% av ungdommene hadde tilknytning til videregående skole før prosjektdeltakelse, men disse var i all hovedsak i ferd med å falle ut av skolen. 28 % av deltakerne er full- eller deltids elever i videregående skole etter prosjektdeltakelse. 14 % av prosjektdeltakerne er i ordinært arbeid etter prosjektdeltakelse. Andelen av deltakere i NAV-tiltak øker fra 7 % før til 27 % etter deltakelse. Det er en klar nedgang i unge på sosialhjelp, og en økning i unge på AAP, KVP og tiltakspenger fra før til etter prosjektdeltakelse. Det er klare forskjeller både når det gjelder målgruppe, metodikk, samarbeidsformer og resultater mellom de ulike utviklingsprosjektene.

3. Arbeid med utsatte ungdommer internt på NAV-kontorene

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 (Andreassen & Aars, 2015). 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. Sosialt arbeid skulle utøves i nye omgivelser, men var det rom for faget i NAV (Langeng & Stene, 2010)?

Etableringen av NAV-kontor betydde et møte med ulike styringstradisjoner og to styringslinjer forent gjennom et partnerskap mellom staten og den enkelte kommune. På statlig side et omfattende system med måleindikatorer og resultatkontroll, skriver Andreassen og Aars «til forskjell fra en kommunal rammestyring som gir virksomhetene overordnede mål og budsjetter, og der kommunale politikere og ledere overlater til profesjonenes faglige skjønn å sikre at velferdstjenesten ytes på en god måte» (s. 95). Andreassen og Aars skriver blant annet at NAV-kontorene etter hvert – blant annet på grunn av statlig resultatmålingssystem – fikk størst fokus på de statlige ansvarsområdene og at dette skapte frustrasjon for kommunale medarbeidere i NAV-kontorene. Sosialarbeiderne opplevde «at hverken deres kompetanse, faglige forståelse eller oppgaver ble sett i NAV» (Ibid, s.95) (Se også Røysum (2012b)).

Også Fossetøl mfl (2014) fant som ledd i evalueringen av NAV-reformen i en undersøkelse blant samtlige av landets NAV-kontor en statlig «dominans», dvs. at «statlige metoder, regelverk, tiltak, opplæringssystemer og mål dominerer kontorets oppmerksomhet på «bekostning» av kommunalt ansatte, brukere og oppgaver» (Ibid, s. 60). Fossetøl mfl finner samtidig at man jobber mer på tvers av tradisjonelle statlige og kommunale områder nå enn tidligere, men også at kommunalt ansatte har fått «statlige» oppgaver i større grad enn de statlig ansatte har fått «kommunale» oppgaver noe de beskriver som en «ubalanse i de kommunalt ansattes disfavør» (s. 84). Fossetøl mfl finner videre at slikt arbeid «på tvers» er mye mer utbredt i små kontor enn i store (s. 31).

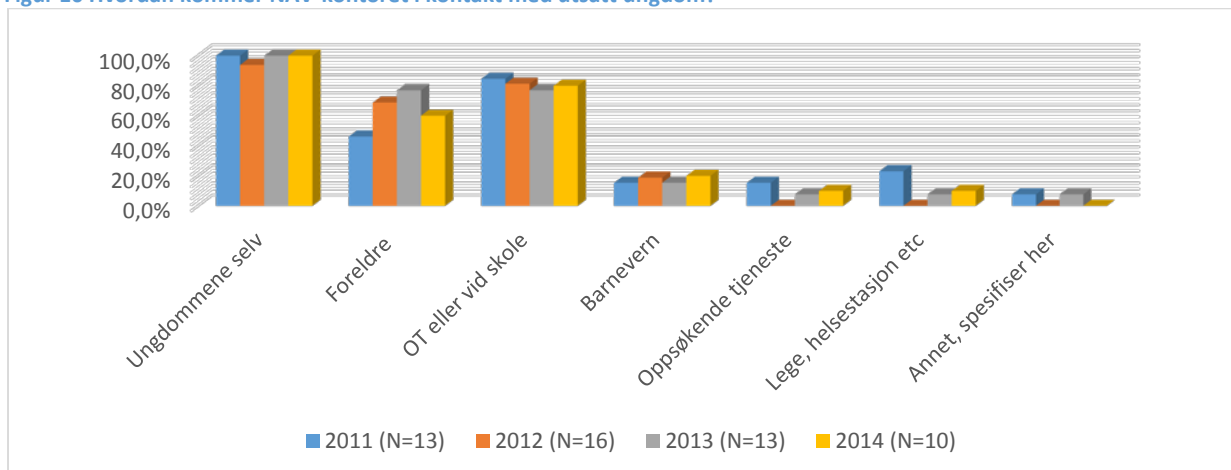
Hvilke erfaringer har man gjort i NAV-kontorene som inngår i denne evalueringen? Hvordan samarbeider kommunalt og statlig ansatte sammen for utsatte ungdommer? Hvilken utvikling er skjedd? Hva er fremdeles utfordringer? I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvordan NAV-kontorene som deltar i denne evalueringen har løst utfordringene knyttet til arbeid med og samarbeid om utsatt ungdom internt i NAV-kontorene.

De 15 prosjektområdene som inngår i denne evalueringen representerer et geografisk område som omfatter 31 kommuner. 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.

3.1 Hvordan kommer utsatt ungdom i kontakt med NAV?

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).

Figur 10 Hvordan kommer NAV-kontoret i kontakt med utsatt ungdom?



Kilde: Årlig spørreundersøkelse til NAV-lederne i alle involverte NAV-kontor.

NAV-ledernes svar sammenfaller med det informantene ellers har fortalt. De fleste NAV-kontorene som har inngått i denne evalueringen 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 ikke vurderes til standard innsatsbehov, men er i behov av noe eller mye oppfølging henvises til ungdomsteam eller annen ansvarlig avhengig av det enkelte kontors organisering.

De fleste NAV-kontor som inngikk i denne evalueringen hadde ikke eget ungdomsmottak. Ved et mindre NAV-kontor hadde man månedlige ungdomsmøter der både mottak og oppfølgingsteam (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.

Et klart flertall av NAV-lederne svarer at 16-17 år er nedre aldersgrense for bistand fra NAV-kontoret. 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.

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.

3.2 Arbeid med utsatt ungdom i NAV-kontoret – organiseringsmodeller

Andreassen, Fossetøl og Klemsdal peker i sin drøfting av organiserings betydning for praksis, på flere måter å legge opp til integrasjon av ulike tjenester internt i NAV-kontorene (Andreassen, Fossetøl 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. Videre fant Fossetøl mfl at teamarbeid hvor statlig og kommunalt ansatte jobber sammen synes å bli stadig mer utbredt i landets NAV-kontor (Fossetøl et al., 2014) (s.31). De finner at på små kontor arbeider nesten alle i slike team, mens på større kontor gjør 2 av 3 NAV-veiledere det. Fossetøl mfl peker videre på at det at man jobber i team ikke trenger bety at man jobber på hverandres oppgaveområder, men at man jobber flerfaglig sekvensielt og parallelt innenfor teamet. Hvordan har denne evalueringens prosjekter løst arbeidet med ungdom og organiseringen av dette arbeidet?

NAV-kontor som inngår i evalueringen har samlet sett prøvd ut flere ulike modeller for organisering av ungdomsarbeid internt i NAV-kontoret. De fleste kontorene har erfaring med et eget ungdomsteam og fortsetter med denne modellen også etter at utviklingsprosjektene er avsluttet. Noen har en kombinasjon av team og ansvar lagt til egne veiledere. Generelt argumenterer de fleste av våre informanter i favør av en spesialisering av ungdomsarbeid, blant annet fordi det «krever noe ekstra» å jobbe med disse unge, slik blant annet denne NAV-veilederen beskriver:

Vi mener veldig sterkt at skal man få resultater med ungdom, så er det en del ting som må ligge til grunn. Det er for det første at ungdommene føler at de blir møtt på en litt annen måte enn du kanskje kan gjøre med en som går sjukmeldt for vondt i ryggen eller andre ting, folk som har vært i arbeidslivet. De er i en veldig sårbar livssituasjon, de krever en annen tilnærming, man må bygge relasjon, man må forsøke å få en god relasjon for å komme i posisjon, for disse ungdommene har som regel når de kommer hit hatt et litt kronglete liv og de har vanskeligheter med bare å gå inn på et offentlig kontor, de har vansker med tilliten til det offentlige systemet. Mange av dem trenger først og fremst det å bli sett av en voksen. Og da må du ha litt engasjement for den gruppa, for hvis du ikke har det, så merker ungdommene det så veldig godt. For du må ha mer og oftere kontakt med dem enn det du har med de andre NAV-brukerne - typiske NAV-bruker som blir sjukmeldte, så går og blir omskolert og kanskje kommer tilbake til jobb eller blir ufør - det er en helt annen tilnærming. (Leder av ungdomsteamet – tidligere ungdomsansvarlig).

Kun et av kontorene evalueringen har dekket følger en generalistmodell uten noen form for spesialisering. Ved noen av de mindre kontorene er det vanlig at ansvaret for ungdommene legges hovedsakelig til utvalgte NAV-veiledere. Vi vil nå kort beskrive ulike organiseringsmodeller for NAV sitt arbeid med utsatt ungdom samt fordeler og ulemper med disse.

NAV-ungdomskontor i egne lokaler

Ved Jobbhuset i Trondheim er saksbehandlingen for ungdom under 25 år som får eller søker sosialhjelp flyttet ut av NAV-kontoret og til egne lokaler med tilgang til NAVs infrastruktur. NAV-kontorene i to bydeler i Trondheim står bak denne modellen. Jobbhuset startet som prosjekt i 2012 og er i 2015 i vanlig drift. Bakgrunnen for at Jobbhuset ble etablert var at NAV kontorene så at mange unge ble gående passive på økonomisk sosialhjelp:

Vi så at vi ble liggende litt langt bak i løypa, de ble gående passive for lenge. Så da vi startet Jobbhuset var det sånn at alle som søker sosialhjelp og ikke har en aktivitet skal inn på Jobbhuset.... Vi klarer jo å båse inn folk i NAV i forskjellige ytelser og innsatsbehov og sånn, men å prøve å se ungdommene i stedet - ut fra hva de har med seg og trenger. (Leder)

De som jobber på Jobbhuset er NAV-ansatte, våren 2015 var utgjorde det 14-16 personer. I praksis fungerer Jobbhuset som et eget NAV-kontor for ungdom med saksbehandling, tiltak og bedre tid til oppfølging. De fleste ungdommene henvises til Jobbhuset fra de lokale NAV-kontorene, oppmeldt via Arena. Ungdommer med mindre bistandsbehov følges opp via NAV-kontoret, og ungdommer med større bistandsbehov sendes til Jobbhuset. Noen ungdommer møter opp av eget initiativ, med venner eller foreldre. I slike tilfeller samkjører Jobbhuset opptak med NAV-kontoret.

Jobbhuset erfarer selv å ha lyktes med å få mange av ungdommer med store bistandsbehov til å komme i aktivitet. Suksesskriterier er ifølge prosjektmedarbeiderne tillitt til ungdommene, fokus på ungdommenes ressurser framfor utfordringer, tett oppfølging og gruppearbeid. Majoriteten av brukere går ut til praksisplass etter et treukerskurs på Jobbhuset. Noen brukere trenger mer tid og kan være på Jobbhuset 3-6 måneder, noen enda lengre. Tallmaterialet fra prosjektet i Trondheim som

ellers inngår i evalueringen stammer ikke fra Jobbhuset, men fra forløperen Aktiv start. Samarbeid med andre instanser løses ved at de møter opp på Jobbhuset i stedet for at ungdommene må oppsøke dem. Dette kommer vi mer tilbake til senere (kapittel 5).

Ungdomsteam i NAV

Ungdomsteam er den mest utbredte modellen for organisering av arbeid med ungdom i NAV-kontorene som inngår i evalueringen. Slik våre informanter beskriver det er poenget med ungdomsteam å tydeliggjøre NAV sin innsats rettet mot ungdom. En slik organisering bidrar til tverrfaglighet i arbeid med ungdom. Medarbeidere blir bedre kjent med ulike ytelser, får innsikt i flere oppfølgingsbehov og har mulighet til å diskutere sakene i gruppen. En fordel til som noen informanter trekker fram, ligger i muligheten til å kunne tilby ungdommer et annerledes, tryggere møte og en raskere saksbehandling enn de tidligere kunne gjøre. Gjennom et ungdomsteam bygges også spesialisert kompetanse på ungdomsgruppa, noe flertallet av våre informanter framhever som viktig og nødvendig.

I ungdomsteamene koordineres og samordnes kommunale og statlige tjenester mer fleksibelt og raskere, og statlig og kommunalt ansatte får et felles og bredere kunnskapsgrunnlag enn tidligere. En NAV-leder beskrev ungdomsteamet som kontorets «flaggskip».

Det var viktig å få med den kommunale siden inn. De har en annen innstilling og en annen mulighet for implementering. Resultatet er at de ikke er forskjell mellom kommunal og statlig side i teamet om hvem som vet hva. Man vet hva man kan spørre om, og vi har gode oversikter med tlf osv. (Prosjektleder)

En NAV-veileder beskriver endringene teamorganiseringen har medført slik:

Med ungdomsteamet får man til en kjede over tiltak og ytelser, uten dette faller ungdommene fra. Det er ingen mellomrom hvor de kan falle fra lenger. Vi vet hvem det er som jobber med hvilke ytelser, det er blitt lettere på kontoret. Det er for eksempel mange med forskjellige ytelser inn i (prosjektet). Ca. 9 av 13 kom inn via sosialhjelp, men har i dag gått over til annen ytelse – enten AAP eller KVP. Når en ungdom kommer inn vet man for eksempel ikke at helse er en hindring, men det finner man ut av etter hvert. Med ungdomsteamet går alt så mye fortere, når man finner ut at for eksempel helse er utfordringene kan man ordne ting etter bare én samtale. Å komme over på riktig ytelse går nå mye fortere. (NAV-veileder)

En annen fordel med ungdomsteamene som eksterne samarbeidspartnere har fremhevet handler om å synliggjøre ungdomsarbeidet i NAV for eksterne samarbeidspartnere. I tillegg byr det på mindre sårbarhet for brukere hvis en saksbehandler er syk – kollegaer i teamet som også kjenner brukeren kan tilby rask bistand.

Hvordan er teamene organisert og fungerer i praksis? Vi finner både fellestrekk og ulikheter. Det er variasjon i målgruppen ungdomsteamene har ansvar for. For det første i forhold til alder på ungdommene. Noen jobber med ungdommer i alderen 18-25 år, andre jobber også med OT-ungdommer i alderen 16-18 år. Noen har en utvidet ungdomsgruppe å følge, for eksempel alle i alder 16-30 år. Et annet ulikhetstegn vedrørende målgruppen gjelder type ytelser ungdommene får. De vanligste ytelsene å ta inn i ungdomsteamene har vært dagpenger, sosialstønad og tiltakspenger, men også arbeidsavklaringspenger, kvalifiseringsstønad er tatt inn av flere, og noen få har også tatt inn introduksjonsstønad. Flere ungdomsteam som inngår i vår evaluering håndterer hele spekteret av ungdommer. Og som vi ser – både statlige og kommunale ytelser inngår i teamene. Vi har et klart inntrykk av at det slik sett har skjedd en klar bedring og utvikling i form av mer og tettere samarbeid mellom

statlige og kommunalt ansatte omkring ungdommer i de 4 årene vi har fulgt utviklingsprosjektene, dvs. 2012-2015.

Ungdomsteamene har ulik organisatorisk plassering i NAV-kontoret. Noen team er likestilt med for eks. mottaksteam eller oppfølgingsteamene. I et annet kontor inngår et ungdomsteam i oppfølgings-teamet. I et tredje kontor er Ungdomsteamet en del av markeds- og kommunikasjonsavdelingen.

Vi har inntrykk av at det er vanligst å arbeide flerfaglig i teamene, dvs. at NAV-veiledere med spesialkompetanse og ansvar for hver sine ytelser – statlige eller kommunale – arbeider sammen parallelt eller sekvensielt om hver bruker. Ved ett kontor hadde man for eksempel valgt en løsning der oppgaver ble fordelt etter hvilken retning brukerne skulle følges opp i:

- To medarbeidere følger ungdommene på et ungdomstiltak i NAV. Der gjennomføres kurs, skolering, veiledning, man hjelper dem å finne passende tiltak, skoleplasser, og arbeider med å avklare hva som er riktig vei å gå.
- En medarbeider arbeider med kvalifiseringsprogrammet.
- En holder på med statlige tiltak og ytelser.
- To jobber med den kommunale sida, mest med sosialhjelp.

I et annet ungdomsteam var oppgavene fordelt ut fra bakgrunn til personene som var ansatt i teamet. Noen var eksperter på Sosialtjenesteloven, en annen er ekspert på markedsarbeid og samarbeid med arbeidsgivere, tredje er kontaktperson for OT og jobber mot skolen, også videre. Teamets «medlemmer» er vanligvis ansatt både i kommune og stat, og har vanligvis ulike oppgaver og ulike kompetanse som så koordineres og samkjøres gjennom teammøter og samarbeid for øvrig, slik eksemplene ovenfor illustrerer.

I noen kontorer er mottaksarbeid en viktig oppgave til ungdomsteamet. I andre tilfeller er denne oppgaven lagt til mottaksteamene. Det varierer i hvilken grad medarbeidere i ungdomsteamene har kapasitet og rammer til å kunne tilby tett oppfølging til ungdommene og selv drive et lavterskeltilbud/kurs for ungdommene. I noen kontorer er oppfølging i ungdomsteamene mer avgrenset til saksbehandling. Der er det tiltaksarrangører som overtar den tette oppfølgingen. I andre kontorer har ungdomsteamet – blant annet ved hjelp av prosjektmidler – fått mulighet til å drive egne kurs for ungdom og slik fått anledning til å følge tettere opp.

Flere av de mindre NAV-kontorene som har inngått i evalueringen har gode erfaringer med ungdomsteam. Noen steder kan det da bli svært små team på 2-3 personer hvor medarbeidere kan ha andre oppgaver i tillegg til oppfølging av ungdom. En annen løsning for små kommuner kan være et regionalt samarbeid mellom ungdomsteamene/ungdomsansvarlige.

For at teamet skal fungere godt er gode samarbeidsrelasjoner internt nødvendig. I flere NAV-kontorer har man jobbet bevisst med «teambuilding». Medarbeidere i ungdomsteamet i et av NAV-kontorene beskriver dette slik:

Det å jobbe i team er en utfordring. Der må det også bygges relasjoner og tillit, så det er klart at det å stå i et team er alltid en utfordring. Det må også pleies hele tiden. Du må være ganske selvdreven og drive selvledelse i forhold til at du har et ansvar i teamet for at dynamikken skal fungere. Du skal ta ansvar - hvis jeg er i team med Per og han er syk, så må jeg vise at jeg tar ansvar for hans ting, så ikke det blir "Dette er min jobb". Det er teamet sin jobb. Få den fellesskapsfølelsen, dette må vi gjøre sammen. Det er krevende, men det er utrolig bra når teamet fungerer. (Veiledere i ungdomsteam).

Ved NAV-kontoret i Midtre Namdal fortalte informantene våre at de jobber etter "Godfot-teorien" der medarbeiderne prøver å være oppmerksomme på hverandre og ha et sterkt fokus på å gjøre hverandre gode. Ungdomsteamet har satt av tid til det. På en kontorsamling ble teamet trukket fram som et godt eksempel på hvordan man skal jobbe internt i NAV. "Vi skryter av hverandre for hvordan vi jobber og vi er opptatt av å ha det bra, det er et veldig godt arbeidsmiljø her", forteller informanten.

Vi finner med andre ord mange gode erfaringer knyttet til ungdomsteamene når det gjelder samarbeid, samordning og koordinering på tvers av stat/kommune grensene. Slike erfaringer er også gjort tidligere blant annet i forbindelse med Samordningsforsøket (Hernes, Heum, & Haavorsen, 2010). En erfaring herifra var at de beste resultatene kom fra prosjekter med tverrfaglige team hvor de fordelte roller og ansvar med utgangspunkt i den enkelte brukers behov. Når man arbeidet brukerrettet var ikke kulturforskjellene særlig synlige skriver Langeng og Stene (Ibid).

Ungdomsavdeling i NAV

To NAV-kontor som inngår i evalueringen har etablert egne ungdomsavdelinger. En ungdomsavdeling representerer en utvidelse av ungdomsteamet både i omfang av medarbeidere og målgruppen til brukere samt dets mandat.

I Kristiansand har NAV-kontoret en ungdomsavdeling som følger opp ungdom fra 16-25 år. I denne avdelingen har man egne NAV-veiledere (kalles OT-koordinatorer) som arbeider med NAV-ungdom med skolerettigheter (OT-ungdom). Disse samarbeider både med OT-rådgivere på videregående skoler og de øvrige NAV-veilederne på kontoret. Ungdomsavdelingen er ellers organisert slik at noen veiledere jobber med brukere med standard og situasjonsbestemt innsats og noen med brukere med spesielt og varig tilpasset innsats, inkludert KVP. Dermed kan det hende at en ungdom må bytte veileder dersom vedkommende går inn i KVP for eksempel. Imidlertid har man forsøkt å minimere behovet for å skifte veiledere slik at samme veileder skal følge opp ungdommen om vedkommende går fra KVP til AAP eller får sosialhjelp. Ressursene i denne avdelingen er som i de fleste NAV-kontor begrenset og man har kjøpt tiltaksplasser eller bruker spesielt tilpassete NAV-tiltak som Jobbskolen er eksempel på, for at ungdommer skal få tett nok oppfølging (jfr. §17 i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen).

I NAV Tromsø er ungdomsavdelingen av enda større omfang. Innføring av ungdomsavdelingen er et nytt grep etter kontorets omorganisering våren 2015. Den nylig etablerte ungdomsavdelingen har flere medarbeidere og med det utvidet mandatet til å jobbe med en bredere ungdomsgruppe, alle i alderen 16-29. Flere veiledere i Ungdomsavdelingen skal jobbe primært med gjennomføring av Jobbstrategien for ungdommer med nedsatt arbeidsevne. NAV-ansatte som er utplassert i en videregående skole inngår også i denne avdelingen (NAV-veiledere i videregående skole).

«Det handler jo om at ungdom har et stort fokus i NAV og er en gruppe som man ønsker å prioritere. Og vi ønsker å prioritere denne gruppa og vi ønsker å jobbe så tett som vi kan med dem. Når vi velger å utvide aldersgruppa til 29 år, ... også ungdom med nedsatt funksjonsevne og arbeidsevne, at vi inkluderer dem i dette arbeidet, og de skal ha et ekstra fokus. Så det er rett og slett også for å løfte frem denne gruppa og prioritere dem og ha et eget fokus på dem.» (Leder for Ungdomsavdelingen)

Utvidelsen av teamet til avdelingen er gjort uten at kontoret fikk tildelt flere ressurser, men grunnet intern omrokering. Våre informanter opplever at kontoret på denne måten fikk opprettholdt og forsterket fokuset på ungdomsarbeid. Dette initiativet i Tromsø er ferskt og det er ennå tidlig å si noe om hvilke utfordringer og muligheter en slik organiseringsmodell byr på.

Egne ungdomsansvarlige på NAV

På et lite NAV-kontor hvor omfanget av saker er mindre, kan spesialisering utløses i form av at en eller flere NAV-veiledere gis ansvar for ungdom. På denne måten kan man utvikle oppfølgingskompetanse på ungdom og framstå mer tydelig som samarbeidspartner overfor eksterne instanser.

Ifølge våre informanter er denne modellen sårbar i tilfelle den ungdomsansvarlige er syk eller går ut i permisjon. En annen utfordring kan ligge i for mange brukere å følge opp. I en liten kommune rekrutterte NAV-kontoret en ekstra ungdomsansvarlig da det ble for mange ungdomssaker å følge for bare en veileder. I en annen liten kommune fikk en ungdomsansvarlig redusert sin stillingsdel som kunne brukes på oppfølging av ungdom, da det ble færre ungdomssaker. Vi har også lagt merke til at ungdomsansvarlige ved mindre NAV-kontor noen ganger kan mangle et faglige forum eller en diskusjonspartner i behandling av kompliserte saker. I en kommune løste de denne utfordringen ved å utvikle et samarbeid mellom ungdomsansvarlige i nærliggende kommuner samt styrke lokalt samarbeid med OT og skole.

Fossestøl mfl (2014) viser at størrelsen på kontorene ser ut til å ha stor betydning for hva som skjer på kontorene. De finner at nærmest uavhengig av problemstilling så scorer små og mellomstore kontorer bedre enn store kontorer (dvs. kontorer med mer enn 40 ansatte). På små kontorer er det lettere å utvikle personlige relasjoner som kan smøre samarbeidet på tvers av formelle strukturer. Små kontorer har ansatte som dekker områder av oppgaveporteføljen, «noe som skaper færre grenseflater, større grad av kjennskap til hverandres arbeidsmåter». Selv om man er mer sårbar på mindre kontorer der en eller to NAV-veiledere har «ansvar» for ungdommene, så er det altså flere forhold i små og mellomstore kontorer som gjør samarbeidet mellom veilederne på tvers av stat og kommune lettere. Fossestøl mfl konkluderer blant annet med at funnene deres ikke støtter «opp under forslagene om å slå sammen og lage større kontorer som har blitt luftet fra politikere og forvaltning». Våre studier peker i samme retning som Fossestøl mfl.

Ungdomsansvarlige fordelt på team etter innsatsbehov

Evalueringen har avdekket utfordringer med ungdomsteam i noen kontorer og da fortrinnsvis i de større kontorene. Av slike grunner har ett NAV-kontor for eksempel gått bort fra teamorganisering, og i stedet koordinerer de ungdomsarbeidet på tvers av oppfølgingsteamene: Kontoret har egne veiledere som bare jobber med ungdom, men disse tilhører ulike team knyttet til innsatsbehov (ett arbeider med situasjonsbestemte bistandsbehov, to team med spesielt tilpasset bistandsbehov). En ungdomskoordinator samordner ungdomsarbeidet på NAV-kontoret. Årsaken til oppløsningen av et ungdomsteam og valget av denne organiseringsmodellen ligger i det at man erfarte at ungdom med større bistandsbehov ikke fikk nok fokus gjennom ungdomsteamet. Slik man oppfattet dette førte organiseringen til at de med lavest bistandsbehov ble prioritert først. Koordinator, som har jobbet i under begge organiseringsmodeller, mener at dagens organisering er en god måte å jobbe på fordi man har dedikerte og kompetente veiledere som nå jobber med både ungdom med større og mindre bistandsbehov:

Jeg tror den måten vi jobber nå er jo bedre, fordi at da har vi dedikerte veiledere, da har vi tatt vare på ungdom, de blir ikke en del av massen, samtidig så er det jo veiledere som vet oppgaven sin i forhold til bistandsbehovet og jobber deretter. Så jeg ser på dette her som den mest effektive og positive måten. Altså, ungdomsgruppen eller beholdningen av ungdom har jo ikke økt når du ser på det trøkket som kommer inn, og det er fordi at den tette oppfølgingen de har gjennom den metodikken vi bruker er god og får dem ut i jobb eller får de ut. (Teamleder)

Denne modellen blir kritisert av andre aktører i kommunen pga. mer begrensede oppfølgingsressurser i NAV. Oppfølgingsbiten blir hovedsakelig outsourcet til tiltaksarrangører.

Ingen dedikerte ungdomsveiledere

Noen få NAV-kontor inkludert i evalueringen har ikke valgt en spesialisert tilnærming til ungdomsarbeidet i form av etablering av team. Det vil si at disse kontorene følger opp ungdom på lik linje med andre brukere. Ved ett NAV-kontor var en generalisert tilnærming en bevisst strategi for å skape bedre arbeidsmiljø og unngå personalutskifting. Argumentet var at en generalisert tilnærming gir mer variert arbeidssituasjon for NAV-veilederne generelt, og at dette kan bidra til å hindre høy turnover:

Modellen vår er at vi trenger ikke å ha noe team på det, for det prioriteres av samtlige - 100 %... På kommunal side har vi så få at det blir jo bare et par stykker per veileder, og da prioriteres de veldig høyt... Fordelen med det, som jeg ser som leder - det er at hvis du spesialiserer for mye, så får du ikke dyktige folk til å jobbe hos deg, for du tar vekk ungdom, tar vekk rus og psykiatri - og så kan jo folk spørre seg til slutt: Hvorfor skal jeg gå med en treårig høgskoleutdannelse pluss videreutdannelse og bare sitte her og betale ut penger? Ungdom er jo en av de morsomme oppgavene. (NAV-leder).

Å jobbe med ungdom oppfattes altså som en givende arbeidsoppgave som ledelsen ved dette NAV-kontoret ville gi til flere medarbeidere. Slik en NAV-veileder på dette kontoret beskriver arbeidet med ungdom blir det likevel klart at både på statlig og kommunal side er det egne veiledere som enten bare eller mye arbeider med ungdom og har gjort det lenge: «Så et lite form for team kan man si at vi har. Men vi har ikke sånn som på (et nærliggende NAV-kontor) hvor de har ansatt 7-8 stykker fra kommunal og statlig side som har lært seg å bruke tiltak i Arena og som kjører på og har team og samarbeid og alt mulig rart. Det har ikke vi.» Denne NAV-veilederen peker på at sammensetningen av brukergruppene og deres bistandsbehov kan variere veldig mye fra kontor til kontor, noe som kan medføre at behovet for teamorganisering er større noen steder enn andre steder:

Sånn som (NAV-kontor A) har veldig mye minoritetsspråklige, mens (NAV-kontor B og NAV-kontor C) har veldig mange personer og også veldig mye sosiale tilfeller. Mens NAV-kontoret hvor jeg jobber er ansett å være gjennomsnittskontoret for byen når det gjelder både antall og sammensetning... (NAV-veileder)

I et av kontorene ble en avgjørelse om generalisering tatt ut fra kapasitetssituasjonen og omorganisering av arbeidet med oppfølging av brukere. I dette kontoret mener tidligere ungdomsveileder de går glipp av å kunne tilby ungdommene tettere oppfølging og anledning å kunne bygge mer tillitsfulle relasjoner med ungdom for å aktivisere dem.

Foreløpig oppsummering

De fleste NAV-kontorene som inngår i evalueringen har ikke eget ungdomsmottak, men likevel en spesialisert oppfølging av de unge gjennom enten ungdomsteam, ungdomsavdelinger 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. Basert på casebesøk har vi delt inn kontorene i følgende modeller for arbeid med ungdom:

Figur 11 Ulike NAV-Ung modeller

NAV-Ung modell		Eksempler på NAV-kontorer
NAV-ungdomskontor i egne lokaler		• Trondheim • I noen grad: Sund
Ungdomsavdeling		• Kristiansand • Tromsø
Ungdomsteam	Med eget ungdomsmottak	• Bærum • Skien
	Uten eget ungdomsmottak	• Notodden • Midtre Namdal • Valdres • Målselv • Molde
Ungdomsansvarlige		• Solør • Østensjø (i praksis) • Re
Ungdomsansvarlige fordelt på team etter innsatsbehov		• Drammen
Ingen dedikerte ungdomsveiledere		• Østensjø (formelt sett)

Kilde: AFIs vurderinger.

Hva er vesentlig i NAV-kontorets møte med utsatte ungdommer, og hvilken organiseringsform svarer best på behovene til de unge? Behovene til ungdommene beskrives i all hovedsak likt i de ulike utviklingsprosjektene. De trenger tett individuell oppfølging, gode relasjoner med sine hjelpere, og konstruktive tiltak – gjerne samtidig – som bidrar i retning av arbeid eller skolefullføring.

Det NAV-kontorene forsøker er å få til er en godt koordinert bistand der nødvendige tiltak blir utløst samtidig og suksessivt. God dialog og omforent forståelse av situasjonen til den enkelte er nødvendig for å få til dette. NAV-kontorene har løst dette på ulike måter gjennom egne ungdomsteam eller egne dedikerte NAV-veiledere organisert på ulike måter inn i NAV-kontorene. I sum framstår utviklingsprosjektene erfaringer som klare argumenter i favør av en spesialisert tilnærming til arbeid med utsatt ungdom. Det NAV-kontorene også har felles er utfordringene med å kunne tilby en tett nok oppfølging av ungdommene. Gjennom de spesielt utviklete tiltakene (se neste kapittel) har de i stor grad klart også dette, men i det daglige er behovet for å «outsorce» oppfølgingen til eksterne tiltaksleverandører klart tilstede.

NAV-kontorene har med andre ord utfordringer med fra egen base å tilby tilstrekkelig tett og individuell oppfølging (hjemlet i § 17), slik også Helsetilsynet blant annet har påpekt knyttet til kvalifiseringsprogrammet (Helsetilsynet, 2015). Det kan være flere forklaringer til dette. Kunnskapen fra NAV-evalueringen peker blant annet i retning av målkonflikter i selve partnerskapet og at statlig «dominans» blant annet i form av målstyring i praksis reduserer oppgave- og ansvarsområdet og som da særlig går ut over de omfattende oppgavene som er knyttet til Lov om sosiale tjenester (Fossestøl et al., 2014).

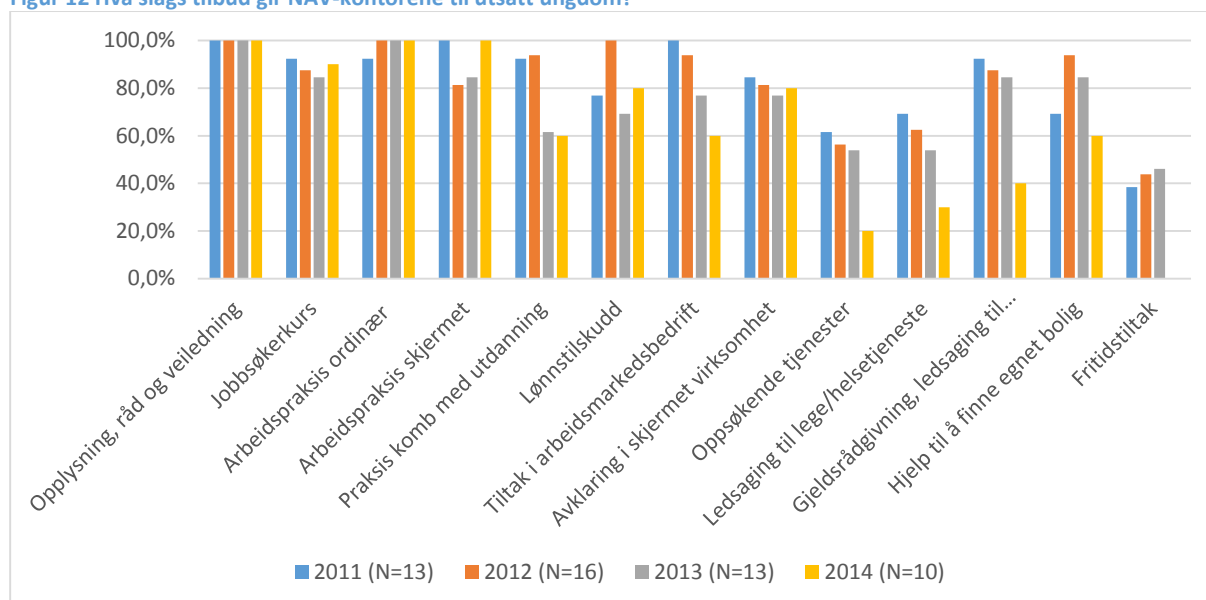
Det er vanskelig basert på utviklingsprosjektene og også basert på kunnskapen fra NAV-evalueringen for øvrig å definere en organisatorisk løsning som passer alle. Fossestøl mfl har pekt på flere fordeler ved små og mellomstore kontorer, noe også våre funn ser ut til å kunne støtte. Størrelsen på kontorene har med andre ord en betydning. Tverrfaglig oppgavefelleskap i form av ungdomsteam eller andre team framstår også i hovedsak som en vellykket løsning, men ikke i samme grad i de største kontorene. I sum peker materialet vårt både vurdert ut fra kompetansemessige og organisatoriske forhold i retning en form for spesialisering av bistanden til utsatt ungdom. Lokalt må man finne en versjon av spesialisering som kan passe i forhold til det enkelte kontors sammensetning av brukergrupper når det gjelder omfang og problematikk, samt organiseringen det kommunale og statlige bistandsapparatet for øvrig i lokalsamfunnet, samt størrelsen på det enkelte kontor. Også Fafos

landsomfattende undersøkelse om oppfølging av unge brukere i NAV konkluderer i favør av sterkere ungdomsspesialisering (Strand, Bråthen, & Grønningsæter, 2015).

3.3 Tiltak, ytelser og virkemidler

Figuren gir oversikt over NAV-ledernes vurderinger av tilbudet til utsatt ungdom ved NAV-kontoret:

Figur 12 Hva slags tilbud gir NAV-kontorene til utsatt ungdom?

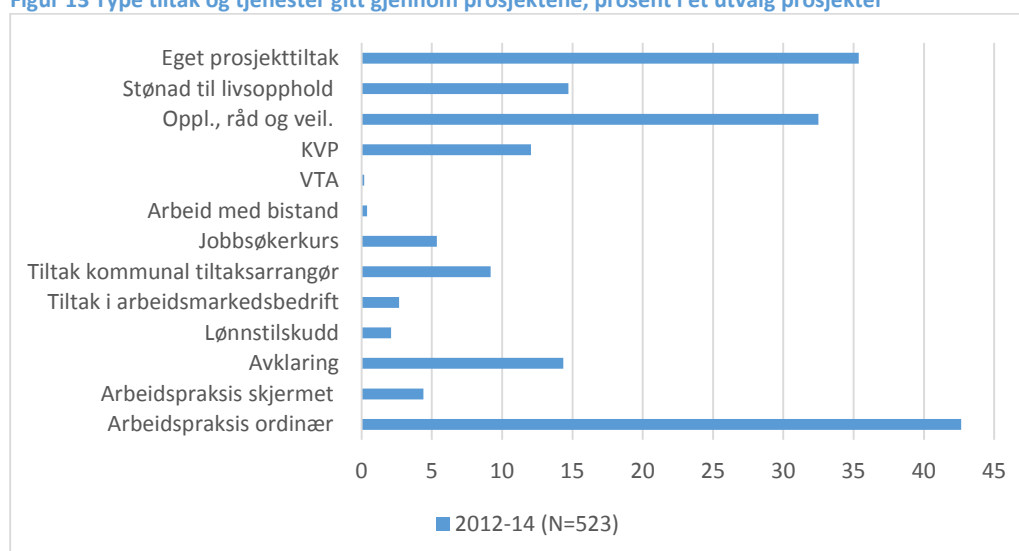


Kilde: Årlig spørreundersøkelse til NAV-lederne i alle involverte NAV-kontor

Opplysning, råd og veiledning (§ 17), samt arbeidspraksis i ordinær virksomhet er tilbudet som i størst grad gis til utsatt ungdom. Vi ser også at andelen NAV-kontor i disse prosjektområdene som tilbyr tiltak i arbeidsmarkedsbedrift synker år for år. Samme fallende tendens finner vi for oppsøkende arbeid, ledsaging til lege/helsetjeneste, og gjeldsrådgivning (som alle er forankret i § 17).

Tabellen under viser omfanget av tiltak og tjenester gitt til deltakerne i utviklingsprosjektene:

Figur 13 Type tiltak og tjenester gitt gjennom prosjektene, prosent i et utvalg prosjekter



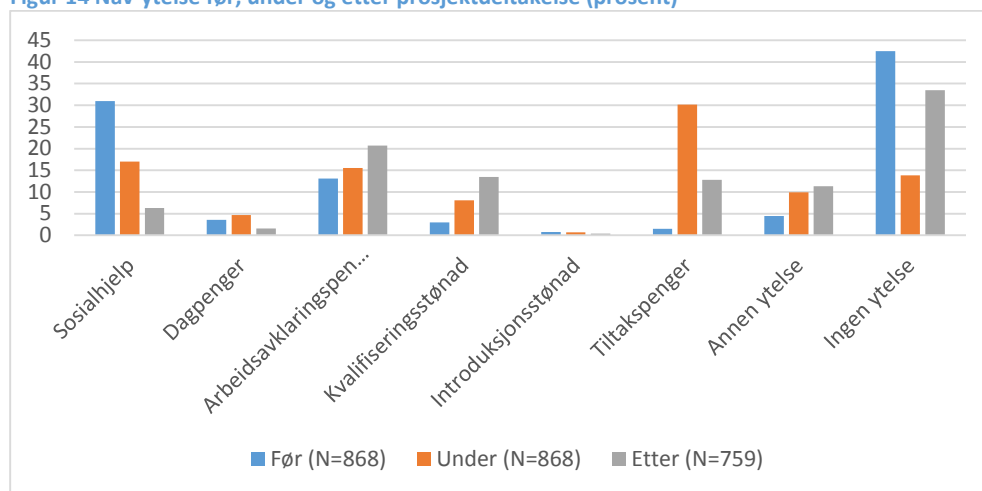
Kommentar: Data fra Bærum, Re, Sund, Trondheim, Målselv, Kristiansand, Østensjø og Molde inngår for deltakere som startet i årene 2012, 2013 og 2014. Kategoriene i tabellene er ikke gjensidig utelukkende. Prosentandelene i tabellene summerer seg dermed ikke til 100 %.

Foruten egne prosjektablerte tiltak (som noen steder er statlige, andre steder kommunale) 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 er benyttet i prosjektene. Mange av ungdommene – og antakelig i praksis flere enn prosjektmedarbeiderne har rapportert om – har fått opplysning, råd og veiledning.

Ytelser

Tabellen under gir et bilde av ytelser før, under og etter deltakelse for prosjektene samlet:

Figur 14 Nav-ytelse før, under og etter prosjektdeltakelse (prosent)



Kommentar: Data fra Bærum, Re, Sund, Trondheim, Målselv, Kristiansand, Østensjø og Molde inngår. En del deltakere fikk fremdeles bistand ved siste rapportering, noe som gjør at N etter er lavere enn N før og under prosjektet.

Før prosjektdeltakelse dominerer kategoriene ingen ytelse og sosialhjelp. Under deltakelse er bruken av ytelser mer jevnt fordelt på sosialhjelp, AAP, tiltakspenger og ingen ytelse, dog med en klar dominans av tiltakspenger. En del av ungdommene som her er registrert under kategorien annen ytelse har sannsynligvis fått tiltakspenger. Etter deltakelse dominerer kategoriene ingen ytelse og arbeidsavklaringspenger. Mange av de som ikke får ytelse i figuren ovenfor er antakelig skoleelever.

Vi ser altså noen klare mønstre i endring av ytelser gitt til deltakerne, og mønstrene samsvarer med det som er beskrevet i delrapportene i evalueringen. Andelen deltakere på sosialhjelp synker klart. Motsatt ser vi en systematisk økning i andelen ungdom på arbeidsavklaringspenger og på kvalifiseringsstønad. Det er færre som har ingen ytelse etter prosjektet enn det var før prosjektdeltakelse, noe som betyr at flere får ytelse etter deltakelse enn før. Dette kan blant annet forklares med at en del av de som kommer inn i prosjektene enten er svært unge eller tidligere har vært helt ledige uten kontakt med hjelpeapparatet. Det avdekkes gjennom prosjektene at en del av disse har behov for bistand. Utviklingsprosjektene avdekker når de etter hvert blir kjent med ungdommene at en del ungdommer på sosialhjelp viser seg å ha helseutfordringer som gjør at de kvalifiserer for AAP, eller at KVP kan være et hensiktsmessig tiltak. Disse utfordringene har man med andre ord ikke lyktes å avklare gjennom behovsvurderinger og oppfølging som tidligere er gitt ved NAV-kontoret.

Parallellitet i bistand og ytelser

Generelt framstår det som vanlig å sette inn samtidige tiltak rundt ungdommene. Fra lokalprosjektenes rapporteringer for deltakere som kom med i 2012-2014 finner vi at omtrent en av tre ungdommer 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)

Parallele 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)

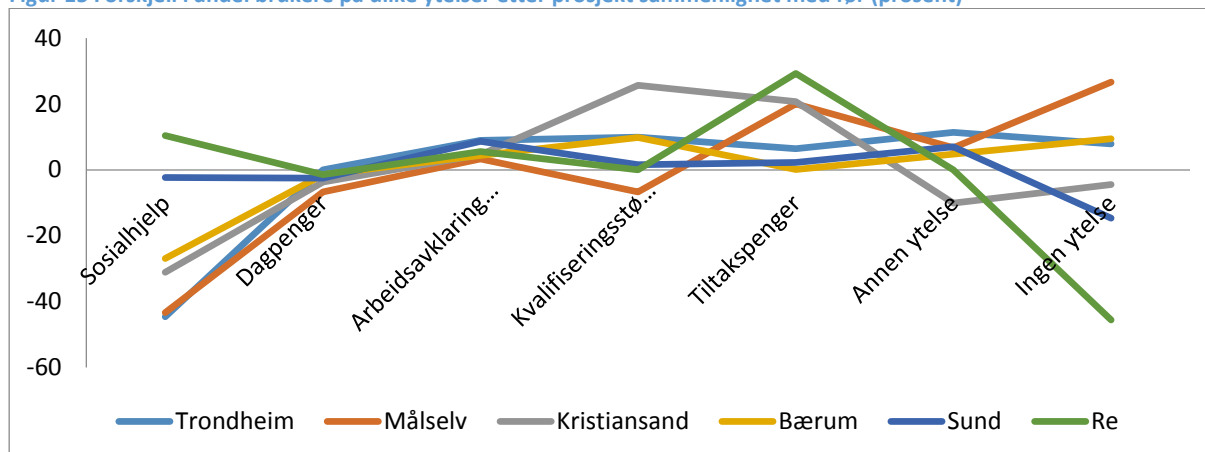
En viktig problemstilling for evalueringen var å se på i hvilken grad og hvordan tiltak etter lov om sosiale tjenester sees i sammenheng med statlige virkemidler. Inntrykket er klart slik vi tidligere har vært inne på, at kombinasjoner av statlige og kommunale virkemidler i større grad enn tidligere realiseres. Den tette dialogen i ungdomsteamene har sannsynligvis bidratt til dette. Tverrfaglige team slik ungdomsteam er eksempel på der både kommunalt og statlig ansatte deltar framstår som ett fornuftig organisatorisk grep som fremmer mer fleksibel koordinering. Gjennom evalueringen har vi imidlertid ikke tallmateriale som kan bekrefte økning knyttet til spesielt kombinasjonen av statlige og kommunale virkemidler.

Vi finner 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. Vi finner mye av de samme erfaringene i de ulike prosjektkommunene, og har ikke grunnlag for å kunne si at det er systematiske forskjeller mellom prosjektkommunene. 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. Eksempelene 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.

Prosjektsammenligninger på NAV-ytelser

Figuren under viser forskjellen i antall prosent deltakere på hver type NAV-ytelse etter prosjekt sammenlignet med før prosjektdeltakelse. Her er bare de 6 prosjektene med aller best data tatt med. Negative verdier betyr at færre deltakere fikk denne ytelsen etter sammenlignet med før, mens positive verdier betyr at flere deltakere fikk denne ytelsen etter enn før.

Figur 15 Forskjell i andel brukere på ulike ytelser etter prosjekt sammenlignet med før (prosent)



Kilde: Årlige rapporteringer til AFI om ungdom som har fått bistand. Kun prosjekter med god oversikt er tatt med.

Vi ser at det er klare forskjeller mellom prosjektene. Prosjekter som har fått mange av deltakerne sine fra videregående skole skolen (Sund og Re) har en større andel ungdommer på NAV-ytelse etter enn før, mens vi ser at prosjekter (med unntak av Kristiansand) som har tatt mange deltakere fra NAVs brukere, har flere uten ytelse etter enn før. Vi ser også at de prosjektene som har hentet deltakerne blant NAV-brukerne reduserer andel på sosialhjelp, mens det ikke er tilfelle fra de to prosjektene med yngst målgruppe i figuren ovenfor.

3.4 Sosialt arbeid i NAV

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen inngår i kommunens samlede velferdsansvar, 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 ivaretagelse 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. Kvalifiseringsprogrammet 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).

Rapporteringen fra prosjektene viser at omtrent en av tre 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 fortløpende gis opplysning, råd og veiledning til ungdommene gjennom de prosjektutviklede tiltakene. 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. 15 % av deltakerne i utviklingsprosjektene har fått det ifølge prosjektenes rapporteringer. Fra prosjektenes rapporteringer på ytelser før, under og etter deltakelser finner vi at 31 % av deltakerne fikk økonomisk sosialhjelp før prosjektdeltakelse. Etter prosjektgjennomføring var bare 6 % 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. Der- som 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)

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 som har deltatt i utviklingsprosjektene. IP var brukt bare for 9 % av ungdommene i de åtte prosjektene med best oversikt (statistikk). Til sammenligning oppgir prosjektene at nesten halvparten av ungdommene (37 %) har en aktivitetsplan og for 31 % er det gjennomført en arbeidsevnevurdering (AEV). 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 behandlingsapparatet. Bruker mye IA-plasser, behov for mye tilrettelegging, da er man i ordinær 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, de 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 samarbeidsparter, 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 prosjektet arrangerte kurs om bruk av IP.*
- *Vi vil arbeide for økt bruk av Individuell plan i kommunene.*

Veiledere og prosjektmedarbeidere tegner et litt 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 egnete 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. Kvalifiserings-

programmet 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 programrådgiver. 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 overføringsmøte 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. Helsetilsynet har i landsomfattende tilsyn avdekket store mangler i kommunenes bruk av kvalifiseringsprogram både med tanke på innhold, individuell tilpasning og kvalitet på oppfølgingen (Helsetilsynet, 2015). Vi har ikke gode nok data om akkurat deltakere i kvalifiseringsprogram fra utviklingsprosjektene til at vi kan bekrefte eller avkrefte dette.

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 utleiende til å ta kommunal 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 fordele 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 grad at det er boligmangel.

Vilkårssetting og aktivitetsplikt

I mange av prosjektområdene hadde man erfaring med vilkårsbruk for unge sosialhjelpsmottakere. Det framstår slik 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 høy 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 avdekket ulovligheter. Har gitt informasjon og opplæring i etikk, moral. (NAV-veileder)

I skrivende stund (2015) vurderes det politisk hold å øke føringene fra myndighetene på bruk av aktivitetsplikt for mottakere av sosialhjelp.¹⁰ Vi har kun i begrenset grad fanget opp erfaringer med mer systematisk innføring av aktivitetsplikt, men et eksempel kan nevnes.

Ved et NAV-kontor (Drammen) opplevde man at mange unge kom for å ytelser fra NAV-kontoret. Ifølge noen av våre informanter fikk man inntrykk av at det hadde etablert seg en holdning blant en del unge om at det var forholdsvis enkelt og akseptabelt å få midler fra NAV. Ved å sette en plikt om aktivitet sank antallet unge på sosialhjelp i 2014/2015, noe som medførte store innsparinger på budsjettet.¹¹ En del ungdom «snudde i døra»:

NAV-veileder: Tallet på de som mottar sosialhjelp har gått betydelig ned. Søkmassen, altså de som henvender seg, er jo fremdeles litt høy. Men de som har fått sosialhjelp har gått betydelig ned. Det er forskjellige grunner til det, men det er nok også, jeg tror nok, en del av de unge som så på det som en lettvinnt løsning å søke sosialhjelp i stedet for å gå ut og skaffe seg jobb, noen av dem ble nok da litt skremt vekk fra å gå å søke sosial og fant andre løsninger. Noe som var litt av poenget med å sette i gang dette litt harde virkemiddelet med å kreve aktivitet. Men at de unge egentlig kanskje skulle hatt noe mer oppfølging, det tror jeg.

Opprinnelig prosjektleder: Det er jo akkurat den samme effekten vi erfarte i prosjektet. Da satte vi også vilkår om aktivitet. Vi satte opp det Klart jeg kan-kurset som en aktivitet vi kunne sette dem til dagen etterpå. Og da oppdaget vi akkurat samme erfaringen. Noen snudde i døra, fordi var det sånn, så kunne de like godt gå og få seg en jobb. Mens andre fikk vi jo tak i, som var det som egentlig var ønsket, så vi gikk jo ned igjen (?) Så tror jeg kanskje det har vært

¹⁰ Se for eksempel: <https://www.regjeringen.no/no/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/innsikt/sosiale-tjenester/okonomisk-sosialhjelp/aktivitetsplikt-for-mottakere-av-sosialhjelp/id2009224/>

¹¹ Se for eksempel <http://www.nrk.no/buskerud/sparte-millioner-pa-a-fa-unge-opp-om-morran-1.12607442>

av ulike grunner så har arbeidet mista litt fokus på dette med nødvendigheten av dette med aktivitetsplikt og vilkår om aktivitet og å ha tilgjengelige aktivitetstilbud i en periode etter prosjektavslutningen og så har det tatt seg opp igjen.

Tilsvarende erfaringer hadde man imidlertid gjort seg også i prosjektet P1824 som ble avsluttet for flere år siden, og også i flere av de andre utviklingsprosjektene. Erfaringene fra prosjektene tyder på at plikt om aktivitet og andre former for vilkårsbruk kan være riktig for en del ungdommer. Kunnskapen om de enkelte tiltakene viser samtidig også mange eksempler på ungdom som kommer til NAV eller som isolerer seg hjemme ikke fordi de ikke «vil» jobbe eller gå på skolen, men fordi de ikke tror de kan eller har erfart at de ikke får det til. Noen trenger «støtte og heiarop» slik en ungdom selv formulerte det, mens andre kanskje trenger et sterkere «spark bak». Kombinasjoner av de to tilnærmingene er antakelig også fornuftig. En prosjektmedarbeider beskrev bistanden deres nettopp som en «kombinasjon av fasthet med raushet».

I mer sosialfaglig terminologi handler dette om å yte individuelt tilpasset og helhetlig bistand med et passende nivå av oppfølging slik at det både stilles krav til den unge som vedkommende kan mestre, og at hjelperen (kommunen) supplerer med nødvendig bistand og hjelp til å utløse andre instansers ressurser om nødvendig. Vi har et klart bilde av at oppfølgingen slik den er gjennomført i mange av de spesielt utviklede tiltakene, i all hovedsak framstår som godt sosialfaglig arbeid evner å yte slik oppfølging, noe neste kapittel vil gi et innblikk i.

Bruk av vilkår og aktivitetsplikt er et omdiskutert tema som blant annet kan knyttes til diskusjonene om medborgerskap. Skal velferdstilbudene distribueres etter et universelt prinsipp der alle har lik tilgang, etter et selektivt prinsipp der kun de «trengende» får tilgang, eller etter et mer vilkårsbasert prinsipp der tilgangen til velferdsgodene blir knyttet opp mot krav fra myndighetene, gjerne i form av aktivitet fra brukeren (Dwyer, 2010; Marshall, 2006; Titmuss, 2006). Mange velferdsstater ser ut til å praktisere varianter av det siste alternativet; velferdsgodene blir delvis utløst gjennom krav om aktivitet (aktivisering) eller arbeid (og derav uttrykket «workfare») (Lødemel, 2002; Lødemel & Moreira, 2014; Trickey & Lødemel, 2001). I arbeidslinja er for eksempel ett av de viktigste virkemidlene nettopp bruk av aktive tiltak (Stjernø & Øverbye, 2012; Øverbye, 2013).

Villadsen kommenterer også dette når han hevder at bildet av medborgerskap i sosialt arbeid er under endring i vår tid (Villadsen, 2004). Tekstene skildrer ikke lenger og som på 1970-talet velferdsstaten som instansen med det fulle og hele ansvaret. Borgerne blir i økende grad selv sett på som ansvarlige aktører. Villadsen beskriver framveksten av det han kaller et performativt medborgerskap; retten til sosiale ytelser kan bare opprettholdes gjennom visse forpliktelser. Aktiveringspolitikken representerer slik Villadsen ser det et oppgjør med prinsippet om at man er medborger en gang for alle og med de samme rettighetene som alle andre. Han skriver at tendensen er at gode individuelle evner blir lovprist, mens avhengighet, stillstand og mangel på kompetanse blir framstilt som beklagelige karaktertrekk hos den «viljeløse klient». Hindringen for selvrealisering ligger ikke lenger i samfunnsstrukturene, men i klienten selv. Blikket til klienten skal rettes inn mot dennes eget indre. Fokuset blant helperne blir med dette flyttet fra den offentlige sfære til teknikker rettet mot klienten for å hjelpe denne til myndiggjøring og empowerment. Villadsen plasserer denne utviklingen innenfor et etisk/moralsk styringsregime; det er klientens selvstyring som skal styrkes.

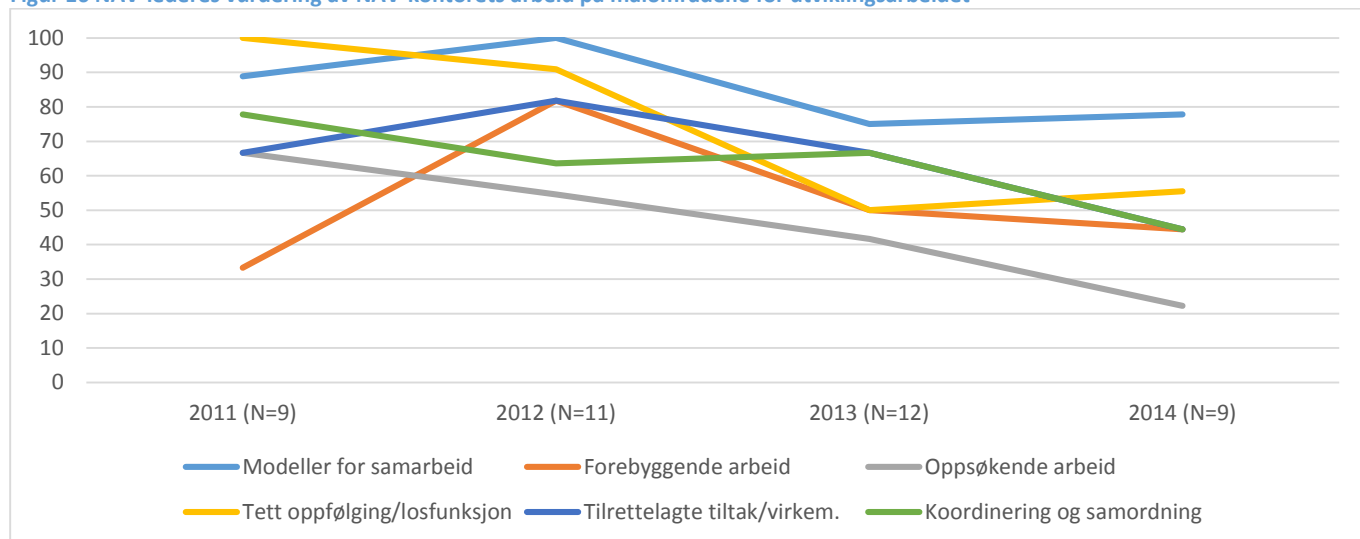
Hvor mye ansvar har fellesskapet for å inkludere de som ikke selv klarer å plassere seg innenfor fellesskapet? Hvor mye ansvar skal legges på den enkelte? I vår tid blir den individuelle friheten verd satt høyt. Men for mye individuell frihet kan gå ut over tryggheten og fellesskapet. Det er denne motsetningen Zygmunt Bauman drøfter i boka *Savnet fellesskap* (Bauman, 2000). For at mennesket skal kunne være lykkelig og leve godt, trenger det både trygghet og frihet. Men for mye frihet vil gå ut over tryggheten. Og for mye hensyn til fellesskapet kan gå ut over friheten. Det handler om å finne den gode balansen. Grensen mellom hva som på den ene siden er helperens og det offentliges an-

svar, og på den andre hva individet selv må stå for, er vanskelig å trekke. Ulike politiske leire plasserer ansvaret ulikt. Til sist er det i samarbeidet og relasjonen mellom hjelper og bruker grensen blir dratt, en balanseøvelse som har utfordret sosialarbeidere til alle tider (Villadsen, 2004).

3.5 Utfordringer og hindringer

Figuren under viser hvor stor andel av NAV-lederne i NAV-kontorene i prosjektområdene som har svart ganske eller svært bra på spørsmål om hvor godt NAV-kontoret arbeider med hvert av målområdene for utviklingsarbeidet:

Figur 16 NAV-lederes vurdering av NAV-kontorets arbeid på målområdene for utviklingsarbeidet



Kilde: NAV-ledere fra de NAV-kontorene som har svart for minst 3 av 4 år. Det utgjør totalt 12 NAV-kontor. Med andre ord er ikke alle 15 prosjektområder dekket i denne figuren. 9 av 15 prosjektområder er dekket.

Med ett unntak er trenden nedadgående for alle kurvene i figuren. Med andre ord ser en synkende andel NAV-ledere i prosjektkommunene ut til å vurdere NAV-kontorets arbeid rettet mot utsatt ungdom på disse temaene som bra eller svært bra. Vi ser likevel at halvparten eller flere vurderer dette arbeidet som svært bra eller bra ved siste rapportering med unntak av kurva for oppsøkende arbeid. Kurva for forebyggende arbeid avviker for øvrig fra den generelle trenden dersom vi sammenligner kun første og siste år, men andelen NAV-kontor som svarer at det forebyggende arbeidet er ganske eller svært dårlig har klart økt fra første til siste år, slik at i sum er trenden her også synkende.

Erfaringene fra feltbesøkene gir et noe annet bilde enn figuren ovenfor. Med noen unntak beskriver våre informanter, som her hovedsakelig har vært NAV-veiledere og prosjektmedarbeidere, deres lokale løsninger rundt arbeid med utsatt ungdom som konstruktive og bedre enn tidligere. Dette gjelder ikke bare de prosjektutviklede tiltakene som de fleste steder i noen grad ligger utenfor NAV-kontoret, men også arbeidet internt på NAV-kontoret. Bedringene erfares særlig knyttet til modeller for samarbeid, koordinering og samordning og utvikling av tilrettelagte tiltak og virkemidler. Mye av dette knyttes blant annet til NAV-etableringen og gjennom den en samlokalisering av statlige og kommunale tjenester som har gjort det lettere å koordinere slik vi tidligere har vært inne på. Selv om opplevelsene sett fra de lokale NAV-kontorene slik Fossetøl mfl oppsummerer det er ganske konsistente i retning av at NAV ikke er blitt det den skulle – én dør for brukerne inn til tjenestene – så finner Fossetøl mfl få som ønsker seg tilbake til den opprinnelige tredelingen av etatene (Fossetøl et al., 2014). Fossetøl mfl finner som oss at det er enklere å få til gode løsninger for brukerne etter NAV-reformen enn tidligere.

Generelt er likevel også inntrykket fra feltbesøkene at det fremdeles er begrensninger knyttet til å utføre tett individuelt sosialfaglig arbeid som for eksempel tett oppfølging, forebyggende og oppsøk-

ende arbeid i og fra NAV-kontoret (alle disse er forankret i § 17). Og selv om NAV-lederne i hovedsak er fornøyde med mye av arbeidet som skjer internt i NAV-kontoret rettet mot utsatt ungdom, er det klart bekymringsfullt med tanke på rommet for sosialt arbeid i NAV når NAV-lederne i løpet av disse 4 årene vurderer NAV-kontorets arbeid på disse områdene i mindre grad som bra.

Flere publiseringer fra NAV-evalueringen peker på forhold som kan bidra til å forklare disse utfordringene. Det pekes blant annet på de to styringslinjene, partnerskapet og dominansen av de statlige føringene (Andreassen & Aars, 2015; Andreassen & Fossetøl, 2011; Fossetøl et al., 2014; Røysum, 2012a, 2012b). Noe av dette kan slik sett knyttes til helt andre forhold enn et avgrenset utviklingsprosjekt. Det er kanskje i større grad de generelle rammebetingelsene som innvirker på NAV-kontorets muligheter til å drive tett oppfølging, koordinere og samordne, oppsøke og forebygge:

At det settes av nok ressurser, rett og slett, til å følge opp den gruppa, og det blir ikke gjort i dag. Brukeren har ofte sammensatte behov. Og når man har, sånn som her, at man er delt mellom kommune og stat, så blir det i prinsippet sånn at man har to forskjellige saksbehandlere. I noen tilfeller da, så har disse brukerne sossaksaken sin på ett NAV-kontor, og så har de statsaksaken sin på et annet. Så de må da forholde seg til to forskjellige NAV-kontor i samme by. Det som er litt av utfordringen med disse deltakerne er at de krever mye mer oppfølging og hjemmebesøk og turer i skauen og sånne ting. Det eneste vi har av greie på det, det er at tiltakssenteret i bydelen av og til hjelper de med veldig psykiske problemer. Men den gruppa vi snakker om, de som var deltakere der, de som trenger tettere oppfølging enn det vi klarer å gi - og vi ikke har nok tiltak å sette de i hvis vi klarer å få de inn i noe, sånn som utekontakten jobber - så går de bare og reker gatelangs. Blir plukka opp når ting begynner å bli seint, når politiet, Oppfølgende tjenester eller utekontakten fanger dem opp. Hadde vi unngått det ved å ha en eller to eller tre personer ansatt i bydelen, sånn som (prosjektmedarbeider) var, som kunne gjøre sånne typer ting, sånn at ungdommene som holder på å falle utafør får det de trenger - så hadde det gått. (NAV-veileder 2015)

Både skillet mellom stat og kommune samt manglende rom for tilstrekkelig oppfølging er ifølge informanten utfordringer. Informanten sammenligner dagens situasjon med perioden prosjektet var aktivt. Da hadde de en oppfølger som kunne gjøre den tette oppfølgingen.

Flere informanter vi har vært i kontakt med mener at deres innsats i forhold til utsatt ungdom ikke blir reflektert i målekortene. Mye av det ungdomsveilederne jobber med handler slik de beskriver det om «først å hjelpe mennesker til å klare seg sjøl», også føre dem videre på vei til arbeid eller utdanning. Flere erfarer – slik det også er påpekt i flere publikasjoner om NAV-reformen og som vi alt har vist til – at en anerkjennelse av denne type sosialfaglig arbeid er fraværende i styringsparametre og målekort:

Direktoratet kan ha en litt breiere tilnærming i forhold til å ta inn over seg at sosiale tjenester har blitt del av NAV, det er ikke bare trygd og arbeid, men det er sosiale tjenester også. Jeg tenker at det kunne gjort noe med hele kulturen i NAV og gjort det lettere å jobbe litt breiere. Og da i den forbindelse også at staten eller direktoratet kan bli tydeligere på krav som går på resultat for bruker, ikke bare måle produksjon. Innsatsen, hva du jobber etter, det er jo ut fra du blir målt på. Når du hele tida blir målt på produksjon og ikke resultat, så blir fort fokuset på produksjon mer enn at den produksjonen er innretta slik at du får gode resultat. Det sliter vi med i kommunen, å få styringsparametre som skal vise resultat, men det tror jeg også staten, og nå snakker vi om Arbeids- og velferdsdirektoratet da, kan jobbe mer med. Det tror jeg ville hjulpet på det daglige arbeidet i NAV til å rette fokus breiere. (Tidligere prosjektleder)

Informantene peker også på flere hindringer i regelverk som i sum bidrar til å gjøre det vanskelig å nå utviklingsmålene for prosjektene. NAV-veiledere opplever at regelverket har blitt strammere i det siste slik at kontorene har mindre handlingsrom i enkeltsaker. Følgende utsagn virker illustrerende for denne type frustrasjon som flere gav uttrykk for:

...vi følger jo reglen [...], men vi bruker og finner handlingsrommet innenfor det regelverket vi har å forholde oss til. Det er greit å ha med. For vi frustrerer oss over dem. Det er en fare når regelorienteringa og målstyringa er så sterk og det kommer såpass ovenfra, at vi føler at handlingsrommet ikke bare strammes, men at vi slutter å se det handlingsrommet vi har og slutter å handle. Vi blir lamme. Og [Ungdomsprosjektet] er det motsatte av å være lamme. Det handler om å ta tak i ting, ta noen fighter og tro på sin egen faglighet. (Prosjektleder)

Ulike dokumenteringskrav fra sentralt hold nevnes også som lokale hinder for effektivt og godt arbeid, og konstruktiv bruk av sin arbeidstid:

Forsker: Er det hindringer i regelverk eller lover som du støter på i arbeidet med utsatt ungdom?

Nav-veileder: Hele tida. Det har ikke vært én positiv endring i positiv retning på det arbeidsfeltet der siden jeg begynte å arbeide med det i 2002-03, men det er nøyaktig de samme problemstillingene. Det eneste som har skjedd er at jeg har litt pålagt å lage enda mer papirarbeid som jeg ikke gjorde når jeg jobba i Aetat. Når vi får krav om at 90 % av ungdommene skal ha aktivitetsplan, innebærer det at jeg må ha 100 % planer hele tida for at jeg skal kunne holde nivået på 90, og jeg bruker ikke de planene. Hvis jeg skal ha 200 brukere med planer i året, så må jeg lage 3-4 planer i året på hver, fordi alt endrer seg hele tiden. Og for hver eneste plan jeg lager, så må jeg printe ut fem A4-ark og så må jeg registrere det i et eget datasystem pluss at jeg utarbeider den i Arena. Hvis du ganger 600 med 5, så får du 3000 A4-ark som sprutes ut i konvolutter fra kontoret her hvert eneste år og som jeg ikke bruker til noen ting. Så, ja, jeg blir hindra av regelverk og rutiner på huset her som ikke er hensiktsmessige. Og jeg blir også hindra av at andre har begrensa muligheter i eget oppfølgingsverktøy, eksempelvis kommunen og penger og hvordan vi skal gjøre ting. Så jeg prøver i størst mulig grad å gjøre ting på egen hånd, for jeg vet at det er vanskelig å få drahjelp når det gjelder penger.

Informanten som er sitert ovenfor hadde lang fartstid i NAV og sammenligner med perioden i Aetat. Slik han beskriver det har de i dag mindre tid til oppfølging av personer enn de hadde den gang. Han skisserer en utvikling som går i feil retning:

Det var mye mindre papirbruk da vi jobba i Aetat, det er mye verre nå. Jeg bruker mye mindre tid på oppfølging av brukere nå enn det jeg gjorde da jeg jobba i Aetat. Da jeg jobba der, så var det normalt å ha 5-6 samtaler i uka. Hadde jeg ikke det, så syntes jeg det var rart å jobbe der. Nå har jeg en samtale en gang i uka, toppen. Det er ingen saksbehandlere her nå som - altså, vi har nesten ikke tid til å bruke på å følge opp folk med jobb, og det å reise ned på sykehuset og ha lange samarbeidsmøter på psykiatrisk avdeling der nede, det får jeg aldri tid til. Og samtidig som vi blir pålagt å bruke opp tida vår på papirbruk som vi ikke trenger og vi samtidig teller på det, så bruker myndighetene det som grunnlag for å si at vi ikke tar kontakt nok med brukere og arbeidsgivere for å få dem i jobb. (NAV-veileder)

Forholdene som denne NAV-veilederen beskriver faller godt sammen med det Mamelund og Widding beskriver i form av generelt lite bistand fra NAV-veiledere til arbeidssøkere for å finne fram til relevante jobber (Mamelund & WIDDING, 2014). Veilederens beskrivelser passer også godt sammen med de utfordringer knyttet til lite samsvar mellom rapporteringskrav og faktiske resultater for brukerne som Vågeng-utvalget pekte på (Ekspertgruppen, 2015) (s.242).

Å tilpasse ungdom til tiltak i stedet for å tilpasse tiltak til ungdom

En av ambisjonene med NAV-reformen var at det skulle bli enklere for brukerne og at bistand skulle være mer tilpasset brukernes behov (Andreassen & Aars, 2015). Både vår evaluering og flere andre finner eksempler på det motsatte. I flere av utviklingsprosjektene har informanter pekt på utfordringer knyttet til det vi kan kalle ulike typer «gråsoner». Fossetøl mfl. omtaler dem som «gråsoneklienter» (Fossetøl et al., 2014). Det dreier seg særlig om muligheten for å utløse tiltak og tett nok oppfølging for ungdom som er blitt vurdert til situasjonsbestemt innsatsnivå, men som i perioder har behov for ekstra tett oppfølging selv om de ikke nødvendigvis har noen diagnose som ville kvalifisere til spesielt tilpassa innsatsbehov. Flere av våre informanter forteller at NAV-veiledere innimellom – for å kunne tilby den unge noe de vurderer som et passende tiltak – gjennomfører arbeidsevnevurderinger som konkluderer slik at tiltaket de hadde i tankene kan utløses:

Det har blitt juksa masse. Jeg har en lapp her med masse fødselsnummer hvor arbeidsevnevurderinga er satt til spesielt tilpassa og så finnes det ikke opplysninger om noen ting som tilsier at vedkommende har nedsatt helse. (NAV-veileder)

Hvorfor gjøres dette? Prosjektleder under har svar:

Problemet er mer knyttet til styringen av tiltaksbruk. Slik det i praksis fungerer tilpasser vi ungdom til tiltak hele tiden, og ikke motsatt at vi tilpasser tiltak til ungdom. Dette er den store utfordringen. Nå er det for eksempel slutt på bruk av arbeidspraksis for ordinære ungdommer, de må være på «spesielt tilpassa» for at vi skal kunne gi dem arbeidspraksis. Og slik er det hele tiden, at vi tilpasser og definerer ungdommene inn under kriteriene for det tiltaket vi mener vil være bra for dem. Vi må tilpasse ungdommene tiltaket. Så da må vi finne grunner for å definere en ungdom under spesielt tilpassa for å kunne bruke det tiltaket vi mener er fornuftig for vedkommende. (Tidligere prosjektleder)

Og en kollega utdyper dette i et intervju året etter:

Og da må vi kanskje grave litt mer enn nødvendig eller skrive han litt... sykeliggjøre ham litt mer.. sykeliggjøre er kanskje ikke ordet, men gjøre ham litt dårligere fungerende, da, enn han egentlig er, for å få det tiltaket som vi mener er rett. Vi skulle ønske at vårt skjønn kunne veie litt mer, at vi sammen med NAV kunne vurdere og si at "Ja, dette er det rette tiltaket for denne ungdommen", for det er såpass ødeleggende for ham å gå hjemme i kanskje et halvt år, eller i 8 måneder, før det vil være mulighet til å begynne på skole... (Prosjektmedarbeider)

En NAV-veileder et annet sted i landet på et stort NAV-kontor erfarer noe av det samme:

Problemet er jo nettopp den gråsonen som du nevner, spesielt tilpasset kontra situasjonsbestemt. For at jeg skal kunne få overført en person til spesielt tilpasset, så må det så mye på plass. Det må være en legeerklæring, nesten en diagnose på sykdom. Og så er det dessverre sånn at de som sliter de trenger ikke nødvendigvis å være veldig psykisk syke, men de bare har det tøft. Og der blir det vanskelig. De trenger kanskje den lille ekstra oppmerksomheten for at de skal komme over den lille sosiale angsten de har, men som ikke er en diagnose om sosial angst. Der er den gråsonen som jeg synes vi svikter litt i, dessverre. ... Så har ikke jeg anledning til å følge den personen til fastlegen eller ringe hver dag for å si: "Hvordan går det med deg nå?" Og det er der kanskje litt som jeg savner, som kan si personlig nå, er jo nettopp det rommet til å bruke den tiden. ... Vi gjør så godt vi kan, og det er jo da viktigheten av samarbeid med disse kursleverandørene – hvor viktig det er å ha et godt samarbeid og kunne lene seg på litt faktisk, for å sørge for at nettopp at vi får dekket opp litt av det som NAV ikke klarer å levere. (NAV-veileder)

Framstillingen ovenfor viser at NAV-veiledere erfarer vansker knyttet til det å raskt kunne utløse tiltak som skjønnsmessig vurderes som fornuftige og slik forebygge videre uheldig utvikling. En del føringer for hva som kan gjøres når det gjelder de statlige tiltakene blir gitt gjennom de lokale budsjettene som fastsettes «lenger opp i systemet». Er midlene brukt opp, kan de aktuelle tiltakene ikke benyttes selv om behovene for dem er hos ungdommene. Dette gjelder kun de statlige tjenestene. (Etter Lov om sosiale tjenester er det ikke lov å avslå søknader med begrunnelse i kommunal økonomi.)

...det alle må huske på når man snakker om oppfølging, det er at lokalbudsjettet styrer alt. Så når det gjelder tiltakspenger, så er det faktisk noen kontor som har gitt avslag til rettighets-elever på praksisplass de har klart å finne fordi de ikke vil bruke mer penger av tiltaksbudsjettet sitt. Det er også sånn at de som har behov for praksis ved siden av skole, sånn som OT-grupper har, der er det sånn at noen kontorer gir dem tiltakspenger for de dagene de er i praksis, ikke de dagene de er i skole. Mens andre kontorer tenker sånn at hvis du har skoleplass, så har du ikke rettigheter på tiltakspenger, så da får du ingenting for de dagene du er i praksis. (NAV-veileder)

Føringer og avgrensinger knyttet til bruk av tiltaksmidler og statlige tjenester ut fra behov på et overordnet nivå erfares slik å vanskeliggjøre realiseringen av sosialtjenestelovens intensjoner om å forebygge og tilby individuelt tilpassete tjenester på det lokale nivået. En utvikling i retning av å begrense bruk av tiltakspenger og med det muligheten for å utløse NAV-tiltak for ungdom som er OT-elever har vi tidligere diskutert i delrapport 2 og den er også kommentert hos (Drange, Frøyland, & Mamelund, 2015). NAV-veilederen som er sitert under argumenterer slik mange OT-rådgivere i ulike deler av landet gjør i favør av bruk av tiltakspenger for den gruppen av ungdommer som er OT-elever:

...hvordan skal du kunne stimulere en ungdom som har problem med skole og blir ansett å trenge å ha praksis en til to ganger i uka, til jobb gratis? Skal man da gå tre dager på skolen uten penger og så to dager i jobb, og så ser man at andre på arbeidsplassen får penger - jeg tenker at det er veldig demotiverende, da. Det er ikke sånn du starter oppfølginga av en ungdom med å fortelle at "du er så ute og kjøre at du får ikke lønn!" Det synes jeg er urimelig. Og det er småpenger - hvis du er under 19, så er det 250 kroner dagen, og det er kanskje bare en-to dager i uka vi har denne praksisen, og det er småpenger, da. Jeg vet at noen kontorer gir avslag, og noen kontorer innvilger. Og fylkeskontrollørene, de er klar over problemet, men de aner ikke hva de skal gjøre med det. (NAV-veileder)

Mange av våre informanter ønsker seg mer forutsigbarhet i forhold til tiltaksplasser for ungdommer. Her etterspørres at NAV-kontorer tildeles større handlingsrom for bruk av tiltaksmidler:

Vi skulle jo hatt mye mer her. Nå går det jo ut over oss at en annen kommune har brukt ti ganger så mye som oss, og da er det vanskelig for oss... Det skulle ha vært mer beslutningsfrihet på kontorene i forhold til tiltakspenger. At det hadde gått mer budsjett på hvert kontor og at hvert kontor måtte ha holdt seg innenfor sin ramme, så hadde det blitt en helt annen styring. Da fikk kontoret sjøl prioritere, og da er det ungdommen som er prioritet her, og da hadde våre gått foran. Men nå får jo ikke vi, fordi de andre kontorene ikke forholder seg til det. Hvis de hadde lagt det ned på mye mer lederstyrt på hvert kontor, så tror jeg det hadde blitt en litt annen løsning. (NAV-veiledere i Ungdomsteam)

NAV-veilederen etterspør noe av det Vångutvalget også peker på, et mulig behov for økt lokal styring (Ekspertgruppen, 2015). Imidlertid kan ønsket om mer frihet og utvidete rammer lokalt for bruk av tiltakspenger også speile manglende ressurser, faglig kompetanse, kreativitet eller tilgang på gode

nok tiltak lokalt for målgruppen. Bruk av ulike former for arbeidspraksis med tiltakspenger er som vi har sett det dominerende tiltaket, men kun i beskjeden grad fører det alene til varig arbeid.

Bildet av i hvilken grad bistanden tilpasses til ungdommene nyanseres imidlertid kraftig i forhold til dette når vi ser dette gjennom de prosjektutviklede tiltakene som vi finner i de aller fleste av prosjektkommunene. Erfaringene med disse vil beskrives nærmere i neste kapittel, men det generelle bildet er at man har lyktes i stor grad med å tilpasse disse tiltakene til ungdommenes behov. Imidlertid ser de ut til at det fremdeles er utfordringer med tilpasset og tilstrekkelig oppfølging i NAV-kontorene.

Å manøvrere i NAV-systemet

I flere av lokalprosjektene pekes det tross alt dette i overraskende liten grad på at det finnes hindringer i lover eller regelverk for konstruktivt arbeid med utsatte ungdommer i NAV. Når slike hindringer nevnes er det ofte taushetsplikten som er tema. Men denne har man gode erfaringer med å løse gjennom samtykke fra ungdommen, og man finner i de aller fleste tilfellene gode løsninger på det. Intervjuene gir parallelt mange eksempler på erfarne veiledere som snor seg mellom hindringer i regelverk og finner konstruktive, kreative og effektive løsninger. Dette er en egenskap som antakelig forutsetter god kjennskap til regelverkene noe som ofte krever lang fartstid og høy kompetanse. Her er ett eksempel:

Ja, altså de... Jeg hadde alltid de til samtale før, men det jeg opplevde var at jeg sa det samme til den eleven som han allerede hadde hørt hundre ganger «Nå må du se å fullføre skole, du får ikke jobb hvis ikke du gjør det...» Jeg satt og så på eleven, som satt og himla med øya. Først er det foreldra, så er det rådgiver på skolen, så er det Utekontakten, så er det NAV og så skal du tilbake til Utekontakten igjen... Så jeg tenkte at siden Utekontakten er like flinke som meg til å ha samtaler om at skole er viktig og jobb er viktig, så er det ikke noe vits i at de ungdommene hører det hundre ganger. Så når de har ivare tatt den kvaliteten, tenker jeg at da kan jeg bare gjøre det administrative. Sånn sett er det mye lettere å få ting raskt unna og få folk i aktivitet veldig kjapt. Jeg prøver alltid å gjøre det på dagen hvis jeg kan klare det, så jeg kan få folk i gang. (NAV-veileder)

Denne veilederen ble positivt omtalt av sine eksterne samarbeidspartnere for rask og effektiv saksbehandling, men ikke helt i tråd med praksis for saksbehandling slik den praktiseres av mange NAV-veiledere i dag. Vi får inntrykk av at enkeltpersoner og deres valg i hvordan å løse saksbehandlingsarbeidet – altså individuelle faktorer – kan ha en betydelig lokal «impact».

Det våre informanter peker på synliggjør at der er utfordringer i skjæringspunktet mellom etatsstyringen og NAV-kontorene og den enkelte saksbehandlers myndighet. Også dette et av punktene Vågutvalget påpeker i sine konklusjoner (Ekspertgruppen, 2015): NAV-kontorene må gis større frihet til å gi brukerne individuelt tilpassede tjenester og ha større frihet til å bestemme hvordan tiltaksmidlene skal benyttes (s. 242). I våre data kan det se ut som noen av de mest erfarne og oppfinnsomme NAV-veilederne i noen grad allerede praktiserer dette. Kreativiteten og evnen til å finne gode løsninger skulle ikke måtte benyttes for å takle etatsens eget regelverk, men heller til å utvikle gode arbeids- og skolerettede tiltak og for å få arbeidsgivere og skolepersonell med på løsninger som var tilpasset ungdommene. Dette har man også oppnådd gjennom de spesialutviklede tiltakene i denne satsingen som skal beskrives nærmere i neste kapittel.

3.6 Oppsummering

Utsatte ungdommene kommer vanligvis i kontakt med NAV-kontoret på gjennom eget oppmøte, henvisning fra oppfølgingstjenesten, eller ved at foreldre tar kontakt. NAV-lederne oppgir oftest at 16-17 år er nedre aldersgrense for bistand fra NAV-kontoret.

NAV-kontor som inngår i evalueringen har samlet sett prøvd ut flere ulike modeller for organisering av ungdomsarbeid internt i NAV-kontoret:

- Noen har etablert egne «NAV-ung» filialer
- De fleste kontorene har erfaring med et eget ungdomsteam
- Noen få NAV-kontor har opprettet egne ungdomsavdelinger
- Flere NAV-kontorer har en eller flere ungdomsansvarlige NAV-veiledere
- Noen har en kombinasjon av team og ansvar lagt til egne veiledere slik at det i hvert team er en eller flere som kun arbeider med ungdom
- Noen har en generalisttilnærming uten spesialisering gjennom tema eller egne veiledere.

I sum framstår utviklingsprosjektenes erfaringer som klare argumenter i favør av en spesialisert tilnærming til arbeid med utsatt ungdom. Det vesentlige er å finne en versjon av spesialisering som kan passe i forhold til det enkelte kontors sammensetning av brukergrupper når det gjelder omfang og problematikk, samt organiseringen det kommunale og statlige bistandsapparatet for øvrig i lokalsamfunnet, samt størrelsen på det enkelte kontor. En spesialisering i form av tverrfaglige team med representasjon av både statlige og kommunalt ansatte framstår som konstruktivt. Men godt samarbeid er også noe som må utvikles. Noen av kontorene som har inngått i evalueringen har arbeidet systematisk med å utvikle en god samarbeidskultur innad i ungdomsteamet. Et hovedfunn fra evalueringen er at NAV-reformen ser ut til å ha bidratt til mer samarbeid og bedre samordning mellom statlige og kommunale tjenester og ansatte ovenfor utsatt ungdom. Vi har et klart inntrykk av at det har skjedd en klar bedring og utvikling i form av mer og tettere samarbeid mellom statlige og kommunalt ansatte omkring ungdommer i de 4 årene vi har fulgt utviklingsprosjektene.

Generelt framstår det som vanlig å sette inn samtidige tiltak rundt ungdommene. Likevel ser det ut til at kun en av tre deltakere i utviklingsprosjektene har fått bistand fra flere instanser parallelt. Inntrykket er klart at også kombinasjoner av statlige og kommunale virkemidler i større grad enn tidligere realiseres. Den tette dialogen i ungdomsteamene har sannsynligvis bidratt til dette. Vi har ikke tallmateriale som kan bekrefte økning knyttet til spesielt kombinasjonen av statlige og kommunale virkemidler.

Opplysning, råd og veiledning, samt arbeidspraksis i ordinær virksomhet er tilbudet som i størst grad gis til utsatt ungdom generelt på NAV-kontorene. Samtidig viser våre funn klare utfordringer med å tilby tett og god nok sosialfaglig oppfølging fra selve NAV-kontorene. Deltakerne i utviklingsprosjektene har oftest deltatt i egne prosjektutviklete tiltak eller i arbeidspraksis i ordinær virksomhet. 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 som flere steder framheves som spesielt virksomt for ungdom og andre i liten grad er benyttet i overfor prosjektdeltakerne.

Andelen deltakere som får økonomisk sosialhjelp synker fra 31 % før prosjekt til 6 % etter. Motsatt ser vi en økning i andelen ungdom på arbeidsavklaringspenger og på kvalifiseringsstønad. Flere får ytelse etter deltakelse enn før. Det er klare forskjeller mellom prosjektene. Prosjekter som har fått mange av deltakerne sine fra videregående skole skolen har en større andel ungdommer på NAV-ytelse etter enn før, mens vi ser at prosjekter som har tatt mange deltakere fra NAVs brukere ofte har flere uten ytelse etter enn før. Vi ser også at de prosjektene som har hentet deltakerne blant NAV-brukerne reduserer andel på sosialhjelp, mens det ikke er tilfelle i flere av prosjektene med yngst målgruppe.

Individuell plan brukes generelt i svært liten grad overfor de utsatte unge. Omtrent en av åtte ungdommer mottar kvalifiseringsstønad etter prosjektdeltakelse. Det er et generelt trekk i prosjekt-

kommunene at det er vansker knyttet til å finne boliger til utsatt ungdom. I mange av prosjektområdene har man lang erfaring med vilkårsbruk for unge sosialhjelpsmottakere.

NAV-lederne vurderer NAV-kontorets evne til løse utfordringene utviklingsarbeidet var rettet mot hovedsakelig som godt, men samtidig som stadig dårligere i løpet av evalueringsperioden. Målene var: prioritering av det forebyggende arbeidet, utvikle modeller for samarbeid, få erfaringer med koordinering, samordning og kjeding av eksisterende tiltak og virkemidler, utvikle tilrettelagte tiltak og virkemidler, styrke NAV-kontorets oppsøkende og utadrettede arbeid, og sikre tett individuell oppfølging og losfunksjon. Vi har pekt på flere mulige forklaringer på dette: Utfordringer ved selve NAV-reformen knyttet til partnerskap, styringslinjer og dominans til statlig side, NAV-kontorenes rammebetingelser i form av begrenset kapasitet og ressurser sett i forhold til saksmengde, regelverk som innskrenker handlingsrommet lokalt og rapporteringskrav som tar tid samtidig som de ikke oppleves som nyttige lokalt er noe av det informantene peker på.

I flere prosjekter har man erfart vansker knyttet til å løse ut de tiltak man vurderer som hensiktsmessige fordi innsatsbehovet ikke åpner for den muligheten. I stedet for å tilpasse tiltak til ungdom beskriver flere av våre informanter en omvendt prosess der man gjør de nødvendige vurderinger og registreringer slik at ungdommene det gjelder skal «passe inn» i inntakskriteriene til det tiltaket man mener er riktig. Ungdom som man vurderer til å ha behov for noe ekstra i en periode «sykeliggjøres» slik noen ganger gjennom arbeidsevnevurderinger som det strengt tatt ikke var grunnlag for å gjøre, men som er nødvendig for å kunne tilby det arbeidsrettede tiltaket som lokalt skjønn tilsier er riktig.

Vi finner flere eksempler på erfarne veiledere som finner konstruktive, kreative og effektive løsninger til det de og samarbeidende instanser mener er det beste for ungdommene. Kreativiteten og evnen til å finne gode løsninger skulle ikke måtte benyttes for å finne veier gjennom etatens eget regelverk, men heller til å utvikle gode arbeids- og skolerettede tiltak og for å få arbeidsgivere og skolepersonell med på løsninger som var tilpasset ungdommene.

4. Metoder og oppfølgingsformer i de prosjektutviklede tiltakene

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvilke metoder og oppfølgingsformer prosjektmedarbeiderne har benyttet i arbeidet med ungdommene, samt hvilke erfaringer de, ungdommene og arbeidsgiverne har gjort om gode metoder og sentral hindringer. Utviklingsarbeidet var rettet mot NAV-kontorene generelt. Vi har likevel valgt å skille ut beskrivelsen av arbeidet i de spesielt utviklede tiltakene og erfaringene med dem fra vurderingene av NAV-kontorenes arbeid med utsatte ungdommer fordi det er i disse tiltakene som i stor grad har blitt oppfattet som utviklingsprosjektet lokalt. Selv om disse tiltakene alle er tilknyttet NAV, så framstår de i praksis som noe annet enn NAV-kontoret. Mens NAV-veiledere i NAV-kontorene har hatt utfordringer med å tilby tett nok oppfølging, har rammene vært bedre for dette i de prosjektutviklede tiltakene, selv om man også her erfarer at man innimellom ikke yter god og tett nok oppfølging.

4.1 Oppfølgingslengde og bistand

Utfordringene som berøres i arbeidet med utsatt ungdom er mange. I et prosjekttiltak ble de sentrale elementene i bistanden oppsummert som følger:

- 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, ungdomspsykiatrien/BUP.
- Designe og forberede videre forløp i skole eller opplæring i bedrift, gjerne i form av kombinasjoner.

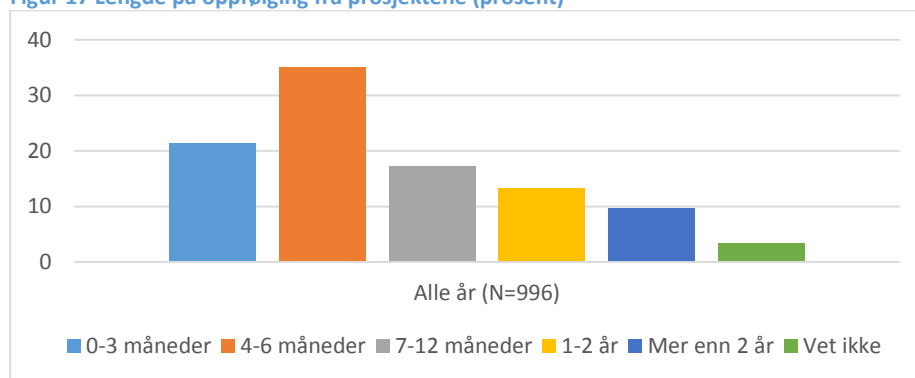
Utfordringene i kulepunktene ovenfor nevnes også hyppig av prosjektmedarbeiderne fra andre prosjekter. For å lykkes med å utforme gode forløp i skole eller arbeid slik det siste kulepunktet ovenfor peker på, viser prosjekterfaringene også at det viktig å utvikle et godt samarbeid med det lokale næringslivet, slik at ungdomsarbeiderne kjenner arbeidsplasser og arbeidsgivere, og har kunnskap om hva slags produksjon som gjøres, hvilke kompetansebehov virksomhetene har, samt hva slags arbeidsoppgaver som utføres i de ulike virksomhetene. Ungdomsarbeiderne bør også ha kunnskap om miljøet i den enkelte virksomhet og virksomhetens vilje og evne til å følge opp ungdommer med ekstra behov. Videre er et godt samarbeid med den videregående skolen også viktig for bedre å kunne skape tilrettelagte undervisningsopplegg for de elevene som har utfordringer.

Metodene som benyttes skal bidra til å avhjelpe disse utfordringene. Metodene som benyttes i prosjektene som deltar i denne satsingen har i liten grad endret seg i løpet av evalueringsperioden. Det dreier seg om tett individuell oppfølging, stor grad av tilgjengelighet, relasjonsbygging og brukermedvirkning.

Oppfølgingslengde

Prosjektmedarbeiderne er ikke bare tett på og tilgjengelige også utenfor arbeidstid, noen følger også noen ungdommer opp over perioder på mange år. Følgende figur gir en oversikt over lengde på oppfølging for ungdommene samlet i prosjekter med best data om dette.

Figur 17 Lengde på oppfølging fra prosjektene (prosent)

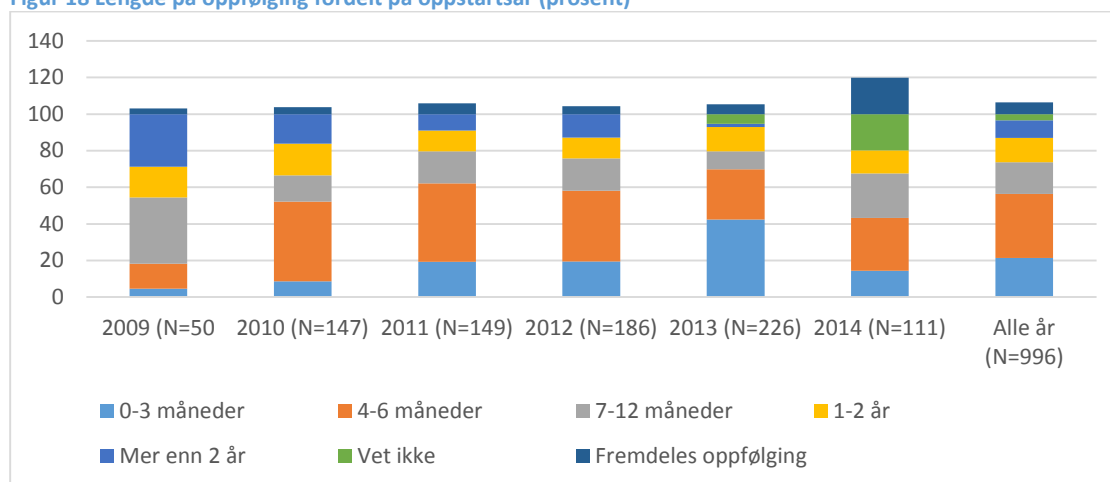


Kommentar: Inneholder alle data fra Bærum, Re, Sund, Trondheim, Målselv, Kristiansand, Østensjø, Molde, Notodden og Tromsø (Ung og inkludert). De øvrige prosjektene har mangelfulle data på dette temaet. For Molde er deltakere som startet i 2011 holdt utenfor pga mangelfulle data for dette året.

Totalt har i underkant av 60 % av ungdommene fått oppfølging mindre enn et halvt år. Omtrent en av ti ungdommer der oppfølgingen er avsluttet ser så langt ut til å få oppfølging lenger enn 2 år. Noen av disse har fått oppfølging i 5-6 år, dvs. at de har fått oppfølging fra prosjektmedarbeiderne også forut for denne prosjektperioden eller en god periode etter at utviklingsprosjektet var avsluttet.

Figuren under viser oppfølgingslengde fordelt på oppstartsår. Her ser vi at noen ungdommer som kom med i 2009 fremdeles fikk oppfølging ved inngangen til 2015. Med andre ord har noen få ungdommer fått oppfølging av prosjektmedarbeiderne i forholdsvis mange år.

Figur 18 Lengde på oppfølging fordelt på oppstartsår (prosent)



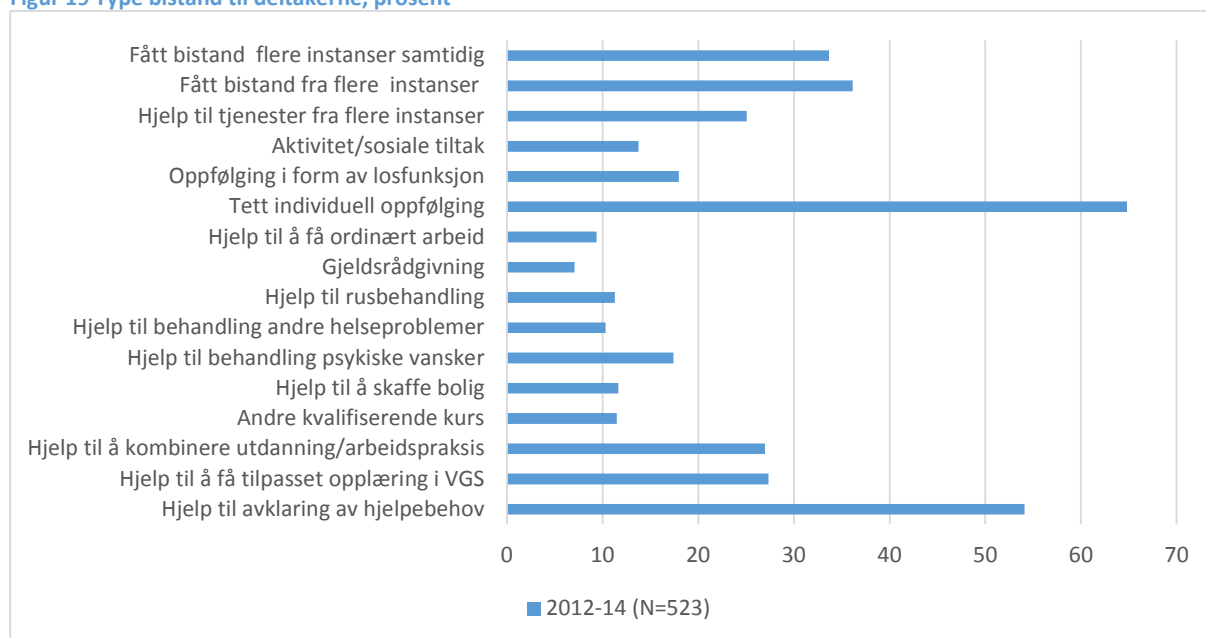
Kommentar: Inneholder alle data fra Bærum, Re, Sund, Trondheim, Målselv, Kristiansand, Østensjø, Molde, Notodden og Tromsø (Ung og inkludert). De øvrige prosjektene har mangelfulle data på dette temaet. For Molde er deltakere som startet i 2011 holdt utenfor pga mangelfulle data for dette året.

Mange av de som har fått oppfølging fra prosjektet i ettertid er fulgt opp videre av andre instanser. Basert på data fra prosjektene ser det ut til at 11 % ble henvist til videre oppfølging fra annen instans etter at prosjektperioden var over, og 7 % fikk fremdeles oppfølging fra prosjektet ved inngangen til 2015. Det kan imidlertid tenkes at enda flere av deltakerne følges opp etter prosjektdeltakelse enn dette. Prosjektmedarbeiderne oppgir blant annet at 44 % av ungdommene sluttet i prosjektet fordi de kom i aktivitet eller jobb annet steds hen. Flere av disse har antakelig fått ulike former for oppfølging. I realiteten har dermed flere av de deltakende ungdommene blitt fulgt opp av det offentlige over lenger perioder enn figuren gir inntrykk av. Figurene gir kun et inntrykk av den prosjektrelaterte oppfølgingen.

Bistand

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 19 Type bistand til deltakerne, prosent



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

Siden flere prosjekter var aktive før evalueringen startet og dermed måtte rapportere ulike bistandsformer en god tid i etterkant, valgte vi å vise svarene kun for de ungdommene som faktisk startet opp i løpet av årene evalueringen har vært aktiv (2012-2014). Kvaliteten på svarene er bedre her.

Prosjektmedarbeiderne rapporterer i størst grad om tett individuell oppfølging og hjelp til avklaring av hjelpebehov. Vi ser også at kun mellom 30 og 40 % av deltakerne ifølge denne rapporteringsformen har fått bistand fra flere instanser samtidig. Det er overraskende få, men samtidig viser innsamlede data at for en del ungdommer er det ikke behov for bistand fra mange instanser. Det synes være slik at for noen ungdommer (de med omfattende bistandsbehov) er det klart behov for bistand fra mange instanser, mens for de fleste som har deltatt i disse prosjektene er ikke bistandsbehovene så omfattende og det har ikke vært behov for å trekke inn mange instanser i samarbeidet. Dette kan også tyde på at en forholdsvis stor andel av deltakerne i disse utviklingsprosjektene ikke har hatt svært omfattende bistandsbehov.

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, men klart flere, som ser ut til å få hjelp til tilpasset opplæring i videregående skole eller hjelp til å kombinere utdanning og arbeidspraksis.

Modeller for oppfølging

I delrapport 2 sorterte vi utviklingsprosjektene etter 3 ulike idealtyper for metodiske tilnærming (Frøyland & Fossetøl, 2014). 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 over 2-10 uker 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 før inkludering i ordinære skole- eller arbeidsforløp vurderes som aktuelt.

Prosjektene som inngikk i evalueringen hadde mest fellestrekk med losmodellen eller motivasjonsmodellen. Vi gjorde en sammenligning av disse to modellene og fant at prosjekter som hadde mange fellestrekk med losmodellen hadde en yngre målgruppe. Mange av ungdommene i disse prosjektene var i skole før prosjektdeltakelse. Disse prosjektene fulgte sine deltakere opp over lenger tid enn de som hadde fellestrekk med motivasjonsmodellen. De så også ut til å til å gjøre mer av mye: flere fikk bistand fra flere instanser, det ble gitt 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.

«Losprosjektene» formidlet flere til fulltids- eller deltidsstudier eller full- eller deltidsarbeid, men hadde samtidig i sum flere ungdommer som fikk ytelser etter prosjektdeltakelse enn før, mens det var motsatt for «motivasjonsprosjektene». Sammenligningen viste at prosjektene som lignet motivasjonsmodellen hadde en tettere tilknytning til NAV-kontoret og i større grad rettet innsatsen mot unge NAV-brukere. Disse prosjektene rekrutterte en høyere andel brukere som var helt ledige, hadde en høyere andel brukere fra NAV-tiltak, men fulgte opp sine deltakere over en kortere periode. De formidlet i mindre grad til skole eller arbeid, rekrutterte flere ungdommer på sosialhjelp og fra AAP. Imidlertid var det store forskjeller mellom enkeltprosjekter, noe vi skal komme tilbake til senere.

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 framstod 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 gjennom prosjektene som inngikk i evalueringen. En mer grundig gjennomgang av dataene som ligger til grunn for disse refleksjonene kan lese i delrapport 2 side 78-83.

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.

4.2 Gode grep og sosialfaglig kompetanse

Metodene som er benyttet i prosjektene er i stor grad de samme som beskrives i forskningslitteraturen om ungdomsarbeid i Norden og internasjonalt. Det dreier seg om ressursorienterte metoder inspirert av motiverende intervju (MI), Appreciative Inquiry (AI), metodekurset Klart jeg kan, og tilsvarende. Det dreier seg om tett individuell oppfølging, stor grad av tilgjengelighet, relasjonsbygging og brukermedvirkning. Vi har pekt på flere sentrale elementer og gode grep ved bistanden i evalueringens delrapporter. Her er stikkord hentet fra prosjektmedarbeidernes egne beskrivelser om erfarne gode metoder i arbeidet med ungdom:

- *god kartlegging*
- *tett individuell oppfølging*
- *løsfunksjonen, det at vi er fleksible, tilgjengelige og jobber helhetlig*
- *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 i stor grad med hva forskningslitteraturen har beskrevet som gode metoder og som vi har referert til. Prosjektmedarbeidernes beskrivelser av gode metoder bekreftes i stor grad av de ungdommene vi har intervjuet. Mange av ungdommene vi har intervjuet sier den gode kontakten og relasjonen til prosjektmedarbeiderne var svært viktig for dem:

Tror han er veldig flink å nå inn til en person. Han viser veldig at han bryr seg. At han vil at folk skal lykkes. Han har vært til stor hjelp for meg. Absolutt. (Mann 25 år)

Ja, du har jo sånn som (prosjektmedarbeider). Han er jo en person som du setter nærme brystet for å si det sånn. Han er som en farsfigur føler jeg da. En som har tid å sette seg ned å høre på hva du har å si. Og da jeg traff han det var det som gjorde at jeg fikk lyst til å gjøre noe. Han er en åpen person, glad, har humor og sånne ting. Jeg får en klump i halsen når jeg tenker på det. Den kjemien du får med de som skal følge deg hele veien. De hører på deg og føler med deg, de forstår situasjonen du er i. For mange ganger når du skal ut i jobb, i arbeidslivet, så møter du mange personer som ikke hører på deg. De er bare der for å tjene penger å gå hjem igjen. Men (prosjektmedarbeider) han lever livet sitt på jobb, for å si det sånn. Det aller viktigste er vel at jeg har fått et spark i ryggen. Når du sitter hjemme så gror du fast. At de er i sosialitet med deg hele tiden. I begynnelsen kunne (prosjektmedarbeider) ringe og spørre; ja du har grodd deg fast i senga igjen? At han liksom har dradd og pusha deg hele veien: Du gir deg ikke i dag. Mange når de blir myndige og voksne når de flytter ut, så trenger de fortsatt den mammafiguren eller den farsfiguren som står og sier «hallo nå må du gjøre noe». Det er ikke alle som blir voksne like fort som alderen holdt jeg på å si. (Kvinne 25 år)

Kvinna i sitatet ovenfor peker på at både hun selv og mange andre ungdommer som sliter har behov for en mors- eller farsfigur. Dette gir intervjuer med prosjektmedarbeidere, andre profesjonelle hjelpere og arbeidsgivere også inntrykk av. Andre ganger er det egenskaper som det å være heiagjeng og vise at du tror på ungdommen som betyr noe. Vi lar samme informant være eksempel på også dette:

Det som er viktig er at når den personen som skal begynne på skolen, at de har noen rundt seg som har troa på dem. For det er mange der ute som er aleine som ikke har søsken eller foreldre som står bak dem og sier at dette kan du, dette klarer du. Da er det viktig at de har noen andre som de kan knytte bånd til, sånn som (prosjektmedarbeider) for eksempel. At de liksom står der og heier på deg. At ikke de føler seg aleine. Mange ganger føler de seg aleine selv om de har familie. Sånn som meg for eksempel, jeg har jo familien, men det er ikke alltid du føler at de er der. Det er det som er viktig. (Kvinne 25 år)

Et viktig element i bistanden som flere ungdommer nevner er den gode tilgjengeligheten, at man alltid kan ringe dem. Et annet viktig element det at de alltid har tid, bryr seg og også selv tar kontakt med den unge:

De i prosjektet var ekstremt dyktige. De tok seg tid, de var villige, de lytta til meg. Jeg kunne ringe dem når som helst. Det var hipp som happ for dem om klokka var ni på kvelden eller 12 på formiddagen. Jeg kunne alltid ringe dem. De hjalp meg fra jeg var 16 år. Det har vært helt utmerket. De to menneskene som drev prosjektet viste medfølelse og forståelse. Og prosjektet fikk godt rykte i kommunene, sånn at når de spurte om hjelp fikk de det, og ble tatt godt imot. (Mann 22 år)

Prosjektet har vært spesielt viktige. Måten de behandler deg på. De ser ikke ned på deg selv om du har litt problemer. De følger deg opp uansett, er snille og bryr seg. Et eksempel var da jeg skulle ta en blodprøve og var nervøs for det. Da ringte de og spurte hvordan det hadde gått. At de også gjør sånne ting er så viktig, og da er det lettere å oppsøke dem selv senere. (Mann 22 år)

...det går på holdningene til dem som jobber der, de er jordnære og deler mye av seg selv og egne erfaringer. De hadde vært gjennom ting selv. En av dem fortalte om sønnen sin som hadde tatt selvmord og der hun måtte reise ned og hente liket. Da stoler de på oss. Da blir du villig til å fortelle selv også. (Mann 34 år)

Det er tette relasjoner som utvikles mellom prosjektmedarbeiderne og ungdommene. Dette illustreres blant annet gjennom hva denne unge kvinnen forteller:

Jeg tror det har hjulpet at de har tatt meg litt ekstra inn til hjertet. I og med at de har sett den framgangen jeg har hatt, hva jeg har slitt med og hvor jeg kommer fra. Den situasjonen jeg har hatt, hvor mye jeg har ofra. Så tror jeg det har hjulpet at de har tatt meg ekstra inn til seg. Det har vært litt mer enn bare det overflatiske. Jeg har alltid visst at de har vært der og at jeg kunne ringe dem når som helst. Hver gang jeg oppnår noe så er det dem jeg har lyst å ringe for de blir liksom genuint glade. Og de vet liksom godt at de har vært med å pushe meg, sette grenser for meg. De har vært med på både opp og nedturene. Det er mange dager jeg har hatt lyst til bare å slutte der nede og gi fingeren til dem, men da har de vært der da også. (Kvinne 24 år)

Noen framhever at det for dem var viktig å høre fra andre med problemer at det var mulig å lykkes:

Og så besøkte vi en forskningspark der en ansatt fortalte om sine psykiske problemer. Det var veldig bra å høre at man kan jobbe selv om man har problemer. (Mann 34 år)

Prosjektmedarbeiderne har også 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.

NAV-kontoret sammenlignet med det «prosjektet»

Generelt finner vi mer misnøye enn fornøydhet blant ungdommenes uttalelser om NAV-kontoret, selv om noen også skryter av bistanden de har fått derifra. Det gjennomgående trekket er samtidig at ungdommene er svært fornøyd med «prosjektet». De fleste beskriver oppfølgingen de har fått i prosjektene som noe helt annet enn den de får gjennom NAV, selv om mange av dem vet at prosjektet på sett og vis er NAV, eller i alle fall at NAV er del av prosjektet. Vi lar to unge kvinner som beskrev dette ekstra godt være eksempler på det vi generelt fant i mange av intervjuene med ungdommene:

Hva er forskjellen på (prosjektet) og NAV?

På prosjektet har du et tettere samarbeid med de som jobber der, du kan komme og gå som du vil, de støtter deg mer, de har mer tid til deg. På NAV er det mer at du må bestille time, møte. De har ikke den samme hjelpa som prosjektet. Jeg føler at de har et tettere skjema, regler og system som de må gå etter der oppe som de ikke har på prosjektet. Prosjektet er definitivt mye, mye bedre enn selve NAV-huset for å si det sånn. Jeg har en NAV-saksbehandler gjennom kvalifiseringsprogrammet ved NAV. Han må jeg forholde meg til praksisplassene jeg velger. Men jeg synes fremdeles det er mye bedre å snakke med de som jobber på prosjektet for de skjønner liksom bedre hva jeg sier og hva jeg går gjennom. (Kvinne 25 år)

De som er på prosjektet de har faktisk et bra hjerte, de klarer å se folk, de har kanskje empati, som mange andre som sitter oppe på NAV-kontoret ikke har. Jeg skjønner at hverdagen til de som jobber på NAV er ganske hektisk, de har kanskje mange klienter å forholde seg til, og mange historier, men de nede på prosjektet de har jo mange de der også. Kanskje ikke de tar alle inn til hjertet, men de ser i alle fall folk og de vil bare det beste, og de hjelper til med søknader og de forsikrer om at ting skal gå bra, og til slutt så går det bra. Mens på NAV kan du ende med å være så uheldig som jeg har vårt med å få den ene drittsekken etter den andre som ikke klarer å sette seg inn i situasjonen til folk. (Kvinne 24 år)

Noen sitater beskriver godt hva fleksibilitet kan være og hva det vil si å tilrettelegge for denne målgruppen slik man lykkes med å komme ut av negative sirkler:

NAV-huset bør få øynene opp. Noen skjønner at man har problemer og trenger hjelp til å bli dradd opp om morran. Men noen sier at ja hvis du ikke klarer å møte opp så får ikke du penger. Hva med narkomane for eksempel. De har jo ikke tidsbegrep. Jeg kjenner en. Og han skjønner ikke når klokka er tre, han tror kanskje at den har vært tre eller blir det om to minutter, men så er den kanskje halv tolv. Når de sier at du må komme på møte, så klarer ikke han å stå opp, for han har kanskje hatt en dårlig dag i forkant. Eller så har de sovet for lenge eller for lite. Og da står jo han der uten brød og vann. Det er et hull der som de ikke ser.

Prosjektet var ikke sånn. Dersom du ikke kom så gjorde det ikke noe så lenge du sa i ettertid at det og det skjedde. Beklager. Så finner de ut at du er dårlig til å stå opp, javel da må vi gjøre det slik at du fikser de tinga du skal litt senere på dagen. At du stiller opp hver dag, men du trenger ikke komme på minuttet til punkt og prikke. Er du dårlig til å stå opp, javel men så kom klokka 10 da eller halv elleve dersom du ikke klarer å stå opp. Bare så lenge vi kommer slik at vi får kontakt og kjemi med deg og får hjulpet deg med det du trenger. Og en ting til. Dersom du ikke klarer å stå opp, da får du en kveldsjobb plass da, en praksisplass der du jobber om kvelden i stedet for når du ikke klarer å stå opp. De tar litt hensyn og hjelper deg til å finne hvilken legetime du bør ha, hvilken hjelp du bør ha for dine sykdommer, for eksempel

søvnløshet, javel da bør du gå til en søvnlege. Sånn at de korrigerer deg i riktig retning, og når du har vært der så kan du komme tilbake og så fortsetter vi der du slapp. (Kvinne 25 år)

«Prosjektene» har i stor grad lyktes med å tilpasse bistanden til ungdommenes rytme og evner. Generelt sett har NAV-kontorene som inngår i evalueringen ikke i samme grad evnet å tilpasse sin bistand til målgruppen, selv om det finnes enkelte unntak. Med andre ord er det tydelig at når rammene og ressursene legges til rette så lykkes man mye bedre med å nå fram til utsatte ungdommer og yte god og individuelt tilpasset bistand. I denne satsingen er de lokale «prosjektene» subsidiert av statlige tilskuddsmidler. Mens noen av dem ikke har lyktes med å finne lokale midler til videreføring finner vi samtidig eksempler på kommunal finansiering og videre drift av det lokale prosjektet også etter at tilskuddsperioden er avsluttet.

4.3 Gode tilnærminger for fullføring av skolegang

Vi har ovenfor sett at prosjektkommunene gjennom utvikling av tiltak spesielt tilpasset utsatte ungdommer ser ut til å klare å skape rom for og etablere gode sosialfaglige tilbud. Men de lokale prosjektene har hatt flere målsettinger enn dette. Sentrale lokale målsettinger for alle av dem har vært å bistå ungdommer tilbake til skole, inn i ordinært arbeid for noen, eller til kombinasjoner av disse. Dette krever kompetanse og kunnskap ut over det rent sosialfaglige. Det fordrer samarbeid med skole og arbeidsliv så vel som kunnskap og kompetanse om muligheter og begrensninger på hver av disse arenaene. Samtidig som vi finner mye god kompetanse i prosjektene også på disse temaene, er det like klart at vi ser potensial for å heve kvaliteten på disse områdene. Vi vil avslutningsvis i dette kapitlet derfor reflektere litt rundt dette og starter med skole.

Utviklingsprosjektene som inngår i denne evalueringen har i stor grad truffet ungdom som var helt ledige. Omtrent 37 % hadde vært utenfor skole, arbeid eller tiltak i minst ett halvt år før deltakelse. De fleste utviklingsprosjektene har hatt som et av målene sine å hjelpe ungdom til å fullføre skolen. Omtrent hver fjerde deltaker har fått hjelp gjennom tilrettelagt skolegang og like mange i form av kombinasjonsløsninger av skole og arbeidspraksis.

Gjennom utviklingsprosjektene har en del av disse ungdommene fått tilpasset bistand som har gjort det mulig for dem å mestre eller fullføre skolen. En av ungdommene forsøkte å beskrive hva det var med «lærer»-bistanden hun fikk gjennom prosjektet som gjorde en forskjell og førte til at hun greide å lære ting hun ikke hadde mestret på skolen:

Alltid når jeg har hatt matte på ungdomsskolen eller videregående så har de aldri klart å fange meg i det faget da. De har aldri klart å få meg til å like det eller jeg har aldri forstått det på en sånn måte at jeg syntes det var gøy å gjøre det. Men det harhan har bare en fin måte...det er ikke alle som har evnen til å lære bort ting...læreren har bare den ene måten de har lært på lærerskolen. (Prosjektmedarbeider) har bare, jeg kan ikke sette fingeren på det, men i og med at jeg satt der nede fra februar til august og leste matte og til og med syntes det var gøy i tillegg. Det var det at jeg kunne ta det i eget tempo tror jeg. Når vi satt og leste var vi tre jenter. Og det at vi var så få. Og om vi den ene dagen satt og snakka og kosa oss, så var det helt greit. Vi kunne ta det i vårt eget tempo og kunne hjelpe hverandre også. Og når vi bare var tre fikk vi mye bedre oppfølging enn vi ville ha gjort i en skoleklasse. (Kvinne 24 år)

En annen ungdom forteller at det å kunne ta skolen gjennom arbeid var en god løsning for ham:

Hadde noen fortalt meg at jeg kunne ta skolen gjennom å jobbe fire dager og være en dag i skolen, så være lærling i 4 år, så få kompetansebevis og deretter jobbe et år fullt før ordinært fagbrev, så hadde jeg gjort det med en gang. Det har vært veldig bra for meg. (Mann 22 år)

Flere av ungdommene vi har intervjuet peker nettopp på at det for dem har vært vanskelig å være elev på skolen, men de ønsker gjerne å arbeide og tror selv at det vil de klare bedre. Dette fant også Sletten mfl oftere blant de unge som hadde vært «utenfor» skole i mer enn ett år enn blant andre unge (Sletten, Bakken, & Andersen, 2015).

De fleste utviklingsprosjektene har gjort erfaringer knyttet til samarbeid med videregående skoler og i det å finne tilpassede skoleopplegg eller kombinasjoner av skole og arbeid for sine prosjektdeltakere. Utviklingsprosjektene har hatt litt ulik tilnærming til slik bistand avhengig av den modellen det lokale prosjektet har hatt. Mens ungdomskontaktene i Valdres hadde sine kontorer på den videregående skolen og der fulgte opp elever som hadde utfordringer og samarbeidet tett med deres lærere (blant annet gjennom skolens HOT-team) og deltok i møtene ved ungdomsteamet på NAV-kontoret, samarbeidet mestringsentreprenørene i Re etter en mer ambulerende modell der de oppsøker ungdommene og samarbeider tett med både dem og skole gjennom samarbeidsmøter og gjennomgang av OT-lister. Ungdomskontoret i Sund valgte igjen en annen modell. Ved å etablere et eget ungdomskontor gjorde de det mulig for ungdommene og deres familier å få bistand ved å møte på dette kontoret med sine større eller mindre utfordringer og få bistand der fra en av 8 ulike instanser som var trukket inn i samarbeidet. Kontoret var åpent både på dagtid og kveldstid. Her var rådgivere ved både ungdomsskole og videregående skole trukket inn som bidragsyttere i prosjektmodellen.

Jobbskolen i Kristiansand representerer en fjerde tilnærming. Her kan ungdom som har vært utenfor skole og arbeid lenge møte opp i egne lokaler og få tilrettelagt undervisning enkeltvis eller i grupper der og når den enkelte selv er «klar for det». Mange av ungdommene sliter med sosial angst og har dårlige erfaringer fra skolegang som gjør det vanskelig å lære på vanlige skoler. I dette prosjektet benyttes i stedet prosjektlokalene og lokale arbeidsplasser som redskaper for læring. Formålet er å fullføre noe skole og jobber blir brukt som middel for å nå det, derav navnet «Jobbskolen». 2-3 medarbeidere med sosialfaglig og pedagogisk kompetanse følger de unge så tett det lær seg gjøre fra Jobbskolens lokaler, og en «jobbspesialist» ansatt ved markedsavdelinga i det lokale NAV-kontoret blir kjent med ungdommene og bistår dem i kontakt med egnede arbeidsgivere.

Mandalsprosjektet (Bragdø & Spjelkavik, 2013), som ikke inngår i denne evalueringen, utviklet en modell for tett oppfølging forankret i VGS. De sentrale elementene i modellen var 1) aktiv individuell veiledning med fokus på skole, arbeid og fritid, 2) tett samarbeid med andre bistandsyttere og lokale arbeidsgivere, 3) koordinering som sikrer parallellitet i tjenestetilbudet overfor den enkelte ungdommen. I arbeidet med elevene var tett oppfølging av den enkelte sentralt og innsatsen ble styrt av den enkeltes behov for tett oppfølging mot skole, skoleklasse, arbeidsplass (bedriftsbesøk, jobbsmak, praksisplass, lærlingplass) og privat og faglig nettverk. Oppfølgingsmodellen ble hentet fra «Job Coach-modellen» i Supported Employment, hvor Job Coach sammen med brukeren finner frem til den enkeltes interesser, styrker og bistandsbehov i forhold til arbeid eller utdanning. Det er vesentlig at man i stor grad involverer betydningsfulle personer i brukerens familie og nettverk, fordi disse ofte kan være viktige i prosessen med å finne frem til muligheter innen skole eller arbeid, samt være en støtte for brukeren i normale forløp (Griffin, Hammis, & Geary, 2007).

Prosjektleder var lokalisert ved den videregående skolen og hadde i perioden samarbeidet tett med skolens oppfølgingstjeneste, rådgivere, avdelingsledere, rektor, foreldre og kontaktlærere for den enkelte elev. Samarbeidet har bestått av deltagelse på møter i klasseråd, rådgivermøter og elevsamtaler. Denne modellen minner mye særlig om utviklingsprosjektet i Valdres og ungdomskontaktens arbeidsmåter. Forskjellen ligger i den systematiske bruken av arbeidsplass i Mandalsprosjektet og kompetansen hos hjelper lokalisert på den videregående skolen til å bistå med dette. Ungdomskontaktene i Valdres var mer innrettet mot sosialfaglig oppfølging av ungdommene og mindre mot relasjon og nettverksbygging med arbeidsgivere.

Utviklingsprosjektene som har inngått i denne evalueringen har vist at en del ungdommer ikke fullfører videregående opplæring fordi de ikke lykkes med å skaffe seg læreplasser. Ungdommene ansvarliggjøres ved at de selv må finne en praksisplass. En NAV-veileder kommenterer det slik:

Vi har for eksempel mange nå på elektro som ikke har klart å skaffe seg læreplass, og da får de jo ikke fullført. De fullfører to år på skole og så blir de kasta ut, og så er det opp til dem sjøl å finne læreplass. Og det er der jeg mener skolen kan gjøre en forskjell. Utdanningssystemet kan gjøre en forskjell med å få en treårig yrkesutdanning der de får fullført utdanninga si i stedet for to år i skole og to år i lære og så får de ikke læreplass, da får de jo ikke fullført. Det er noe med systemet. (OT-koordinator)

Systemet fungerer bra for 90% men ikke så bra for 5-10%. Disse trenger mer praksis, noe som er mulig i dag - lærerne kan legge opp til læring gjennom praksisplasser – men som skolesystemet i praksis ikke gir rom for. (OT-rådgiver)

Kompetansen og ikke minst kapasiteten i skolen til å bygge relasjoner med det lokale næringslivet kan ha stor betydning for bruken av arbeidsplasser som del av skolegangen. Det å finne egnede praksisplasser og tilby tilstrekkelig oppfølging er viktigere og vanskeligere jo større bistandsbehov eleven har. Ekspertkompetanse på bruk av arbeidsplassen og kapasitet til å følge opp tilstrekkelig tett, er i for liten grad tilstede i skolesystemet i dag slik vi har erfart det, selv om både lærere og rådgivere gjør god innsats på dette området i dag.

4.4 Om arbeidsplassens betydning – hva sier arbeidsgiverne?

Et annet viktig område med potensial for bedret oppfølging og individuelt tilpasset bistand handler om ordinært arbeid. Vi har intervjuet arbeidsgivere i samtlige prosjektområder om deres erfaringer knyttet til ansettelse eller engasjement av en ungdom som er blitt henvist fra det lokale ungdomsprosjektet. Blant disse intervjuene finner vi flere eksempler der ungdommer erfare å trenge god og tett bistand over lang tid for å kunne gjennomføre de oppgavene de er satt til. Vi finner også eksempler på det motsatte, at ungdommer som henvises fra ett av de involverte ungdomsprosjektene fungerer utmerket fra første dag på arbeidsplassen, og ikke trenger mer bistand enn andre ansatte.

Vi finner flere eksempler på arbeidsgivere som legger ned en stor innsats over mange år for å hjelpe ungdommen til mestring. Flere av disse – gjerne kalt «gode» – arbeidsgivere oppgir å ha gjort ungdommens mål til sitt eget prosjekt. De opplever det svært meningsfullt å lykkes med å hjelpe en ungdom til å kunne fungere i ordinært arbeid, og de framstår som både tålmodige, kloke og svært kompetente i det de gjør. Det er rimelig å anta at det de gjør for å inkludere og hjelpe i retning av mestring, kan være viktige elementer i inkluderingskompetanse over for usatte ungdommer.

Andre arbeidsgivere framhever at de i liten grad har mulighet til å følge opp ungdommer eller andre arbeidssøkere intensivt over lange perioder. Disse er avhengige av at andre tar seg av eventuelle oppfølgingsbehov. Felles for nesten samtlige arbeidsgivere som er intervjuet er at ungdommer som kommer til dem med lav selvtilit og mye usikkerhet, endrer opptreden og framtoning etter hvert som de lærer seg arbeidsoppgaver og finner faller på plass i miljøet. Flere av dem beskriver en total forvandling av ungdommene. Fra passive og usikre unge mennesker som ikke ser deg i øynene, endres de til aktive ansatte som tar del i det sosiale, løfter hodet og bidrar både gjennom arbeidsoppgavene og i samspillet ellers i miljøet.

Første dag på kafferommet så såg du han ikke, og nå er han en av de du både ser og hører mest og har gullkorn som en mitraljøse. Og ute i arbeidet i felt så er han på høyde med han som har holdt på i 10 år...Når folk er inneslutta og tilbaketrukken og nesten ikke vet hvilken hånd han skal holde lua i, da ser du forskjell når han i dag tar ordet i «plenium» rundt kaffe-

bordet en fredag når vi koser oss med pizza. Han er rett og slett en positiv og likandes kar. Det er som natt og dag. (Arbeidsgiver)

Vi finner flere eksempler på arbeidsgivere som begrunner valget deres om å gi en ungdom muligheten eller å ta dem inn igjen på ny etter at de har falt ut, med kvaliteten på bistanden og kompetansen til NAV-veileder eller ansatte i ungdomsprosjektene.

Vi vil i dette avsnittet synliggjøre hva disse arbeidsgiverne har gjort, hvilket bidrag de har gitt og hvilke erfaringer de har gjort seg. Avslutningsvis vil vi reflektere litt rundt hva dette kan lære oss om inkluderingskompetanse og hvilken betydning arbeid og arbeidsplassen kan ha i denne sammenheng.

Oppfølging av ungdommer ute på arbeidsplassene

Hva er god oppfølging ute på arbeidsplassene? Intervjuene viser blant annet det forskning over mange år har vist, at oppfølgingen må skreddersys og tilpasses den enkelte, og at det kan være behov for oppfølging over lang tid. I underkant av 10 % av ungdommene som har fått bistand gjennom et av prosjektene denne evalueringen er rettet mot, har fått oppfølging i to år eller lenger, noen i så mye som 6-7 år.

Vi finner noen av disse langvarige behovene også igjen i arbeidsgiverintervjuene, for eksempel denne: 3 ansatte på et kjøkkenet får en henvendelse fra det lokale ungdomsprosjektet, og bestemmer seg for å følge opp en ungdom som var skolelei og hadde hatt utfordringer gjennom skolegangen. Han startet på praksisplass, og fikk etter 9 måneder lærekontrakt. Fem år senere har han fått fagbrev som privatist, med god hjelp av de ansatte på kjøkkenet. Han arbeider fremdeles på det samme kjøkkenet på lønnstilskudd, men det er usikkert om han får videre ansettelse. Han har fått tett oppfølging som blant annet innebærer hjemmebesøk og utallige samtaler om forhold som ikke er relatert til selve arbeidsoppgaven, fra de ansatte på kjøkkenet gjennom hele denne perioden, og også fra det lokale ungdomsprosjektet.

Han gjør jobben helt fint. Det største problemet er dette med at han har ingen snøring for dette med fravær og arbeidstid. Han kommer ikke til rett tid. Så det har vært en lang og en enorm kamp, ikke minst på dette med fravær.

Forankring i arbeidsmiljøet

I sitatet under beskriver leder på denne arbeidsplassen prosessen som gjorde at de bestemte seg for å si ja til denne gutten:

Vi hadde en diskusjon her helt internt på kjøkkenet. At dette skulle vi få til, og at dette måtte vi alle være sammen om. For vi skjønnte jo på bakgrunn av informasjonen vi fikk via (prosjektet) på hvordan dette ville bli. Det ble ikke informert noe ut i institusjonen ellers. Alle var inneforstått med dette, ja kjære vene, det hadde ikke gått uten. Vi er jo tre damer som er godt oppe i årene. Vi blei jo litt sånn noen halvmødre... hehe. Så det gikk jo veldig greit. Det har aldri vært noen anger. Dette har vært et mål. Våre mål har vært like bevisste... vi har hatt målene sammen med han for å si det sånn.

Sitatet viser at det å forankre et slikt oppfølgingsarbeid godt i miljøet er viktig. Det hadde ikke gått uten, sier hun. Behovene denne gutten hadde var så omfattende at det ville være en fordel om flere tok del i oppfølgingen, noe de også gjorde:

Alle har gitt kommentarer dersom han har gjort ting feil. Vi har jobbet sammen tett. Når vi er en så liten gruppe, bare 2-3 mennesker så blir det tett. Vi går ikke skift, så når vi er på jobb så er alle her. Utviklinga hans er jo kjempeflott. Fra den dagen han begynte til i dag. Det går på

alle nivå. Både at han når han starta hadde 1-2 dager fravær i uka pluss noen timer. I dag er det 10 minutter om morgenen. Så det har forbedra seg hele tiden. Og det samme har det vært med arbeidsoppgavene.

Oppfølging både på jobb og privat

Arbeidsplassen har i dette tilfellet ikke bare fulgt opp på arbeidsplassen, men også vært hjemme hos gutten, og har måttet ta ulike forhold opp med ham i møter mange ganger. En sentral erfaring er at det nettopp ikke bare er arbeidsrelaterte ting det behøves oppfølging på. Det kan tvert om være slik at det er andre private forhold som trenger mest fokus:

Vi har hentet ham hjemme. Vi hadde møter med han sammen med leder i prosjektet. Vi hadde møter først en gang i uka. Deretter en gang i måneden. Og så måtte han inn på teppet... uffameg... Så skjerpet han seg en stund og så kom det sakte men sikkert tilbake. Sånn har vi holdt på hele tiden. Dersom noe gikk imot han, privat eller sånn, så var han borte med en gang. Så den erfaringen jeg har gjort meg er at privatliv og arbeid blir et eneste sammensurium. Han har fremdeles problemer med dette med å stille på morgenen. Han skal starte 0730, men det klarer han ikke. Han kommer ti over halv. Altså det er ufattelig hvor mye jeg har kjempa for å få han til å gjøre dette. Nå har jeg sagt til han at han henger i en tynn tråd altså...hehe....

En annen arbeidsgiver et annet sted i landet fikk forespørsel fra NAV om å ta inn en ung jente som hadde sluttet i skolen på grunn av helseproblemer. Hun hadde gått første året av videregående på en spesialskole. Etter å ha diskutert med de ansatte konkluderte de med å si ja til forespørselen. Informantens egne beskrivelser illustrerer også her forankringen av prosessen internt, og hvordan de planla en gradvis utvikling:

Vi, jeg diskuterte jo med henne på kjøkkenet da – for det var aktuelt å ha henne der – om hun kom til å gå i veien, om de kom til å oppleve det slik, eller om de kunne gjøre bruk av henne, og hva slags oppgaver de kunne sette henne til. Så vi måtte liksom klargjøre det før vi sa ja da. Og da fant vi ut at ja vi kan det. Vi legger til rette for de enkle oppgavene først, oppvask, forstå systemet med rengjøring, og så være med å gjøre de enkle oppgavene. Så hun ble satt i gang, men hun måtte styre det litt selv i forhold til energi, og det følte jeg gikk bra. Fordi hun var en svært stille jente, så til å begynne med så var det ikke mye snakk. Hun andre prater veldig mye, så hun plapra i vei... hehe. Og det tror jeg gjorde at hun løsna litt, og syntes det var ok, etter hvert så hørte jeg: å, nå ler de sammen... No hører jeg at nå begynner det å bli kjekt. Sånn prata de i vei.

Gode tilbakemeldinger og bedret selvtillit

Denne arbeidsgiveren erfarte det som svært viktig å fokusere på positive ting og gi skryt og oppmunt-ring til ungdommen. I dette lå det blant annet at de ansatte måtte trenes opp i å se positive ting og sette ord på dem. Det viktigste var ikke å lære henne arbeidsoppgavene i seg selv, men å gi noe som kunne styrke selvfølelse og selvtillit:

Jeg tenker at min jobb som leder det var å passe på at hun ansatte, jeg og hun snakket sammen om hva vi skryter av henne for, altså oppmuntre henne. Vi måtte skryte av henne mye, se de positive tingene selv om det var veldig tungt, så valgte vi å bite tennene sammen og si at «dette var positivt, det støtter vi opp». Og hun ble veldig flink hun ansatte til å se de positive tingene, og så tok hun ut frustrasjonen på meg. Jeg brukte tid med jenta og snakket med henne og fortalte henne ting som gjorde henne godt. Det å kunne tørre å takke for et kompliment, så sa jeg at det er to ting du skal lære når du jobber her hos meg. Det ene er at når vi skryter av deg, så skal du takke. Og det andre er at du skal smile og se oss inn i øynene. Og hun ble så vakker den jenta, etter hvert. Så det var veldig kjekt. Hun våkna.

Hvorfor gav du de rådene?

Fordi hun var veldig alvorlig, veldig forsiktig, og prøvde å unngå blikket, og det følte jeg at det hadde noe med hennes selvtillit å gjøre, og hvis jeg tillot henne å være unnselig, så vil hun jo alltid bare være unnselig. Derfor så har jeg selv lært gjennom egen erfaring hvor viktig det er å kunne ta imot, møte blikket til folk og smile, fordi det åpner så mye inne i en selv. Og det så vi jo med henne.....så nå kommer hun og spør om hun kan hjelpe oss når vi trenger hjelp.

Oppfølger på kjøkkenet ble etter hvert syk, og da tok jenta over mye av arbeidet der på egen hånd. Slik arbeidsgiver beskriver det førte denne «oppvåkningen» også til at jenta fikk mot og lyst til å vende tilbake til ordinær videregående skole der hun fullførte som vanlig elev. Underveis jobbet hun ekstra hos denne arbeidsgiveren.

Arbeidsmiljøets inkluderingsevne

Noen arbeidsgivere legger mindre vekt på egen oppfølging, men løfter betydningen av miljøet på arbeidsplassen og det at den unge blir del i dette miljøet på lik linje med andre.

Jeg tror det var et tilfelle med tøff oppvekst, mobbing. Du så at han var veldig usikker. Og visste ikke hvordan han skulle te seg. Men på et merkelig vis så er det noe som skjer her. Guttene er ikke til å kjenne igjen. Han er en helt annen mann. Og det sier de som har ansvaret for disse gruppene, de stikker innom og sier de ser at det skjer noe med dem. Han her blir fast vi- kar hos meg nå. Han ble 21 år nå nylig. Han har gått i noe system opp gjennom, men han har dropa ut av skolegang. Han har aldri fullført noe. Han var sist på et firma her i nabolaget, og ifølge driftsleder der var han ubrukelig. Men jeg har nå alltid gått mine egne veier, jeg vil se folket selv og jeg valgte å ta han med. De guttene som er fast her ser ikke forskjell på folk. Vi er ikke psykologer her, men behandler alle likt. Alle går inn i gjengen. Jeg kaller det for laget mitt. Jeg er som en fotballtrener, filosofien min da, for å få dem til å fungere. Og det fungerte fra dag en; de tok han inn i gjengen med en gang, med alle gjøremål som dagene krever.. (Arbeidsgiver)

En annen arbeidsgiver et annet sted i landet framhever også miljøet:

Jeg tror nok at miljøet, at det er mye eldre arbeidstakere, at de tar seg av de unge. Det gikk fort, kanskje ei uke, så merka jeg at han var en del av miljøet. Han var midt i flokken, tok del i praten. At han har fått muligheten til å vise at han kan gjøre noe. Vi har gitt han ansvar og muligheter. Det er jo vanlige folk, bestefedre, onkler, som har levd et liv. De har ikke noen grunn til å stigmatisere. De gamle blomstrer når det kommer unge folk inn her. Vi betrakter alle som ansatte. Alle er involverte i det som skjer her. Selv om de ikke er fast ansatte i realite- ten. Viktig at det forventes noe av dem. (Arbeidsgiver)

Samtlige av disse ungdommene som det er referert til ovenfor har kommet inn i bedrifta med støtte fra NAV, dvs. på praksisplasser. Noen av dem får arbeid enten tidsbegrenset helt eller på deltid, eller fast. Ikke alle disse hadde fått vanlig lønn så langt. Med andre ord kan det godt tenkes at flere av dem ikke vil ende opp med arbeid som følge av deltakelse i dette prosjektet. Uansett gir beskrivelsen uttrykk for hva det er som trengs på en arbeidsplass, og hvordan det kan gjøres.

Sosialt ansvar

Mange av arbeidsgiverne vi har intervjuet må kunne betegnes som såkalte "gode arbeidsgivere". Hva gjør gode arbeidsgivere? Hvorfor tar arbeidsgivere inn ungdommer som har ekstra utfordringer?

Nei. Altså jeg har alltid hatt folk inne her opp gjennom. Jeg tror ikke jeg klarer å telle dem på fingrene mine. De som har vært her og fått et springbrett. Jeg har en tanke om at alle skal ha

en mulighet her i livet, uavhengig av hva du har erfart fra tidligere. Den muligheten syntes jeg at han skulle få. Det har vært tøft å måtte bite i det sure eplet, og alle nedturene (haha), men vi har nå klart å komme på beina igjen. Jeg tenker at som offentlig bedrift så har du et stort ansvar for befolkningen på en måte, at du kan få de videre i stedet for å ha dem på uføretrygd resten av livet. Så er jo det en fordel, vi skal jo alle dele på pengene. (Kjøkkensjef)

Noen arbeidsgivere skiller seg ut. En arbeidsgiver for en dagligvareforretning hadde hatt mange brukere fra NAV i arbeidspraksis, og mange av dem hadde også fått jobb. Vi skal sitere litt av det han sa bare som eksempler på hva slags holdninger som også finnes ute blant arbeidsgivere.

Det er personer som har slitt litt på skole eller har hatt motivasjonsutfordringer, men når de da får mestringsopplevelser i butikk og ser at det faktisk er mulig så gror de enormt mye på seg selv og da får du en helt fantastiske ansatte når du klarer å finne mennesker som du bare gir muligheter til. Mange ledere i min bedrift har kommet gjennom denne ordninga og har vist seg å være fantastiske. (Arbeidsgiver)

Med ordninga refererer denne arbeidsgiveren til arbeidspraksis gjennom NAV der arbeidsgiver da ikke har noen lønnsutgifter den første tiden (3 måneder om gangen), og får et driftstilskudd på noen tusen kroner avhengig av hvor lenge vedkommende er i arbeidspraksis. Samme arbeidsgiver forteller at han gjennom åpenhet om utfordringene til ungdommene ikke har store vansker med å tilrettelegge konstruktivt rundt dem:

Har du hatt folk inne med psykiske utfordringer?

Ja det har vi hatt. Men i de fleste tilfeller så handler det bare om kommunikasjon. Når jeg får en praktikant inn så sier jeg til dem at jeg vil at de skal fortelle meg om ting de har utfordringer med. De fleste vil være åpne om utfordringene sine, vil bli sett, vil bli tatt vare på. Når de forteller om utfordringene så er det ganske lett for meg som arbeidsgiver med å legge til rette. Vi har hatt folk med angst, ADHD. De med ADHD er fantastiske for de er det fart i. Det handler om hvordan man ser tingene. For meg finnes det ikke problemer, bare utfordringer. Alt kan løses, vi må bare løse det sammen, legge en plan, gjennomføre den.

Han beskriver videre at han tror holdningen han har til ungdommen – at de er mennesker som oss andre, og at det må være lov å være annerledes – er et viktig kriterium for å lykkes. Han sier også at selve lederformen er viktig og må tilpasses disse unge:

Jeg tror det viktigste er den holdningen vi har til de menneskene som er hos oss, den inkluderingsevnen. Uansett utfordring du har så er du fortsatt et menneske som har mye å gi. Og det tror jeg mange hos meg er bevisst på, at det er lov å være litt annerledes, ja at det er tøft å være annerledes. Ingen er datamaskiner, alle er mennesker.

I ulike situasjoner så må du være en annen type leder. Og det er jo det å tilpasse seg de ansatte og klare å møte de utfordringene de kommer med. Et smil kan løse mye problemer. Bare det å la en person få prate med deg. Det å ikke være utilgjengelig som leder tror jeg er viktig. Være tilgjengelig. At vi har inkludert dem 100 % i bedriften vår. Fra dag en er de som alle andre, blir tatt inn og inkludert. Vi hjelper de med alt fra meldekort, til opplæring og videre formidling dersom det ikke er plass i vår bedrift. Jeg hjelper de på veien videre også. Ingenting er så godt som når du får en melding fra en tidligere praktikant som takker for den hjelpa de har fått. Det har vært omstendigheter der vi har måttet tilrettelagt litt, men jeg har vært positivt overrasket over praktikanter at det er veldig lite arbeid kontra det man tror. Vi har hatt personer som har språkopplæring, personer med tidligere rusproblemer, ungdom med vansker, altså alle har en utfordring. Til og med vi som har jobb her har utfordringer på lik linje som praktikanter. (Arbeidsgiver)

Denne arbeidsgiveren mener faktisk at han ikke har hatt inne ungdommer hos seg som han ikke har lykkes med. Hans generelle opplevelse er at når ungdommene kommer inn, blir del av miljøet, mestrer, så er de aller fleste i stand til å gjøre en god jobb og bidra positivt i miljøet.

Hvordan følger gode NAV-veiledere opp arbeidsgivere?

Flere av arbeidsgiverne vi har intervjuet framhever betydningen av den bistanden NAV har gitt underveis. Dette gjelder også det som ser ut som såkalte «gode» arbeidsgivere, altså arbeidsgivere som ser ut til å følge opp langt tettere og mer enn det mange kanskje vil kunne forvente at de gjør. Her er noen eksempler:

Hva er det viktigste NAV kan bidra med?

Det er jo det å støtte oss, backe oss opp. For vi treng å spørre en del, det er en del ting vi undrer på, hva vi kan gjøre, og der følte jeg at der kunne jeg ringe henne og spørre om. Hvordan vi skulle sette opp arbeidsplanene, hvor mye vi skulle utfordre henne. Det var vel de tingene der, og det å snakke om hennes situasjon som person. Fordi jeg opplevde at NAV-veileder kjente henne, hun hadde blitt kjent med henne gjennom de årene hun hadde jobbet med henne. Så det at jeg hadde noen å prate med om hva man gjør når hun er så taus, eller lei seg. Sånne ting. For det kunne jeg jo ikke snakke med de ansatte om. Det hadde ikke de noe med. Da var det NAV, den støtten fra NAV. Det nye mennesket vi hadde fått inn hadde jeg behov for å snakke om, og da måtte jeg snakke med noen som jeg kunne snakke med det om. Og det kunne jeg med NAV. (Arbeidsgiver)

En annen arbeidsgiver vektla i tillegg til god oppfølging NAV-veileders engasjement i den unge og dennes situasjon:

Sånn som han har fulgt han opp har jeg veldig sansen for. Han har også fulgt opp meg. Informert dersom han har hatt noen problemer og vært vekke. Vi har jo testa flere andre, det er jo mange tilbydere av personell via NAV, og erfaringa med disse andre er ikke så bra. De kommer med en person og så er det ikke mer oppfølging, men han her følger opp og gjør alt for kandidatens beste. Den erfaringa er slik at vi har sagt at vi ikke vil benytte oss av kandidater til arbeidspraksis fra de andre. Tror ikke vi ville ha ansatt vedkommende om det ikke var for oppfølginga. Jeg merker helt tydelig at han (NAV-veilederen) bryr seg om ungdommene. Noe som ligger i hans gener. Det ser jeg. Han er i kontakt med familien, kjæresten, i fritida, spør hvordan det går. Han har en fin indre driv. Dette er noe han ånder og lever for. Det er min oppfatning av han. Og det liker jeg. Og han er aldri vanskelig å få tak i. Han ringer alltid tilbake. (Arbeidsgiver)

Også en annen at det at hjelperne drar hjem og henter betydde mye for engasjement i deres virksomhet:

Jeg forhørte meg litt om prosjektet i forkant etter å ha fått info. Og det som tente meg var den oppfølginga som disse her driver med. Det ble sagt at han til og med drar hjem om morgenen og vekker. Og det forteller meg om et engasjement. Det forteller meg at det er mulig å få til noe. Det er en adskillig tettere oppfølging på folk fra prosjektet enn andre former for arbeidspraksis. Kontakten har tidligere vært mye mer via den ansatte. Vi har ikke hatt direkte kontakt med NAV slik som dette før. (Arbeidsgiver)

En annen arbeidsgiver hadde erfart at det gikk galt med en ungdom de ansatte. De gav han for fort for mange oppgaver, og han ble borte. De tok han imidlertid inn igjen en stund senere. Hvorfor, spurte vi?

Da må vi tilbake til oppfølginga fra prosjektet. I den tida var det enda aktivt. Måten ho la det fram på. Ho fortalte om andre lignende tilfeller der ungdommer hadde gått på en smell og at det hadde bedret seg i etterkant. Ho sa de fleste gikk på en sånn smell etter omtrent et år. Og det stemte ganske bra med han her. Hadde ikke ho gitt den tryggheten og fulgt dette opp, så hadde mest sannsynlig ikke han kommet tilbake hit da. Det hadde ikke vært nok om bare han tok kontakt og viste interesse, det var nødvendig med henne, den tryggheten hun gav og kunnskapen hun hadde. Det stemte omtrent akkurat det som ho sa. (Arbeidsgiver)

Hva når den gode arbeidsgiveren ikke finnes?

Gjennom evalueringen har vi altså kommet i kontakt med flere arbeidsgiver som gjør en stor innsats for å hjelpe personer som sliter med å komme i arbeid. Vi ser også at de selv mener de lykkes godt med mange. Eksempelene synliggjør at arbeidsgivere med slike holdninger, kunnskaper og innsatser finnes, og at når arbeidssøkere kommer under vingene til disse arbeidsgiverne, er det mange av dem som våkner opp og endrer atferd, og som fungerer fint. Vi kan likevel ikke regne med at arbeidsgivere flest skal ha slike holdninger, kunnskaper og kompetanse. Når slike gode arbeidsgivere ikke er tilgjengelige, hvordan kan vellykket inkludering oppnås da?

En rimelig konsekvens vil være at dette medfører økte oppfølgings- og kompetansebehov for NAV-veilederen eller prosjektmedarbeideren som skal bistå, og at NAVs virkemidler ellers kan bidra til å løse noe av utfordringene. Hva slags kompetanse trenger hjelpeapparatet i slike tilfeller? I tabellen under har vi oppsummert hva eksempelene som er sitert ovenfor kan lære oss.

Tabell 2 Forhold som bidrar til inkludering på arbeidsplassen og hvordan hjelperne kan bistå

Observert faktor av betydning	Kompetansekrav til hjelper
Inkludering i miljøet – at kollegene inkluderer og ikke stigmatiserer.	Informere og forankre i et arbeidsmiljø. Kunne matche jobbsøker med passende arbeidsmiljø. Må kjenne til arbeidsplasser og miljøet der.
Mestring av arbeidsoppgaver – få til noe.	Evne til å matche oppgaver med den enkeltes interesser og evner, samt til å legge det opp (progresjon) slik at det blir mestring ut av det.
Skryt og gode tilbakemeldinger	Etterspørre og evne å se positiv elementer, utvikling og handlinger. Hjelpe arbeidsgiver med dette, men også selv si det til ungdommen.
Kunnskap om bistandsbehov gjør det mulig å tilrettelegge.	Dialog med bruker om informasjon til arbeidsgiver.
Oppfølging på andre tema enn arbeid, alt som er relevant i livet ellers.	Ha et 24/7 fokus. Sørge for at nødvendig oppfølging er ivaretatt døgnet rundt. Her må antakelig flere instanser/ressurser inn, blant annet familie.
Kompetanse om ungdomsgruppa og utfordringer slik at arbeidsgiverne får tillit til NAV-veilederne.	Kunnskap om hvilke utfordringer som oppstår i inkluderingsforløp og hva som er mulig å få til kan gi trygghet hos arbeidsgiver.
At NAV-veiledere bryr seg om ungdommene og følger dem og deres nærmeste opp	Være engasjert i arbeidssøkerne man følger opp.
At noen på arbeidsplassen er tett på over lang tid. Kloge oppfølgere som evner å se ungdommen, har tid til dem, treffer med sine tilbakemeldinger, gir omsorg, behandler dem som mennesker på lik linje med andre. Noen trenger ekstra tid eller tilrettelegging i opplæring. Noen trenger å følges, hentes, vekkes i en periode - at andre er «motor».	Tenke langsiktig i planlegging av oppfølging. Sikre at noen er i posisjon til å kunne være tett på over lang tid. Legge opp til at dette skal være givende også for oppfølger. Bistå med å finne gode kloge oppfølgere, faddere, arbeidsgivere. Personer som har relasjonskompetanse, motivasjon og ønske om å hjelpe. Fasilitere naturlig bistand. Kunnskap om hvilke opplæringstilnærminger som kan passe for ulike typer bistandsbehov.
At NAV-veilederne bryr seg om arbeidsgivers situasjon	Være opptatt av arbeidsgivers situasjon, og etterspørre den aktivt.
Økonomisk bidrag fra NAV slik at arbeidsgiver ikke taper økonomisk på det. Og tilstrekkelig lang prøvetid.	Kunnskap om økonomiske virkemidler, samt evne til å tilpasse dem kreativt til virkeligheten og unngå byråkrati rundt dem.
Muligheter for arbeidsgiver å diskutere med NAV-veileder når vansker oppstår.	Være tilgjengelig. Være dialogpartner.
Arbeidsgivere og kolleger opplever det som svært meningsfullt å hjelpe noen til inkludering	Være klar over gevinsten som ligger i å se andre lykkes. Være klar over at dette kan være bra for arbeidsmiljøet. Gir ekstra mening til arbeidet for folk som har holdt lenge på, kanskje særlig i yrker med

Ikke alle ungdommene som her hadde vært i arbeidspraksis hos ulike arbeidsgivere fikk ordinære jobber ut av det – i alle fall ikke så vidt vi vet. Noen fikk krefter og motivasjon til å søke seg tilbake til ordinær skole. Noen fikk hjelp til å skaffe seg kompetansebevis (fagbrev). Noen fikk fulltidsjobb, andre fikk deltids- eller fritidsjobb. For noen vet vi ikke utfallet. Mange opplevde mestring og klarte ting de tidligere ikke hadde kunnet gjøre. Som vi har sett beskriver mange arbeidsgivere store endringer hos de ungdommene de tok inn; fra å ha lav selvtilitt og ikke prestere endres de til sosialt aktive og oppegående ungdommer.

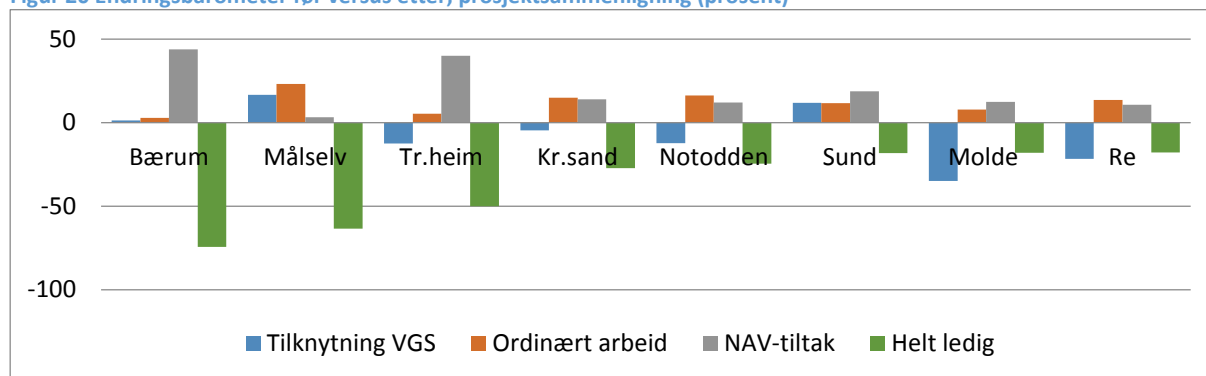
Eksemplene vi har sitert ovenfor er antakelig uvanlig gode. En sentral utfordring finner vi fremdeles i det å lykkes med å hjelpe disse ungdommene inn i ordinære løp der de bidrar som andre på arbeidsmarkedet. Eksemplene ovenfor peker på hva som kan være viktige elementer i en slik bistand.

4.5 Resultater og modeller – refleksjoner på tvers av prosjekter

Utviklingsprosjektene er hver for seg unike og egner seg bare i begrenset grad til sammenligning med hverandre. Vi skal likevel i det følgende reflektere omkring prosjektene basert på en sammenligning av dem. Formålet er ikke å finne det «beste» prosjektet. På den måten kan prosjektene vanskelig sammenlignes fordi de alle i noen grad har ulike målsettinger, ulike målgruppedefinisjoner, ulike organiseringsformer og ulike metodiske tilnærminger. Formålet med sammenligningen er å få fram forskjeller og likheter som kan lære oss noe om hva som er gode måter å arbeide med utsatte ungdommer på.

Figuren er basert på en utregning av prosentvis endring som har skjedd gjennom prosjektperioden i det enkelte prosjekt når det gjelder andel ungdommer som er helt ledige, som er i arbeid, har tilknytning til videregående skole eller er på NAV-tiltak. I figuren kommer prosjektene som har hatt størst nedgang i andel deltakere som var helt ledige i løpet av prosjektperioden først og dermed lengst mot venstre:

Figur 20 Endringsbarometer før versus etter, prosjektsammenligning (prosent)



Kilde: Årlige rapporteringer til AFI om ungdom som har fått bistand. Figuren bygger på data fra de prosjektene som hadde tilstrekkelig gode rapporteringer på disse tema. Kategoriene militæret/fødselspermisjon, i behandling, ukjent og annet er tatt bort fra denne figuren.

Negativ verdi betyr at det er færre ungdommer som har dette som hovedstatus etter prosjekt enn det var før. Positiv verdi betyr at flere ungdommer har dette som hovedstatus etter prosjektdeltakelse enn før.¹²

Tallmessig viser figuren at prosjektet i Bærum har redusert andelen deltakere som var helt ledige kraftig fra før til etter prosjekt. Vi ser også at andelen deltakere i NAV-tiltak har økt mye. I Målselv er også andelen helt ledige kraftig redusert, men her er det klar økning i andel av deltakere i skole og arbeid etter prosjektet sett i forhold til før, og bare liten økning i unge på NAV-tiltak. Trondheimsprosjektet «Aktiv start» minner litt om Bærum ved å kraftig reduksjon i andel av deltakerne som var ledige og økning i andel på NAV-tiltak. Vi ser at prosjektene i Kristiansand, Notodden, Re – og i noen

¹² Imidlertid trenger ikke en lav eller negativ verdi bety at man har gjort et dårlig arbeid i prosjektet. Selv om færre ungdommer i et prosjekt har en tilknytning til skole etter prosjektet enn før for eksempel, så kan man likevel ha gjort et svært godt arbeid med å hjelpe mange ungdommer som hadde vansker på skolen med å fullføre. Ingen endring i andel ungdommer med skoletilknytning kan bety at man har lykkes svært godt med å gi bistand til ungdommer som var på vei ut. Figuren tar ikke hensyn til slike forhold, men viser oss prosentvis forskjell i hovedstatus på fire områder.

grad Molde og Sund – har mye felles gjennom en tydelig reduksjon i andel ledige og en økning i andel på NAV-tiltak og i ordinært arbeid kombinert med færre i skole (med unntak av Sund).

Prosjektet i Bærum har oppnådd en stor reduksjon av ungdommer som er helt ledige, men har i hovedsak bidratt til at ungdommene de har fulgt opp har fått NAV-tiltak. Få er kommet i arbeid eller skole. Mulige forklaringer finner vi i at Bærum har rettet innsatsen mot de ungdommene med størst utfordringer og som man i ungdomsteamet ikke opplevde å gi godt nok tilbud til. Målet har vært å få dem i aktivitet eller til å motta hjelp. Målet har ikke hovedsakelig vært arbeid eller skole. Mye tyder på at de har oppnådd det de satte seg fore å gjøre i prosjektet.

For prosjektet i Målselv finner vi at økningen i andel deltakere på NAV-tiltak er minimal mens økningen av andel deltakere i skole og arbeid er stor. Utfallsfordelingen i Målselv ser ved første øyekast ut til å være relativt ideell. Også i Målselv var målgruppen og utgangspunktet knyttet til ungdomsteamet i NAV, men i stedet for å henvise de unge med størst behov, har man nok i Målselv i større grad henvist de som man har vurdert «arbeidsklar» til prosjektet. Men det må også legges merke til at prosjektet – i motsetning til de fleste andre – hatt en egen los eller jobbspesialist til stede som deltaker i ungdomsteamet. Vedkommende har hatt spisskompetanse på å bygge relasjoner og nettverk med arbeidsgiverne. Dette i seg selv kan virke inn på hvem NAV-veilederne vurderer som «arbeidsklare», og bidra til å senke terskelen for dette. En viktig rolle for en jobbspesialist er nettopp å hjelpe de øvrige helperne til å se mulighetene for arbeid, i alle fall slik dette presenteres innenfor tilnærmingen Individual Placement and Support (Drake, Bond, & Becker, 2012).

Denne jobbspesialistfunksjonen finner vi for eksempel ikke igjen knyttet til Bærumsprosjektet. I den grad Bærumsprosjektet har arbeidet med ordinære arbeidsgivere så ser det i hovedsak ut til å ha skjedd gjennom tiltaksarrangører, gjennom markedsteamet ved NAV-kontoret, og i noen grad gjennom NAV-veilederne i prosjektet. Vi finner ingen spesialisering av jobbspesialistrollen knyttet til prosjektet i Bærum slik vi gjør det i Målselv.

Tallene fra Trondheim stammer fra «Aktiv start» og ikke «Jobbhuset» som praktiseres 2015, men disse modellene har mye felles. I Jobbhusmodellen er det markedsteamet som tar seg av det arbeidsrettede arbeidet, og disse holder også til ved Jobbhuset og blir slik spesialister på den arbeidsrettede oppfølgingen samtidig som andre sosialfaglige veiledere følger opp ungdommen i forhold til andre tema. Vi har ikke statistikk fra Jobbhuset som eventuelt kunne belyse om dette har medført økt arbeidsinkludering for samme målgruppe.

Jobbskolen i Kristiansand minner mye om Jobbhusmodellen, men mens jobbhuset har en gruppebasert tilnærming som hovedstrategi, er jobbskolen mer en kombinasjon av gruppemetodikk og individuelt tilpasset oppfølging. Jobbhuset vil i noen grad legge direkte eller indirekte «press» på ungdommene for å delta i gruppa, men de har erfart at mange klarer det bra selv om de er skeptiske på forhånd. Formålet med Jobbskolen er i hovedsak ikke å hjelpe ungdommene i jobb, men å hjelpe dem til å fullføre skole, og i dette arbeidet blir arbeidsplasser brukt. Både Jobbskolen og Jobbhuset er en del av NAV selv om de er lokalisert utenfor NAV-kontoret, og veilederne har tilgang til NAVs saksbehandlingssystemer (Arena etc).

Jobbskolen i Kristiansand har som i Målselv det vi må kunne betegne som en jobbspesialist. Vedkommende er del av markedsteamet ved NAV-kontoret, men følger tett opp ungdommer fra jobbskolen og er hyppig innom her for å slå av en prat med aktuelle ungdommer. Den markedsansatte blir slik kjent med ungdommene og kan matche vedkommende med passende virksomheter. Den arbeidsretta oppfølginga – jobbspesialistrolla – er her mer systematisk organisert som en del av tilbudet til ungdommen enn den for eksempel er i Bærumsprosjektet, der markedsteamet ikke på samme måte var definert som en del av prosjektet.

Å ha en jobbspesialist som er tett på både arbeidsliv og den enkelte ungdom pekes på som konstruktivt i SE-litteraturen (Frøyland & Spjelkavik, 2014). Dette fordi eventuelle arbeidsforhold ofte må spesialtilpasses disse ungdommene både oppgavemessig og miljømessig. En person som ikke kjenner ungdommens ønsker, behov og sterke og svake sider, har ikke i samme grad forutsetninger for å finne det optimale arbeidsmiljøet for denne ungdommen, og har heller ikke så godt grunnlag for å kunne følge opp arbeidsgiver og ungdom proaktivt og forebyggende over tid.

I Notodden har man i kjølvannet av OPS-prosjektet (som tallene våre er hentet fra) også etablert en modell som har fellestrekk med Kristiansand og Trondheim. Talenhuset sprang egentlig ut av Talententer for framtida i Grenlandskommunene, men er nå implementert ved Notodden. Her jobber to veiledere med tett oppfølging blant annet etter positiv psykologi prinsipper (AI/MI) med ungdommer i egne lokaler, og en egen «oppfølger» tar seg av oppfølging av arbeidsgivere og ungdommer som skal ut i arbeid. Denne «oppfølgeren» har som losen i Målselv selv bakgrunn fra næringslivet og kjenner deres språk og behov i tillegg til å ha et godt arbeidsgiver nettverk.

Modellen som her avtegnes – og som vi altså finner elementer av i Jobbhuset, Jobbskolen, Talenthuset og Ungkraft - har fellestrekk med team-modellen slik den beskrives innenfor IPS/SE (Drake et al., 2012). Drake mfl peker på at det å ha et team som følger brukerne er fordelaktig fordi det da er hjelperne snarere enn brukerne som får byrden med koordinering og det å skape helhet og sammenheng (Drake, Becker, Bond, & Mueser, 2003).

4.6 Oppsummering

Metodene som benyttes i de spesielt utviklete tiltakene er i stor grad de samme som beskrives i forskningslitteraturen om ungdomsarbeid internasjonalt. Det dreier seg om metoder inspirert av motiverende intervju (MI), Appreciative Inquiry (AI), og tilsvarende metoder. Det dreier seg om tett individuell oppfølging, stor grad av tilgjengelighet, relasjonsbygging og brukermedvirkning.

Totalt har i underkant av 60 % av ungdommene fått oppfølging mindre enn et halvt år. Omtrent en av ti ungdommer der oppfølgingen er avsluttet ser så langt ut til å få oppfølging lenger enn 2 år. Noen av disse har fått oppfølging i 5-6 år, dvs. at de har fått oppfølging fra prosjektmedarbeiderne også forut for denne prosjektperioden eller en god periode etter at utviklingsprosjektet var avsluttet. En del av de som har fått oppfølging fra prosjektet i ettertid er fulgt opp videre av andre instanser. Basert på data fra prosjektene ser det ut til at 11 % ble henvist til videre oppfølging fra annen instans etter at prosjektperioden var over, og 7 % fikk fremdeles oppfølging fra prosjektet ved inngangen til 2015.

Prosjektmedarbeiderne rapporterer i størst grad om tett individuell oppfølging og hjelp til avklaring av hjelpebehov. Kun omtrent hver tredje deltaker har fått bistand fra flere instanser samtidig. For en del ungdommer ser det ikke ut til å være så stort behov for bistand fra mange instanser. Det synes være slik at for noen ungdommer (de med omfattende bistandsbehov) er det klart behov for bistand fra mange instanser, mens for de fleste som har deltatt i disse prosjektene er ikke bistandsbehovene så omfattende og det har ikke vært behov for å trekke inn mange instanser i samarbeidet. Kun en liten andel deltakere (mindre enn 10 %) gis hjelp til å få ordinært arbeid, gjeldsrådgivning, hjelp til rusproblemer eller andre helseproblemer. Flere (ca 25 %) ser ut til å få hjelp til tilpasset opplæring i videregående skole eller hjelp til å kombinere utdanning og arbeidspraksis.

Prosjekttiltak som hadde mange fellestrekk med en losmodell (tett individuell oppfølging over lengre tid) hadde sammenlignet med prosjekter som lignet mer på en motivasjonsmodell (gruppebasert motivering kombinert med individuell oppfølging), en yngre målgruppe, fulgte sine deltakere opp over lenger tid, og så ut til å til å gjøre mer av mye: flere fikk bistand fra flere instanser, 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 arbeidsprak-

sis, mer hjelp til tilpasset opplæring i videregående skole, og mer hjelp til avklaring av hjelpebehov. «Losprosjektene» formidlet flere til fulltids- eller deltidsstudier eller full- eller deltidsarbeid, men hadde i sum flere ungdommer som fikk ytelser etter prosjektdeltakelse enn før, mens det var motsatt for «motivasjonsprosjektene».

Sammenligningen viste at prosjektene som lignet motivasjonsmodellen hadde en tettere tilknytning til NAV-kontoret og i større grad rettet innsatsen mot unge NAV-brukere. Disse prosjektene rekrutterte en høyere andel brukere som var helt ledige, hadde en høyere andel brukere fra NAV-tiltak, men fulgte opp sine deltakere over en kortere periode. De formidlet i mindre grad til skole eller arbeid, rekrutterte flere ungdommer på sosialhjelp og fra AAP. Imidlertid var det store forskjeller mellom enkeltprosjekter, noe vi skal komme tilbake til senere.

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.

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.

Generelt finner vi mer misnøye enn fornøydhets blant ungdommene om NAV-kontorene, selv om noen skryter av bistanden de har fått derifra. Det gjennomgående trekket er samtidig at ungdommene er svært fornøyde med oppfølgingen de har fått gjennom det lokale «prosjektet». Prosjektene skiller seg fra NAV-kontorene blant annet ved at de bygger bedre relasjoner med ungdommene, er mer fleksible i sin tilnærming, følger tettere opp, og formidler i mye større grad forståelse for den enkelte ungdoms situasjon. De jobber i det hele tatt mer i tråd med sosialfaglige standarder.

Ekspertkompetanse på bruk av arbeidsplassen og kapasitet til å følge opp tilstrekkelig tett for eksempel på en slik måte som en jobbspesialist i tilnærmingen Supported Employment, er i liten grad tilstede i den videregående skolen i denne evalueringens empiri. Mer kompetanse og handlingsrom i de videregående skolene om hvordan å benytte ordinære arbeidsplasser som lærings-, mestrings- og motivasjonsarena ville kunne bety en stor forskjell for de ungdommene som ikke mestrer skolen.

Flere arbeidsgivere gjør en stor innsats for å hjelpe ungdommer som sliter med å komme i arbeid. De opplever det svært meningsfullt å hjelpe en ungdom til å fungere i ordinært arbeid. Noen av dem framstår som både tålmodige, kloke og svært kompetente i det de gjør. Eksempelene synliggjør at når arbeidssøkere kommer under vingene til disse arbeidsgiverne, er det mange av dem som «våkner opp» og endrer atferd, og som fungerer fint. Noen får motivasjon til å vende tilbake til og fullføre skole. Andre vil jobbe.

Arbeidsgiverne peker på viktigheten av å forankre en inkluderingsprosess i arbeidsmiljøet og det å ha et inkluderende arbeidsmiljø, at den unge følges opp både på jobb og privat, at man utvikler blikk for å se positiv utvikling og evner å skryte og gi gode tilbakemeldinger. De framhever også at god oppfølging og stor tillit til NAV-veileder eller prosjektansatt er en forutsetning for at de vil ta på seg slike roller. Muligheten for økonomiske subsidier og det å kunne «prøve ut» en ungdom uten stor risiko framstår også som vesentlig.

Erfaringene arbeidsgiverne har gjort peker hen mot følgende egenskaper og kompetanseområder som viktige for en NAV-veileder for å bidra konstruktivt til arbeidsinkludering:

- Informasjon og forankring av en inkluderingsprosess i et arbeidsmiljø. Kunne matche jobbsøker med passende arbeidsmiljø. Må kjenne til arbeidsplasser og miljøet der.
- Evne til å matche oppgaver med den enkeltes interesser og evner, samt til å legge det opp slik at det blir mestring ut av det.
- Etterspørre og evne å se positiv utvikling og handlinger. hjelpe arbeidsgiver med dette, men også selv formidle det til ungdommen.
- Gi nødvendig informasjon til arbeidsgiver.
- Sørge for at nødvendig oppfølging (i samarbeid med andre) er ivaretatt i et 24/7 perspektiv.
- Kjenne til hvilke utfordringer som kan oppstå i et inkluderingsforløp og hvordan de kan løses. Men også gevinstene for en arbeidsgiver i å lykkes med inkludering.
- Oppriktig engasjement i arbeidssøker.
- Fasilitere langsiktig oppfølging. Bistå med å finne gode kloke oppfølgere. Fasilitere naturlig bistand. Ha kunnskap om hvilke opplæringstilnærminger som kan passe til ulike behov.
- Interesse for arbeidsgivers situasjon, og etterspørre den aktivt.
- Kunnskap om økonomiske virkemidler, samt evne til å utløse dem effektivt.
- Være tilgjengelig. Være dialogpartner fortløpende.

5. Tverretatlig samarbeid om utsatt ungdom i prosjektkommunene

Et sentralt mål i satsingen har vært å utvikle tverretatlig samarbeid rundt ungdom i kommunene. Mange utsatte barn og unge har behov som må finne sin løsning gjennom involvering av ulike aktører i velferdsstaten (NOU 2009:22), noe som igjen fordrer klar rolle- og ansvars plassering og koordinering av helhetlig samarbeid rundt enkeltindividet. Dette gjelder med all tyngde i forhold til den definerte målgruppen for denne satsingen. NAV-kontorenes forhold til og samarbeid med omgivelsene har vært et sentralt tema i evalueringen.

Utfordringer knyttet til samhandling knyttes ofte til statlig og kommunal styring. Statlig sektororganisering er kjennetegnet av vertikal integrasjon med sterke sektorinteresser (Fimreite & Grindheim 2001; Fimreite m.fl. 2007). Ulike sektorer er også forbundet med ulike institusjonelle logikker (Andreassen & Fossetøl, 2014), noe som medfører at hva som er utfordringer og hvordan de kan møtes forstås ulikt fra sektor til sektor. På kommunalt nivå er sektorstyring erstattet av mer mangfoldig og horisontalt organisering. Kommunenes styring skjer i høy grad sammen med andre aktører i lokalsamfunnet og regionen (Fimreite m.fl. 2007). Men i tillegg kommer at forhold som størrelsen på kommunene, grad av sykefravær og turnover er kjente problemer knyttet til oppfølgingstjenesten og NAV, noe som vanskeliggjør et helhetlig samarbeid rundt den enkelte bruker.

Dette kapitlet drøfter spørsmål om samarbeid mellom NAV og ulike kommunale instanser rundt utsatt ungdom. Våre informanter i prosjektområdene – på tvers av sektortilhørighet – fremhever alle betydningen av samarbeid og samordning mellom ulike tjenesteytere for å lykkes i arbeid med utsatt ungdom. Men til tross for gode intensjoner finner vi likevel utfordringer knyttet til tverrfaglig samarbeid i så og si alle prosjektområder. Å etablere og vedlikeholde et godt tverrfaglig samarbeid framstår som utfordrende og det er behov for å jobbe med det kontinuerlig.

Hva skal til for å etablere et velfungerende samarbeid om utsatt ungdom på kommunenivå er hovedfokuset i dette kapitlet. Følgende problemstillinger står også sentralt: Hvilke samarbeidsmodeller er etablert i utviklingsprosjektene? Hvordan har prosjektene i denne ungdomssatsingen utviklet samarbeid med enkelte instanser som OT, VGS, Barnevern? Hvordan ivaretas samarbeid omkring utsatt ungdom etter at prosjektperioden er over?

5.1 Hva er det som skal samordnes?

Hva består samordningsutfordringene egentlig i? Erfaringer fra 25 forløpsstudier som vi gjennomførte i 2013 peker på flere forhold. For å beskrive forløpene hadde vi samlet de mest sentrale aktørene og instansene som hadde fulgt opp ungdommene de siste årene til en felles «rekonstruksjon» av hva som hadde hendt, hvem som hadde fulgt opp, og hvilke utfordringer og gode løsninger man hadde funnet underveis. Forløpsstudiene viste blant annet:

- At en del ungdommer hadde blitt fulgt opp over mange år.
- 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 også for hjelperne.

Forholdsvis mange av disse forløpene var saker meldt opp fra barnevern. I flere saker bodde ungdommer i institusjon eller fosterhjem, og hvor saken «tilhører» barnevernet i en annen kommune. Barnevernet ser ut til å spille en større rolle i disse forløpshistoriene enn de ellers ser ut til å inngå i samarbeidet lokalt i utviklingsprosjektene.

Vi fant at flere av ungdommene i forløpsstudiene kom fra familier med problemer knyttet til rus eller psykisk helse, og flere fra familier med lang erfaring fra kontakt med NAV/sosialtjeneste. Forløpshistoriene dokumenterer 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. I disse historiene var barnevernet involvert i fire, og i to ble rus pekt på som et problem enten hos ungdommen eller hos foreldre. 10 av forløpshistoriene kan kategoriseres som ikke vellykkede eller negative. 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 tilhørte barnevern i en annen kommune, det vil si at de enten var plassert i fosterhjem i denne kommunen eller i barnevernsinstitusjon. 3 av forløpshistoriene kan beskrives som lovende, men var foreløpig uavklart på tidspunktet for datainnsamling. I to av disse var rus meldt inn som problem, barnevern var involvert i to, og ordinært arbeid prøvd i ett. 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 flere eksempler på at det først er 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 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 tre 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.

Samlet peker disse forløpshistoriene på flere forhold av relevans. Hva det er som skal koordineres og samordnes vil variere i tråd med den enkelte brukers bistandsbehov, men kan dreie seg om følgende:

- Informasjon om ungdommen for å kunne kartlegge ungdommenes behov, utfordringer og potensial på en best mulig måte. Det går på å dele og sammenfatte opplysninger ulike instanser har om den enkelte ungdommen og kunne utarbeide en helhetlig plan for brukeren.
- 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, fylkeskommune 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 av det som kan være gjenstand for samordning rundt «utsatte» ungdommer er NAV-internt. Vi har omtalt denne delen spesielt i kapittel 3. Det meste vil for mange være NAV-eksternt. 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, utforskning 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 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.

Samtidig finner vi at for en stor andel av ungdommene som har deltatt i prosjektene har det ikke vært behov for omfattende bistand fra mange instanser. Målgruppen utsatt ungdom slik den som møtte i utviklingsprosjektene var, er en heterogen gruppe der type bistandsbehov, omfang og varighet varierer. Prosjektene rapporteringer indikerer at hver tredje deltaker har fått bistand fra flere instanser parallelt eller suksessivt mens de har deltatt i prosjektet. Mens noen ungdommer har behov for bistand fra mange instanser og gjerne over tid, ser andre ut til ikke å ha det samme tverrfaglige koordineringsbehovet, men er snarere i behov av tettere oppfølging eller «losing» fra noen få trygge omsorgspersoner for en periode. De har ikke nødvendigvis et «spesielt tilpasset bistandsbehov», men de trenger noe ekstra, og kanskje også tett på for en periode. Fafo har observert noe av det samme når de i sin undersøkelse om oppfølging av unge NAV-brukere deler gruppen inn i to kategorier; de med enklere oppfølgingsbehov og de med sammensatte oppfølgingsbehov (Strand et al., 2015).

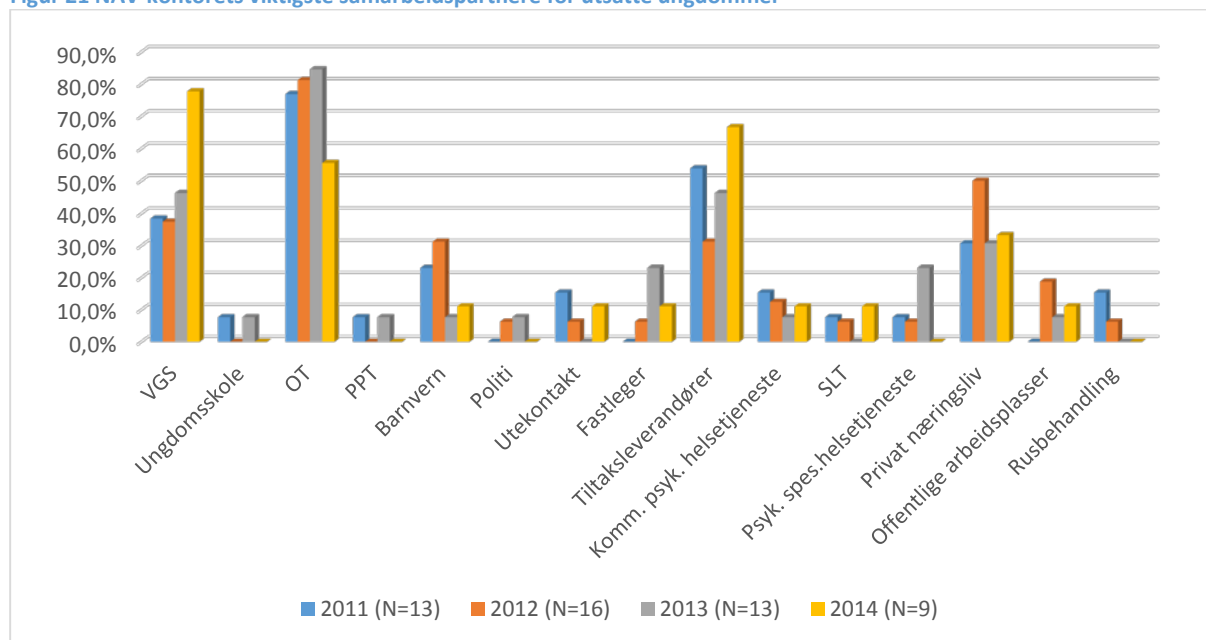
Hvorfor så store forskjeller i bistandsbehov? En mulig forklaring er at prosjektmedarbeiderne ikke ser alle utfordringene og bistandsbehovene den enkelte har. Våre data indikerer imidlertid at det er mer vanlig blant NAV-veiledere situert på et NAV-kontor med for store porteføljer til å kunne være tett på brukerne. Det våre informanter har fortalt er at når de kommer i posisjon til å kunne følge den unge tett over lenger tid så blir de bedre kjent med ungdommene og ser flere av behovene deres etter hvert. De unge kartlegges bedre.

En annen forklaring er rett og slett at en viss andel av deltakerne i utviklingsprosjektene ikke har hatt så store og sammensatte problemer. Prosjektene kan ha nådd dem før de har utviklet for store og sammensatte vansker, og at dette slik sett kan sies å være et element av forebyggende karakter.

5.2 Hvem er de viktige samarbeidspartnerne?

Instansene som gjennom alle evalueringens år har fått høyest score som viktig samarbeidspart er de videregående skolene, oppfølgingstjenesten, tiltaksleverandører og lokale private bedrifter i ordinært arbeidsliv, slik følgende figur viser:

Figur 21 NAV-kontorets viktigste samarbeidspartnere for utsatte ungdommer



Kilde: Årlig spørreskjema til NAV-ledere i prosjektkommunene

De fleste NAV-kontorene oppgir at de samarbeider med de aller fleste av instansene som inngår i figuren over om utsatt ungdom. For 2014 oppgav halvparten eller færre av NAV-kontorene at de samarbeidet med utekontakt, SLT og lokale arbeidsplasser i offentlig sektor. Over halvparten av NAV-kontorene oppgav at de samarbeidet med de øvrige instansene. Det foreligger samarbeidsavtaler mellom NAV-kontoret og flere instanser både på lokalt og fylkesnivå i de aller fleste prosjektkommuner.

Når det gjelder samarbeid rundt enkeltsaker er samarbeidsrelasjoner enda mer omfattende og reflekterer hele spekteret av tjenesteytere i kommunen avhengig av den enkelte sak. Innretning og karakter på det enkelte prosjekt har selvsagt betydning for hvilke instanser som er tette samarbeidspartnere. Sentrale relasjoner i utviklingsprosjektene er samarbeidet mellom NAV på den ene siden og skole, OT, barnevern og arbeidsliv på den andre.

5.3 Hvorfor er samarbeid mellom tjenesteytere viktig?

Våre informanter har påpekt at samarbeidet er viktig for å:

- utvikle felles ansvar for å få ungdommen videre;
- bli kjent instansene imellom;
- kunne handle raskere;
- unngå skyveproblematikk;

- kunne tilby en koordinert og helhetlig bistand.

Selv om NAV-veiledere og andre hjelpeaktører ofte arbeider under press, *lønner det seg* å samarbeide fordi det kan «koste mer» i neste runde om man lar være, både for den enkelte ungdommen og for tjenesteapparatet. Som en av våre informanter har formulert det: «Det er viktig å være litt i forkant og ikke tenke at det er ungdommen "min" og ungdommen "din", det er ungdommen "vår" - det er et felles ansvar å få ungdommen videre» (representant fra OT). En felles forståelse av at samarbeidet handler om den enkelte ungdoms og vei videre for hver og en dem, bidrar ifølge våre informanter til et løsningsorientert samarbeidsklima hvor ulike tjenesteytere kan bidra med sin innsikt i brukernes behov, hindringer og potensial for videre utvikling:

Det jo mange av de som har litt sånn "huller i grunnmuren": de er på en måte litt skjøre og har noen utfordringer som gjør at vi er helt nødt til å samarbeide med instanser som allerede er rundt ungdommen. Det kan være Barnevernet, rustjenester, psykisk helse, psykose-teamet, det kan være alt mulig, fastleger, fysioterapeuter, alt hva som er. Det er viktig for oss å ha et samarbeid å finne den riktige retningen, for vi er veldig opptatt av at ungdommene våre skal mestre. Med det utgangspunktet at de skal lykkes når vi skal formidle de videre, enten om det er tilbake på skolebenken eller praksis eller jobb, er det veldig viktig at de skal lykkes og at de eier sin egen prosess. [...] Vi gjør jo alt av hverdagslivsbistand ...- Og det er det jeg mener med "huller i grunnmuren", vi prøver å liksom pakke den grunnmuren så trygg og god, da, at de klarer å stå i ett eller annet, en eller annen aktivitet på sikt (Til-taksarrangør).

En viktig forutsetning for godt samarbeid er å *bli kjent med andre instanser*. Dette gjelder både kjennskap til rutiner, regelverk, metoder og problemforståelse hos ulike tjenesteytere, men også kjennskap til personer som har ulike ansvarsområder og kan fungere som døråpnere i sin virksomhet. Flere av våre informanter har kommentert at samarbeidsfora fungerer som gode læringsarenaer som byr på kompetansedeling:

Kjernen er å jobbe med tjenestene i kommunene retta inn mot barn og ungdom med sikte på å styrke det tverrfaglige arbeidet og samordningen for å heve kvaliteten og kompetansen. Vi jobber med en strategi som er litt sånn nedenfra og opp. Vi tar utgangspunkt i aktørene som jobber sammen med ungdommene med sikte på at vi skal bedre praksis gjennom at vi skal heve kompetansen og gjennom samarbeid skal de kunne identifisere beste praksis og lære av hverandre. Sånn at i sum skal det være kommunenes beste bidrag til å hindre at ungdommen dropper ut av videregående. (Prosjektansvarlig, Fylkesmannen)

Et annet viktig argument for gode samarbeidsrelasjoner er at det slik utviklingsprosjektene har erfart det gir mulighet for å kunne *handle raskere*, for å kunne gi en rask bistand. Dette framheves av informanter fra de fleste prosjektkommuner som svært viktig i arbeid med utsatt ungdom:

Ungdom er ferskvare..... Ting forandrer seg fra dag til dag. Får du plutselig tak i en ungdom som er interessert i noe, så må du få ham inn der med en gang. Du kan ikke gjøre en avtale om 14 dager, det er ikke sikkert han gidder å møte en gang. På 14 dager har han kanskje flytta og begynt med et nytt rusmiddel og har fått nye kompiser. Så det nytter ikke. (NAV-veileder)

Etablerte samarbeidsrelasjoner mellom tjenesteytere blir da en viktig kanal for rask bistand og raske koordinerte avklaringer. Når hjelperne er koordinerte gir det også mindre rom for fragmenterte bistandsforløp. Som en av våre informanter har formulert det: «Det er viktig at [ungdommer] skjønner at det ikke går an å kjøre slalåm mellom de ulike hjelpeinstansene, for når alle sitter rundt et bord og hører det samme, så kan vi hjelpe og dra i samme retning.»

Skyveproblematikk er noe som ofte preger dårlig samarbeid. I et system med mange aktører kan det ofte ligg insitammenter til å tenke at «det er ikke mitt bord», «det får noen andre gjøre». Her er bare et av mange eksempler:

«Med mine NAV-briller på... vi kan oppleve at fylkeskommunen trekker seg litt tilbake når vi kommer på banen. Da er de vekk, da er skolen vekk, og så er det NAV som sitter med hele problemet, mens løsningen er å få [ungdommer] gjennom skolen. Så den problematikken er noe som vi må rydde litt av banen.» (NAV-leder)

Et annet aspekt som ble påpekt er at *saksbehandlere ofte føler seg alene* i behandling av enkeltsaker og ikke alltid klarer å finne en god løsning på egen hånd, og at det å kunne spille saken inn til en gruppe som tenker sammen er en klar fordel:

... jeg tenker at et sånt ungdomsutvalg hvor vi kunne gått gjennom de aktuelle ungdommene og avklart der og da hva er det hver og en kan gjøre. Vi brenner jo opp den ungdommen ved å kaste dem att og fram. Det er vi enige om! Ja, og jeg vet at vi i NAV er et tungt system, men hvis vi kan snakke sammen mange flere der og da, så er det mye lettere å komme fram til en løsning, tenker jeg. (Nav-veileder for ungdom)

Våre informanter mener også at samordning av tjenester rundt utsatt ungdom kan bidra til å redusere dobbeltarbeid og unngå «kasteballsproblematikk»:

Da vi jobbet med opprette handlingsteamene, først litt sånn - dette er ikke mitt ansvar. Men etter hvert, utviklet vi respekt for hverandre. Vi føler blir et team, føler ansvar for å slippe litte granne opp for hva som er naturlig og hvem som bør være inne. Tungt å jobbe alene, ofte greit å være flere, ofte flere som er involvert og så vet vi ikke om hverandre. Et handlingsteam er noe av det mest konstruktive, noen som jobber spesielt innenfor barne- og ungdomsarbeid. Glød i kommunen. Et team som er arbeidsnyttig for det en gjør. (OT)

At tjenesteytere snakker med hverandre, kan bistå hverandre i kartlegging av brukeres behov, kjenner til hverandres tiltaksportefølje framstår som viktig for å kunne tilby en koordinert offentlig bistand.

Hver etat kjenner kun til sin bit i en ungdomssak. For å kunne finne gode og raske løsninger for hver enkelt ungdom med sammensatt problematikk, må etater snakke sammen. [...] NAV [for eksempel] sitter med en bit av saken men ikke hele, og en annen eller kanskje to og tre tjenester andre sitter med sin bit av saken. Da gjør man litt på hver sin kant kanskje uten at man klarer å få helheten og kanskje få retta inn tiltakene der det er virkelig behov for det. Det er av den grunn man har behov for å samarbeide, for å få helheten og få samarbeid rundt hva som er de beste løsningene og hva er veien å gå. (Leder for Ungdomsavdeling i NAV).

Samarbeidet inviterer til deling, helhetlig tenkning rundt brukeres behov og bedre løsninger.

5.4 Samarbeidsmodeller

Prosjektområdene har organisert samarbeidet mellom NAV og øvrige instanser ulikt og i ulike kombinasjoner. Noen prosjektområder har prøvd flere løsninger. Noen prosjektområder har, etter at prosjektperioden var over, klart å videreføre samarbeidsrelasjoner og videreutvikle samarbeidsmodellen. Andre steder har samarbeidsformene som var i drift i prosjektperioden blitt avviklet etter at prosjektet var avsluttet.

Overordnede samordningsfora på ledernivå

De fleste utviklingsprosjektene har hatt samarbeidsfora på ledernivå i deres kommuner der utsatt ungdom var et av fokusområdene. Disse samarbeidsforaene bestod i mange prosjekter av prosjektenes styringsgrupper. De fleste steder var disse bredt sammensatt med representanter fra alle disse samarbeidsinstansene og noen steder også representanter fra næringslivet. Det vanligste var at samarbeidsforaene i form av styringsgrupper ble lagt ned etter prosjektslutt.

Våre data peker i retning av at det er hensiktsmessig å fortsette å ha et forpliktende samarbeid på ledernivå der både kommunale, statlige og fylkeskommunale instanser som har en rolle i forhold til ungdomsgruppa er representert. 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. En forankring blant annet i partnerskapet på eiernivå kan kanskje være hensiktsmessig (fylkesdirektører-rådmenn/ kommunalsjef). Imidlertid har NAV-evalueringen vist klare utfordringer i partnerskapet blant annet knyttet til en opplevelse av en «dominerende styring fra overordnet statlig nivå» (Andreassen & Aars, 2015) og med «en betydelig maktasymmetri mellom stat og kommune, og hvor kommunene på mange måter utgjør en «junior-partner»» (Fossestøl et al., 2014). Vi finner også at flere steder spiller fylkeskommunen en viktig rolle og videreføring av prosjekter er flere steder sikret i et spleiselag mellom NAV (kommune og stat) og fylkeskommunen. Slik sett kan det antakelig være fornuftig å forankre en satsing bredere enn kun partnerskapet.

Det finnes i materialet eksempler på samarbeidsfora som er videreført og fungerer godt også etter at prosjektene ble avsluttet. Vi vil her presentere noen eksempler.

Tverretattlig samhandlingsgruppe (TESAG) i Drammen

Tverretattlig samhandlingsgruppe (TESAG) i Drammen er et samarbeidsforum på ledernivå som ble utviklet under prosjektet «18-24». Representanter for alle instanser i kommunen som er relevante i forhold til ungdomsarbeid er med i forumet. I prosjektperioden fungerte forumet som et koordinerende team; etter prosjektslutt er forumet videreført som tverrfaglig samarbeidsgruppe. Hensikten med TESAG har vært å bidra til å forankre arbeidet omkring utsatt ungdom i kommunen. TESAG sitt mandat ved etablering var «å innhente informasjon, sikre tverrfaglig drøfting og være premissleverandør koordinerende team»¹³. En representant fra TESAG beskriver samarbeidsforumet slik i 2015:

De som sitter i TESAG har noen fullmakter fra sine ledere. Hensikten med å etablere TESAG var at vi skulle foreslå hvordan det skal utvikle seg i Drammen i forhold til utsatt ungdom og evt. rådføre for de respektive virksomheter og rådmann, hvis vi så at nå var vi på ville veier ett eller annet sted. Så en av de tingene TESAG har jobba med, var jo etableringa av Ungdomstorget. En annen ting vi har jobba med, var at vi gjentatte ganger har drøfta hvordan vi skal klare å få Henvisningsutvalget til å fungere slik at de som sitter der opplever at det er nyttig og at det virker forebyggende. Så TESAG jobber på systemnivå og Henvisningsutvalget jobber på individnivå. Vi har akkurat en diskusjon nå om hva er egentlig mandatet til TESAG, så vi jobber med det å presisere nok. Det eneste som er sagt om mandatet er at det er en tverrfaglig samarbeidsgruppe som skal jobbe på systemnivå med å følge utviklingen på hvordan kommunen jobber med utsatt ungdom. (Prosjektleder)

TESAG eksisterer fremdeles i 2015 på tross av flere lederskifter i NAV og i kommunen. Dette forumet har vært viktig for å få til kontinuitet i etablerte samarbeidstiltak på saks- eller medarbeidernivå i perioder med nye ledere og ulike organisasjonsendringer. Dette eksemplet indikerer at tverrfaglig forankring av samarbeid omkring utsatt ungdom på ledernivå og i partnerskapet kan ha betydning

¹³ <http://evalueringsportalen.no/evaluating/evaluating-av-p1824-sluttrapport/Sluttrapport%20P%201824%20-%20Drammen%20kommune.pdf/@@inline>

over tid. Det ble også bekreftet i en ekstern evaluering av 18-24 som beskrev opprettelsen av koordinerende team som et klart suksesskriterium for P1824 (Rambøll, 2010).

Brobyggerne i Notodden

Brobyggerprosjektet var et forsøk på å koble sammen alle instanser som jobber med de som sliter med rus og psykisk helse, deriblant ungdom. Her er Barnevern, sykehus, rustjenester, NAV, skole, BUP, NOPRO, næringslivet og brukere med. Satsingen gikk på å utvikle bærekraftige relasjoner mellom instansene, også på saksbehandlernivå. Samarbeidet er beskrevet i en avtale underskrevet av topplederne i de respektive virksomhetene. Dette samarbeidet har vært forankret i ledelsen på topp- og mellomledernivå.

Av konkrete arbeidsområder i Brobyggerne kan vi nevne utvikling av kjennskap, forståelse og respekt mellom virksomheter; satsing på å øke kompetansen om psykisk helse og rus blant de involverte partene; utvikling av rutiner for tverrfaglig veiledning; etablering av et samhandlingsteam som samarbeider rundt enkelte saker.¹⁴ En av «brobyggerne» sier følgende om mandatet og nytten av dette samarbeidsforumet:

I brobyggerne der sitter det 14 enhetsledere. Fra 2004 var en tanke å lage et samlet forum for hjelpetjenestene, særlig i forhold til rus og psyk, felles dør og kortere vei inn. I 2009 ble barn og unge inkludert i dette. Vi laget også et tillegg til ledergruppa hvor alle enhetsledere sitter i en operativ ledergruppe. Er 14 om alle møter. Fra barneskole til helsestasjon VS, nav, brukerep. Det har gjort at jeg kjenner disse folka og særlig fra BUP. Lederen fra BUP ringer og sier – «nå vet jeg hvem du er, nå har jeg osv.. Kan du hjelpe meg?» Åpner dører, lager kortere veier. Forståelse for hverandres regelverk og metoder. Har brukt tid på i den biten. Snakker sjelden enkeltsaker, mer om hva skal Notodden gjøre, hvordan opererer den enkelte enhet. Møtene gått rundt. Ser og hører litt m virksomheten. Læringsarena. Føler litt større trygghet. Ligger alltid litt i et tjenesteapparat - det er ikke mitt bord. Tenker det får noen andre gjøre. Skaper litt større forståelse for det.» (Utdrag fra feltnotater – informant er avdelingsleder i NAV)

Både for TESAG i Drammen og Brobyggere i Notodden krevdes det en langsiktig satsing og dedikasjon for å kunne etablere, utvikle og videreføre samarbeidsforaene i drift. Hensikten med disse foraene har vært å tydeliggjøre viktighet og forankre arbeidet med utsatt ungdom i kommunene, identifisere treffpunkter og utfordringer i samarbeid mellom ulike instansene og danne grunnlag for tettere samarbeid mellom instansene på saksbehandlernivå.

Talenter for framtida – langsiktig prosjekt

Vi vil kort presentere ytterligere en modell for tverrfaglig samarbeid. Det langsiktige prosjektet i Telemark skiller seg ut fra de øvrige ved å stimulere til samarbeid i flere kommuner om hele oppvekstløpet 0-24 år. I det langsiktige prosjektet i Telemark ble det i regi av og på oppfordring fra fylkesmannen etablert tverrfaglige arbeidsgrupper i samtlige kommuner i Grenlandsområdet. Disse foraene er forankret høyt i det lokale politiske og administrative systemet, og har blant annet som formål å legge til rette for økt tidlig intervensjon og mer enhetlige måter å responderer på bekymring hos de ulike førstelinjetjenestene, barnehager og skoler. Tematisk sett har satsingen vært rettet mot 5 områder: Foreldresamarbeid, gode overganger, tidlig innsats, tverrfaglig samarbeid og færre på passive ytelser. Arbeidsgruppene har vært tverrfaglig sammensatt, for eksempel slik som dette når det gjelder temaet foreldresamarbeid: 1 prosessleder fra kommunen, 1 rektor fra barneskolen, 1 rektor fra ungdomsskolen, 1 barnehagestyrer, 1 rektor (enten rektor eller stedfortreder for rektor) fra videre-

¹⁴Kvalheim, A. (2013) Brobyggersamarbeidet i Notodden: overgang fra prosjekt til drift og vekst. Presentasjon på Samhandlingskonferansen NAPHA 2013. http://www.napha.no/multimedia/4336/Dag-2_11.45-Kvalheim.pdf [02.10.15]

gående opplæring, 1 leder (eller bemyndiget person) fra helsestasjonen/skolehelsetjenesten, 3 foreldrerepresentanter, og eventuelt en representant fra flerkulturelt utvalg (se mer her: <http://www.talenterforframtida.no/foreldresamarbeid>).

Det arbeides med å etablere resultatindikatorer for måling av endring og dermed økt kunnskap om hvordan det faktisk arbeides i instanser som skole, barnehage med mer. Prosedyrer og føringer for tjenestene skal så innbakes i kommunalt planverk. Arbeidet i det langsiktige prosjektet pågår fremdeles, og det vil ennå ta tid før resultatene foreligger. Det langsiktige løpet er eksempel på en annen måte å stimulere til lokalt tverrfaglig samarbeid omkring utsatte barn og unge.¹⁵ Vi skal komme noe mer inn på denne modellen i avslutningskapitlet.

Tverrfaglige samarbeidsfora på saksbehandlernivå for behandling av enkeltsaker

Flere utviklingsprosjekter har etablert og prøvd ut tverrfaglige samarbeidsfora der deltakere fra instanser som NAV, barnevern, rustjenesten, oppfølgingstjenesten, flyktningtjenesten og andre har møttes regelmessig for å utveksle informasjon og samordne innsatsen omkring enkeltsaker (Drammen, Porsgrunn, Bamble, Tromsø). Flere prosjekter benyttet betegnelsen «Henvisningsutvalg/Henvisningsteam» eller «Handlingsteam» på denne type samarbeid. Følgende sitat beskriver nærmere hvordan en slik samarbeidsmodell fungerte i et av prosjektene:

Det var ungdomsteamet i NAV som hadde ansvar for å innkalle, en gang i måneden. Målet var at vi skulle ta opp vanskelige saker som den enkelte saksbehandler slet med og ønsket hjelp til. Og så fikk man svar når alle etater var til stede, og vi hadde taushetsplikt i den gruppen. Og det syntes jeg var veldig bra. Det var folk fra forskjellige kanter som satt i den gruppen. Målet var å ta opp vanskelige saker som vi ikke fikk svar på til vanlig. Og det var NAV som hadde hovedansvaret for å innkalle, og målgruppen var jo denne målgruppen vi jobber med, til og med 21 år. Hvis jeg tok opp en sak, så var det jeg som måtte følge opp den. Jeg måtte jo jobbe videre med den når jeg kom tilbake på mitt kontor, for da visste jeg hvordan jeg skulle gjøre det. Men da var det så bra, for da fikk jeg så mye innspill fra de forskjellige om hva jeg kunne gjøre det. (OT-koordinator)

Prosjekter har etablert ulike rutiner når det gjelder både tilmelding av saker, hyppighet på møtevirksomhet, oppfølging av saker på etterkant av møter samt mandat for å fatte beslutninger. I et av prosjektene (Drammen) ble tilmelding av saker gjort ved at NAV hver onsdag sendte ut en liste over nye ungdommer i NAV til de andre instansene. Disse måtte undersøke sine registre før møter slik at når de møter i utvalget dagen etter er de oppdatert på kunnskap om den enkelte. E-posten som ble sendt ut med liste over ungdommene var kryptert. I møtene gikk man så gjennom hver enkelt ungdom på lista fra toppen og nedover. Ungdommene ble informert om informasjonsutvekslingen på forhånd og måtte gi sitt samtykke for at utvalget kunne diskutere saken. Dersom ungdommen ikke ville gi samtykke kunne ikke utvalget ta saken opp. Ifølge utvalget har ikke dette skjedd ofte. Utvalgets deltakere gav uttrykk for å ha gode erfaringer med dette utvalget.

Fordelene med disse utvalgene, som ifølge informanter, er å diskutere vanskelige saker og blir bedre kjent med samarbeidsinstanser. Andre argumenter for slike samarbeidsforum dreier seg om behov for formalisering av samarbeid mellom instanser samt ansvarliggjøring av ulike instanser i oppfølging av sine deler av saken. 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 og samarbeid i enkeltsaker.

... da jeg begynte på [ungdoms]teamet, så ble jeg informert om at det er riktig å henvise til Henvisningsutvalget (HU) når det er behov. Så har jeg dessverre også opplevd at jeg har

¹⁵ Les mer her: <http://www.talenterforframtida.no/>.

meldt inn saker, og de har ikke blitt drøftet, for da har det blitt avlyste møter. Det er litt nei-biten. Min opplevelse er at jeg kan nesten like gjerne ordne det selv ved å ta kontakt direkte med de jeg skal ha informasjon fra enn å melde saken til HU. For jeg har dessverre opplevd at jeg har ventet på svar, ventet på å få avklare spørsmål, får aldri svar. Det er litt kanskje fordi de som har ansvaret ikke har helt klart å gjennomføre det, av ulike årsaker. Det har vært, har jeg også lagt merke til, det har vært møter, men så har det manglet noe fra de forskjellige instansene, og da har det vært diskusjoner om det er vits i å gjennomføre når vi mangler en. Det skal mye til å samle mange til samtaler og faste møter... det har ikke fungert helt godt. ... Selv om kanskje intensjonen var god, så må det kanskje tas opp på nytt igjen. Ta en ny runde, få en klarhet om hvem som har ansvaret fra de forskjellige etatene for å møtes, for å få det ordentlig ryddig, tenker jeg. (NAV-veileder i Ungdomsteamet)

Man har derfor nedjustert møtehyppigheten i dette tverrfaglige utvalget flere steder. 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).

I sum har erfaringene vært varierende når det gjelder hvordan denne type samarbeid har fungert.

Samlokalisering

I noen av prosjektene ble det utviklet tett daglig samarbeid gjennom samlokaliseringsløsninger eller hyppig fortløpende kontakt. I et 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 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.

Et spennende eksempel på samarbeid i form av samlokalisering finner vi i Drammen:

Vi hadde en drøm om å etablere et ungdomshus hvor alle virksomhetene var representert på fulltid, hvor det var et aktivitetstilbud og et lavterskeltiltak og hvor det skulle bugne av liv. Vi hadde mange visjoner og ønsker om å få til et sånt hus. Så måtte vi jo være så realistiske at vi sa at nei, det lot seg ikke gjøre i den perioden i prosjektperioden. Det var tanker om dette fra ganske tidlig i P 1824 prosjektet. (.....) Dette at det skal være én dør å gå inn hvis det er noe problemer eller ett sted å gå til hvis det er noe du lurte på, hvor det ikke må være så høy terskel for å komme. Hvor det i utgangspunktet skal være så mye positiv aktivitet at du ikke må gjemme deg bort for å gå inn døra. (Prosjektleder).

Ungdomstorget har likhetstrekk med Ungdomskontoret i Sund der representanter fra blant annet NAV, barnevern, ungdomsskole, videregående skole, psykiatri, kultur og helsesøster samarbeider om å holde åpen både dag og kveld for ungdommer og deres familier (se tidligere delrapporter for mer fylldig beskrivelse). «Ungdomstorget» i Drammen – er et lavterskel tilbud for alle ungdom:

Ungdomstorget er et rådgivningstilbud til ungdommer mellom 13 og 25 år! Her kan ungdommer få informasjon, råd, oppfølging og praktisk hjelp av ulike hjelpeinstanser som er vant til å snakke med ungdommer – med én gang og uten timebestilling. Vi gir også veiledning til foreldre/foresatte og andre som arbeider med ungdom i Drammen kommune.¹⁶

Bystyret bevilget investeringsmidler til etablering av Ungdomstorget som har egne lokaler. Der sitter blant annet NAV, barnevern, psykisk helsetjeneste, rustjeneste og flyktningtjenesten for å gi råd og veiledning innenfor kontortid. Der kan man «droppe-inn» for å få bistand. I ungdomstorgets åpnings-tider møter saksbehandlere fra ulike instanser opp for å være tilgjengelig for ungdommer. For å kunne få til drift av dette tiltaket måtte de aktuelle instansene omorganisere drift intern i virksomhetene for å kunne avgi noen ressurser, altså binde seg til å sitte på Ungdomstorget i noen timer hver uke. Dette tiltaket er nytt og ikke evaluert, men lokalt er erfaringene så langt lovende.

Samarbeid gjennom oppmøte på ungdomstiltaket

I stedet for at ungdommene oppsøker hjelperne, kunne man tenke seg at det ideelle var motsatt, at hjelperne oppsøker ungdommen. I Trondheim har man nærmet seg en slik tilnærming ved at man har lagt opp til samarbeid mellom instansene gjennom oppmøte på et ungdomstiltak «Jobbhuset». Jobbhuset kan framstå som et eget NAV-UNG-kontor. Ulike samarbeidspartnere møter opp på Jobbhuset for å treffe ungdommene. Det gjelder for eksempel tiltaksarrangører, KVP-veiledere, LOS-ansvarlige, arbeidsgivere, men også psykologene, fastlegene, OT, Psykiatrisk ungdomsteam, BUP, osv. Unge 18-25 år som får sosialhjelp sendes fra mottak til Jobbhuset. 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. Jobbhusets lokaler ligger utenfor NAV-kontoret, hvor det blant annet gjennomføres kurs for ungdommene.

Tidligere var det slik at ungdommene og NAV-veiledere måtte oppsøke de aktuelle samarbeidspartnere, nå er dette snudd til det motsatte. Hovedargumentet er at det er best for ungdommene. De føler tilhørighet og trygghet på Jobbhuset:

Det er ungdommen det er snakk om... Når de har tilliten og tryggheten her... Som de sier "Det er første gangen jeg føler at jeg er rede til å gå videre". Da begynner vi ikke med å ta dem med til systemet, da må vi heller få systemet til å komme til oss. Og det har ikke vært noe negativt noen plass, folk kommer hit, for det er for ungdommene vi jobber her og det lykkes vi på. (Tiltaksarrangør).

Samarbeidspartnere ser også fordeler i denne modellen. Også NAV er mer tilgjengelig som samarbeidspartner for de NAV-eksterne på denne måten.

Samarbeid og samordning gjennom enkeltsaker

Det samarbeides naturligvis også i de til enhver tid løpende enkeltsaker. Dette handler eksempelvis om å ringe til en saksbehandler i en annen etat som tidligere har hatt erfaring med denne ungdommen og få mer informasjon og kartlegge nærmere bistandsbehov, eller diskutere muligheter, eller samkjøre tiltak. Som en informant har sagt «vi kan bruke hverandre som en diskusjonspartner, ikke bare i forhold til enkeltungdommer, men også i forhold til system».

Noen prosjekter har i større grad vært bygget rundt et slikt ad-hoc preget samarbeid. Flere informanter beskriver denne type samarbeid som mer uformell. Samarbeidet preges i stor grad av kjennskap til saksbehandlere i andre instanser. Informanter påpeker at lav terskel for å ta kontakt med andre instanser er en viktig forutsetning for å lykkes med denne type samarbeidsmodell.

¹⁶ <https://www.drammen.kommune.no/no/Tjenester/Helse/Rustiltak/Ungdomstorget/> [05.10.15]

En mer formell måte å samarbeid rundt enkeltsaker på er gjennom ansvars- og samarbeidsgrupper. Ungdommene deltar ofte på møter i ansvarsgrupper. En informant har beskrevet ansvarsgrupper på følgende måte:

Når det gjelder ansvarsgrupper, så har vi mye av det i skolen. Hos oss hender det ofte at ungdommen deltar på deler av møtet, nettopp fordi de kan bli litt stort, for vi som samarbeider rundt har også behov for å avklare litt ansvarsfordeling. Og det skal jo ikke ungdommen sitte og høre på når vi er litt uenige om hvem som gjør hva. Men ansvarsgruppa er en veldig fin måte å avklare hvor er vi nå, hva gjør vi og hvem gjør hva og at vi får referatført og hele tida vet at nå skal det og det skje. (Leder)

Generelt er inntrykket at erfaringene med ansvarsgrupper er gode, men noen brukere kan være ambivalente til slike grupper. Resultatet er avhengig av at ungdommene får en god relasjon til gruppene og opplever at den støtter dem.

5.5 Nærmere om samarbeid mellom NAV og andre instanser

Flere prosjekter mener de har opplevd forbedring av samarbeid med ulike instanser, og erfarer at dette er et resultat av prosjektet. I noen prosjekter satset NAV for eksempel eksplisitt på OT-ungdom, og her stod utvikling av gode rutiner i samarbeid med OT sentralt. Andre satsinger på området kan også ha virket inn på samarbeidsklimaet. Dette gjelder både forsøket «NAV i skolen» og Ny GIV. Også samarbeidsavtalene kan ha hatt en betydning, i alle fall noen steder.

NAV og OT

NAV-lederne i de fleste prosjektområdene vurderer samarbeidet med OT som velfungerende. Likevel er det noen som opplever at samarbeid med OT er ganske dårlig. Svarene spriker med andre ord. Disse inntrykkene er også bekreftet gjennom de øvrige undersøkelsene i evalueringen, og også av evalueringen av Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV (Sletten et al., 2015).

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). Senere har en del kommuner utviklet lokale samarbeidsavtaler mellom NAV og OT, ofte på grunnlag av eksisterende avtaler på fylkesnivå.

Hovedpoenget med en slik avtale er å fastslå at NAV og OT skal samarbeide om OT-ungdom. En slik avtale kan gjenspeile grunntenkningen og sette rammer for samarbeidet på systemnivå, og tydeliggjøre rolle- og ansvarsfordeling mellom etater. En slik avtale kan spesifisere hva NAV kan bidra med hensyn til OT-ungdom, hvilke tiltak kan være aktuelle for denne målgruppen, om NAV kan tilby kombinasjonstiltak, osv.

Noen steder vurderer våre informanter samarbeidsavtalene som et viktig verktøy som spiller en viktig rolle også i praksis i det lokale samarbeidet om utsatt ungdom mellom NAV og OT. Andre steder er inntrykket at den har liten betydning. Den konkrete implementeringen av samarbeidsavtalene er ulik til tross for en felles avtale på fylkesnivå. Som en av våre informanter har sagt «*alle har samarbeidsavtaler, men noen har dette som fokusområdet mens andre har det ikke. Det er varierende*».

Noen steder, der samarbeidet mellom NAV og OT beskrives som godt av våre informanter, opplever for eksempel informanter fra OT at NAV kommer fortere på banen i saker om OT-ungdom enn tidligere. Det gjør det lettere å få ungdommer ut i aktivitet. Og så opplever de det som enklere å forholde seg til NAV fordi samarbeidsavtalen danner grunnlag for forventinger til samarbeidet, som i dette eksempelet med kombinasjonstiltak:

Det høres ut som du synes den avtalen er veldig god?

– Ja, jeg synes det. For eksempel nå jobba jeg for en stund siden med å få en ungdom tilbake på skole deler av uka gjennom et NAV-tiltak. For i utgangspunktet er NAV sånn: "Skole? Ikke noe fra oss!" Da er det Lånekassen. Da må fylkeskommunen betale hvis det skal være noe annet. Men så i avtalen står det at NAV plikter å gå inn i kombinasjonstiltak med skole og tiltak hvis det er til fordel for ungdommen. Og da kan du bare vise til det. For det er ikke så mye brukt, nemlig. De er veldig ryddige og fine sånn. (OT-rådgiver).

Noen steder der samarbeidet mellom NAV og OT ble beskrevet som dårlig, var opplevelsen at samarbeidsavtalen mellom instansene var av liten betydning. Informantene kritiserer avtalen som lite praksisnær, noe som gjør det mer krevende å implementere den i hverdagen. En OT-representant fra en kommune der de ikke hadde en lokal samarbeidsavtale mellom NAV og OT, sier følgende om samarbeidsavtalen på fylkesnivå:

Det har vært bare en sånn overordna litt visjonær avtale om at vi skal samarbeide om felles målgruppe og det står vel noe om ungdomsgarantien der. Den avtalen er også redigert nå i år etter at de beslutta å kutte tiltakspenger for lære kandidater og utplasserte OT-ungdommer. Så det er egentlig en kontrakt som ikke er verdt så veldig mye i praksis. Skulle vi fått til noe, så måtte det vært mye mer konkret og forpliktende lokalt med hvert enkelt NAV-kontor, hva vi skal gå for. (OT)

I noen tilfeller opplever NAV at samarbeidet med OT er utfordrende grunnet det de beskriver som dårlig kapasitet hos OT. Oppsummert kan vi si at erfaringene i alle fall viser at samarbeidsavtaler som er konkrete i sin tekst kan bidra til mer samarbeid også i praksis. Er avtalens tekst mer vag og ullen gir den også mindre føringer for samarbeid i praksis.

Flere prosjekter har påpekt at de har tett samarbeid med OT. I dette ligger det ofte at samarbeidet for det første er regelmessig og for det andre finnes både på systemnivå/ledernivå og saksbehandlernivå. På systemnivå har man flere steder møter minst to ganger per år. På disse møter diskuteres det hvordan instansene kan jobbe best mulig sammen, og man oppdaterer hverandre gjensidig på temaer som for eksempel endringer i budsjett eller regelverk. I noen tilfeller kan det tas opp enkeltsaker, da gjerne av større omfang.

På saksbehandlernivå kan tett samarbeid bety samlokalisering, at en OT-representant har sin faste arbeidsplass på et NAV-kontor eller at en OT-representant jobber på NAV for eksempel en dag i uke. Et tett samarbeid på saksbehandlernivå kan også bety jevnlig møter mellom OT og NAV rådgivere. Noen møtes hver uke, noen hver andre uke eller en gang i måneden. På slike møter er det vanlig «å vaske lister», dvs. gå gjennom navn til OT-ungdommer og sjekke om disse er registrert i OT og NAV. Slike møter er også en anledning å gå gjennom enkeltsaker. Trekantsamtaler NAV-OT-ungdom er også praktisert. Her beskriver en NAV-veileder hvordan slike møter foregår:

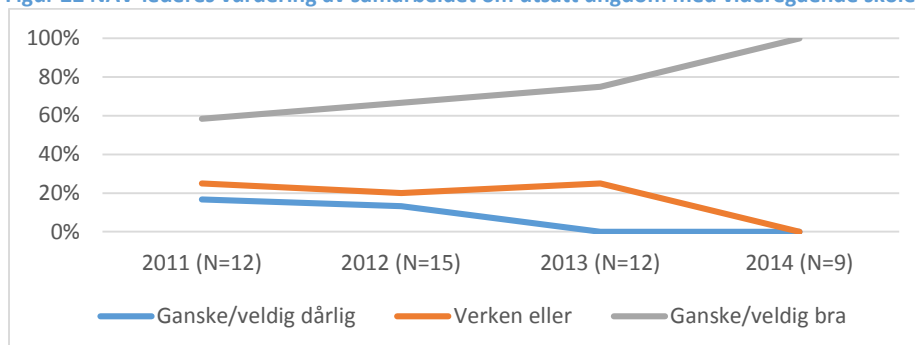
Da har vi trekantmøter. Så har vi gjort et arbeid i forkant - hva skal vi ta opp med den ungdommen og hvordan. Vi må forberede litt hva vi skal holde på med, og da møtes vi [NAV og OT] bare litt før. Vi har gjort det sånn at vi har satt av litt tid før møtene, en halvtime før. Vi har også møter hvor vi går gjennom alle jeg har på OT-lista mi, og så "vasker" vi opp mot NAV-registret. Det er litt kvalitetssikring, om det har kommet ungdommer der som er OT-ungdommer, men som jeg ikke har på lista mi - og motsatt. Det er noe med å få med alle. Det er nyttig. (OT-rådgiver)

I samtalene har man fokus på motivasjon og fremtidsplaner til ungdommen. Samarbeidet dreier seg også om å kunne tilby brukere aktuelle tiltak som NAV eller OT har til disposisjon.

NAV og Videregående skoler

Et sentralt og viktig område 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. (2015). NAV-lederne i prosjektområdene vurderer samarbeidet med de videregående skolene som stadig bedre gjennom de årene AFI har fulgt prosjektene:

Figur 22 NAV-lederes vurdering av samarbeidet om utsatt ungdom med videregående skoler



Kilde: NAV-ledere i prosjektområdene

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 har arbeidet for å finne ut av. Ved flere NAV-kontor har man praktisert kombinasjonsløsninger. I et 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 deltids elever. I et annet prosjekt har de gitt supplerende sosialhjelp til ungdommer som er elever i et forebyggingsøyemed. I et tredje prosjekt har man valgt å stå mer for en enten/eller holdning der de vil være forsiktige med å gi NAV-tilbud til skoleelever. I et prosjekt har man over flere år hatt ungdomskontakter plassert på skolen og har samarbeidet med lærere, rådgivere og OT blant annet gjennom et regelmessig samarbeidsmøte (HOT-team) på skolen.

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 fra NAV med elevstatus og skolegang. Dette framstår som et område under utvikling hvor føringene gjennom regel- og lovverk fremdeles er uklare. Praksisen har variert, og varierer i 2015 fremdeles fra område til område.

I løpet av 2014 skjedde det en innstramming i bruken av tiltakspenger for unge personer (Drange et al., 2015). Innstrammingen var initiert ovenfra og kom som følge av budsjettmessig karakter. I flere fylker ser denne innstrammingen ut til å ha medført færre muligheter for å bruke NAV-tiltak med tiltakspenger for ungdommer som er elever. Å kombinere skolegang med NAV-tiltak er etter dette vanskeligere og innfris nå hovedsakelig for ungdommer med spesielt tilpasset innsatsbehov. Tidligere ble slike kombinasjonsløsninger som også innebar NAV-tiltak med tiltakspenger benyttet – slik det ovenfor er beskrevet – blant annet for ungdom med situasjonsbestemt innsatsbehov og som fremdeles hadde skolerettigheter. Hvilke konsekvenser en slik innstramming på sikt vil gi kan vi ikke svare på ut fra disse data. Drange mfl (2015) peker på følgende:

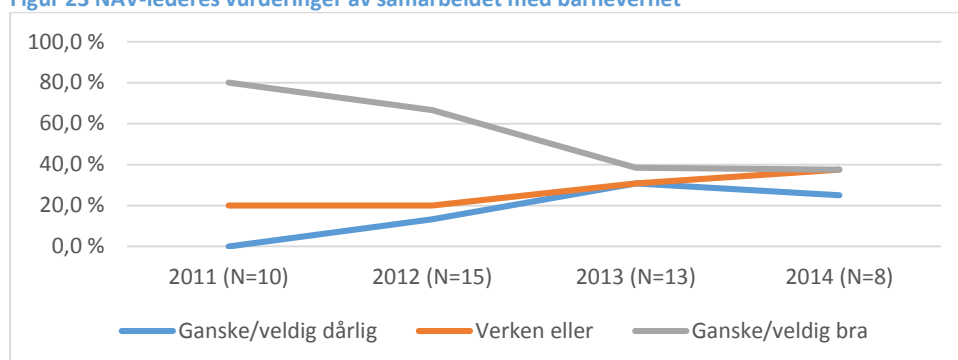
- Innskrenkning i bruk av tiltakspenger kan føre til økning i sosialhjelp.
- Skolenes evne til å tilrettelegge opplæringsløp som er tilpasset elever som sliter kan ha betydning for bruk av og opplevd behov for en slik stønad. Bedre tilrettelegging og skoleintern oppfølging vil kunne føre til et lavere behov for bruk av stønaden tiltakspenger for ungdommer som sliter på skolen. En økt mulighet til å kunne ta elever som har falt ut av et fag inn igjen i løpet av samme skoleår vil kunne avhjelpe en forholdsvis stor gruppe ungdommer.

- Færre muligheter for bruk av tiltakspenger medfører at OT, NAV-veiledere og andre må utvikle andre metoder for å motivere ungdom til praksislæring. Dette kan innebære at skolene og NAV hver for seg eller i fellesskap må bli bedre på å etablere tilpassede praksiser med tilstrekkelig oppfølging av den enkelte elev.

NAV og Barnevern

Utviklingsprosjektene har i mindre grad enn med OT og den videregående skolen samarbeidet med barnevernet. I noen utviklingsprosjekter har likevel barnevernet vært viktig samarbeidspart. I løpet av de fire årene evalueringen har pågått ser det ut til at utviklingsprosjektene har samarbeidet mindre med barnevernet. En naturlig forklaring på dette kan være at utviklingsprosjektene stadig har tatt inn eldre ungdommer, og da færre ungdommer som er under direkte oppfølging av barnevernet. Figuren under viser at også NAV-lederne fra prosjektområdene i minkende grad oppfatter samarbeidet med barnevernet som ganske eller veldig bra.

Figur 23 NAV-lederes vurderinger av samarbeidet med barnevernet



Kilde: NAV-ledere i prosjektområdenes svar på årlig spørreundersøkelse.

Inntrykkene fra spørreundersøkelsen bekreftes av casebesøkene som er gjennomført i løpet av evalueringen. En forklaring til den lave skåren kan være at det rett og slett ikke samarbeides så mye med barnevernet. Samarbeidet med barnevernet framstår likevel som viktig i forbindelse med overganger fra barnevern til voksenverden. Informantene forteller om utfordringer knyttet til manglende kjennskap til hverandres regler og forståelse for den andre instansens muligheter til å yte bistand eller ytelser. Følgende sitat peker på noen erfarte utfordringer:

Overgangen fra barn til voksen tror jeg er største problemet vi har nå. De [Barnevern] jobber i et litt annet system når de er 16-17-18-19-20-21 med ettervern og hvem som er inne i saken. Det kan være ukjente folk for NAV, men det kan ha vært en kjent person i Barnevernet i mange år. Når vi begynner å jobbe med det, så blir det en slags bestilling fra Barnevernet inn mot NAV om hva vi skal gjøre, og det synes vi er vanskelig å jobbe i forhold til. Vi har lite kunnskap om personene. De er lite villige til å dele noen ting av viten de har fra tidligere. Det kjenner jeg er vanskelig. De er en hovedsamarbeidspartner for deltakeren på mange måter, men så er NAV også viktig å komme inn og være samarbeidspartner i forhold til. For det handler om annen type økonomi og regelsett de må forholde seg til. Der er det utfordringer, akkurat i den overgangen. Det kan være fra 17-18 til 21. Der mangler det en del ting i kommunen. (OT-veileder i NAV)

Samtidig opplever prosjektmedarbeiderne flere steder at de fikk tettere samarbeid med barnevernet gjennom prosjektperioden. Blant annet fikk flere barnevernet involvert i tverrfaglige samarbeidsfora på saksbehandlernivå:

Barnevernet ble inkludert for det var noe med at vi så sårbarheten i overgangen fra barnevern til voksenverden, som var veldig kritisk. Og det er en helt annen kultur i barnevernet

enn det er i sosial. En sånn krasjlanding i det å gå fra å være barn til å klare å mestre for første gang. Den overgangen skjønte ikke de ungdommene, de var ikke forberedt på det. Uansett hva voksne sa, så klarte de ikke å fikse det. Men det å få med seg historien fra barnevernet og være forberedt på det ved at barnevernet kunne melde inn saker. Det var ikke det at det kom så mange saker, men man hadde en arena der en kunne ta opp saker som kom. Det gjorde at vi stilte sterkere sammen for å lykkes med den ungdommen. At det ikke blir det gapet i mellom tjenestene, at det er et kontinuerlig løp og ikke mange brudd og enkeltintervensjoner her og der. Så det ga mening (Avdelingsleder for russenter).

Vårt inntrykk fra både samtaler med NAV og barnevernet at det var lettere å få til samarbeid i forbindelse med prosjektet enn ellers.

AFI prøvde i løpet av 2014/2015 å gjennomføre en intervjurunde med representanter fra barnevernet i alle prosjektområdene. Vi fikk kontakter oppgitt fra prosjektmedarbeiderne, men lyktes i liten grad med å få gjennomføre intervjuer. Inntrykket vårt var at prosjektmedarbeiderne i liten grad hadde «direkte» linjer til saksbehandlere i barnevernet, og at barnevernet dermed også på denne måten kunne oppfattes som noe perifert som samarbeidspartner sett i forhold til for eksempel skole, OT, rus og psykisk helse. Det ble alt i alt gjennomført fire intervjuer med Barnevernrepresentanter, alle i kommuner der barnevernet hadde kjennskap til NAV sine prosjekter om utsatt ungdom og var involvert i samarbeidet.

Samarbeidet mellom NAV og barnevernet ser for oss hovedsakelig ut til ha et ad-hoc preg, dvs. at det samarbeides hovedsakelig i enkeltsaker. Intervjuene med representanter for barnevernet bekrefter det samme inntrykket. Barnevernrepresentanter er enige i at gjennom samarbeid med NAV kan de hjelpe ungdommer bedre, spesielt i forhold til ytelser og arbeids- eller skolerettede tiltak. Barnevernet kan på sin side tilby tettere oppfølging av ungdom, særlig de under 18 år. En representant fra barnevernet har framhevet behov for tettere samarbeid med NAV slik:

Det går på å markedsføre mye av det vi kan stå for på systemnivå. Også markedsfører vi en del vi kan gjøre på individnivå. Fordi ungene som er hos oss trenger mer oppfølging enn NAV kan gi. Da får vi til tettere samarbeid om de enkelte ungdommene. Nå kjenner vi NAV, så ringer vi til NAV dersom vi trenger noe. Mye fortere kontakt for å hjelpe ungdom. Vi vet noe om deres tiltak. Når vi har hatt ungdom inne på et NAV-tiltak, så har NAV vært et mellomledd for oss ift. sosiale stønader. For ungdom var det veldig OK å ha noen fast på NAV. Veldig nyttig og trygt. (Barnevernkurator)

Alle informantene fra barnevernet gav god vurdering av utviklingsprosjektene i de respektive kommunene. De beundrer prosjektenes engasjement for ungdom, måten å bygge relasjoner med dem på, samt den tette oppfølgingen NAV har kunnet gi ungdommene gjennom prosjektene. En informant gav følgende beskrivelse av samarbeidet:

Vi samarbeider godt med ungdomsavdelinga ved NAV. Det skjer mye gjennom ansvarsgruppemøter eller telefon eller fellesmøter med ungdommene. I tillegg har avdelingslederne ved NAV og BV samt enhet for tiltak og sosiale forebyggende tjenester regelmessige møter (1-2 ganger i mnd.) der vi som kuratorer kan møte og legge fram enkeltsaker, og få tips til hvem som bør og kan kobles på og samarbeides med i den aktuelle saken. Jeg opplever det som veldig nyttig for. Man får innspill til å komme videre. Mange av disse ungdommene er etter hvert så voksne at forhold knyttet til økonomi, arbeid eller skoler er aktuelt, og det er ikke vårt kjerneområde. Vi får hjelp til å sikre en god vei videre for disse ungdommene. (Barnevernskurator)

I flere tilfeller der barnevernet har gitt god vurdering av samarbeidet med NAV, framheves følgende elementer: Det er etablert samarbeid både på system- og individnivå, medarbeiderne i barnevernet kjenner hvem de kan kontakte i NAV vedrørende enkeltsaker, og det er lav terskel å ta kontakt.

5.6 Gode grep og prosess for å få til et velfungerende samarbeid

I dette avsnittet vil vi gi eksempler på hvordan man kan overkomme utfordringer i samarbeid og hva skal til for å kunne bygge opp velfungerende samarbeidsrelasjoner omkring utsatt ungdom. Sluttevalueringen fra prosjektet 1824 i Drammen (ref.) oppsummerer dette på en god måte (Rambøll, 2010):

- Bruke tid på å skape forståelse for at det er mye relevant kompetanse i tjenesteapparatet, og også spre kjennskap om denne kompetansen.
- Kartlegge og synliggjøre kompetanse.
- Utforme og benytte samarbeidsavtaler, særlig for tverrsektorielt samarbeid.
- Avklare roller, ansvar og forventninger tidlig i prosessen, men også ved regelmessig intervall gjennom prosjektperioden.
- Legge til rette for åpen og effektiv kommunikasjon.
- Vektlegge at samarbeidspartnerne skal ha utbytte av samarbeidet gjennom egen læring og utvikling av kompetanse og nettverk. Dette er med å legge til rette for motiverende samarbeid.
- Undersøke om det kan gjøres systemiske grep som legger til rette for samarbeid med viktige fagmiljøer, og også på tvers av virksomheter og institusjoner. Systematisk bruk av samtykkeerklæring, og direktelinje til fastleger er gode eksempler hvor enkle grep kan tilføre tiltaksapparatet handlekraft.

Etablere samarbeidsformer som «gir mer enn de tar»

I flere prosjekter ble felles forståelse bygd på slogan som for eksempel «Ungdom er felles ansvar!». Man har i tillegg jobbet for å tydeliggjøre at hver instans sitt bidrag er viktig. Vesentlig er det i tillegg at samarbeidsformene oppleves som nyttige for aktørene. En samarbeidspartner i ett av prosjektene som lyktes med etablering av bærekraftige samarbeidsfora har formulert det slik:

Et mye uttalt uttrykk som virka det var «What's in it for me?» Alle virksomhetene skulle ha en opplevelse av at dette var nyttig. Vi skulle kjenne at dette gjorde en forskjell for oss. Og det gjorde det. Hvis jeg tenker på min virksomhet, så fikk vi mye raskere kontakt med ungdommer som strevde, fordi de var godt kartlagt og fikk oppfølging og de hadde en samarbeidspartner som var tett på i tillegg til oss og som var avgjørende for at man fikk til mye rundt en ungdom. Så vi så jo gevinsten. Og det tror jeg de fleste virksomhetene gjorde, de så at det ga en gevinst som gjorde at det ga mening. Vi så at det gikk an å få inn andre ressurser og få en tilgang på annen type kompetanse og et bredere spekter av støtte for den ungdommen det var snakk om. Og da gir det jo mening å samarbeide, når det ikke bare er noe som blir krevd av deg fordi det passer noen andre, men faktisk du kjenner på at det her var det greit å bruke tid på. (Avdelingsleder)

«Bli kjent»-runde

Det å kjenne til ulike aktører i ungdomssatsingen lokalt, deres regelverk, rutiner og problemforståelse kan være god hjelp for å lykkes med samarbeid. Vi har også sett at det er gode erfaringer knyttet til at ulike instanser jobber sammen i det daglige og blir kjent med hverandre. Et daglig samarbeid gjennom enkeltsaker og møter i ulike fora kan bidra til langsiktighet i samarbeidsrelasjoner. Hvilke andre grep enn møter og telefonkontakt kan instansene bruke for å bli bedre kjent?

I et av prosjektene gjennomførte en ungdomsgruppe på NAV en «bli kjent»-runde der de rett og slett besøkte ulike samarbeidsinstanser, presenterte seg selv og inviterte instansene til å presentere seg

for NAV. Slik fikk de markedsført sitt arbeid med ungdom, drøftet ønskelige samarbeidsrutiner, fikk navn på aktuelle samarbeidspersoner i ulike instanser, og reduserte gjennom en slik personlig tilnærming terskelen for å ta kontakt.

I et annet prosjekt inviterte NAV samarbeidspartnere med på en «bli-kjent»-tur ut til ulike tiltak som prosjektet hadde satt i gang:

Vi inviterte forskjellige samarbeidspartnere på rundturer på [tiltakene] våre i fjor høst, sånn at både politi, og de på Psyk og de på Rus og Sykehustjenesten og ungdomskontaktene - det var veldig mange som var med på de rundene rundt. Så det er veldig mange i samarbeidsmiljøene våre som kjenner til [tiltakene] og som kan ta kontakt med oss og si "Jeg har en som jeg tror er aktuell.... Den rundturen kaltes for "The Grand Tour" - vi har litt sånne tanker. Da var vi rundt og besøkte alle prosjektene. Alle samarbeidspartnere, både nye og gamle, selvfølgelig. Det var et veldig bra tiltak. (Tjenesteområdeleder NAV).

På den måten ble samarbeidspartnerne mer kjent med NAV sin satsing på utsatt ungdom, og fikk etablert personlig kontakt med tiltakene.

Å snakke fram sine samarbeidspartnere

Mange av våre informanter ga uttrykk for at samarbeid ofte er personavhengig, og at det er viktig at representanter fra de ulike instanser er positivt innstilt og er innforstått med viktigheten av samarbeid. Flere informanter har påpekt at det dessverre eksisterer det de beskriver som «fiendtlige» holdninger mot ulike instanser som de også mener hindrer samarbeid.

Fra flere prosjekter har vi hørt om at NAV har et dårlig omdømme blant samarbeidspartnere. NAV-medarbeidere har opplevd at skepsisen til NAV fra andre instanser kunne videreføres til brukere eller påvirke dialog og evt. beslutninger i behandling av enkeltsaker. For å endre på det kreves at ledere og medarbeidere begynner å snakke positivt om NAV og andre samarbeidspartnere:

Det er viktig at vi har disse samarbeidsavtalene, og det snakkes varmt om samarbeid, men for å få til det handler det mye om innstilling, engasjement og ydmykhet for de andre instansene og de andres måte å jobbe på. Det er jo også en veldig egeninnsats som ligger i det. Man kan jo møtes i et rom, men for å få til godt samarbeid, må man hele tiden jobbe med det, med kommunikasjonen, men hvordan vi skal få til best mulig samarbeid. Det kreves at man har troen på den måten å jobbe på. (NAV-veileder i Ungdomsavdeling).

Vårt generelle inntrykk er for øvrig at utviklingsprosjektene i all hovedsak har bidratt til bedret samarbeid, mer kunnskap og flere positive holdninger til samarbeidspartnerne. Antakeligvis er et konstruktivt samarbeid i konkrete saker et av de beste virkemidler for å utvikle samarbeidskonstruktive holdninger til det beste for ungdommene. I tillegg kan kunnskap om hverandre og personlig kjennskap bidra til å bygge ned negative holdninger til samarbeidspartnere. En av erfaringene fra etableringen av Ungdomskontoret i Sund var nettopp at representantene for de ulike instansene som samarbeidet om kontoret begynte å snakke konstruktivt og positivt om hverandre når de fikk kunnskap om hvordan og hva hver av de andre kunne bidra med.

Åpenhet om samarbeidet mellom ulike instanser - samkjøring og fortløpende evaluering

Dersom de ulike instansene ikke er samsnakket eller enige om veien videre før de skal i felles møte med bruker, kan dette ødelegge for det videre samarbeidet. Å rydde av veien uenigheter før møter med bruker – å «clear the air» som en informant kalte det – kan være fornuftig.

Jeg har selv opplevd sånne møter der NAV har blitt syndebukken som sitter der. Men det vi gjorde for å forebygge det var å ha møte på forhånd før bruker ble tatt inn i rommet. Og

da gjorde vi det veldig klart at dette er den veien vi ønsker og vi er samstemte om det, så ikke NAV blir den store stygge ulven i rommet. Det var et forebyggende tiltak i forhold til det. (NAV-veileder)

Et annet grep handlet om å ta en rask evaluering av samarbeidsmøter etter at saksbehandlingen er ferdigdiskutert. Det kan være en ide å ta en runde på hvordan representanter fra ulike instanser som sitter rundt bordet har opplevd møtet og hvilke grep som kan tas på neste møte for å sørge for bedre kommunikasjonsflyt. Begge disse grepene fører til å etablere et åpent kommunikasjonsklima – en form for metakommunikasjon om samhandlingen mellom samarbeidspartnere.

Viktige grep i samarbeid rundt enkeltsaker

Basert på forløpsstudiene og materialet vi ellers har samlet inn om samarbeid gjennom evalueringen, vil vi fremheve følgende faktorer som viktige når det gjelder samarbeid rundt enkeltsaker (se mer om dette i delrapport 2 (Frøyland & Fosseth, 2014)):

- En instans tar et klart ansvar for framgang i saken. Det er lettere å få med andre i et samarbeid når noen har tatt «ballen».
- Det er fortløpende uformell kontakt mellom samarbeidspartnere ved behov slik at den enkelte lett kan ta 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 oppsøkingmuligheter 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.

5.7 Oppsummering

Instansene som gjennom alle evalueringens år har fått høyest score som viktig NAV-ekstern samarbeidspart er de videregående skolene, oppfølgingstjenesten, tiltaksleverandører og lokale private bedrifter i ordinært arbeidsliv. Våre informanter har påpekt at samarbeidet er viktig for å utvikle felles ansvar for å få ungdommen videre, bli kjent instansene imellom, kunne handle raskere, unngå skyveproblematikk, og kunne tilby en koordinert og helhetlig bistand.

De fleste utviklingsprosjektene har hatt samarbeidsfora på ledernivå i deres kommuner der utsatt ungdom var et av fokusområdene, men de fleste av disse har blitt nedlagt etter prosjektslutt. Vår analyse 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. 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.

Flere utviklingsprosjekter har etablert og prøvd ut regelmessige tverrfaglige samarbeidsfora der deltakere fra instanser som NAV, barnevern, rustjenesten, oppfølgingstjenesten, flykningtjenesten og andre har møttes regelmessig for å utveksle informasjon og samordne innsatsen i enkeltsaker. Fordelelene med disse utvalgene er blant annet å kunne diskutere vanskelige saker og finne løsninger i fellesskap. 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.

Noen av prosjektene utviklet tett daglig samarbeid gjennom samlokaliseringssløsninger eller hyppig og fortløpende samarbeid/kontakt. I et av prosjektene organiserte man samarbeidet gjennom å invitere samarbeidende instanser til det lokale prosjekttiltaket der ungdommen hadde sin base. Her oppnådde man dermed at ungdommene i mindre grad selv måtte oppsøke de instansene de hadde behov for å samarbeide med. I stedet kom samarbeidsinstansene til ungdommene.

Det samarbeides ellers naturlig nok gjennom enkeltsaker, der både ansvarsgruppemetodikk og andre former for samarbeidsgrupper benyttes. Samarbeid på dette nivået blir i stor grad opp til den enkelte veileder å etablere. Erfaringene er svært ulike i prosjektene.

I flere utviklingsprosjekter beskriver informantene bedringer i samarbeid mellom ulike instanser, og de erfarer at dette er et resultat av prosjektet. Samarbeidet mellom NAV og OT har vært tett og godt i de fleste prosjektområdene, men noen NAV-representanter opplever likevel at samarbeidet med OT er ganske dårlig. Samarbeidet mellom NAV og de videregående skolene har gjennomgående blitt bedre gjennom evalueringsperioden. Barnevernet har i synkende grad vært sentral samarbeidspart for disse utviklingsprosjektene, og våre informanter vurderer generelt samarbeidet med barnevernet som dårligere gjennom evalueringsperioden. Samtidig finner vi eksempler på gode samarbeidsrelasjoner i enkeltsaker flere steder.

Flere elementer kan være viktige i prosessen for å etablere et godt tverrfaglig arbeid lokalt. Generelt ser det ut til å være viktig å etablere samarbeidsformer som «gir mer enn de tar». Noen har gode erfaringer med å gå systematiske «bli kjent runder» for å få til dette. At man kjenner hverandres rolle, kompetanse og virkemidler gjør det lettere å «snakke fram» sine samarbeidspartnere. Å ta initiativ til åpen dialog om samarbeidet generelt og i enkeltsaker kan være fornuftig. Fra prosjektet 18-24 i Drammen vil vi trekke fram følgende elementer for å bygge varig samarbeid (Rambøll, 2010):

- Bruke tid på å skape forståelse for at det er mye relevant kompetanse i tjenesteapparatet, og også spre kjennskap om denne kompetansen.
- Kartlegge og synliggjøre kompetanse.
- Utforme og benytte samarbeidsavtaler, særlig for tverrsektorielt samarbeid.
- Avklare roller, ansvar og forventninger tidlig i prosessen, men også ved regelmessig intervall gjennom prosjektperioden.
- Legge til rette for åpen og effektiv kommunikasjon.

- Vektlegge at samarbeidspartnerne skal ha utbytte av samarbeidet gjennom egen læring og utvikling av kompetanse og nettverk. Dette er med å legge til rette for motiverende samarbeid.
- Undersøke om det kan gjøres systemiske grep som legger til rette for samarbeid med viktige fagmiljøer, og også på tvers av virksomheter og institusjoner. Systematisk bruk av samtykkeerklæring, og direktelinje til fastleger er gode eksempler hvor enkle grep kan tilføre tiltaksapparatet handlekraft.

For enkeltsaker vil vi framheve følgende faktorer som viktige muliggjørere for vellykket samarbeid mellom flere instanser:

- En instans tar et klart ansvar for framgang i saken. 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 ta 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.
 - En oppsøkende instans eller «hjelpere» med oppsøkingmuligheter med i samarbeidet. I de gode eksemplene har minst en av hjelperne en god relasjon og kontakt med ungdommen.
 - Det er gode erfaringer knyttet til å ha en NAV-veileder tett med i dette arbeidet slik at tjenester og ytelser (både statlige og kommunale) fra NAV kan koordineres på best mulig måte med den øvrige innsatsen.

6. Mot en integrert forvaltning?¹⁷

6.1 Innledning

Mange departementer har et ansvar for satsingene mot barn og unge. De lager 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 utsatte 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 de når de forsøker å organisere seg på tvers av sektorer og nivåer?

I det følgende skal vi gi en beskrivelse av noen utviklingstrekk i sentralforvaltningens arbeid i forhold til denne gruppa. Studien bygger på intervjuer med representanter for departement og direktorat som har vært involvert i satsingene om utsatt ungdom. Intervjuene er gjennomført i to runder i 2013 og 2015. Det har ikke vært mulig å avgrense intervjuene til de spesifikke samordningsproblemene som er knyttet til utsatt ungdom. For mange av informantene, ikke minst fra departementene, er satsingen på utsatt ungdom en del av en mer generell samordningsbestrebelse knyttet til barn og unge mer generelt. Denne lille studien gir derfor et innblikk i sentralforvaltningens arbeid for å oppnå helhetlig tjenesteyting lokalt knyttet til innsatsen for utsatte barn og unge, gjennom tettere integrasjon mellom de berørte sektorforvaltninger.

Et hovedfunn er at det synes å skje en betydelig sektorovergripende integrasjon på tvers av nivåer knyttet til politikk og virkemidler når det gjelder barn og unge, og som det er grunn til å tro vil møte lokalt nivå i form av en mer integrert politikk og mer integrerte virkemidler, enn tidligere. Satsingen på utsatt ungdom kan betraktes som et eksempel på en slik sektorovergripende integrasjon.

Vi vil først gi en beskrivelse av noen av årsakene til den stadig tettere integrasjonen i sentralforvaltningen på barne- og ungdomsområdet. Særlig er det grunn til å understreke forventningen om en «styring av kommunene» med større gjennomslagskraft, fordi den er integrert og helhetlig, og ikke fragmentert og sektororientert. Vi vil videre gi noen eksempler på hvordan sentralforvaltningen arbeider for å oppnå en tettere samordning. Ny GIV er viktig her som en forløper for den mer omfattende og integrerte satsingen som vi ser utvikle seg nå i det såkalte «0-24 samarbeidet». Vi vil deretter beskrive noen av utfordringene knyttet til en slik satsing på tvers av sterke sektorinteresser, før vi kort forsøker å oppsummere noen hovedlinjer i sentralforvaltningens arbeid på området. Studien viser at det er skjedd en betydelig institusjonalisering av samarbeidet knyttet til utsatt ungdom i sentralforvaltningen i løpet av de siste årene, ikke minst gjennom det såkalte «0-24 samarbeidet» og som slik vi ser det peker mot nye samarbeidsformer i forvaltningen som burde ha generell forvaltningspolitisk interesse.

6.2 Hvorfor samarbeid er nødvendig

Det er en rekke ulike grunner til at samarbeid understrekes som betydningsfullt av våre informanter i sentralforvaltningen. Vi skal gjennomgå en del av disse grunnene her. Til syvende og sist synes det å handle om å skape felles styringssignaler som kommunene kan forholde seg til, og dermed øke sannsynligheten for at lokalt nivå kan yte helhetlige tjenester med den kvalitet som sentralt nivå forventer.

¹⁷ En annen versjon av dette kapittelet ble publisert i en tidligere delrapport til dette prosjektet (se Frøyland & Fossetøl 2014). Den inneholdt blant annet en kortfattet teoretisk innramming av problematikken, en grundigere presentasjon av innsatsen til de ulike sektorer som er involvert i arbeidet med barn og unge, en analyse av trekk ved den norske hierarkiske og sektororienterte forvaltningen og inneholdt også en nærmere beskrivelse av datainnsamling og metode. .

På det helt grunnleggende nivået understrekes betydningen av at politikken og forvaltningen skal sette kommunene i stand til å yte helhetlige tjenester, 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 annen formulering er at «foreldre, barn og unge ikke bryr seg om hvor pengene kommer fra. De ønsker gode tjenester», og spørsmålet blir da «Hvordan lager vi strukturer som får det sømløst?» Dette handler «om å tydeliggjøre grenser, og hvem som har ansvar for hva og at noen har ansvar for å følge opp hele løpet», hevdes det. Ifølge våre informanter så er det betydelige mangler knyttet til de sentrale strukturene for slike sømløse tjenester. Flere eksempler nevnes for å illustrere dette:

Ulike institusjonelle logikker kan hindre samarbeid

Sektorenes forståelser av hva barn og unges problemer består i og hvordan de skal løses er knyttet til de ulike legale, faglige, administrative og organisatoriske forståelser som er utviklet innenfor de ulike sektorene over lang tid. Slike ulike forståelser kommer også til uttrykk i sektorenes ønske om å prege den kommunale virkelighetsforståelsen og arbeidet med utsatte barn og unge på sin måte.

Under gir vi et eksempel sett fra skolesiden, men lignende eksempler kan knyttes til de andre sektorene.

En utfordring, sier en representant fra skolesiden, er at «de som kommer fra andre sektorer har andre mål, mandat og perspektiver enn vi har i vår sektor, knyttet til samme målgruppa. Skolen er jo en arena for der alle skal få sin utdanning og opplæring. Men for veldig mange andre er skolen en nyttig arena for alle andre formål. Ofte innebærer dette mer ressurser til skolen, men disse ressursene kommer jo med «lukt og farge da, med andre faglige perspektiver, andre føringer, andre ting du skal rapportere på. Ting det ikke er så lett å integrere i den organisasjonen du har fra før, og det kan dreie fokuset». En uro knyttet til helsesiden er at fokuset skal dreies i retning av sykdom og behandling. Men skolen er jo en opplæringsarena og ikke et behandlingssted.

Ifølge samme rådgiver så henger helse- og sosialsektorens innretting sammen med det hun kaller «målgruppefokuset», i motsetning til skolen som har som oppgave å «jobbe med alle». «Alle-tilnærmingen» bygger på en grunnleggende forståelse av at i samme øyeblikk man lager ekstraordninger for bestemte grupper så sjalter man ut grupperinger. «Mens helsesiden- og sosialsiden fokuserer på risikogrupper og lager spesielle satsinger i forhold til utsatte grupper, skjer ikke det på samme måten i skolen. Grunnpremisset for skolen er at den er for alle, og all innretning skal ha dette alle-perspektivet i utgangspunktet

Politikken i skolen er derfor å lage system, ordninger og innsatser som er for alle og som favner alle. Ulempen ved alle-tilnærmingen er som hun sier «at når kommer vi dit, og hva med alle dem som faller ut i mellomtiden». Målgruppefokuset er som det ligger i navnet knyttet til en innsats mot ulike risikogrupper. Faren her er ifølge rådgiveren en mulighet for «klientisering», og «ikke-myndiggjøring».

Utfordringen blir da å forene disse ulike tenkemåtene i felles tiltak som kan omfatte begge grupper, sier en informant. Dette er ikke gjort i en håndvending.

Vi mangler strukturer for sømløse tjenester

Flere fremhever behovet for et tettere samarbeid, ikke minst knyttet til regimet rundt tilskuddsforvaltning. Hvert departement/direktorat har sine prosjekt og satsinger som de holder på med, og det deles ut milliarder i tilskudd. Dette er tilskuddsordninger som er rettet mot frivillige, og mot kommuner og fylkeskommuner, dvs. dem som møter brukerne. Men alle sektorer gjør det på sin måte. Søk-

nandsportalene er ulike, utlysninger og søknadsfrister er forskjellige, og rapporteringsfristene er på ulike tidspunkt. I følge flere informanter er det behov for samordning her, og det hevdes at for en «virksomhetsleder ute så må alle de forskjellige systemene skape kaos.

«Tilskudd er det mest potente virkemiddelet vi bruker mot kommunene», hevder en. Da er «det er rart vi ikke samordner oss mer på dette området». Frivillige, kommuner og fylkeskommuner «takker og bukker for alt selvfølgelig», og «de flinke kommunene søker på alt».

Et eksempel som nevnes er tilskuddsordningen til psykologer i kommunene som ligger i Helsedirektoratet, og som de seinere årene er betydelig utvidet. Denne ordningen omfatter imidlertid ikke PPT eller barnevern, samtidig som det er liten tvil om at de trenger psykologbistand, og barnevernet trenger et lavterskeltilbud uten henvisning. Disse instansene faller imidlertid utenfor fordi dette tross alt er Helsedirektoratets satsing. «Ønskedrømmen», sier en representant for Helsedirektoratet, «er at BLD hadde hatt et tilsvarende tilskudd inn mot sine områder ... Da kunne vi samkjørt, og så kunne vi tenkt sammen med kommunene om hvordan de skulle ha gjort dette, hvordan de skal jobbe i team sammen med andre».

Et annet eksempel er knyttet til frivillige organisasjoner. «Hvert regelverk har en brukergruppe og et tilskudd,» hevdes det. Det går blant annet 170 millioner kr til frivillige organisasjoner som arbeider mot ulike brukergrupper i kommunene. Tilskuddene er gjerne på beslektete områder, for eksempel i forhold psykisk syke og rus, men går til ulike typer innsatser, noe til skole, andre til pårørende til rus-avhengige. «Men hvem ser på dette samlet, om satsingene bygger opp om en god helhet», spørres det retorisk, «hvorfor samarbeider vi ikke om målgruppene?»

I tillegg til tilskuddsorganiseringen nevnes ulike sektors forsøk, modeller og anbefalinger for helhetlig samarbeid for «sine» faggrupper, men med implikasjoner også for andre sektors yrkesgrupper i kommunene. I Bufdirs oppslagsverk nevnes for eksempel 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. Samtidig anbefaler andre sektorer at kommunene tar i bruk andre samarbeidsmodeller på andre områder. Modellene har til felles at de er ressurskrevende å ta i bruk. Mengden av modeller, kombinert med ressursene det koster å ta dem i bruk kan svekke lokalt nivå's interesse for å ta dem i bruk, hevdes det.

Et tredje eksempel er knyttet til bruken av ulike typer rådgivere i skolen. Vi har NAV-veiledere i videregående opplæring, psykologer i videregående opplæring og minoritetsrådgivere i skolen. Bufdir har startet en egen skolesatsing for hvor de setter fokus på barn og unge med tiltak fra barnevernet. «Så det er mange satsninger som retter seg inn mot skolen og mot denne målgruppa. Så jeg tror at et tiltak som kan bli viktig er å få en oversikt over og mer innsikt i disse pågående satsingene. Og se på om det går an å samordne bedre fra direktoratene. For ellers blir det jo skolene da som får alle disse aktørene inn og som må samordne seg slik at det fungerer til hverdags».

At arbeidet knyttet til ungdomsgruppen er overlappende er ikke uten videre bare en ulempe, hevdes det. Det kan også 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 uttrykker 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», som en annen informant formulerer det.

Variasjonen mellom kommunene

Sentralforvaltningen beskriver flere utfordringer for lokalt samarbeid, og som kan vanskeliggjøre sentral påvirkning og styring av det lokale nivået.

En utfordring beskrives for eksempel som å være at de lokale aktørene knyttet til skole og barnevern ikke «kjenner hverandre godt nok» og har «feil, dvs. urealistiske, forventninger til hverandre», eller det kan være utfordringer knyttet til å være i forkant av det som identifiseres som risikosituasjoner, f.eks. flytting. Da kan de trenge «å etablere gode rutiner for samarbeid, for hva slags informasjon som innhentes og gis videre, for hvordan man jobber tverrfaglig, og at man har jevnlig møter, og at møtene har en struktur». Virkemidler i denne forbindelse kan være veileder eller opplæringsprogrammer. Tanken er at slike virkemidler skal skape en enhetlig forståelse mellom ansatte (for eksempel), og tilføre yrkesutøverne en kompetanse som gjør at lettere forstå hva jobben deres går ut på.¹⁸

Utfordringene kan da oppleves som å være at den lokale variasjonen er så stor i forhold til evnen til å ta i bruk slik opplæring eller veiledning. Det kan for eksempel handle om at rutineene for hva slags informasjon man innhenter og gir videre, og for hvordan man samarbeider tverrfaglig og hva man kaller samarbeidet er ulikt fra kommune til kommune. I Oslo kommune har man for eksempel eksterne samarbeidsfora, såkalte ressursteam der den lokale PP-rådgiver, BUP og BV har regelmessige saksuavhengige møter, men hvor samarbeidet knyttet til enkeltsaker kan reises. Her er man godt kjent, og terskelen for samarbeid blir lav. I tillegg har man også interne samarbeidsfora der rådgivere, PPT, helsesøster og andre deltar. Andre kommuner har ikke noe system for samarbeid overhodet. Et annet eksempel er knyttet til skjevheten i det kommunale tjenestetilbudet, for eksempel knyttet til ressursen med NAV-veiledere i skolen: «Noen skoler kan tilby dette, andre ikke. Variasjon i hva en skole bistår med og hvor mye NAV kan være på tilbudssida, kan skape en skjevhet» i forhold til hva kommunene har å spille på i forhold til å nyttiggjøre seg opplæring og veiledning.

Styringen må finne ut til kommunene

Et hovedresonnement knyttet til behovet for samarbeid er å effektivisere styringen. «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 á 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.

Den store utfordringen er «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». Det vil si 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».

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,

¹⁸ Det har for eksempel vært et prosjekt (veileder pluss opplæring) om betydningen av skole i barnevernsinstitusjoner, og som er utviklet for å gi yrkesutøveren en forståelse av at det å være «en god omsorgsutøver» handler om å følge opp skole og skolegang. Da kan det for eksempel utvikles en veileder og gis opplæring i lovpålagte krav og elevens rettigheter, og hva god oppfølging består i, og om «hvordan man gjør det rent praktisk for å gi kunnskap og innføring i ferdigheter». Opplæringsprogrammene er basert på e-læring hvor veilederne på området henger sammen opplæringsprogrammet, og retter seg mot både skole og barnevernstjeneste. Det kan videre ligge store prosesser bak utviklingen av slike veiledere og opplæringsprogram, (og som kanskje kan ha vel så store effekter som selve veilederen og opplæringsprogrammet). I eksempelet over er det gjennomført store holdningskartlegginger i barnevern og skolesektor i tett samarbeid med Udir, og hvor alle yrkesgrupper og instanser er med. I tillegg er det gjennomført 18 dialogkonferanser i ulike deler av Norge med 80-100 deltakere fra begge sektorer. Materialet herfra ble brukt som innspill til veilederen, og det ble også laget konferanserapporter som ble sendt tilbake til deltakerne. «Her ble det lokale samarbeidet og de lokale samarbeidsarenaene veldig tydelig», blir det sagt, og «utfordringer (for eksempel informasjonsflyt knyttet til når barnevernsbarna skifter skole) kartlagt». I tillegg er det etablert en bredt sammensatt referansegruppe i forhold til arbeidet med veilederen. Med deltakere fra brukerorganisasjoner, forskere mv

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».

En mer strategisk begrunnelse for nødvendigheten av samarbeid er som følger: «Vi har et samfunnsoppdrag ... og ønsker å endre praksis der ute, slik at det stemmer overens med samfunnsoppdraget», hevder en informant. «Ved å se de betydelige ressursene som finnes på tvers av sektorer i sammenheng får vi muligheter til en sterkere og bedre styring», hevder en annen. «Det handler om langsiktig systemutviklingspolitikk som må sees i lys av det politiske mandat om å hindre kasterbatter. Dette svarer også på effektiviseringsbehov – det er mer effektivt når tiltakene gir synergier og virker i sammenheng, da blir totalsummen bedre enn når det ikke er koordinert og i ulik tidsrekkefølge».

Mer makt til etatene og mindre til kommunene?

Blant enkelte hevdes det at effektiviteten i satsingene knyttet til utsatt ungdom ville vært sterkere hvis mulighetene til instruksjon av lokalt nivå hadde vært sterkere. Per i dag er det bare arbeidsforvaltningen som har statlig representasjon ned på kommunenivå, og kan instruere de statlige ansatte om hva de skal gjøre på de statlige arbeidsområdene. Sektor- og etatsansvar beskrives som å gi bedre kontroll på virkemidlene, og hvor man kan jobbe mer direkte gjennom tildelingsbrev til direktorat, underliggende etater og fylkesmenn, og gjennom lovendringer, forskrifter og rundskriv. Her har det blitt hevdet at samarbeidet knyttet til satsingen på prosjektet «utsatt ungdom» kunne vært tydeligere hvis andre departementer hadde hatt en tilsvarende styringsrett som Arbeids- og velferdsdirektoratet.

6.3 Organisering for samordning

At argumentasjonen for samarbeid er sterk, betyr ikke at samarbeid er enkelt. Disse vanskelighetene er selvfølgelig ikke tilfeldige. Ser vi på uttalelsene om samarbeid over, kan de også leses som årsaker til at samarbeid er vanskelig. I siste instans henger samarbeidsutfordringene sammen med trekk ved det norske styringssystemet som er basert på en sterk vertikal organisering basert på klare rolle- og ansvarsdragninger, og hvor fokuset på ansvar og kontroll forsterkes av statsrådets konstitusjonelle og parlamentariske ansvar (jf. St meld nr. 10 2008-2009). Et annet sentralt trekk er kombinasjonen av statens sterke rolle i Norge, samt den store kompleksiteten i den forvaltningens interne organisering (jf tidligere rapport).

Det er mange historier i vårt materiale som forteller om. Fra helsesiden nevnes det for eksempel at det tok tid før de 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 vært gjort et arbeid for å få forankret blant annet «Strategiplanen for barns – og unges psykiske helse» i andre fagdirektorater som Udir og Bufdir som man ikke har lyktes med. Et tredje 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.

Tross dette er det på vei til å institusjonaliseres nye samarbeidsstrukturer i sentralforvaltningen knyttet til barn og unge generelt og utsatt ungdom spesielt. I det følgende skal vi først kort gjennomgå BLDs koordinerende rolle i forhold til arbeidet med barn og unge, dernest gi noen konkrete eksempler på samarbeid, før vi går litt nærmere inn i satsingen på Ny GIV, og som på mange måter utgjør forutsetningen for dagens nye og mer omfattede satsing, nemlig på 0-24 samarbeidet.

BLDs koordinerings- og samordningsansvar

BLD er gitt et sektorovergripende pådriver- og samordningsansvar for utsatte barn og unge. Dette ansvaret ivaretas blant annet gjennom en samordningsgruppe, som ble nedsatt for flere år siden, og som primært er en møteplass for departementene utfra BLDs koordinerende ansvar, men hvor direktoratene også blir invitert. Ofte er ekspedisjonsnivå og avdelingsdirektørnivå mobilisert i disse satsingene.

Det er flere som mener at samordningsgruppa forankret i BLD i større grad fungerer som et informasjonsorgan, dvs. et forum for gjensidig informasjon og oppdatering, enn som et samordnings- eller koordineringsorgan. Gruppa er ikke alltid fulltallig, og ofte møter rådgiverne på møtene uten nødvendige fullmakter, 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.

Noen hevder at dette skyldes at de andre aktørene ikke tar BLDs pådriver- og samordningsansvar på alvor. Dette kan ifølge en informant henge sammen med at 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». For andre framstår det som et paradoks at «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. Samtidig understrekes det at informasjonsutvekslingen bidrar til å forsterke arbeidet rundt barn- og unge, både bilateralt eller mellom flere direktorat og departement.

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 direktorater utgitt et «oppslagsverk» for «hvordan vi kan hjelpe ungdom som står i fare for å falle utenfor skole og arbeidsliv».¹⁹

I 2012 ble det nedsatt en gruppe for faglig operasjonelt samarbeid mellom direktoratene som en toårig prøveordning. Bufdir hadde sekretariatsfunksjonen. Gruppa ble besluttet nedlagt høsten 2013. 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. Utfordringene for gruppa handlet om å få gjennomslag for, og å synliggjøre gruppas arbeid for overordnede. «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 ressur for deltakerne».

Eksempel på samarbeid

Det finnes en rekke eksempler på mer eller mindre omfattende sektorovergripende samarbeid. Ingen av disse er knyttet til BLDs koordinerende ansvar. I det følgende vil vi gi eksempler på fem slike samarbeid, tre av dem sprunget av Ny GIV samarbeidet.

¹⁹ <http://www.bufetat.no/nyheter/Oppslagsverk-for-deg-som-jobber-med-tiltak-og-tjenester-for-ungdom/>

Satsingen på utsatt ungdom

Satsingen på utsatt ungdom var forankret i Arbeids- og velferdsdirektoratets seksjon for sosiale tjenester (senere tjenesteavdelingen, oppfølgingsseksjonen) som forvalter direktoratets fagetatsansvar for forvaltningen av lov om sosiale tjenester i NAV, dvs. de kommunale tjenestene. Satsingen er forankret i et tilskudd som kommunene kan søke på. Tilskuddet har vært fulgt opp av direktoratet gjennom tilskuddsbrev, årlige besøk og gjennom tilbakemelding på prosjektrapporter. Direktoratet har i tillegg årlig arrangert to nettverkssamlinger for prosjektmedarbeiderne der formålet på den ene siden har vært erfaringsutveksling på tvers av prosjektene og på den andre siden formidling av ny og aktuell kunnskap til prosjektmedarbeiderne. Underveis i prosjektperioden har Arbeids- og velferdsdirektoratet utgitt eget rundskriv om lov om sosiale tjenester i NAV, og utgitt en veileder på §17 i lov om sosiale tjenester. Slik sett har Arbeids- og velferdsdirektoratet i tillegg til de økonomiske og faglig-pedagogiske virkemidlene knyttet til tilskuddsforvaltningen også benyttet legale virkemidler (rundskriv/veileder) ovenfor kommunene knyttet til satsingen om utsatt ungdom.

Opptrappingsplanen for rusfeltet

Det ble etablert sektorovergripende samarbeid knyttet til den første opptrappingsplanen på rusfeltet i perioden 2008-2010, hvor det ble delt ut over 350 millioner kr. Da samarbeidet AVdir og Helsedirektoratet tett om rus og boligsosiale virkemidler. Samarbeidet gikk blant annet ut på at de to direktoratene reiste ut til de respektive fylkene og møtte fylkesmannen, og diskuterte forvaltningen av tilskuddene mot kommunene sammen med dem. Fordelen med dette var at fylkesmannen kjente kommunene og kunne gi råd på et annet grunnlag enn bare søknadene. En slik arbeidsmåte ble det imidlertid slutt på angivelig for at ordningen var for kostbar.

Etablering av tverretatlig team for barn i fengsel

Regjeringen har som et pilotprosjekt etablert en særskilt ungdomsenhet for lovbrøyttere 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 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 sektors 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».

Psykologer i kommunene

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 sam-

arbeid mellom Kunnskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet. Budsjettet for ordningen er økt i budsjettet for 2015 og foreslått ytterligere økt i budsjettet for 2016.

Forsøk med NAV-veileder i videregående skolen

Fra 2012 har også Arbeids- og velferdsdirektoratet etablert «Forsøk med NAV-veileder i videregående skole» som et samarbeidsprosjekt mellom KD og Arbeids- og sosialdepartementet og de berørte direktorater. Prosjektet var i sin tid knyttet til Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV.

Forsøket er forankret i to stortingsmeldinger, i samarbeidsavtaler mellom direktoratene, mellom aktører på fylkesnivå (fylkeskommune, NAV fylke, fylkesmann), og mellom rektor og NAV-leder på lokalt nivå. Tiltaket inngår i dag som et av tiltakene i «program for bedre gjennomføring. Tiltaket samarbeider med og er koordinert mot prosjektet Psykologer i kommunene, og inngår som en del av Handlingsplanen for psykisk helse.

Ifølge en informant fra «kommunalt NAV» (altså den delen av arbeids- og velferdsdirektoratet som har direktoratsoppgaver knyttet til kommunene) har de «aldri lyktes i å komme i kontakt med KD tidligere. Derfor representerer samarbeidet mellom de to departementene som noe nytt, og kan ifølge en informant forstås som uttrykk for «en bestrebelse på å gjøre satsingen på utsatt ungdom en integrert del av Ny GIV». I dag har forsøket en omfattende tverrsektoriell forankring på alle forvaltningsnivåer.

Program for bedre gjennomføring

Ny GIV ble avsluttet som partnerskap 1.jan 2014. Flere av innholdselementene fra Ny GIV, Oppfølgingsprosjektet og samarbeidet med fylkeskommunene ble likevel videreført under navnet «Program for bedre gjennomføring». Det nye i dette programmet var blant annet at det skulle utvikles en oversikt over tiltak som fylkeskommunene har igangsatt, forskere skulle inn for å vurdere disse og komme med forslag, i samarbeid om fylkeskommunene, om mulige nye tiltak som skal settes i gang, og som er forskningsbaserte og mulige å evaluere gjennom et effektforskningsdesign. Dette innsatsen skal så ligge til grunn for en eventuell videre skalering av tiltakene på nasjonal basis. Det nye programmet er bare rettet mot videregående skoler, ikke mot kommunene som Overgangsprosjektet i Ny Giv.

Endringene fra Ny GIV til Program for bedre gjennomføring knyttes hos en informant til statsrådskiftet, hvor den forrige ministeren i større grad ønsket å få politisk oppmerksomhet rundt frafallsproblematikken (og lykkes med det), mens den nye ministeren i større grad ønsker å vite hva som virker.

Ny GIV

Arbeidsmarkeds- og utdanningsmyndighetene har etter Reform-94 som førte til opprettelsen av den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten (OT) samarbeidet med arbeidsmarkedsmyndighetene om ungdom utenfor opplæring.

Ny GIV var et treårig partnerskap (2010 -2013) som hadde som mål å få flere ungdommer til å fullføre og bestå videregående opplæring. Nærmere bestemt besto Ny GIV av tre prosjekter: 1. Gjennomføringsbarometeret, dvs. felles mål for bedre gjennomføring i videregående opplæring og felles data- og statistikkgrunnlag for å vurdere måloppnåelsen. 2. Oppfølgingsprosjektet, dvs. styrket samarbeid mellom fylkeskommunen og NAV om ungdom som er utenfor utdanning og arbeidsliv, og 3. Overgangsprosjektet, dvs. et systematisk samarbeid mellom kommune og fylkeskommune om tett oppfølging av svakt presterende elever som risikerer å ikke mestre videregående opplæring. Særlig understrekes betydningen av et varig samarbeid - «partnerskap» - mellom stat, fylkeskommuner og kommuner.

Et av de sentrale grepene i Ny GIV Oppfølgingsprosjektet har derfor vært «å finne tiltaksløsninger som bygger på vekselbruk mellom arbeidsrettede tiltak fra NAV og deler av videregående opplæring». Partnerskapet med NAV har derfor stått sentralt. Ifølge en informant har partnerskapet innebåret en løpende diskusjon om hva som hemmer/fremmer et samarbeid knyttet til virkemidler fra NAV og fra utdanningssektoren. «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».

I prosjektmandatet understrekes det at det skal samarbeides med relevante sosialfaglige instanser/aktører, for å støtte opp under ungdommens tiltaksgjennomføring. Helsedirektoratet og den sosialfaglige delen av NAV systemet ble innlemmet i Ny GIV i løpet av 2012/2013. Det var som følge av en «planlagt ekspansjon» fra Kunnskapsdepartementets side: «Hovedfokuset på kompetansegivende tiltak og samarbeidet mellom fylkeskommunen og NAV/stat skulle være godt etablert i prosjektet, før det ble åpnet for utvidelse mot sosial- og helsefaglige tjenester».

I Ny Giv har det vært regelmessige partnerskapsmøter hvor alle aktørene møter; departementene med tilhørende direktorater, representanter for fylkesråd og fylkesmann²⁰, og tre fylkesopplæringsjefer som deltar som representanter for kontaktutvalget for fylkesopplæringsjefene. 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.

På departementsnivå utgjør Kunnskapsdepartementet, Arbeidsdepartementet og Barne- likestillings og inkluderingsdepartementet partnerskapet. På direktoratsnivå samarbeidet Utdanningsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet.

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 velferdsetaten 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 flere 2-3 dagers opplæringssamlinger for totalt 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 de kommunale tjenestene i NAV, regulert i lov om sosiale tjenester i NAV.

Det koordinert embetsoppdraget

Et viktig grep knyttet til sektorsamarbeidet har vært utarbeidelsen av et koordinert embetsoppdrag til alle fylkesmannsembetene fra 2013. Ifølge noen av våre informanter lå det et omfattende tverrdepartementalt arbeid bak dette oppdraget, selv om initiativene til dette samarbeidet ifølge en informant «koker ned til en eneste byråkrats sitt initiativ og systematiske arbeide over tid».

²⁰ Fylkesmennene ble ført koblet inn etter initiativ fra Helsedirektoratet og AVdir ved de sosiale kommunale tjenestene, understreker flere informanter.

Fylkesmannen har betydelige samordningsoppgaver vis á vis kommunene. De skal samordne de statlige styringssignalene til kommunene, og sørge for at den fylkeskommunale ressursbruken trekker i samme retning. Samtidig viser undersøkelser (DIFI 2012:9) at arbeidet i stor grad synes å følge departementsgrensene, og ha en sterk vertikal orientering, noe som i neste omgang svekker den helhetlige styringen av kommunene.

Fylkesmannsembetet får et felles tildelingsbrev hvor overordnede utfordringer og prioriteringer skisseres. I tillegg kommer embetsoppdraget, de årlige oppdragene fra departementene. Tradisjonelt har departementene utviklet dette oppdraget hver for seg. Det som skjer i 2013 er at oppdragene knyttes til utsatte barn og unge koordineres mellom fire departementer og berørte underliggende direktorater (Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Bufdir, IMDI, Utdanningsdirektoratet og Husbanken), og at de tillegges like stor vekt i alle embetsoppdragene, dvs. kom fram i innholdsoversikt og som resultatområder.

I oppdraget ble det uttrykt spesifikke forventninger fra fire departement 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), og at den kommunale delen av Arbeids- og velferdsdirektoratet ble involvert i oppfølgingsprosjektet. Arbeidet med det felles embetsoppdraget innebar videre at samarbeidet har blitt forankret i HOD og Helsedirektoratet: «Ny GIV ble åpnet mot helsesiden», som en informant fra skolesiden sier det.

Departementene har videreført det likelydende embetsoppdraget til fylkesmennene også for 2014 og 2015. Fylkesmennene har ifølge våre informanter tatt godt imot dette oppdraget, og resultatet har vært at de ulike avdelingene hos fylkesmannen i større grad har blitt nødt til å se sine rolle, kompetanse og innsatser vis á vis kommunene i sammenheng.²¹

Erfaringene fra Ny GIV samarbeidet

Som det til dels framgår av hva vi har presentert så langt så fremheves det en rekke andre positive effekter av Ny GIV samarbeidet, i tillegg til at man i større grad deltar på hverandres satsinger: Resultater av evalueringer av ulike tiltak spres raskere; det drives mer systematisk tiltaks- og metodeutvikling, man jobber mer koordinert også på andre områder, ikke minst knyttet til arbeid med proposisjoner, Stortingsmeldinger og i forhold til lovarbeid. I tillegg fremheves betydningen av samarbeidet for fylkesmennene som vi så over, og fylkenes aktiviteter mot ungdom: «All fylkesaktivitet mot ungdom er nå en del av prosjektet» ble det hevdet.

Arbeidet ble av flere beskrevet som et «nybrotsarbeid», og som i tillegg til å ha skapt gode relasjoner og erfaringer mellom ulike mennesker, også la grunnlag for en samhandling rundt en målgruppe som bør kunne overføres til andre målgrupper.

Tidlig ble det fremhevet at samarbeidet har «gitt oss positive erfaringer som kan ha betydning for styringen generelt fremover, selv om den ikke har det ennå», sier en nøkkelinformant: «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». Det er ikke snakk om noen «ny styringsform» under-

²¹ «Fylkesmannens arbeid innen arbeids- og velferdsforvaltning, psykisk helse og rus skal ses i sammenheng. Alle formidlings- og kompetanseaktiviteter rettet mot NAV-kontoret skal samordnes med NAV Fylke og andre satsinger med overlappende målgrupper, som rus og psykisk helsearbeid. Fylkesmannen skal innenfor sitt ansvarsområde bidra til regjeringens arbeid med å bekjempe fattigdom og bedre levekårene for vanskeligstilte. Fylkesmannen skal bidra til at innsatsen i kommunale og fylkeskommunale tjenester rettet mot barn og unge med sammensatte problemer blir koordinert. Arbeidet sees i sammenheng med regjeringens innsats for bedre vilkår for barn som vokser opp i fattige familier, og innsatsen for å øke gjennomføring i videregående opplæring». Tildelingsbrevet fra KMD 2014.

strektes det, men om utviklingen av «en samordnet modell for å løse en bestemt oppgave», og «en samordning som også bør kunne utnyttes i forhold til andre satsinger».

Ambisjonene var på mange måter klare. Ny GIV må klare å etablere en «bærekraftig samarbeidsstruktur», ble det hevdet, «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», legges det til: «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».

I de siste sentrale samarbeidsavtalene er utviklingsdimensjonene tydeliggjort 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». Det handlet om å etablere et varig «prosjektpartnerskap», mer forpliktende enn et vanlig tiltak eller prosjekt, og som kunne være et virkemiddel for å se sektorers virkemidler i sammenheng, for å få til bedre oppfølging av ungdom.

Slik vi ser det er det denne tenkningen som ligger til grunn for «0-24 samarbeidet».

Hva er 0-24 samarbeidet?

«0-24 samarbeidet» er et femårig samarbeid eller program (2015-2020) på tvers av 4 departement, 8 departementsavdelinger og 5 fagdirektorat.²² I tillegg skal DIFI følge og bistå direktoratene i prosessen fra 2015 og et stykke inn i 2016. Det har handlet om å gi felles oppdrag til underliggende etater knyttet til *utsatte barn og unge* under 24 år. Her får fem direktorater (DIFI, Husbanken, Utdanningsdirektoratet, Helsedirektoratet og AVdir) et likelydende oppdrag.

Prosjektet er en videreføring av det felles oppdrag samme direktorater fikk i 2014, «Samarbeid om økt gjennomføring i videregående opplæring», som hadde et fokus på å få flere til å bidra til å lykkes i skolen og fullføre videregående opplæring, og utarbeidelse av felles embetsoppdrag til fylkesmenne- ne, og ba direktoratene komme med forslag til konkrete modeller og tiltak for hvordan dette kunne gjøres, se på hensiktsmessig ansvarsdeling mellom tjenestene, komme forslag til kunnskapsspredningsstrategier, se på hindringer i regelverk eller organisatoriske løsninger, og komme med forslag til bedre ressursutnyttelse, blant annet gjennom gå eksisterende tilskuddsordninger.

Det nye oppdraget for 2015, bygger på flere av de tiltaksforslagene som direktoratene leverte i sin rapport januar 2015. Arbeidet er forankret i regjeringens budsjettdokumenter, er rekke stortingsmeldinger, handlingsplaner og eksempelvis regjeringens strategi mot barnefattigdom (2015-2017).²³ Det er en klar understreking av at oppdraget skal prioriteres av de berørte direktorater.

Erfaringene fra Ny GIV beskrives som å ligge til grunn for initiativet. Det var dette prosjektet som etablerte «partnerskapet» og skapte «positive samarbeidsflater», sier en av våre informanter. Det var også Ny GIV som la grunnlag for den gode dialogen med Helsedirektoratet,

Det var et ekspedisjonssjefsmøte i januar 2014 mellom de berørte departementsavdelingene som resulterte i at det ble nedsatt en tverrdepartemental arbeidsgruppe med mandat til å kartlegge tverretatlige utfordringer. Arbeidet resulterte i første felles oppdrag til direktoratene i april 2014. Denne resulterte så i en rapport som kom i januar 2015, og som lå til grunn for det nye 2015 oppdraget.

²² «Felles oppdrag til direktoratene: Samarbeid om koordinerte tjenester for utsatte barn og unge under 24 år – 0-24 samarbeidet».

²³ Barn som lever i fattigdom – regjeringens strategi (2015-2017)

Prosjektet er på direktoratsnivå organisert med de fem virksomhetslederne som programeiere for 0-24 arbeidet i direktoratene. Videre er det etablert en styringsgruppe på direktørnivå, og med prosjekteierne på direktoratsnivå, og med en rekke arbeidsgrupper knyttet til de ulike tiltakene i 0-24 oppdraget. Alle direktoratene er representert i alle arbeidsgruppene samt i styringsgruppen. Det er etablert et prosjektsekretariat som skal holde orden på alle prosesser og fasilitere arbeidet. Initiativet kom fra Kunnskapsdepartementet, noe som en beskriver som overraskende siden fokuset her har vært på «skolens kjerneoppgaver, ikke på oppvekst og levekår». Dette er «nye takter» i samarbeidet, understreker flere, og aktørene er fornøyd med dette taktskiftet.

At aldersspennet er satt til mellom 0 og 24 år skyldes flere hensyn, blant annet betydningen av tidlig intervensjon (og NAVs arbeid i forhold til enslige mødre). 24 år som øvre grense, knyttes blant annet til ungdomsgratien (20-24), og barnevernets ettervernansvar som går ut ved fylte 23 år. Fristen for å ta ut ungdomsretten til videregående opplæring løper også til om med 24 år.

En informant fra et direktorat understreker at i den arbeidsgruppen hun deltok i forbindelse med det første oppdraget ble de «ganske raskt enige om at dette ikke skulle være et oppdrag der direktoratene primært laget flere tiltak for kommunalt nivå, men at direktoratene nå skulle rette blikket mot egen virkemiddelbruk. Hva kan direktoratene gjøre for å innrette virkemidlene våre annerledes, slik at vi blir i mer samordnet fra toppen. Det har vært en viktig avgrensing å se på områder hvor samarbeid ville være ekstra gunstig, der vi ville ha gevinst av å samarbeide».

Hun hevder at formålet med det nye oppdraget 0-24 var basert på antakelsen om at «hvis styrings-signalerne og virkemidlene fra nasjonalt hold hadde vært mer samordnet så ville det vært lettere for kommunene å samordne innsatser». Det ble utarbeidet mange forslag til tiltak, på alt fra regelverks-området til muligheten for felles tilsyn og samordning av tilskuddsordninger, og også knyttet til internorganisering dvs. å «utvikle nye måter å jobbe på i direktoratene som gjorde dette til noe mer varig».

6.4 utfordringer knyttet til samarbeidet rundt barn og unge

Det er få som opplever at utfordringen knyttet til manglende samordning er knyttet til motstridende politiske styringssignaler. Tvert imot understrekes det at det i stor grad er de samme signalene som sendes ut. «Politikken er synkronisert» som en informant uttrykker det. «Det er mer praktisk press som former disse feltene» hevder en annen informant. Når hun blir spurt om å utdype så mener hun handler det om «grensekamper» slik man har sett det i forhold til Ny Giv, og som kan handle om ulike forståelser av roller og ansvar og om at det er ulike fokus og resultatmål som tar oppmerksomhet innenfor ulike sektorer. «Det er ofte – for å si det stygt – en grensekamp mellom utdanningssektoren og fylkeskommunen på den ene siden og NAV på den andre, hvor vi er ofte ikke enige om hvem som har ansvar for hvilke tjenester». Selv om som hun sier «Vi kom ganske langt i Ny GIV-arbeidet på å regulere dette».

I det følgende skal vi gi noen eksempler på organisatoriske problemstillinger som et omfattende samarbeid på tvers av sektorer innebærer for de ansatte i departement og direktorat. Eksempelene er hentet fra samarbeidet rundt satsingen på utsatt ungdom og 0-24 satsingen, men er antakelig av generell relevans, selv om de fleste av våre informanter grunnleggende sett opplever satsingen knyttet til samarbeid som lovende: «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». Man «rigger 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 tildelings-

brev og styringssignaler. Men her (les gjennom det sektorovergripende samarbeidet i NY GIV) er vi hands on». I tillegg utløser prosjekter entusiasme og oppmerksomhet fra andre.

Problemstillingene er viktige fordi mange av dem antakelig peker mot strukturelle forhold som vil kunne gjøre slikt samarbeid vanskelig å opprettholde over tid, og i hvert fall ikke uten betydelige kostnader.

Krevende for rådgiverne

Møtene i arbeidsgruppene beskrives som krevende av enkelte av rådgiverne. Det kan handle om at man oppfattes å sitte der som representant for direktoratet, at man ikke alltid vet hva direktoratet mener om de tingene som diskuteres. Derfor sitter man «der i stor grad som deg selv», som en sier, noe som kan oppleves som krevende og som et brudd med den byråkratiske kulturen.

Møtene i arbeidsgruppene kan også være krevende fordi de ulike representantene kommer inn med «sine kjepphester, sine områder som de skal sloss om». Forvalter man ansvaret for små grupper (for eksempel barnevernsbarn) vil man kunne slite med å få gjennomslag. Samarbeid kan dermed innebære en opplevelse av å «gi slipp på noe». Ofte tas prioriteringsspmå med tilbake til moderdirektoratene, men det kan likevel oppleves som nødvendig, og som krevende «å måtte sloss for sine brukere». Andre hevder imidlertid at det rådgiverne har til felles er brukeren. Det man imidlertid ikke har til felles «er den samme faglige kunnskapen og faglige perspektivene».

Mangel på struktur for samarbeid

Arbeidsformen kan også oppleves som krevende, særlig for nye medarbeidere. Dette skyldes at selv om direktoratene «på alle områder må jobbe flerfaglig og i team», og er blitt «flinkere» og «snur oss raskere rundt» og teamarbeid begynner å bli en «anerkjent arbeidsform», så mangler det strukturer for samarbeid. Slik sett blir samarbeid noe som forutsetter en erfaring som rådgiverne ofte ikke har. Det skyldes imidlertid også at samarbeidsoppgaver gjerne kommer i tillegg til vanlige saksbehandlingsoppgaver, og at det slik sett ikke er lagt til rette for samarbeid. 0-24 oppdraget tolkes av en direktoratsrepresentant, som et signal om at lederne må bygge opp slike strukturer, og i større grad vil bli «tvunget til å tilrettelegge for samarbeid på og mellom arbeidsplassene, i form av planlegging, reisetid og tid til eksterne møter, dvs. oppgaver som kommer som en tilleggsoppgave til de linjestyrte oppgavene».

«Samarbeid er lik isolasjon»

Det å jobbe knyttet til satsinger og prosjekter kan også skape en opplevelse av at man «blir sittende litt isolert i forhold de seksjonene eller avdelingene man jobber i. Det man gjør, selv om man jobber med samarbeid, er ofte «veldig avgrenset i forhold til oppdraget» og «det er få eller ingen interne samarbeidsfora på tvers av avdeling eller seksjoner». Da kan enn lett bli sittende å jobbe alene, og eksterne samarbeidspartnere kan bli viktigere enn interne. Samtidig er samarbeidet mellom direktoratene ofte knyttet til prosjekter: «Når produktet fra arbeidet er levert, så stopper det litt opp», sier en representant for et direktorat, selv om du jo «har et kjennskap til det andre direktoratet likevel». Isolasjonen gjør også at det kan bli litt tilfeldig hva man får vite om hva som foregår selv på nært beslektede områder, hevdes det. Det etterlyses således strukturelle former for samarbeid mellom avdelingene og seksjonene i direktoratene, og som gjør det mulig å samarbeide om slike temaer.

Isolasjonen knyttet til å jobbe i prosjekt tematiseres av en som forholdet mellom å spre og å samle ansvar: «Alle som jobber tett med en satsing skulle ønske seg en del av organisasjonen bare rettet mot det med en beslutningstaker rettet bare mot det», hevdes det. «Og ungdomsarbeidet kunne ha vært samlet, samtidig ville antakelig en slik ungdomsseksjon vært liten». Nå er arbeidet spredt, og det beskrives som å være en modell som fungerer. Styrken ved en slik organisering hevdes å være at ungdomsfeltet blir synlig på tvers av andre inndelinger. I tillegg jobbes det tett og på tvers om problemstillingene likevel. Et eksempel på slikt samarbeid er at en rådgiver som jobber i tiltakssek-

sjonen kan sitte i styringsgruppen til prosjektet NAV-veiledere i videregående skole, selv om det er oppfølgingsseksjonen som har ansvaret for dette prosjektet.

Læring og linje

En annen operasjonaliserer samarbeidsutfordringene i 0-24 sammenheng til å handle om forholdet mellom læring og linje. Det beskrives som en utfordring å få «til organisasjonsutvikling eller en lærende prosess i byråkratiske systemer»:

«Vi er ikke så vant til å jobbe på den måten. Direktoratet er på mange måter en «tiltaksmaskin». Vi er vant til å få oppdrag fra departementet som vi skal løse. Vi er kanskje i mindre grad organisatorisk tilrettelagt for å jobbe med store komplekse ting som vi skal utvikle? Jeg opplever det som en spenning hos oss. Vi må være et byråkrati for å gjøre saksbehandling, men så har vi flere og flere utviklingsoppgaver og komplekse oppgaver som kanskje krever en annen type organisasjon enn det vi har.»

Sårbart ved omorganiseringer

Flere er også opptatt av at samarbeidet er sårbart for omorganiseringer. Et samarbeid med små transaksjonskostnader er knyttet til kunnskap om hverandre og høy grad av tillit. Slike samarbeidsrelasjoner må bygges opp på nytt igjen ved større omorganiseringer. Samtidig er det flere eksempler på at personer som er blitt kjent før omorganiseringene, klarer å aktivisere samarbeidet igjen også etter omorganiseringene, noe som antakelig ikke hadde skjedd ellers. «Vi tok oss til rette», heter det, «vi hadde gjort dette sammen tidligere, vi kjente ordningene og hverandre, og fikk videreført samarbeidet på denne måten».

Betingelser for samarbeid

En informant er opptatt av å understreke behovet for å ha et «utviklingsperspektiv» i form av en ekstern prosessveileder inn i de ulike arbeidsgruppene, slik at regelverksfokuset ikke overtar.

En annen er opptatt av bredde i kompetansen i seksjoner og avdelinger, og av flerfaglighet som forutsetning for godt samarbeid. «Skal man jobbe mot primærhelsetjenesten, må man også vite noe om barnevernet, kontakten mot helsestasjoner, skoler etc. Arbeider man flerfaglig blir dette enklere, «da ville det alltid være noen som kjenner tjenestene, og som gjør det mulig raskere å få tak i så vel bredden som det viktigste i de utfordringene man står ovenfor». Særlig understrekes betydningen av «klinisk erfaring», dvs. av ansikt til ansikt møter med folk som trenger hjelp, og «erfaring med praktisk samarbeid med andre».

En tredje understreker betydningen av å gi samarbeidet struktur. «Det må ha mål og mening. Det må være disiplinert. Man må avklare hva som er samarbeidsområder, enes om rammer, mål og mening, og avstemme forventninger – ellers «kan det bare bli frustrasjon».

Systemet ikke tilpasset å jobbe på tvers

Grunnleggende sett hevdes det at forvaltningen ikke tilpasset for å jobbe på tvers: «Alt skal gjøres innenfor gjeldende budsjettår, og det skal skje innenfor linjene. Vi får ikke noe ekstra ressurser, men må finne ressurser innenfor gjeldende budsjetter. Så må finne hva vi begynner med, å finne måter å jobbe på, måter å organisere dette på». Og dette arbeidet er vanskelig, hevdes det, og i dag praktiserer vi en slags organisatorisk «hybridvariant»:

Arbeidet må skje i linjene og i organisasjonene, for det er jo de organisasjonene som skal gjennomføre tiltakene og finne måter å gjøre det på, så vi kan ikke ta det ut i et eksternt prosjekt. Men samtidig så må det være en viss form for prosjektorganisering for å ivareta at det skjer noe på tvers. Så vi må ha en slags prosjekteierskap på toppen..., og en felles styringsgruppe på ledernivå. Og så må vi ha en type sekretariat, en slags koordineringsfunksjon på

tvers, for det er veldig mye koordinering på tvers. Det er utrolig komplisert når alt skal gjennom alle «siloene». Og så må vi ha arbeids- og prosjektgrupper knytta til ulike klynger av tiltak og arbeidsområder, og alle de arbeidsgruppene blir sammensatt av folk fra alle de ulike departementene. Og så må en få heftet på alle de ulike linjelederne sånn at hele linja er med. Vi må ha ganske mange interne arenaer. Alle direktoratene må ha en sånn intern organisering pluss at vi må ha en felles organisering. Det er den måten vi må gjøre det på».

Det mangler ikke på utredninger, meldinger eller tilsynsrapporter som understreker betydningen av samarbeid og som gir satsingen legitimitet, men «det er tungt å drive framover», sier en sentralt plassert representant. «Men mange kommuner gjør dette allerede, og det er avgjørende at koordineringen også skjer sentralt». Samtidig hevder hun: «Det er utrolig åpenbart hvor lite tilpassa systemene våre er til å jobbe på tvers», hevdes det. En annen understreker at samarbeidet er «ambisiøst og kjempevanskelig».

«Alle krefter vil dra dette fra hverandre», hevder en tredje informant. Departementene sammenlignes med strie elver, og det å få mange elver til å renne i samme retning er ikke lett. I tillegg kommer at det er lite i systemene som belønner denne slags type samarbeid, og at arbeidet er krevende fordi det ikke er gjort før. Man skal utvikle nye løsninger og arbeidsformer.

6.5 Konklusjon - Mot en integrert forvaltning?

På denne måten ser arbeidet med samarbeid rundt utsatte barn og unge å innebære en utvikling mot gradvis tettere integrasjon mellom departementer og direktorater på større deler av velferdsfeltet. Ny GIV virker på mange måter som å ha vært en katalysator, og 0-24 samarbeidet som et foreløpig høydepunkt, om enn nystartet.

Samtidig understreker de alle i ulike versjoner betydningen av samarbeidet: «Gradvis skjønner direktørene mer av de andres sektorer. De får et felles vokabular, de begynner å skjønne at de har ulike måter å forholde seg til sektorene på. Vi har en helt annen «Vi-følelse» i den gruppa nå enn i starten. Og hvis dette begynner å skje i alle de arbeidsgruppene med saksbehandlere og det har en viss spredning inn i de avdelingene som disse jobber med, så vil det skje en sånn inkrementell utvikling da av systemet».

Forskjellene mellom Ny GIV og 0-24 samarbeidet er ikke bare det felles oppdragsbrevet til de berørte direktorater, men også bredden i de problemstillingene som oppdraget berører. I arbeidet med å realisere 0-24 oppdraget tematiserer de fleste kritiske utfordringer for å få til en mer helhetlig statlig styring vis á vis kommunene.

Et viktig premiss for den utvidelse av samarbeidet som har skjedd, og den oppslutning det har fått synes også nettopp å være knyttet til muligheten for å få et bedre sentralt grep om lokal variasjon, og sørge for en mer helhetlig og samlet statlig politikk vis á vis kommunene. Arbeidet hevdes å ha brakt de fleste av de problemstillingene knyttet til samarbeidet mot kommunene «på bordet, og at man nå i større grad vet hvor problemet er». En implikasjon vil ifølge en informant være «at det over tid ikke vil være mulig å opprettholde så store lokale forskjeller» som tilfelle er i dag. Her pekes det i tillegg mot regjeringens forslag om kommunesammenslåinger.

Tenkningen rundt det felles embetsoppdraget og samarbeidet mellom ulike deler av sentralforvaltningen synes slik sett å utlyse en optimisme i forvaltningen, ikke minst fordi satsingen synes å love en tettere og mer direkte sammenheng mellom nasjonal policyutvikling og ambisjoner, og lokal praksis: «Det sentrale er at vi ikke lenger ser på statlige virkemidler hver for oss lenger. Vi ser det i sammenheng, og tilpasser virkemidlene til dette».

En utfordring ved en slik koordinert sentralforvaltning i forhold til det kommunale nivået, kan imidlertid være at det forsterker tendensen til å betrakte kommunen som et effektueringsorgan for statlig politikk, mer enn som en likeverdig partner og som et laboratorium for nye velferdsløsninger (jf Fimreite og Flo 2001).

Samarbeidet utfordres imidlertid av at forvaltningens sektoriserte og hierarkiske karakter i liten grad legger til rette for en slik arbeidsform over tid. Den synes å kreve ekstraordinære ressurser hos dem som er bærere av tenkningen, være vanskelig forenlig med forvaltningens tradisjonelle måte å arbeide på, samt å forutsette til dels svært kompliserte prosjektdesign for å kunne klare å forene linjestyringen, med ønsket om et utviklingsarbeid i retning av en mer helhetlig styring av lokalt nivå. Skal slike strukturer endres må antakelig samordningen på regjeringsnivå økes, det må utvikles en forvaltningspolitikk for samarbeid og samordning, og i siste instans kanskje foretas konstitusjonelle endringer.

7. Sosialfaglig arbeid med utsatt ungdom i NAV – en sammenfatning

I dette kapitlet vil vi sammenfatte funnene fra de ulike delene av evalueringen i en drøftelse rundt de sentrale målsettingene for utviklingsarbeidet. Et overordnet bilde er at utviklingsprosjektene har bidratt inn i lokalmiljøet med tettere sosialfaglig oppfølging og konstruktivt samarbeid omkring målgruppa. Tydeligst er dette i de mindre kommunene. «Fotavtrykkene» fra utviklingsprosjektene er mindre i de større kommunene.

Vi finner at i de fleste utviklingsprosjektene er noe av det som ble utviklet i prosjektperioden videreført. I seks av prosjektkommunene er satsingen videreført omtrent som den var i prosjektperioden (Kristiansand, Målselv, Re, Molde, Valdres, Sund). I fem kommuner er mange elementer fra utviklingsprosjektet videreført, men i en endret versjon (Notodden, Trondheim, Bærum, Midtre Namdal, Telemark). To steder er noen sentrale elementer videreført (Drammen, Solør). I to prosjektkommuner ser modellen fra prosjektet i hovedsak ut til være nedlagt (Østensjø, Tromsø).

Vi vil minne om at det kan være gode grunner til ikke å videreføre det som er utviklet i et prosjekt som dette. Det er åpenbart i de tilfeller man ikke har oppnådd gode resultater eller funnet konstruktive modeller i prosjektet. Utviklingsprosjektet kan likevel ha vært vellykket i den forstand at man har prøvd ut noe, lært og eventuelt forkastet modellen. Det kan også tenkes legitime grunner til å ikke videreføre vellykkete utviklingsprosjekt, for eksempel dersom det har skjedd endringer i lokalmiljøet som gjør at den tilnærmingen man har utviklet gjennom prosjektet ikke lenger er like aktuell.

Oppsummert finner vi at slikt utviklingsarbeid som Arbeids- og velferdsdirektoratet her har igangsatt klart bidrar positivt i lokalmiljøene, og at midlene fra staten – ofte sammen med midler fra andre – har bidratt til å gjøre en forskjell i prosjektkommunene og da særlig i de mindre kommunene.

Der elementer fra utviklingsprosjektene er videreført har kommunen – gjerne i spleiselag med fylkeskommune og NAV – framskaffet finansiering for en periode framover. Samtidig finner vi utfordringer knyttet til det å sikre varig videre finansiering. Tiltakene som er utviklet og rettet mot utsatt ungdom blir ett av flere gode tiltak som det er opp til lokale instanser og politikere å finne midler til. Erfaringer fra utviklingsprosjektene tilsier at en forankring av slike utviklingsprosjekt hos lokale «eiere» både i kommune, stat og fylkeskommune vil øke sjansen for videreføring av konstruktive tilnærminger.

7.1 Er myndighetenes mål for utviklingsarbeidet nådd?

Målene Arbeids- og velferdsdirektoratet hadde satt for utviklingsarbeidet i NAV-kontorene var:

1. Prioritering av det forebyggende arbeidet ovenfor ungdom (jf § 12 i Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, NAV).
2. Utvikle modeller for samarbeid innad i NAV, mellom NAV og andre kommunale tjenester samt skole, oppfølgingstjenesten og andre instanser som har tjenester og ansvar overfor ungdom.
3. Få erfaringer med koordinering, samordning og kjeding av eksisterende tiltak og virkemidler både i forhold til innhold og finansiering i samarbeid mellom NAV og videregående opplæring, oppfølgingstjeneste, kommunale aktører og andre.
4. Utvikle tilrettelagte tiltak og virkemidler for ungdom (jf Lov om sosiale tjenester i NAV § 15 boliger til vanskeligstilte, § 17 opplysning, råd og veiledning, § 18 stønad til livsopphold, § 28 rett til individuell plan, § 29 kvalifiseringsprogram etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen).

5. Styrke NAV-kontorets oppsøkende og utadrettede arbeid ovenfor ungdom (jf. § 12 og § 17 i Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen).
6. Sikre tett individuell oppfølging og losfunksjon (jf. bl.a. § 17, i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen).

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. Dette var det også lagt opp til fra Arbeids- og velferdsdirektoratets hold.

Prioritering av det forebyggende arbeidet

Kommunen er etter lov om sosiale tjenester pålagt et ansvar for å skaffe seg nødvendig kunnskap om samfunnsmessige og sosiale forhold i lokalsamfunnet. Kunnskapen skal danne grunnlag for det forebyggende arbeidet, og for hvordan kommunen prioriterer oppgaver og utarbeider planer. Kommunen skal drive generell forebyggende virksomhet rettet mot befolkningen generelt og spesielt mot utsatte grupper for å søke å forhindre at personer havner i vanskelige livssituasjoner. NAV-kontoret har en plikt til å medvirke i dette arbeidet.

Forebyggende arbeid kan defineres på flere måter. Begrepene universell, selektiv og indikativ forebygging brukes i mange sammenhenger (www.forebygging.no). Gjennom disse begrepene vurderes satsinger i forhold til hvem de retter innsatsen mot, nærmere bestemt om det er alle (universell tilnærming), utvalgte grupper som er i risiko for problemutvikling (selektiv tilnærming) eller enkeltpersoner som allerede viser tegn til problemer (indikativ tilnærming) som bistanden rettes mot. En satsing vil være mer allment forebyggende dess mer innsats som blir rettet universelt og selektivt.

Slik vi vurderer det, faller hovedtyngden av innsatsen i utviklingsprosjektene på det indikative nivået. Det forebyggende elementet i utviklingsprosjektene kan altså i hovedsak knyttes til arbeid med ungdom som allerede viser tegn til problemutvikling. Samtidig har flere av utviklingsprosjektene i hovedsak ikke arbeidet med de ungdommene med aller størst bistandsbehov. I prosjekter som har mye av det vi har kalt «losmodellen» i seg, er det forebyggende perspektivet mest til stede. Noen av disse prosjektene har vært rettet mot en yngre målgruppe og har jobbet i større grad for integrering av ungdommer som sliter i ordinære skoleløp eller i kombinasjoner av skole og arbeidspraksis. Bidraget til forebygging på selektivt eller universelt nivå finner vi generelt mindre av i utviklingsprosjektene.

Det forebyggende arbeidet er tydeligere til stede i de tiltakene som ble spesielt utviklet gjennom satsingen (se kapittel 4) enn på selve NAV-kontorene i våre data. De fleste prosjektkommunene valgte å etablere noe «utenfor» NAV-kontoret eller noe som utgjør et tillegg til den vanlige organiseringen for å kunne jobbe hensiktsmessig med målgruppen utsatt ungdom. Kanskje er det i seg selv en indikasjon på at man lokalt oppfatter det som vanskelig å møte utsatte ungdommers oppfølgingsbehov fra NAV-kontoret og slik arbeidet der er organisert.

Vi vil spesielt peke på utfordringer knyttet til NAVs inndeling i ulike innsatsnivå, og da spesielt til «gråsonen» mellom situasjonsbestemt og spesielt tilpasset innsatsbehov. I flere av utviklingsområdene forteller veiledere oss at de for å utløse det de mener er riktig tiltak noen ganger utfører arbeidsevnevurderinger som konkluderer med nedsatt arbeidsevne, slik at de deretter kan utløse det tiltaket de mener er riktig for vedkommende. Ofte er dette knyttet til muligheten for å yte tiltakspenger til ungdommene. I stedet for skånsomt, raskt og effektivt å utløse virkemidler som kunne støtte opp rundt ungdommen i en vanskelig periode og slik forebygge videre skjevutvikling, så erfarer man altså i mange av prosjektområdene at noen ungdommer må «sykeliggjøres» eller tilskrives en nedsatt arbeidsevne fordi nedsatt arbeidsevne kreves for å kunne utløse tiltaket man mener behøves. I stedet for at tiltakene tilpasses ungdommene, tilpasses ungdommene til systemet.

Ungdomsperioden er for mange en utfordrende overgangsperiode, noe som i særdeleshet gjelder utsatte ungdommer. For ungdommer som har vokst opp i vanskeligstilte familier og som i mindre grad får nødvendig støtte hjemme, kan lett utløst bistand være viktig en periode. Etter vårt syn framstår det ikke som konstruktivt og godt forebyggende arbeid å gi en ungdom – som ennå er tidlig i livet og på ingen måte har utløst sitt potensial – en vurdering som konkluderer med nedsatt arbeids-evne for å utløse tiltak. Sett fra et ungdomsperspektiv vil økt lokal fleksibilitet rundt utløsning av de nødvendige virkemidlene kunne gjøre det lettere å raskt utløse hensiktsmessige tiltak.

Samarbeid i NAV-kontoret og mellom NAV og andre

Ett av formålene med utviklingsarbeidet var å utvikle modeller for samarbeid både innad i NAV og mellom NAV og andre tjenester. Dette er et område hvor det er gjort mange og gode erfaringer i utviklingsprosjektene og tilhørende NAV-kontor. Generelt gir utviklingsprosjektene et klart bilde av økt samarbeid og bedret samhandling mellom kommunale og statlige ansatte og deres virkemidler. For utsatte ungdommer er spesielt erfaringene knyttet til etablering av ungdomsteam gode. Teame- ne har bidratt til bedre samarbeid mellom statlige og kommunalt ansatte i NAV-kontoret, og forbed- ret mulighet til raskere å finne helhetlige løsninger rundt ungdommene. Imidlertid ser ikke løsningen med ungdomsteam ut til å være like anvendbar alle steder.

Dette kan blant annet henge sammen med størrelsen på kontoret. I mindre kontor har man få veile- dere 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 mellomstore kontorer finner vi i hoved- sak gode erfaringer med ungdomsteam. Vi finner at ved større NAV-kontor spriker erfaringene med ungdomsteam og man har flere steder hatt utfordringer knyttet til disse. Slik vi erfarer det er det sentrale at man evner å legge til rette for arbeidsdeling og oppgavefelleskap rundt enkeltsakene og oppfølgingen av ungdommene. Dette er antakelig lettere i mindre NAV-kontor, blant annet fordi man der ikke er så avhengig av at den formelle organiseringen fungerer optimalt.

Fossestøl mfl finner på nasjonalt nivå gjennomgående fordeler knyttet til mindre og mellomstore kontorer. Her kjenner veilederne hverandre og har gjerne gjort det over lang tid. De uformelle aspek- tene er altså også viktige bidragsytere til et helhetlig samarbeid. Selv om formelle rutiner og struktu- rer ikke skulle fungere optimalt, vet veilederne likevel hvem de skal samarbeide med i forhold til ulike saker (Fossestøl et al., 2014). I middels store kontorer har den enkelte veileder god oversikt over hvem det er som bør involveres selv om de formelle strukturene ikke er optimale. I store kontorer er det mye vanskeligere for den enkelte å trekke veksler på de riktige ressursene. Man er mer avhengig av den formelle strukturen og kan i mindre grad benytte uformelle kanaler. Små kontorer har igjen gjerne for få å spille på. Våre funn ser ut til å samsvare godt med Fossestøl et als funn. I enkeltsaker med utsatte ungdommer har vi sett eksempler på mangelfullt repertoar og faglig oppfølgingsmiljø i kompliserte saker.

Vi finner alt i alt flest argumenter i favør av en spesialisering av ungdomsarbeidet, dvs. at noen er dedikert til arbeid med ungdom. Men spesialiseringsbehovene kan løses på flere måter avhengig av størrelse og organisering for øvrig ved det lokale NAV-kontoret. Fra NAVs eksterne samarbeidspart- nere oppfattes det 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.

Utfordringene knyttet til samordning er vedvarende; det skjer stadig endringer i ansettelser og orga- nisering av tjenestene, det skjer endringer rundt enkeltpersoner som følges opp. Vi har funnet flere former for samarbeid og samordning mellom NAV og eksterne instanser i prosjektene:

- Flere steder har man regelmessige samarbeidsmøter på ledernivå. De fleste styringsgruppe- ne i prosjektene framstår også som et slikt overordnet samarbeidsfora. Her har gjerne NAV,

kommunen, fylkeskommune, næringsliv og noen steder også andre instanser vært representert. Det er 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. Det har vært utfordringer knyttet til å få slike fora til å fungere godt over tid.
- I noen av prosjektene samarbeides det tett i det daglige enten gjennom samlokaliseringer eller hyppig fortløpende kontakt eller samorganisering. I disse prosjektene har man erfart å få bedre kjennskap til hverandre 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.

Forhold som demografi, størrelse på de involverte kontorene, type problematikk, kjennetegn ved det lokale næringslivet, samt kompetanse hos ansatte i ulike tjenester, gjør at hva som er gode løsninger vil variere fra sted til sted. Samarbeidsforaene må i noen grad tilpasses de lokale forhold og vil slik framstå ulike i ulike kommuner. Imidlertid vil vi framheve at det er vesentlig å både etablere et samarbeid på ledernivå og legge til rette for samarbeid også på saksbehandlernivå. Internt på NAV-kontoret framstår tverrfaglige team med representasjon av både statlige og kommunalt ansatte som konstruktivt. Det må videre legges til rette for utvikling av kjennskap til og kunnskap om samarbeidende instanser og muligheter for tverrfaglig samarbeid på saksnivå i pågående saker.

Erfaringer med samordning og kjeding av tiltak

Ett av formålene med utviklingsarbeidet var å få erfaringer med koordinering, samordning og kjeding av kommunale og statlige tiltak og virkemidler både internt i NAV og i samarbeid med andre. Dette er også noe utviklingsprosjektene har gjort mange erfaringer med.

Samordning og kjeding av kommunale og statlige tiltak skjer dels i det daglige samarbeidet, og dels gjennom ulike tverrfaglige samordningsfora (beskrevet ovenfor) der representanter fra flere instanser møtes for nettopp å samarbeide i enkeltsaker. Den gjennomgående tilbakemeldingen fra evalueringens informanter er at det er vanlig å kjede tiltak og sette inn samtidige tiltak rundt ungdommene, og at de vanligvis ikke erfarer store problemer knyttet til å få det til.

Det er mindre vanlig å kombinere ulike ytelser (vi har ikke tall på omfanget av dette). Ofte dreier det seg om sosialhjelp og/eller bostøtte parallelt med tiltakspenger, kvalifiseringsstønad eller noen ganger arbeidsavklaringspenger. Grunnen til slike kombinasjoner er ofte høye boutgifter i den enkelte kommune som ungdommen ikke klarer å betale innenfor stønaden han eller hun alt får.

Kombinasjon av skolegang med arbeidspraksis og tiltakspenger er en av de vanligste kombinasjonsformene, men praksisen har variert. Mens NAV noen steder ikke yter stønad i form av for eksempel tiltakspenger til ungdommer som har skolerett, har man andre steder underveis i evalueringsperioden etablerte praksiser som innebar at ungdommene for eksempel ble definert som deltidselever og dermed fikk tiltak gjennom NAV noen dager i uka kombinert med skolegang på deltid. Slike kombinasjoner forekommer fremdeles i evalueringens avslutningsår noen steder, men i mye mindre grad blant annet som følge av økonomiske innstramminger (Drange et al., 2015; Schafft & Maximova-Mentzoni, 2015). I det daglige arbeidet koordineres innsatsen av og til i ansvarsgrupper og "ansvarsgruppelignende" samarbeidsmøter. Aktivitetsplaner lages for i underkant av halvparten av ungdommene, mens IP som samarbeidsverktøy i liten grad benyttes ovenfor utsatt ungdom i prosjektområdene som inngår i denne evalueringen (under 10 %).

Oppsummert finner vi at samtlige utviklingsprosjekter har gjort mange erfaringer knyttet til samordning og kjeding av tiltak. Omtrent hver tredje ungdom som har deltatt har hatt behov for slik koordinert bistand. For omtrent 2 av 3 ungdommer som er tatt inn i prosjektene involveres ikke flere instanser samtidig. Mange av disse ungdommene har ikke omfattende bistandsbehov. De er unge og i en bekymringsfull utvikling, men prosjektene når dem før de har behov for bistand fra mange instanser, og bidrar slik til å forebygge ytterligere problemutvikling.

Tilrettelagte tiltak og virkemidler

Et av formålene med utviklingsarbeidet var å utvikle tilrettelagte tiltak og virkemidler for ungdom. De aller fleste prosjektene har utviklet eller prøvd ut egne tiltak eller virkemidler i forbindelse med prosjektet. Erfaringene med disse er gjennomgående gode, og de er gjort rede for i kapittel 4. Noen av tiltakene er statlige, andre kommunale. 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 utviklingsprosjektene har man for eksempel tatt utgangspunkt i de NAV-brukerne som man har erfart tidligere å ikke ha nådd godt nok. 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 egne NAV-filialer for unge. I et av prosjektene har man, i stedet for å utvikle egne tiltak eller virkemidler, lagt vekt på å bedre samarbeidet mellom instansene. Dette er dels gjort gjennom «frikjøp» av veiledere og saksbehandlers arbeidstid for å få mer tid til slikt samarbeid og til oppfølging av den enkelte ungdom. De fleste av disse tilrettelagte tiltakene er lagt «utenfor» NAV-kontoret, men flere steder likevel slik at NAV er representert på tiltaket, eller at tiltaket er NAV, men i en ungdomsspesialisert utgave.

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 gjennom dette utviklingsprosjektet, men i prosjektperioden har selve utviklingsprosjektet representert en midlertidig forbedring av det utadrettede arbeidet.

I noen få prosjekter var oppsøkende tjenester eller utekontakten sentrale samarbeidsaktører, og man har hatt et formål om å bedre det utadrettede og oppsøkende arbeidet. I disse prosjektene ser det 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 lagt vekt på tett individuell oppfølging og etablering av det som kan defineres som 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. Det dreier seg i de fleste prosjekter om utadrettet og systematisk oppfølgingsarbeid av ungdommer prosjektene allerede har etablert kontakt med, mer enn oppsøking av potensielt nye ungdommer med behov. Vi finner lite oppsøkende virksomhet i form av å komme i kontakt med utsatt ungdom man fra før ikke kjenner til og som ikke «kommer selv». Men vi har også eksempler på oppsøkende oppfølging som har bidratt til kontakt og positiv utvikling hos personer man ikke tidligere har kommet i posisjon i forhold til.

Tett individuell oppfølging og losfunksjon

Ett av formålene med utviklingsarbeidet var å sikre tett individuell oppfølging og losfunksjon overfor ungdommene. Nesten alle prosjektkommunene har gjennom de spesielt utviklete tiltakene gitt tett individuell oppfølging. Det dreier seg om tett oppfølging og stor grad av tilgjengelighet. I noen av

prosjektene har medarbeiderne ikke bare vært tett på og tilgjengelige også utenfor arbeidstid, men har også fulgt ungdommene opp over perioder på mange år.

Tilnærmingene for oppfølging er ulike: noen steder på kurs i regi av NAV 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. Flere utviklingsprosjekter har bygd tilbudet rundt en «losmodell» der oppfølging gis individuelt og fortløpende mens ungdommen er i skole, i praksis, går i behandling, er ledig eller annet.

Tett oppfølging og losfunksjon er i stor grad tatt i bruk i de spesielt utviklede tiltakene, men det foreligger behov for å videreutvikle disse funksjonene etter prosjektslutt og innenfor rammen av NAV-kontoret. Det er i all hovedsak de spesielt utviklede tiltakene som har evnet å tilby slik tett oppfølging, ikke NAV-veiledere som arbeider på NAV-kontorene.

Vi har inntrykk av at prosjektene oftere har bidratt til å hjelpe ungdom «over kneika» og inn i skole eller jobb, enn at de har bidratt til varig og samordnet bistand for ungdom med langvarige og sammensatte bistandsbehov. Dette kan henge sammen med at mange av deltakerne ikke har hatt så store bistandsbehov. Vi tror imidlertid det er behov for mer metodikk og systematikk når det gjelder å gi oppfølging til ungdommer og deres arbeidsgivere/skole. Når det gjelder oppfølging ute på arbeidsplasser så har vi inntrykk av at det er de gode arbeidsgivere, mer enn god bistand til arbeidsgivere, som sørger for at oppfølgingen av ungdommene er tilstrekkelig, selv om vi finner eksempler på god oppfølging av arbeidsgivere også.

7.2 Rom for sosialt arbeid og oppfølging av utsatt ungdom i NAV?

Kort oppsummert finner vi at utviklingsprosjektene har gjort mye bra og nådd mange av de overordnede målsettingene. Dette gjelder særlig erfaring med samarbeidsformer og samordning og kjeding av tiltak internt i NAV og mellom NAV og andre, samt utviklingen av tilrettelagte tiltak, tett individuell oppfølging og losfunksjon.

Imidlertid kan flere av de gode erfaringene knyttet særlig til tett individuell oppfølging og losfunksjon i større grad knyttes til de spesielt utviklede tiltakene enn til arbeidet internt i NAV-kontoret. Evalueringen viser utfordringer knyttet til å forvalte flere av de sosialfaglige tjenestene når det er NAV-kontoret som er rammen. Dette gjelder spesielt forebyggende innsatser, tilstrekkelig godt oppsøkende arbeid, tett nok oppfølging og «losing». NAV-lederne i prosjektkommunene vurderer da også NAV-kontorets evne til å yte god innsats på utviklingsarbeidets hovedområder som synkende i løpet av den fireårsperioden AFI har fulgt utviklingsprosjektene (se kapittel 3.5). Dette er fra et kommunalt og sosialfaglig perspektiv bekymringsfullt.

Utviklingsprosjektene viser likevel at det er mulig å få til konstruktivt og godt helhetlig sosialfaglig oppfølgingsarbeid om utsatte ungdommer med store bistandsbehov. Flere steder har man fulgt opp unge over flere år og med gode resultater. Vi finner også eksempler der man ikke har lyktes, men alt i alt framstår ikke utfordringene knyttet til oppfølging av utsatte ungdommer lokalt nødvendigvis som «wicked problems» slik de gjerne beskrives generelt sett og fra overordnet nivå (DIFI, 2014). Gjennom NAV har de kommunale og statlige tjenestene blitt koblet tettere sammen og tiltakene sees slik våre data gir inntrykk av i større grad i sammenheng.

Samtidig er det utfordringer knyttet til koordinering av bistand og tjenester for utsatte ungdommer med større bistandsbehov. Og på tross av eksplisitt satsing på utvikling av sosialfaglig arbeid i NAV gjennom denne satsingen viser våre data at rommet for å gjennomføre et slikt arbeid innenfor NAV-kontoret ennå ikke er ideelt. Helsetilsynets undersøkelser som er rettet mot NAV-kontorer i hele

landet bekrefter et slikt bilde på nasjonalt nivå gjennom påvisningen av at kommunene ikke leverer de tjenestene til utsatte grupper som lovverket pålegger dem (Helsetilsynet, 2015).

Flere forhold utfordrer helt klart rommet for det sosialfaglige arbeidet i NAV også ovenfor utsatte ungdommer. Som vi alt har pekt på betydde etableringen av NAV-kontor et møte med ulike styrings-tradisjoner og to styringslinjer forent gjennom et partnerskap mellom staten og den enkelte kommune. På statlig side et omfattende system med måleindikatorer og resultatkontroll «til forskjell fra en kommunal ramkestyring som gir virksomhetene overordnede mål og budsjetter, og der kommunale politikere og ledere overlater til profesjonenes faglige skjønn å sikre at velferdstjenesten ytes på en god måte» (Andreassen & Aars, 2015)(s 95). Andreassen og Aars skriver blant annet at NAV-kontorene etter hvert – blant annet på grunn av statlig resultatmålingssystem – fikk størst fokus på de statlige ansvarsområdene og at dette skapte frustrasjon for kommunale medarbeidere i NAV-kontorene. Sosialarbeiderne opplevde «at hverken deres kompetanse, faglige forståelse eller oppgaver ble sett i NAV» (Ibid, s.95). Også Fossestøl mfl (2014) fant en statlig «dominans», dvs. at «statlige metoder, regelverk, tiltak, opplæringsystemer og mål dominerer kontorets oppmerksomhet på «bekostning» av kommunalt ansatte, brukere og oppgaver» (Ibid, s. 60). Fossestøl mfl beskriver videre at kommunalt ansatte har fått «statlige» oppgaver i større grad enn de statlig ansatte har fått «kommunale» oppgaver noe de beskriver som en «ubalanse i de kommunalt ansattes disfavør» (s. 84). Kontor med et større sosialfaglig miljø vil være i bedre posisjon enn andre kontorer for å ivareta det sosialfaglige fokuset på tross av sterke statlige føringer.

Våre informanter peker på målstyringens mangelfulle rom for sosialfaglig arbeid, porteføljestørrelser som umuliggjør tett individuell oppfølging, og uforholdsmessig mye tid brukt på interne rapporteringer, dilemmaer som også er påvist i annen forskning om NAV og NAV-reform (Andreassen og Aars 2015; Fossestøl 2014). Samtidig finner vi i de spesialutviklede tiltakene mye godt sosialfaglig arbeid rettet mot målgruppa. Også i disse prosjektene er NAV med - om enn i ulik grad - og tilbyr oppfølging, flere steder i samarbeid med andre instanser.

Også muligheter for sosialt arbeid med utsatt ungdom i NAV-kontorene

Selv om Stjernø mfl i en gjennomgang av sosialt arbeids situasjon over 50 år viser at sosialt arbeids forflytning fra de mange selvstendige sosialkontorene til ulike former for integrasjon i NAV «har ført med seg økt standardisering av det sosiale arbeidet», så finner han samtidig at de aller fleste sosialarbeiderne opplever at «de har relativt stort handlingsrom, de kan treffe avgjørelser på egen hånd og foretar ofte skjønnsmessige vurderinger» (Jessen, Stjernø, & Johannessen, 2014). Stjernø mfl konkluderer med at sosialarbeidernes ubehag alt i alt har blitt mindre over denne perioden. Også Stene og Langeng – selv om de ser utfordringer – framhever at NAV åpner muligheter for sosialt arbeid, og oppfordrer faget til å «kjenne sin besøkelsestid, aktivt påvirke utformingen av NAV og tillate seg å selv bli påvirket og utviklet av sine nye omgivelser» (Langeng & Stene, 2010) (s. 283).

Våre data peker i retning av at det etter NAV-reformen er bedre grunnlag for koordinering av kommunale og statlige ytelser gjennom tverrfaglig oppgave- og løsningsfellesskap i NAV-kontorene. Ett viktig funn er at etablering av ungdomsteam og andre former for internt samarbeid, der både statlige og kommunalt ansatte møtes om utsatt ungdom, har bedret samordning og kombinasjoner av kommunale og statlige tiltak og bistandsformer i bruk for utsatte ungdommer.

Og Fossestøl mfl finner at ingen ønsker seg tilbake til situasjonen slik den var før NAV-etableringen. Man jobber i NAV på tvers av tradisjonelle statlige og kommunale områder særlig på små og mellomstore kontorer. Våre funn fra et avgrenset antall NAV-kontor faller fint inn i Fossestøls m.fl. nasjonale funn (Fossestøl et al., 2014). Hovedinntrykket fra våre informanter er at de benytter både statlige og kommunale tiltak, at tiltak kjøres parallelt når det er nødvendig, og at det i det store og det hele ikke rapporteres om større utfordringer knyttet til slike kombinasjoner.

Gjennom utviklingsprosjekter slik de har vært gjennomført i for eksempel Drammen, Bærum, Molde og Trondheim har NAV-veiledere fra sitt arbeidssted på NAV-kontoret har fått mulighet gjennom gruppebaserte motivasjonskurs å følge sine brukere atskillig tettere enn de ellers ville ha gjort. Det er skapt rom for tett og individuelt tilpasset opplysning, råd og veiledning. Gjennom prosjektet i Målselv har en NAV-veileder som vi har omtalt som «los» stått for svært tett og god ambulant arbeidsoppfølging av utsatte ungdommer henvist gjennom ungdomsteamet. Her er ungdomsteamet gjennom utviklingsprosjektet supplert med kompetent oppfølgerkompetanse, en modell som dreies i mer i retning av videregående skole, men som videreføres etter prosjektet i et spleiselag mellom fylkeskommunen og NAV. Alt dette er eksempler på rom for godt sosialfaglig arbeid i NAV for utsatt ungdom.

Og selv om det er utfordringer knyttet til realiseringen av noen av de sosialfaglige tjenestene i NAV, så er oppmerksomheten og strategiene i sentralforvaltningen rettet mot disse utfordringene lovent. Sentralforvaltningens arbeid knyttet til økt samordning av ulike sektors ansvarsområder vil kunne bidra til at flere av utfordringene knyttet til ulike føringer i ulike sektorer, på sikt vil minske (se kapittel 6). Dette arbeidet kan på sikt legges til rette for økt konstruktiv samhandling lokalt.

7.3 Er offentlige myndigheter i stand til å følge opp utsatt ungdom over tid?

Langvarig oppfølging er ikke noe mål i seg selv. Oppfølgingen bør være så kort som mulig, men så lang som nødvendig. Flere NAV-kontorer delegerer mye av den tette oppfølgingen til eksterne tiltaksarrangører. De erfarer at dette er den muligheten de har til å drive tett nok og langvarig oppfølging. Gjennom de spesielt utviklete tiltakene som er omtalt i denne evalueringen har man i noen grad lyktes med å ta den tette sosialfaglige oppfølgingen «tilbake». Men også her er mye av oppfølgingen lagt utenfor NAV-kontoret, likevel på en slik måte at dette som «ligger utenfor NAV-kontoret» klart en del av NAV, slik både Jobbskolen og Jobbhuset er eksempler på. Generelt innebærer prosjektløsningene altså at man i noen grad etablerte en arena «utenfor» normalorganisasjonen. Av de 15 utviklingsprosjektene er det bare ett som utelukkende har benyttet prosjektmidlene til å arbeide med den interne og ordinære NAV-organisasjonen (Tromsø). Men også her benyttes eksterne tiltaksleverandører for å yte tilstrekkelig tett oppfølging av de unge. Er offentlige myndigheter i stand til å følge opp over tid?

Vi vil her kort peke på tre forhold som kan ha betydning for muligheten til å yte langvarig bistand: hvilken oppfølgingstypologi man evner å organisere opp, graden av kontinuitet i tilbudet og evnen til å fasilitere naturlig bistand.

Strukturer som gir økte muligheter for oppfølging i tråd med losmodellen fra NAV-kontoret vil gjøre mulighetene for god langvarig oppfølging bedre. Utviklingsprosjekter som ligner det vi har definert som en losmodell fordi de i all hovedsak driver individuell oppfølging mens ungdom er i sine ordinære løp, har evnet å følge lenger opp enn de som i større grad er bygd rundt det vi har kalt en motivasjonsmodell der gruppebasert oppfølging kombinert med individuell oppfølging er hovedtilnærming. Losmodeller har hovedsakelig vært benyttet ovenfor de yngste ungdommene og ikke så mye direkte ut fra NAV-kontorer. Unntaket er prosjektet i Målselv. Motivasjonsmodellen er i de fleste tilfellene benyttet av de utviklingsprosjektene der NAV-veiledere fra sine ordinære stillinger i NAV-kontoret er gitt noe ekstra rom for tettere oppfølging. Måten man har organisert dette internt i NAV-kontoret er altså gjennom en gruppebasert tilnærming supplert med individuell oppfølging.

En liten andel av de ungdommene som har fått bistand gjennom utviklingsprosjektene har fått det over mange år. Vi finner dette hovedsakelig i tiltak som selv har eksistert over mange år, og der hjelperne også har vært ansatt over lang tid. Offentlige myndigheter er med andre ord i stand til å følge opp med god kontinuitet lenge, men antakelig øker muligheten for dette når man også har kontinuitet i tiltak og oppfølgere slik at de relasjonene som etableres til de unge som har langvarige bistandsbehov, kan beholdes over tid. Å stå i slikt relasjonsarbeid over tid er utfordrende for hjelperne, og

skal man lykkes må hjelperne også ivaretas slik at de bevarer overskuddet og positiviteten som behøves for å kunne bidra over tid.

Offentlige myndigheters muligheter til å følge opp langvarig kan også styrkes gjennom å øke evnen til å etablere naturlig bistand på skole eller i arbeidsliv (dvs. bistand som utløses gjennom andre som naturlig oppholder seg på samme arena), samt gjennom å hjelpe den enkelte ungdom til selv å utløse bistand av de menneskene vedkommende til daglig er i nærheten av.

7.4 Hva bør en ideell modell for inkludering av utsatt ungdom inneholde?

Hovedmandatet til faget sosialt arbeid er å løfte de fattiges levekår og livskvalitet og fremme mestring og sosial inkludering for dem som er sosialt utstøtt, skriver Langeng og Stene med referanse til Kokkin (Hernes et al., 2010). Og Villadsen (2004) skriver i sin idehistoriske gjennomgang av sosialt arbeid at integrering i samfunn og arbeid har vært en sentral målsetting i sosialt arbeid over lang tid. Men mye tyder på at det finnes lite som omhandler arbeidsinkludering i pensum ved en utdanningsinstitusjon for sosialarbeidere (Frøyland, 2015). Frøyland konkluderer med at oppfølging på og bruk av den ordinære arbeidsplassen som virkemiddel for inkludering, i liten grad er noe sosionomstudenter blir lært opp. En grunn til manglende fokus på arbeidsinkludering kan være individualiseringstendenser i sosialt arbeid slik det blant annet påpekes av Ohnstad mfl. (2014) knyttet til fokuset på myndiggjøring og empowerment. Sosialarbeiderne er kanskje ikke først og fremst opptatt av inkludering i arbeid, men av brukeren og vedkommendes behov.

På lokalt nivå er både arbeidsinkludering og bistand til å fullføre videregående skole sentrale mål i mange av utviklingsprosjektene. Kunnskap og kompetanse om hvordan å inkludere ungdommer i arbeid og skole er helt vesentlig for å kunne lykkes med «normalisering» og det å koble ungdommene på mest mulig ordinære forløp. Hvordan bør et godt oppfølgermiljø organiseres? Hvordan kan inkludering i arbeid og skole kombineres med mer tradisjonelt sosialfaglig oppfølgingsarbeid? Finnes det en ideell modell?

Prosjektene dokumenterer at når gode oppfølgingsmiljø blir etablert, kan endring og positiv utvikling skje med hvem som helst. Hva kjennetegner gode hjelpere? Erfaringene fra prosjektene peker i retning av personer som ser muligheter, er uredde, er positive, rause, men også bestemte/strengt når det behøves, og tålmodige. Det pekes på hjelpere som har «ekte» omsorg for både ungdommene og arbeidsgivere eller skoleansattes utfordringer. Både arbeidsgivere og ungdommer framhever nettopp dette. Mange av de vi har møtt har mange av disse egenskapene. Tilson og Simonsen (2013) framhever prinsippfast optimisme, kulturell kompetanse, forretningsorientert profesjonalisme, og nettverkskompetanse som vesentlige egenskaper hos suksessfulle jobbspesialister.

Flere arbeidsgivere sier at hjelpere som har kunnskap og kompetanse nettopp har ført til at de har gitt en ungdom en ny sjanse. Slike hjelpere har de møtt gjennom prosjektene. Generelt vil vi dermed framheve potensialet for å videreutvikle kompetanse på dette område. Spesialister på bruk av ordinære arbeidsplasser for fullføring av skole eller vanlig ansettelse, kan bidra både i NAV-kontor, i videregående skoler og hos tiltaksarrangører. For mange av de utsatte ungdommene skisseres nettopp en praktisk tilnærming som et første og mer konstruktivt alternativ for å vekke interesse, motivasjon og skape mestring, enn klasseromsundervisning.

Hvordan kan sosialfaglig, skolerettet og arbeidsrettet oppfølging best kombineres? Hvilke behov foreligger sett fra et ungdomsperspektiv? Vi vil framheve følgende modell som også flere av prosjektene har nærmet seg. I denne modellen oppfølging av ungdom og samarbeid med andre samarbeidspartnere der noen elementer ser ut til å gå igjen:

- Et trygt og imøtekomende treffpunkt der ungdom blant annet kan møte NAV-veiledere som forvalter så vel kommunale som statlige tjenester.
- I disse lokalene tilbys individuell oppfølging (losmodell), gruppebasert oppfølging (motivasjonsmodell) eller en kombinasjon. Oppfølgerne har kapasitet til å oppsøke ungdommer når nødvendig. Nødvendig samarbeid med andre instanser fasiliteres med utgangspunkt i denne arenaen. Målet er inkludering i ordinære løp (skole eller arbeid) så raskt som mulig.
- Ett team av ungdomsarbeidere tilbyr oppfølging. Disse kjennetegnes av stort engasjement i ungdom, optimistisk innstilling, kulturell kompetanse, sosialfaglig kompetanse, godt faglig nettverk, fleksibel tilnærming og stor tilgjengelighet. Blant dem finner vi:
 - Jobbspesialister med god kjennskap til og kontakt med det lokale næringslivet for midler kontakt og følger opp ungdommer som trenger bistand, samt arbeidsgivere.
 - Høy kompetanse på alternativ opplæring og godt samarbeid med videregående skole bør også finnes blant disse hjelperne.

For ungdom som fremdeles er elever på videregående skole er det flere modeller som framstår som fornuftige. Å plassere egne oppfølgere på den videregående skolen som tilbyr tett oppfølging slik ungdomskontaktene i Valdres har gjort, er en av dem. En annen er å etablere et ungdomskontor med åpningstider både dag og kveld for råd, veiledning og oppfølging av ungdom slik som i Sund. Ambulant oppfølging i tett samarbeid med den lokale videregående skolen slik som 1623 i Re er en tredje.

Hvordan kan så NAV-kontorene knyttes til disse modellene? Vi tar de siste først: I Valdres løste de det ved at ungdomskontaktene deltok på ungdomsteammøtene på NAV-kontoret. Ungdomskontaktene var finansiert gjennom et spleiselag. (Denne modellen ligner for øvrig veldig på NAV-veiledere i videregående skoler som nå er under utprøving). I Sund var en NAV-veileder en av hjelperne på ungdomskontoret, men man hadde utfordringer med å ivareta denne funksjonen over tid. I Re hadde NAV-kontoret en mer perifer rolle, og det er potensial til å koble NAV tetter opp mot en slik ambulende løsning.

Jobbhuset i Trondheim, Jobbskolen i Kristiansand og Talenhuset i Notodden er kanskje de utviklede tiltakene som har mest til felles med den «ideelle» modellen vi har skissert ovenfor. Alle disse tiltakene er NAV spesielt tilpasset utsatt ungdom og lokalisert utenfor NAV-kontoret. Alle disse modellene er utviklet sent i evalueringsperioden, og det gjenstår foreløpig å se om man finner måter å finansiere disse tiltakene på også over tid.

8. Ordinært arbeid som inkluderingsmiddel for utsatt ungdom

Bruk av ordinære arbeidsplasser enten som del av skolegang for å øke gjennomføringsgraden eller i form av vanlige ansettelser framstår som et viktig både mål og middel i arbeidet med å inkludere utsatte ungdommer i lokalmiljøer og samfunnet generelt. Utviklingsprosjektene har gjort mange gode og viktige erfaringer på dette området. Men både prosjektmedarbeiderne som har deltatt i disse utviklingsprosjektene og sosialarbeidere generelt, er i liten grad utdannet til og opptrent i hvordan å arbeide med arbeidsgivere og på arbeidsplasser. Her ligger slik vi ser det et utviklingspotensial generelt for sosial- og ungdomsarbeidere i årene framover. Vi vil derfor i dette kapitlet peke på noen viktige elementer i arbeidsrettet inkluderingsarbeid for utsatt ungdom. For en mer grundig innføring i temaet arbeidsinkludering viser vi til boka *Inkluderingskompetanse* hvor temaet er grundig presentert både i forhold til utsatt ungdom og andre målgrupper (Kjetil Frøyland & Øystein Spjelkavik, 2014). Mye av tenkningen som her ligger til grunn kan knyttes til Supported Employment og femtrinnsprosessen som også er fylldig beskrevet boken det her vises til.

Hva er de sentrale ingrediensene i god inkluderingskompetanse for utsatte ungdommer? Hva har vi lært gjennom prosjektene? Hva kan vi lære fra annen kunnskap om arbeidsinkludering? Bragdø og Spjelkavik (2013) framhever på lik linje med prosjektmedarbeiderne i utviklingsprosjektene at unge må møtes ut fra tanken om at alle livsforhold påvirker hvem de er og de valg de tar. De peker på at det er viktig å inspirere og legge til rette for den enkelte til å ta valg, til å ta ansvar for valg og til å sette ord på drømmer for et videre forløp. Det å gi bistand for at den enkelte opplever å lykkes, altså mestringsopplevelser, beskrives som en forutsetning.

Gode grep dreier seg dels om å være tett på ungdommene og tilpasse bistanden til den enkelte. Det dreier seg også om å respondere raskt overfor ungdommene når de har behov for det, og evne å være oppmuntrende og romslig overfor ungdommen. Vi ser også at hjelperne erfarer det som konstruktivt å være ressursorientert. For å få til dette kan man ikke følge opp for mange ungdommer på en gang. Mange ungdomsarbeidere peker på viktigheten av en helhetlig tilnærming på den måten at hjelperne er opptatt av hele situasjonen rundt den enkelte deltaker. I dette arbeidet har flere gode erfaringer med å bruke sin egen historie i arbeidet med de unge, være konkret og visualisere og kombinere gruppetodikk med individuelle samtaler.

Et viktig fundament for gode inkluderingsprosesser ligger i kontaktetableringen og det å bygge en god relasjon til den unge, kartlegge interesser, evner og muligheter. Om det er arbeid eller bruk av arbeidsplass som middel for å fullføre videregående skole som står på dagsorden, så er sentrale oppgaver å begynne arbeidet med å sortere ut aktuelle jobber for en jobbsmak, arbeidspraksis eller jobbsøknad. I IPS er et av prinsippene at jobbsøkingen skal starte innen en måned etter første møte med arbeidssøker (Drake et al., 2012; Ferguson et al., 2011). I utviklingsprosjektene i denne evalueringen varierer dette fra dagen etter til mange måneder senere. Med bakgrunn i det som har vært et gjennomgående budskap fra prosjektmedarbeiderne gjennom hele evalueringsperioden, nemlig at «ungdom er ferskvare» og at man må agere raskt, vil vi framheve nettopp betydningen av å handle raskt også når det gjelder arbeidsrettet oppfølging. Markussen og Røed konkluderer med at strategier som fokuserer på rask utplassering i vanlige jobber er mer effektive (Markussen & Røed, 2014) når det er ansettelse som er målet. Lang tid brukt på forberedelsesfaser i form av kurs eller opplæring i skjermete omgivelser, fører i beskjeden grad til ansettelser, og gir ikke nødvendigvis god og relevant læring.

Ifølge antropologen Gregory Bateson er læring en prosess som skjer på flere nivåer (Bateson 1972; Bateson 1979). Læring av en konkret oppgave kan knyttes til Batesons første ordens lærenivå. Denne formen for læring kan vanligvis lett overføres til arbeid på andre arenaer. Men en person som lærer å utføre en oppgave, vil ikke bare lære den konkrete arbeidsoppgaven. Han vil også lære noe om hvor-

dan ansatte forholder seg til og interagerer med hverandre. Han utvikler ferdigheter knyttet til kommunikasjon og samvær. Gjennom fenomener som holdninger, gester og ytringer påvirker konteksten man lærer i blant annet humor, oppfatninger av hva som er «god takt og tone», og måter å signalisere behov for bistand på. Dette er andre ordens læring. Bateson hevder at konteksten man lærer i, også influerer på utviklingen av karakter og personlighet. En person vil ifølge Bateson prøve å interagere med omgivelsene i tråd med hvordan han først har lært det når vedkommende plasseres i en ny kontekst. For ungdommer som sliter med å lære gjennom en teoritung skoletilnærming vil arbeidspraksis kunne være et mye bedre alternativ for å gi dem arbeidslivsrelatert kompetanse. Læringen som skjer på en vanlig arbeidsplass kan umiddelbart anvendes uten «transaksjonskostnader».

8.1 Overgang fra skole til arbeid

For mange av ungdommene vil bistanden som gis være knyttet til overgangen fra videregående skole til arbeid. Internasjonalt omtales dette overgangsarbeidet som Youth Transition Education. Luecking og Buchanan (2012) viser til fem temaområder et slikt overgangsarbeid kan rettes mot når det gjelder unge med *funksjonshemminger*: forberedende aktiviteter på skolen, karriereforbereidelse og arbeidserfaring, aktiviteter som bidrar til å utvikle den enkelte ungdom med hensikt å øke vedkommendes selvbestemmelse i overgangsplanleggingen, involvering av familie, og aktiviteter som knytter/kobler den unge til organisasjoner og instanser som han/hun vil trenge bistand fra i og etter overgangsperioden. Selv om Luecking og Buchanan skriver om ungdom med funksjonshemming, og som i liten grad har inngått i utviklingsprosjektene, er dette også relevant for ungdom som mer generelt faller inn under betegnelsen «utsatt ungdom».

Luecking og Buchanan (2012) framhever som medarbeiderne i utviklingsprosjektene viktigheten av å bygge dette arbeidet på den unges ønsker, interesser og talenter, og selvsagt på tett medvirkning. Om man skal lykkes i dette arbeidet må hjelperne ha kompetanse i å hjelpe den unge med å legge planer for å få arbeidserfaring og jobb, hjelpe den unge til å finne gode måter å presentere sin yrkeshemming og bistandsbehov for en potensiell arbeidsgiver på. De framhever det også som viktig å identifisere og rekruttere arbeidsgivere som vil ta imot unge arbeidssøkere for ulike former for arbeidstrening og arbeidspraksis. Videre er det en viktig oppgave å forhandle med arbeidsgivere for å finne god match for både arbeidsgiver og arbeidssøker. Luecking og Buchanan framhever også at det er viktig å følge opp og støtte den unge når han/hun er i arbeid på en arbeidsplass, samt å involvere andre samarbeidspartnere som kan bidra til å støtte og følge opp i retning av videre utvikling og tilpassing av arbeidsoppgavene på selve arbeidsplassen.

8.2 Jobbutvikling

Arbeidet rettet mot arbeidsgiverne er mangefasettert og vil potensielt sett kunne kreve kompetanse og kunnskap av jobbspesialisten mange områder. Flere ulike aktiviteter kan bidra til å komme på sporet av og finne aktuelle jobber, for eksempel å skrive cv, svare på utlysninger, skrive brev til arbeidsgivere, ringe arbeidsgivere, gjennomføre tidsavgrensede jobbsmaksperioder, utvikle nettverk av arbeidsgivere, samt at jobbspesialisten utvikler jobber spesielt tilpasset arbeidssøkeren. Når kontakt er oppnådd kan flere temaer være relevante å diskutere, blant annet: arbeidsgivers krav til ferdigheter/kompetanse, formål med praksis/utplassering, arbeidstid, ansettelsesbetingelser, arbeidsplasskultur, arbeidssøkers støttebehov, støtte fra jobbspesialist, tilgjengelig støtte fra arbeidsgiver og kolleger, temaer knyttet til å fortelle om bistandsbehovet, oppmerksomhetstrening for arbeidsgiver og kolleger, helse og sikkerhetsspørsmål, samt råd og veiledning til arbeidsgiver.

Å inngå et tett samarbeid med virksomheter er erfart som en nyttig og god tilnærming i flere av utviklingsprosjektene. Noen steder har man bygd opp en base av virksomheter som man på forhånd har inngått en intensjonsavtale med. Det er gjort erfaringer med at arbeidsgivere kan være lydhøre og forståelsesfulle når man forteller åpent og ærlig om deltakernes ressurser og muligheter.

Det framstår også som vanlig at ungdommene – gjerne med bistand fra prosjektmedarbeider, bruker tid framfor datamaskinen for å finne aktuelle arbeidsplasser. Imidlertid hevder Drake mfl at for personer med psykiske vansker har man erfart at mange mister motet og gir opp dersom man legger opp til en slik tilnærming (Drake et al., 2012). De argumenterer i stedet for jobbspesialister og andre «hjelpere» bør bruke mye tid på å pleie kontakter med arbeidsgivere. Dette er også i tråd med Luecking og Buchanan (2012) som framhever spesielt tre teknikker for jobbspesialister som arbeider med ungdom: 1) opparbeide seg et nettverk av arbeidsgivere, 2) lære seg hva slags behov de enkelte virksomhetene har for arbeidskraft og kompetanse, og 3) appellere til arbeidsgivernes interesse for få dekket behov knyttet til mangler i arbeidskraft/produksjon, eller hjelp til å utvikle kompetanse som det vil være behov for i industrien framover.

I dag får mange jobb gjennom sine nettverk og bekjentskapskretser. Samtidig er noe av utfordringen til unge som ikke får arbeid nettopp at de mangler gode nettverk. For unge blir dermed jobbspesialistens nettverk en viktig nøkkel til kontakt med potensielle arbeidsgivere. Vi har i utviklingsprosjektene og relevant litteratur på området sett flere eksempler som bekrefter at jobbspesialister som har bakgrunn fra næringsliv eller tidligere har jobbet mye med mange arbeidsgivere ser ut til å være i en god posisjon for å finne aktuelle jobber for arbeidssøkere og ikke minst for rekruttere arbeidsgiverne (Frøyland & Fossetøl, 2014; Neumann & Pettersen, 2013; Schafft, Frøyland, & Spjelkavik, 2013).

En viktig egenskap hos en jobbspesialist er evnen til å stikke innom og snakke med og utvikle relasjoner med svært ulike typer arbeidsgivere (Frøyland & Fossetøl, 2014). Jobbspesialister som hyppig stikker innom arbeidsgivere og slår av en kort prat kan lettere fange opp hva slags behov arbeidsgiverne har, og om det finnes «flaskehalser» eller prosesser i produksjonen som kunne forbedres og dermed gi mulighet for jobb til en arbeidssøker. Slik kan jobber som ikke i utgangspunktet var en «egen stilling» bli til passende arbeidsoppgaver for en utsatt ungdom. I en tid med stor konkurranse om ledige jobber kan en aktiv oppsøking av arbeidsgivere kombinert med god kunnskap om virksomheten og tillit mellom jobbspesialist og arbeidsgiver, være det som skal til for å lykkes med å etablere en jobb for en ungdom.

Luecking og Buchanan sier det slik: “meeting and talking to employers in person and on their own turf is the bedrock of effective job development” (Ibid. side 350). I dette arbeidet er det sannsynligvis en fordel å beherske et vokabular som er «business-like» med lav sosialfaglig sjargong. Jobbspesialisten bør for eksempel omtale ungdommene som «arbeidstakere», ikke som «case». Luecking og Buchanan (2012) peker videre på at det å vise til mer altruistiske motiver som å bidra til å løse utfordringer i samfunnet ved å ta sosialt ansvar og hjelpe ungdommene til å bli «produktive borgere» er mindre viktig for arbeidsgiverne. Vi finner likevel eksempler på jobbspesialister som opplever å ha lykkes bedre med å rekruttere arbeidsgivere når jobbspesialisten har appellert til felles sosialt ansvar for «våre ungdommer som senere skal forsørge oss».

I flere av utviklingsprosjektene har informantene snakket om å finne fram til de riktige arbeidsplassene. Noen arbeidsgivere har imponerende mye kompetanse og engasjement, og legger mye arbeid inn i oppfølgingen av ungdommer slik vi har sett i et tidligere kapittel. I tillegg til god oppfølging og romslig arbeidsmiljø, pekes det i flere sammenhenger på at oppgavene må være menings- og betydningsfulle. I følge teorien om sosiale rollers betydning, blir folk definert og verdsatt av andre gjennom rolle de får (Wolfensberger, 1998). Å få roller og oppgaver som betyr noe og har verdi, er viktig for utvikling av selvverd og mestringsevne (Frøyland, 2006).

Mange av våre informanter har sagt at den enkelte ungdom må være motivert om man skal lykkes, og for at det skal være plass i det ordinære arbeidslivet for vedkommende. Men motivasjonsmangel kan være en forsvarsmekanisme aktivert som følge av gjentatte erfaringer med å ha mislyktes. Vi finner mange eksempler på at motivasjon er noe som kommer og vokser i takt med mestring og oppgaver som har mening og verdi (Wadel 2008). Det er derfor av stor betydning for personer som av

ulike årsaker står utenfor og som har mistet motivasjonen, selvtilliten og troen på at det kan gå an, å få reelle arbeidsoppgaver som har betydning også for andre enn dem selv. Motivasjon og selvtillit er ikke bare nært knyttet til mestring. Motivasjon og selvtillit blir påvirket av forventninger, blant annet fra NAV og andre deler av støtteapparatet. Bruk av ordinære arbeidsplasser for utsatte ungdommer, vil kunne bidra til økt motivasjon og læring, slik denne «hjelperen» hadde erfart:

Jeg har opplevd ungdommer som jeg har tenkt måtte være hjelpetrengende, men som vi har klart å hjelpe slik at de selv har kommet seg på rett kjørl. En del ungdommer har foreldre, lærere og andre helpere som går rundt og bekymrer seg for dem. Når de så kommer ut i det vanlige arbeidslivet og treffer vanlige arbeidsfolk som kaller en spade for en spade og gir konkrete tilbakemeldinger slik de alltid har gjort, så lærer de og mestrer de, og finner ut at noen har behov for deres innsats. (Ansatt i oppfølgingstjenesten).

Når anledningen byr seg vil jobbspesialister som oppsøker virksomheter lettere enn andre helpere som i hovedsak sitter på sine egne kontor, være i posisjon til å argumentere for å engasjere en ungdom som trenger erfaring eller jobb.

8.3 Hva skal arbeidsgiver informeres om?

Et viktig og vanskelig punkt for unge med bistandsbehov er spørsmålet om hva de skal fortelle til arbeidsgiver om sine bistandsbehov. Hvor åpen skal man være? For en ungdom som endelig opplever å være i en konstruktiv prosess kan det være fristende å holde tilbake opplysninger som forteller noe om utfordringer vedkommende har hatt. Det å være åpen om forhold knyttet til rusmiddelvaner eller psykiske lidelser kan tenkes å gjøre arbeidsgiver skeptisk til ansettelse samtidig som kunnskap om dette vil kunne øke sannsynligheten for å lykkes fordi man lettere vil kunne legge til rette.

Luecking og Buchanan hevder at til sist er det den enkelte ungdom selv som må bestemme hvor mye og når det skal informeres om den enkeltes yrkeshemming eller bistandsbehov (Luecking & Buchanan, 2012). Til hjelp i dette arbeidet har de foreslått noen retningslinjer eller tema som bør tenkes gjennom og/eller diskuteres med den unge for å legge til rette for en så vellykket overgang som mulig.

Tabell 3 Hvordan informere arbeidsgiver om arbeidssøkers utfordringer?

Hvorfor avsløre utfordringen eller bistandsbehovet?	• Tilretteleggingsbehov? • Legale grunner? • Bakgrunnssjekk? • Sikkerhetsgrunner?
Når skal man fortelle (nå, senere, aldri)?	• Ved første kontakt og søknad? • Ved intervju? • Etter intervju i forbindelse med forhandlinger om selve jobben? • Etter at vedkommende har startet i jobben? • Aldri?
Hva skal man være åpen om? Og hva ikke?	• Husk formålet med å være åpen. • Bestem hva som er for lite, hva som er for mye, og hva som er passe informasjon.
Hvem behøver å vite?	• Nærmeste leder? • Personen som følger opp på arbeidsplassen? • Personen som veileder arbeidskollegiet? • Hele avdelingen – alle ansatte?
Hvordan skal man fortelle det?	• Skriftlig? • Muntlig? • Gjennom tredje part?
Hvor skal man fortelle det?	• Kan være lurt å diskutere private forhold i konfidensiell setting.

I situasjoner der arbeidsgiver ikke er godt nok informert på forhånd kan problemer oppstå som lett kunne vært unngått dersom man hadde planlagt basert på oppdatert kunnskap.

8.4 Oppfølging etter jobbetablering

Behovet for bistand på arbeidsplassen etter at arbeidsforhold er etablert vil avhenge av den enkeltes behov, evner og arbeidssituasjonen. Ideelt sett bør støtten på sikt avta. Oppfølgingen som gis skal være personsentrert og fleksibel, noe forskningen om arbeid med utsatt ungdom også peker på viktigheten av (Aasen, Marthinsen, & Vist, 2010; Anvik & Gustavsen, 2012; Follesø et al., 2011; Kristiansen & Skårberg, 2010). Oppfølgingen kan være rettet mot etablering av sosiale ferdigheter, etablering av intern støttestruktur i form av mentor, vurdering av arbeidsplasskultur, hjelpe bruker å tilpasse seg arbeidsplassen, støtte til arbeidsgiver og kolleger, identifisere vaner og praksis på arbeidsplassen, eller karriereplanlegging. Bistanden kan dreie seg om å løse praktiske problem, diskutere mellommenneskelige relasjoner på arbeidsplassen, eller hjelpe ungdommen til å håndtere kontakten med ulike offentlige instanser.

Et hovedinntrykk fra utviklingsprosjektene er at arbeidsgiverne ofte tar hovedtyngden av oppfølgingen av deltakerne når de er i arbeidspraksis eller i jobb, og at når NAV-veiledere eller jobbspesialister leter etter gode arbeidsplasser for de unge, så er det blant annet arbeidsplasser som følger dem godt opp de ser etter. Flere arbeidsgivere og jobbspesialister forteller at det er naturlig at arbeidsplassen har den daglige oppfølgingen. Dette begrunnes med at arbeidsgiver har mye erfaring med dette gjennom personalforvaltningen generelt. Samtidig forekommer det at problemer oppstår som arbeidsgiver ikke har forutsetninger for å håndtere. Noe skjer som gjør at den unge faller ut.

I Supported Employment er et sentralt element at jobbspesialistens innsats ikke er ferdig når den unge er på plass i virksomheten (Kjetil Frøyland & Øystein Spjelkavik, 2014). Luecking og Tilson (2009 i (Luecking & Buchanan, 2012)) foreslår at for å etablere god støtte på arbeidsplassen rundt unge arbeidstakere med bistandsbehov er det viktig å klargjøre arbeidsgivers forventninger knyttet til utføring og oppfølging/tilrettelegging både før, under og etter jobben er ferdigforhandlet. Det er også viktig å identifisere utfordringer og barrierer som vil kunne virke inn på utføring av jobben, bestemme hva slags og hvor mye støtte ungdommen trenger, samt å utvikle en individuell oppfølgingsplan og å holde seg til denne. Videre peker de på det å bygge inn muligheter for å kunne gi tilbakemelding til den unge fra både oppfølgingsinstans og arbeidsgiver, samt å kontinuerlig evaluere opplegget og justere oppfølgingen i tråd med behovene som til enhver tid foreligger.

I tillegg til det å utarbeide en plan for inkluderingen og følge den, ha samtaler med ungdommen regelmessig, være med på evaluerings- og oppfølgingsmøter, og støtte den unge med konstruktive og tydelige tilbakemeldinger, råd og veiledning underveis, så framstår det som viktig å ha et klart fokus på inkludering i miljøet i tillegg til utføring av arbeidsoppgavene. Sosial involvering og inkludering i bedriften kan være en viktig forutsetning for at man lykkes med å få ungdommer til å bli i jobb (Kjetil Frøyland & Øystein Spjelkavik, 2014). Et viktig område for oppfølging knytter seg dermed til det sosiale livet i virksomheten. Erfaringer fra flere prosjekter viser at det er relativt vanlig at disse ungdommene ikke er komfortable med å «lunsje» sammen med andre. Dette ser ut til å henge sammen både med usikkerhet på hva man skal si og hvordan man skal snakke med kolleger, men også til det å spise sammen med andre. En årsak til dette kan være at mange av ungdommene har sosial angst.

Ungdommer kan også støttes i for- og etterkant av arbeidsdagen. I utviklingsprosjektene finner vi eksempler på ungdomsarbeidere som i perioder bringer og henter den unge før og etter jobb, og der samtalen i bilen på vei hjem er rettet mot det som skjedde på arbeidet i dag. Det er en god anledning til å gi råd og innspill, eller nødvendig støtte.

8.5 Å fasilitere støtte i bedriften - naturlig bistand

Naturlig bistand kan defineres som bistand som allerede finnes på arbeidsplassen, eller som kan fremdyrkes i miljøet og som gis av personer som allerede finnes i arbeidsmiljøet (Frøyland & Kvåle, 2014). En fadder eller mentor er en kollega som fra før jobber i bedriften og som nå tar på seg et ekstra ansvar for å følge opp den unge. Gjennom mentorrollen og fadderrollen etableres det et kollegafundert oppfølgingssystem tett på ungdommen på den enkelte arbeidsplass. Det kan være utfordrende å ha en slik fadderrolle og skulle følge opp en person som har noen ekstra bistandsbehov forholdsvis tett. Det blir derfor viktig å velge en egnet person til denne rollen.

En god kartlegging av arbeidsplassen og hvilke sosiale relasjoner og støtte som er tilgjengelig, samt hvordan arbeid og samarbeid med kolleger er organisert, kan gi viktig innsikt og være et godt grunnlag for å legge til rette for varig inkludering. Etablering av naturlig bistand i virksomheten er spesielt viktig når ressurser og kapasitet i hjelpeapparatet er begrenset slik at jobbspesialister ikke har mulighet til å være så tett på ungdommen og arbeidsgiver hele tiden. Naturlig bistand har også potensial til å være mindre stigmatiserende for en ungdom enn det å regelmessig bli oppsøkt av en jobbspesialist.

8.6 Oppfølging av arbeidsgiverne

Det er ikke bare ungdommene som kan trenge bistand. SIUS-konsulenter som arbeider ved den svenske Arbetsförmedlingen understreker viktigheten av å følge også arbeidsgiver opp tett og godt, og sier at de følger arbeidsgiver like mye som bruker (Frøyland og Spjelkavik 2014). Wangen peker på at det i tillegg til å bidra til å styrke kompetansen på lederes håndtering av situasjoner som kan oppstå, også er viktig å bidra til at samarbeidet med arbeidsgiverne tydelig forankres i ledelsen og at det gis informasjon til de ansatte om dette. Dette mener de «bidrar til at alle i større grad tar på seg et ansvar for å lykkes...» (Wangen 2010, s. 115).

Vi har i et tidligere kapittel sett at arbeidsgivere selv vektlegger å forankre en inkluderingsprosess av en ungdom i arbeidsmiljøet og blant de ansatte som kommer «tettest på». En arbeidsgiver vi intervjuet la nettopp vekt på at de aldri hadde lykkes om det ikke hadde vært for de ansattes vilje til og medvirkning i å ta imot vedkommende. «I og med at de aller fleste jobber innebærer samarbeid med andre, vil det være medarbeideres ferdigheter like mye som egne ferdigheter som bestemmer innlemmelsen» (Wadel, 2008). Cato Wadels argumentasjon kan ses som et argument i retning av klarere metodikk om hvordan å jobbe med arbeidsmiljøet og kollegene på arbeidsplassen. Som del av dette kunne metoder for arbeidsmiljøanalyse og kunnskap om hvordan arbeide med normer for å skape inkluderende arbeidsmiljø være et område å utvikle rådgivingskompetanse på.

Hjelperes autoritet utfordres i tilfeller der arbeidsgivere ikke ønsker bistand samtidig som hjelperens kunnskap tilsier at en videre kontakt med arbeidsgiver kan være viktig for å sikre et vellykket inkluderingsløp. En viktig lærdom fra utviklingsprosjektene er også at man som jobbspesialist må passe på å ikke bli overivrig og «plage» arbeidsgiver unødig mye. Det handler om å finne en god balanse. Hjelperer med erfaring og kompetanse fra inkluderingsarbeid blant utsatt ungdom vil lettere kunne framforhandle en bærekraftig vei videre. Høy kompetanse om bruk av arbeidsplass og tilrettelagt oppfølging for denne målgruppen kombinert med respektfull dialog med arbeidsgiver kan være et egnet utgangspunkt.

9. Innsatsområder framover og anbefalinger

Samordningsarbeidet i sentralforvaltningen som vi har beskrevet i kapittel 6 framstår som lovende og gir håp om mer koordinerte føringer fra de involverte sektorene. På lang sikt kan dette arbeidet vise seg å bidra til å gjøre koordinering og samordning av tiltak og virkemidler lokalt lettere. På kort sikt derimot, har dette arbeidet mindre innvirkning. Når vi fokuserer på de ungdommene som ved inngangen til 2016 står i fare for å falle ut av videregående skole, som sliter med å finne jobb, som lever i vanskeligstilte familier, som av helsemessige eller andre årsaker sliter med å finne sin plass, så er det det lokale samarbeidet, de lokale instansene, de lokale hjelperne vi må rette søkelyset mot. Det er lokalt koordineringen gjøres og bistanden må gis.

I dette kapitlet skal vi peke på mulige innsatsområder framover og hva som er viktige element i satsinger rettet mot utsatt ungdom. Vi starter med det lokale nivået, og kommer etterpå inn på hvordan myndighetene kan understøtte et slikt arbeid. Til sist presenterer vi noen anbefalinger for det arbeid rettet mot utsatt ungdom i årene framover.

Hva slags innhold og utforming bør arbeidet med å yte sosialfaglig oppfølging og 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.

9.1 Sentrale faktorer i lokalt inkluderingsarbeid med utsatt ungdom

Vi har sortert faktorene inn i tre grupper: 1) mål og målgruppe, 2) forankring og samarbeid og 3) oppfølging og metode. Mye av dette materialet er veietablert kunnskap og kjente tema fra annen forskning. For å tegne et mest mulig helhetlig bilde tar vi de likevel med her.

9.1.1 Valg av mål og målgruppe

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 aktuell. De har også innvirkning på i hvilke instanser en satsing bør forankres.

Alder

Alderen til ungdommene gir føringer for hvem det er aktuelt å samarbeide med. For ungdom under 16 år vil videregående skolen og NAV (statlig del) i mindre grad være aktuell samarbeidspart selv om sosialfaglig støtte fra kommunal side i NAV kan være et viktig element. For ungdom 16-19 år blir den videregående skolen, OT og NAV viktigere instanser. Der man hovedsakelig arbeider med ungdom fra 20 år og oppover vil NAV-kontoret og næringsliv ha en viktigere plass samtidig som en videregående skolen og OT vil spille en mindre viktig rolle. Omvendt vil barnevernet være en mer aktuell samarbeidsinstans dess yngre målgruppen er selv om ettervern også gjør barnevernet til en aktuell samarbeidspart for en del ungdommer som har passert 20 år. Med andre ord: avhengig av alder på målgruppen vil ulike sett av muligheter og samarbeidskonstellasjoner gjøre seg gjeldende.

Målsetting

Målet for satsingen innvirker også på så vel kompetansebehov som relevante samarbeidspartnere. Vi anbefaler et overordnet mål om å få flest mulig utsatte ungdommer fortest mulig inn i så ordinære løp som mulig. 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 i kombinasjon med og som del av vanlig skolegang. I et lokalmiljø bør det være fordel

å kunne arbeide både i retning av fullføring av skole, mer treffsikker bruk av arbeidsplasser som middel for skolefullføring, og i retning av ansettelser i ordinært arbeid.

Målgruppeinnretting

Hvordan målgruppen avgrenses kan også innvirke på metodevalg, kompetansebehov og samarbeidsallianser. En universell tilnærming innebærer at man retter fokuset mot alle ungdommer i området og lager tiltak i tråd med dette. En slik vinkling vil kunne ha en høy 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. Kombinasjoner av universell tilnærming med selektiv og indikativ tilnærming vil muligens kunne minske stigmatiseringsutfordringene. Satsinger som ikke bare fokuserer på oppfølging av de «utsatte», men som for eksempel også forsøker å rette oppmerksomheten mot hvordan kommunen generelt jobber forebyggende og hvordan det kommunale planverket bedre kan utnyttes for å utvikle lokal inkludering og forhindre ytterligere problemutvikling, vil sannsynligvis være mer bærekraftige.

Problemområde

Hvilke problemer målgruppen sliter med gir klart føringer for metodevalg, kompetanse og samarbeid. Arbeid med utsatt ungdom kan rettes inn mot ulike typer problematikk eller utfordringer. Hvor ligger behovene lokalt? Ungdom med rus- og kriminalitetsutfordringer inngår i flere av prosjektene, men er i relativt liten 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 i prosjektene.

Inkluderingsstilnærming

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 *integreerte* tilnærmingen, «place then train» (Andreassen and Fossetøl 2011). Skjermede og vernede tilbud tilbys i Norge gjennom vekstbedrifter eller attføringsbedrifter, der hensikten er å gi meningsfulle tilbud utenfor den ordinære arbeidslivsarenaen. Opprustningstilnærmingen 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 «rappetrinnsstilnærming». Bruken 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 (i Andreassen og Fossetøl 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 «opprustningstilnærmingen» faktisk kan ha en «innelåsningseffekt» 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 Fossetøl 2011). Markussen og Røed har basert på analyser av registerdata for 345 000 brukere konkludert med at strategier som jobber for rask utplassering i ordinært arbeid har bedre resultater i retning av kort- og langtidsarbeid enn skjermete og mer gradvise tilnærminger (Markussen & Røed, 2014). Den integrerte tilnærmingen bygger i hovedsak på rask jobb-utplassering i det ordinære arbeidslivet (med oppfølging) og opptrening på arbeidsplassen (place-then-train). Basert på kunnskapen om hva som er dokumentert effektivt internasjonalt kan en videre utvikling av inkluderingsarbeid ovenfor utsatt ungdom i tråd med en place-train tilnærming være å anbefale for årene framover, altså rask utplassering i ordinære settinger med tilrettelagt oppfølging der.

9.1.2 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 muligheter for handling lenger nede i systemet og i det konkrete arbeidet med den enkelte ungdom. Flere forhold i lokalmiljøet er av betydning på dette området, vi vil peke på noen.

Lokal forankring

Uten vilje og interesse lokalt for problemstillingene vil det antakelig være vanskelig å få til et varig og godt arbeid. Målgruppe og mål for arbeidet vil virke inn på hvilke instanser det kan være lurt å forankre arbeidet i. Et arbeid omkring utsatt ungdom bør forankres på et overordnet nivå i lokalmiljøet om det skal kunne bidra til varig arbeid. Sentrale instanser er NAV (stat og kommune), fylkeskommunen og kommunale instanser som ligger utenfor NAV. Partnerskapet kan være en sentral forankringsinstans, men også relevant kommunalt planverk, representanter på politisk nivå, eventuelle samarbeidsavtaler mellom NAV og andre instanser kan være forankringsmuligheter. Vi finner ingen fasit for et slikt forankringsarbeid. Både organisatoriske, politiske og personavhengige faktorer spiller inn. 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 blir for sårbart i et lenger perspektiv. Vi vil anbefale flere å etablere/videreføre overordnede 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. I tillegg til regelmessig samarbeid ledernivå, framstår det både i våre data og i mye annen forskning som essensielt å legge til rette for tverrfaglig samarbeid i form av regelmessige eller mer ad hoc baserte saksrelaterte møte- og samarbeidsfora der representanter fra sentrale tjenester som NAV, OT, barnevern og andre kan møtes med nødvendige fullmakter. Vi kan ikke basert på evalueringen slå fast at en versjon er mer egnet enn andre. Behovene vil variere fra sak til sak både basert på utfordringer hos ungdommene og kompetanse og erfaringsbakgrunn hos veilederne. Lokalt bør det etableres strukturer som muliggjør slikt tverrfaglig felles oppgaveløsning. En annen versjon av dette finner vi 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.

Parallellitet i bistand og ytelser

Et område som er nært beslektet med det ovenfor er behovet for å kunne yte tilstrekkelig 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. Følgelig er dette noe man må sikre muligheten for blant annet gjennom etableringen av samarbeid mellom NAV og andre og internt i NAV mellom statlig og kommunal side. 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 saksbehandling og dermed en mer ad hoc preget tilnærming, framstår som lite offensivt. Som vi har sett kan slikt tverrfaglig teamarbeid organiseres på flere måter internt i NAV-kontoret og for samarbeidet mellom NAV og andre. Vi anbefaler at dette tenkes godt gjennom.

Arbeidsrettet brukeroppfølging i NAV og inndelingen i ulike innsatsnivåer har innvirkning på hvilke type statlige tiltak som kan utløses for ungdommene og for hvordan de utløses. Det kan derfor være viktig å kartlegge hvordan dette i praksis fungerer lokalt og hvilke føringer det gir på muligheten for å gi nødvendig og individuelt tilpasset bistand som målgruppa har behov for.

NAV-Ung modell

Også internt i NAV-kontoret må man sikre et tilstrekkelig samarbeid. 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.

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 små kommuner finner vi i mindre utvalg av tiltak og virkemidler, og også i noen grad vansker med å etablere et tverrfaglig fellesskap for drøfting av utfordrende saker. I mellomstore kontorer peker våre data i retning av at ungdomsteam kan fungere godt. I store NAV-kontor er man i større grad avhengig av formelle strukturer som fungerer.

Flere kontorer har utviklet det vi har kalt egne NAV-ung enheter. Basert på erfaringer fra prosjektene og en analyse av ungdommers behov har vi pekt på elementer som kan være fornuftige å ha i en modell for helhetlig oppfølging av utsatt ungdom: sosialfaglig kompetanse med kapasitet for tett individuell oppfølging, muligheter for oppsøkende virksomhet, kompetanse på arbeidsrettet og skolerett oppfølging, samt tilgang på både kommunale og statlige virkemidler.

Oppfølgingsmiljø med inkluderingskompetanse

Spjelkavik definerer inkluderingskompetanse for arbeidsinkludering som først og fremst bestående av «sosialfaglig, helsefaglig og pedagogisk kunnskap om brukernes støttebehov og relevant veiledningsmetodikk. I tillegg består inkluderingskompetanse av kunnskap om hvordan ordinære arbeidsplasser kan brukes for at mennesker med omfattende støttebehov skal få og utvikle seg i en jobb» (Spjelkavik, 2014). For utsatte ungdommer er inkludering i og fullføring av videregående skole også viktig, noe som krever kunnskap også om hvordan å tilrettelegge for mestring i skole for ungdommene. God oppfølging av utsatte ungdommer krever kunnskap og kompetanse på mange områder.

Et av prinsippene innenfor arbeidsinkludering av personer med psykiske lidelser i tråd med IPS (Individual Placement and Support) er at oppfølging bør gjøres av et team som samarbeider tett, og hvor en spesialist på bruk av arbeidsplassen inngår (Drake et al., 2012). Drake mfl har vist at en integrering av flere instanser i en teambasert oppfølging er mer effektivt enn parallell oppfølging fra flere tjenester blant annet fordi det da er hjelperne i stedet for brukerne som får utfordringen med å koordinere bistanden (Drake et al., 2003). Videre framhever både disse og andre betydningen av å ha en egen jobbspesialist som kan og har kapasitet til å utvikle gode arbeidslivsnettverk bistå de øvrige hjelperne med å se muligheter i det ordinære arbeidslivet og med faktisk å utløse disse mulighetene (Kjetil Frøyland & Øystein Spjelkavik, 2014). For utsatte ungdommer er det viktig å supplere denne kompetansen med god kjennskap til skole.

I flere av utviklingsprosjektene har man organisert oppfølgingen i team slik at noen hjelpere har ansvar for den sosial- og helsefaglige eller pedagogiske oppfølgingen, mens andre er spesialister på arbeidsinkludering. Disse hjelperne arbeider sammen og samarbeider tett i det daglige.

En kommune som kan tilby et oppfølgerteam med både god sosial- og helsefaglig kompetanse, god kunnskap om bruk av og tilrettelegging på ordinære arbeidsplasser, samt kompetanse om individuell tilrettelegging av skolegang, er bedre rustet til å lykkes med oppfølgingen av de unge. 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.

9.1.3 Legge til rette for god oppfølging

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 10 perspektiver. Generelt og overordnet er det at oppfølgingen som gis bør være fleksibel og dynamisk slik at den kan tilpasses den situasjonen og de behov som til enhver tid foreligger.

1 Oppfølgingstypologi

Vi anbefaler etablering av losfunksjon i arbeid med utsatt ungdom. Som vi tidligere har vist (Frøyland & Fossetøl, 2014) 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. De ulike oppfølgingstypologiene (los, motivasjon, mestring) har ulike sterke og svake sider. Antakelig vil noen ungdommer kunne ha best nytte av oppfølging i tråd med losmodellen (individuell oppfølging i ordinære forløp), mens andre vil kunne få bedre og tilstrekkelig bistand gjennom en motivasjonsmodell (gruppebasert etterfulgt av individuell oppfølging) eller en modningsmodell (langvarig oppfølging utenfor ordinært forløp). En kommune som kan tilby alle disse formene for oppfølging (kombinasjon) vil være i en bedre.

2 Aktør som følges opp

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. 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.

3 Oppfølgingstema

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.

4 Oppfølgingsfase

Av viktighet for utfall er også fasene eller tidspunktene oppfølging gis på. Oppfølging kan gis før, ved og etter utplassering/oppstart i skole eller jobb. En del av ungdommene som inngår i gruppen av utsatt ungdom vil trenge bistand over lenger tid, og dermed både før, under og etter oppstart i skole eller arbeid. 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. Kompetanse i hvordan å fasilitere naturlig bistand kan være viktig i denne sammenhengen. Et lokalmiljø der det finnes ressurser og kompetanse til å følge opp før, ved og etter utplassering i skole eller arbeid – og gjerne så lenge som behovet tilsier – er bedre rustet.

5 Tilgjengelighet og reaksjonstid

Rask respons og god tilgjengelighet er av prosjektmedarbeidere og andre beskrevet som svært viktig om man vil lykkes i arbeidet med utsatt ungdom. Flere av lokalprosjektene kjennetegnes av muligheter til å reagere umiddelbart. Så kort responstid som mulig er å anbefale. Dette framstår som et av de viktigste og mest omforente elementene i de innsamlete dataene.

6 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. Hvordan etablere gode og trygge møtepunkt mellom ungdom og hjelpeinstansene er fortsatt et tema som bør diskuteres lokalt. Det sentrale er å ha imøtekommende og minst mulig stigmatiserende møteplasser. Vi har 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. Det vesentlige er måten den unge møtes på.

7 Grad av aktiv oppsøking

Utsatt ungdom er 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. 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 «opsøkende 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.

8 Intensitet og kapasitet

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. For noen ung-

dommer 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 døgnooppfølging, har man tross store ressurser i bruk ikke lyktes. 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.

9 Forebyggingsvinkling

Et forebyggende arbeid kan ha ulik grad av forebyggende eller det vi kan kalle et helse- eller kultur-fremmende fokus. Mange steder er det 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 arbeidsplassen. 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 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.

10 Metodisk orientering

Flere steder framheves det å ta utgangspunkt 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 ressursorientert og positivt vinklet bistand framstår som 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.

Lokalt oppfølgingsarbeid for utsatte ungdommer - oppsummering

I figuren under har vi oppsummert faktorene som vi nettopp har gått gjennom stikkordsmessig.

Figur 24 Sentrale faktorer i arbeid med utsatt ungdom – en stikkordsmessig oversikt

MÅL, MÅLGRUPPE og TILNÆRMING	FORANKRING, SAMARBEID, ORGANISERING, og KOMPETANSE	OPPFØLGING OG METODE	
Alder: • 12-15 • 16-19 • 20-25	Forankring: • Prosjektbasert • Hos en etablert instans • Partnerskap/tverrfaglig ledergruppe/kommunalt planverk m.m.	Oppfølgningstypologi: • Los • Motivasjon • Modning	Aktør som følges opp: • Arbeidsgiver/kolleger • Skole • Ungdom
Målsetting: • Skole • Arbeid	Samarbeidsmodell: • Ad hoc – sak • Regelmessig – saksnivå • Overordnet – ledernivå	Oppfølgingstema: • Sosial innlemmelse • Oppgaver • Helse/motivasjon/liv	Oppfølgingsfase: • Før utplassering • Ved utplassering • Etter utplassering
Målgruppeinnretning: • Universelt • Selektivt • Indikativt	Parallellitet i bistand og ytelse: • God nok på bistand? • God nok på ytelser?	Tilgjengelighet/reaksjon: • Umiddelbart • Kort ventetid • Lang ventetid	Treffpunkt/base: • NAV-kontor • NAV-Ung-kontor • Tiltaksarrangør/ekstern
Problemområde • Rus/kriminalitet • Psykisk uhelse/syk • Umotiverte/dropouts • Utv.hemming (lærev.)	NAV-Ung modell: • Generalist modell • Spesialisering – ungdomsteam/egne veil. • Eget NAV-Ung-kontor	Oppsøkningsnivå: • Ikke aktiv oppsøking • Ungdommer i kontakt • Oppsøker nye	Intensitet/kapasitet: • En til en? • Noen pr veileder (10-30) • Mange pr veileder (30 +)
Inkluderingsstilnærming • Skjermet • Train-place • Place-train (integret)	Oppfølgingsmiljø/inkluderingskompetanse • God inkluderingskompetanse? • Generalister/spesialisert? • Både sosialfaglig/arbeids-/skolerettet kompetanse?	Forebyggingsvinkling: • Fremme kultur • Proaktiv forebygging • Reaktiv/reparerende	Metodisk orientering: • Her og nå (akutte problemer) • Framtid (Ressurser, drømmer, muligheter)

9.2 Hvordan kan myndighetene bidra?

Hvordan kan myndighetene best mulig støtte opp om godt lokalt oppfølgingsarbeid rettet mot utsatte ungdommer? Hva er mulig på kort sikt? Hva er mulig på lengre sikt?

Arbeids- og velferdsdirektoratet har i tillegg til å stimulere utviklingsprosjektene økonomisk gjennom tilskuddsmidler også fulgt opp utviklingsprosjektene gjennom årlige besøk og gjennom tilbakemelding på prosjektrapporter og via årlige tilskuddsbrev. Oppdragsgiver har også årlig arrangert to nettverkssamlinger for prosjektmedarbeiderne der formålet på den ene siden har vært erfaringsutveksling på tvers av prosjektene og på den andre siden formidling av ny og aktuell kunnskap til prosjektmedarbeiderne om for eksempel innholdet og kravene i lov om sosiale tjenester, om forankringsprosesser i kommunalt planverk mm. Underveis i prosjektperioden har Arbeids- og velferdsdirektoratet utgitt eget rundskriv om lov om sosiale tjenester i NAV. Slik sett har Arbeids- og velferdsdirektoratet benyttet både økonomiske, faglige/pedagogiske og i noen grad legale virkemidler (rundskrivet) ovenfor kommunene knyttet til satsingen om utsatt ungdom.

Vi har tidligere oppsummert at vi finner at slikt utviklingsarbeid som Arbeids- og velferdsdirektoratet her har igangsatt klart bidrar positivt i lokalmiljøene, og at midlene fra staten – ofte sammen med midler fra andre – har gjort en forskjell i prosjektkommunene og da særlig i de mindre kommunene. I hovedsak framstår myndighetenes innsats i satsingen vi har fulgt som konstruktiv.

Våre informanter i prosjektkommunene har gode erfaringer med å delta på nettverkssamlinger og har i særlig grad framhevet betydningen av erfaringsutveksling og læring på tvers av prosjektene. Flere utviklingsprosjekter har i ettertid besøkt hverandre og gjennom det fått inspirasjon og ideer til hvordan ulike utfordringer kan løses i deres lokalmiljø. Informantene har også snakket positivt om andre faglige samlinger (for eksempel i forbindelse med Ny GIV) der NAV-veiledere som jobber med ungdom møtes og/eller møter medarbeidere fra andre instanser og har mulighet til å dele erfaringer fra ungdomsarbeid og lære mer om hvordan samarbeidsinstansene jobber og tenker.

Slik informantene i kommunene selv beskriver det er prosjektmidler fra sentrale myndigheter en måte å støtte opp om spennende og nytenkende lokale initiativ. Prosjektmedarbeidere mener at disse midlene gjør det mulig for NAV-kontorene å prøve noe nytt og utvikle ny praksis som er tilpasset kommunens behov. Andre positive virkninger av det å få utviklingsmidler slik det erfares av prosjektmedarbeiderne lokalt er at dette gir mandat og mulighet til å gjøre lokale endringer, og gir mulighet for å bruke tid på å bygge relasjoner både internt og med eksterne. Videre gir midlene mulighet til kompetanseheving, mulighet for å fordype seg i en avgrenset målgruppe. Slike midler gjør det også mulig å utvikle nye tiltak og nye arbeidsmetoder. At det er utfordringer knyttet til å få implementert gode modeller og erfaringer i ordinær drift etter prosjektperioden er velkjent og også relevant i denne evalueringen. Våre anbefalinger peker dermed i retning av at disse virkemidlene har vært konstruktive og med fordel kan videreføres.

Samtidig er det klart at utfordringene knyttet til lokal samordning og samarbeid i noen saker kan være store. I kapittel 6 har vi beskrevet det vi oppfatter som en svært positiv utvikling knyttet til utvikling av samarbeid for bedre samordning i sentralforvaltningen omkring utsatte barn og unge. Vi pekte særlig på 0-24 samarbeidet som lovende. Et fortsatt fokus på å samordne sentralforvaltningens virkemidler framstår slik vi ser det som en fornuftig prioritering i årene framover. På sikt har dette arbeidet potensial til å kunne bidra til å redusere motsetninger i lov- og regelverk og andre føringer fra sentralt hold ovenfor kommunene.

En samordning av signaler og føringer fra flere departementssektorer kan imidlertid også i praksis bidra til å forsterke sentralforvaltningens styring av kommunene, slik at kommunene i økende grad blir effektueringsorgan for statlige føringer (Fimreite og Flo 2000). Både denne evalueringen og and-

res erfaringer (Fossestøl, Breit, Andreassen, & Klemsdal, 2015) viser at mye god innovasjon og samordning kan skje lokalt på tvers av sektorer og på tross av utfordringene som er knyttet til måten disse er organisert i dag. Det er altså all grunn for staten til å lytte til kommunene og bidra til å legge til rette for kommunal frihet til å utvikle gode samhandlingsformer. Det er lokalt samordningen må løses.

Det er derfor god grunn til også å peke på behovet for forankring av arbeid med utsatte unge i det kommunale planverket. Her kan antakelig både overordnede og integrerte kommuneplaner og mer temaspesifikke handlingsplaner på det ruspolitiske området, knyttet til boligsosialt arbeid, rettet mot fattigdom eller vold i nære relasjoner, og ikke minst kommunale oppvekstplaner være lokale forankringspunkt.

Et eksempel på slik prosessbasert jobbing kombinert med tydelig forankring og ansvarliggjøring av de kommunale etatene har vi særlig sett i det langsiktige prosjektet i Telemark. I regi av fylkesmannen ble det etablert tverrfaglige samarbeidsfora i samtlige kommuner i Grenlandsområdet. Disse foraene er forankret høyt i det lokale politiske systemet, og har blant annet som formål å legge til rette for økt tidlig intervensjon og mer enhetlige måter å responderer på bekymring hos de ulike førstelinjetjenestene, barnehager og skoler. Tematisk sett har satsingen vært rettet mot 5 områder: Foreldre-samarbeid, gode overganger, tidlig innsats, tverrfaglig samarbeid og færre på passive ytelser. Dette arbeidet er tidkrevende, men kan vise seg å være nyttig og verdt innsatsen. Dette prosjektet er fremdeles aktivt og dermed foreligger ikke endelige konklusjoner.

Hvordan styrke NAV som lærende organisasjon også knyttet til utsatt ungdom?

NAV-kontoret står ovenfor utfordrende og komplekse arbeidsoppgaver. En ekspertgruppe har vurdert hvilke grep som kan gjøres for at NAV i større grad skal framstå som en lærende organisasjon (Bay, Breit, Fossestøl, Grødem, & Terum, 2015). De peker blant annet på behov for å utvikle og beholde kompetente og motiverte medarbeidere og nødvendigheten av god lederkompetanse for å gjøre det. Som et ledd i dette peker de spesielt på sosionomutdanningen som en viktig leverandør av arbeidskraft for NAV-kontoret, og anbefaler NAV å søke å påvirke denne utdanningen slik at kompetansen sosialarbeiderne får gjennom den treffer NAVs behov. I vår sammenheng blir kompetanse på utsatt ungdom sentral. Vår evaluering viser et potensiale for økt kompetanse i og erfaring fra bruk av arbeidsplasser som middel og mål for inkludering av utsatte ungdommer.

Bay mfl peker videre på et behov for økt myndiggjøring av lokalkontorene og det å skape rom for lokalt entreprenørskap og innovasjon. Som ledd i dette sier de at det vil være viktig å etablere formelle arenaer for refleksjon og debatt om hva som er godt NAV-arbeid på spesifikke områder både på lokalkontorene og på regionalt nivå. Også dette vil være relevant på temaet utsatt ungdom. Evalueringen vår viser flere eksempler på godt fungerende ungdomsteam der felles oppfølging gitt av kommunale og statlige ansatte på kommunale og statlige ansvarsområder har gitt en bedre og mer samordnet organisering som gjør helhetlig oppfølging lettere.

I forbindelse med tiltakssatsinger slik som satsingen på utsatt ungdom kan det også pekes på en annen dialogbasert tilnærming som kunne tenkes å løfte, forankre og forplikte det lokale utviklingsarbeidet i større grad. Man kunne se for seg nettverkssamlinger i forbindelse med slike satsinger der lokale ledere og andre nøkkelpersoner fra involverte instanser i større grad deltok og hvor nettopp temaer knyttet til lokale utfordringer og forpliktende avtaler om hvordan man videre best kan samarbeide om målgruppen, kunne være tema. Slike nettverkssamlinger kunne bygges opp som dialogkonferanser der enten representanter fra flere kommuner (utviklingsprosjekt) deltok eller som dialogkonferanser der kun lokale aktører i en kommune deltok. Dialogkonferansen er konstruktiv rettet mot at de involverte aktørene skal lære av den prosessen de selv deltar i, og forbedre eller endre det videre forløpet. Fordelen med en slik dialogbasert tilnærming, er at medvirkning fra involverte i feltet gir langt bedre forutsetninger for å få fram realistiske endringsforslag som også iverksettes i praksis.

Bay mfl (Bay et al., 2015) framhever også Arbeids- og velferdsdirektoratets nøkkelrolle for å utvikle og forankre læringsprosesser i NAV. De argumenterer for at direktoratet bør settes i stand til å ivareta rollen som fagdirektorat med oppgaver blant annet knyttet til utvikling av læringsmateriale, kursing og opplæring, samt forvaltning og oppfølging av tilskuddsmidler. Mye av dette er i stor grad gjort i satsingen omkring utsatt ungdom. Men forslagene er likevel relevante også for NAVs arbeid med målgruppen utsatte ungdommer i et lengre perspektiv.

9.3 Anbefalinger

Avslutningsvis vil vi løfte fram de viktigste lærdommene fra utviklingsarbeidene og det vi oppfatter som de mest sentrale anbefalingene vi kan gi for arbeid med utsatt ungdom basert på erfaringene som er gjort.

Lokal forankring

For å bygge mest mulig varige strukturer for arbeid med utsatte ungdommer er det vesentlig å forankre arbeidet på et høyt nivå lokalt. Et arbeid omkring utsatt ungdom kan forankres på flere måter. Vi vil peke på partnerskapet mellom stat og kommune (fylkesdirektør i NAV/rådmann), relevant kommunalt planverk, politisk eller administrativt lederskap i kommunen, samarbeidsavtaler mellom NAV og andre instanser som noen forankringsmuligheter. Både statlige, kommunale og fylkeskommunale aktører er relevante å trekke inn, dvs. instanser fra flere forvaltningssektorer. Hvilke instanser et slikt arbeid bør forankres hos avhenger også i noen grad av hvordan målgruppen for satsingen er definert med tanke på alder, problematikk og målsettinger. Aktuelle instanser er NAV, fylkeskommune, kommunale instanser som helse, rus eller barnevern. 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 konstruktivt. I flere prosjekter ser «ildsjelene» ut til å være viktige, men en forankring hos «ildsjeler» alene holder naturligvis ikke.

Formalisert og regelmessig samarbeid på system- eller ledernivå

I tillegg til en overordnet forankring framstår det som viktig å legge opp til regelmessig og langsiktig samarbeid på ledernivå for de instansene som er sentrale. Vi vil anbefale å etablere/videreføre overordnede samarbeidsfora der ledere fra de sentrale instanser/etater møtes og sammen overvåker kommunens arbeid med utsatt ungdom og iverksetter nødvendige tiltak for å holde trykket oppe.

Etablere lokale arenaer for tverrfaglig samarbeid på saksnivå i NAV og mellom NAV og andre

Det bør etableres tverrfaglige samarbeidsfora for behandling av enkeltsaker internt i NAV-kontoret hvor både statlige og kommunalt ansatte deltar (for eksempel ungdomsteam), og også i samarbeidet mellom NAV og andre instanser (for eksempel i form av henvisningsutvalg). Etablering av slike tverrfaglige møte- og samarbeidsfora der representanter fra tjenester som NAV, OT, barnevern og andre aktuelle instanser regelmessig eller ved behov møtes med nødvendige fullmakter for å samarbeide om enkeltsaker, framstår som et nyttig tiltak særlig 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. Ansvarsgrupper og individuell plan (IP) i enkeltsaker kan fungere svært godt, men å også formalisere et slikt samarbeid på saksnivå gjør samarbeidet mindre personavhengig.

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.

Utvikle samarbeidsånd og uformelle relasjoner

Formell organisering er i seg selv ikke nødvendigvis tilstrekkelig. Godt samarbeid avhenger også i stor grad av hvem de som skal bekle de ulike rollene er og hva slags erfaring, kunnskap, ferdigheter og interesser de har. De som skal samarbeide trenger kjennskap til og kunnskap om hverandre, og må gis anledning til å bli kjent med hverandre. Det kan være fornuftig å jobbe systematisk med hvorfor man skal samarbeide, hvordan man best kan samarbeide, og hvordan man gjøre hverandre bedre både internt i NAV eller ungdomsteam og i andre samarbeidsfora der andre instanser deltar.

Rom for tett oppfølging

Tett individuell oppfølging og hvordan den gjennomføres er sentralt i arbeidet med utsatt ungdom. Vi vil spesielt framheve 10 egenskaper ved oppfølging:

- **Oppfølgingstypologi:** En løsfunksjon framstår som svært hensiktsmessig gjerne i kombinasjon med kortvarig gruppebasert motivasjonsarbeid. Løsmodellen framstår som viktig fordi den utføres mens ungdom er i ordinære løp, kan strekkes over lang tid, og ytes når behovet er der.
- **Hvem som følges opp:** Evne og kapasitet til å følge opp både ungdommer, deres familier, arbeidsgivere og skole vil gi en bedre utgangsposisjon.
- **Oppfølgingstema:** Både sosial innlemmelse, fag eller arbeidsoppgaver, helse og livet ellers kan være sentrale tema. Tilstrekkelig oppfølging må sikres på alle disse områdene.
- **Faser for oppfølging:** Behovene vil variere, men det ideelle er at oppfølger kan bidra både før, under og etter at jobb eller skole er etablert. Ideelt er det å kunne tilby tidsubegrenset oppfølging. Fasilitering av naturlig bistand er sentralt for å oppnå varig oppfølging.
- **Tilgjengelighet og reaksjonstid:** God tilgjengelighet og rask respons (samme dag) er vesentlig i arbeid med utsatte ungdommer og framstår som et av de mest sentrale kriterier.
- **Treffpunkt og base for oppfølgingen:** Trygge og inkluderende møtesteder er viktig. Det er gode erfaringer med egne NAV-ung filialer, men også andre muligheter kan fungere.
- **Kapasitet og intensitet i oppfølgingen:** Utsatte ungdommer trenger tidvis tett bistand. Å kunne tilby 1 til 1 oppfølging i kortere perioder vil være en fordel.
- **Grad av aktiv oppsøking:** Et lokalmiljø som oppsøker ungdom som sliter selv om de selv ikke makter å møte opp, står sterkere og bedre rustet. Vi har kalt dette oppsøkende oppfølging.
- **Forebyggingsvinkling:** En oppfølging som bare er reaktiv (rykker ut ved problemer) er for passivt. Oppfølgingen bør ha fokus på å forebygge frafall, men også å fremme inkludering.
- **Metodisk orientering:** En kombinasjon av fokus på situasjonen her og nå (problemfokus) med et mulighets- og ressursfokus for framtida framstår som viktig.

Oppfølgingen har base i tverrfaglige team

I forskningslitteratur så vel som i empirien fra flere av utviklingsprosjektene framstår det som hensiktsmessig med teambasert oppfølging der teamets medlemmer innehar ulike roller og spisskompetanse. Vesentlige elementer som bør inngå er relasjonelle og sosialfaglige ferdigheter, kunnskap om bruk av arbeidsplasser og gode relasjoner til arbeidsgivere, kunnskap om videregående opplæring og gode samarbeidsrelasjoner med den lokale skolen.

Det er flere årsaker til dette. For det første gir team et mer solid utgangspunkt for å kunne yte fleksibel og individuelt tilpasset bistand. Når flere personer samarbeider har man større rom for å etablere det teamet som passer best til den enkelte ungdoms behov og personlighet.

For det andre kan det å følge opp utsatte ungdommer og «stå i relasjoner» over tid være krevende. Det framstår som viktig å bygge oppfølgingsmiljø som ivaretar hjelperne som følger opp utsatt ung-

dom. Vi vil anbefale at man bygger kollegiale fellesskap med muligheter for råd, støtte og veiledning. Dette framstår som viktig for at hjelperne skal kunne ivareta ungdommene og videreutvikle egen kompetanse. Viktige egenskaper hos gode hjelpere er blant annet engasjement og optimisme. Å bevare en slik holdning kan være lettere i et miljø av oppfølgere som gjensidig støtter hverandre og bidrar læring både fra suksessfull og mindre suksessfull bistand.

Mer kompetanse i bruk av arbeidsplasser som middel for skolegjennomføring eller ansettelse

Erfaringene fra utviklingsprosjektene peker i retning av at bedre bruk av ordinære arbeidsplasser vil kunne gjøre en forskjell og føre til mestring og læring for utsatte ungdommer enten de er skoleelever, OT-ungdom, eller har fullført videregående opplæring og brukt opp skolerettighetene. Økt kompetanse om og gode relasjoner til lokale arbeidsgivere og samtidig kapasitet til å følge opp vil kunne bedre inkluderingssevnen både i ulike ungdomstiltak, i NAV-kontorene og ikke minst på de videregående skolene som jo i stor grad benytter lokale arbeidsplasser til læreplasser og praksis. Å utdanne spesialister med kompetanse i Supported Employment og Supported Education vil kunne være et bidrag. Vi tror også det er et stort potensial i å få arbeidsinkludering i større grad inn som tema på sosionomutdanningene.

Mer fleksibel skole

Basert på både denne evalueringen og andre studier finner vi et behov for å bedre muligheten til fortløpende å ta inn igjen elever som av ulike grunner har falt ut av skolen gjennom skoleåret. Mange av ungdommene som er tatt inn i prosjektene har på grunn av feilvalg eller mistriksel falt ut av skolen, og må da vente til neste høst før de kan starte igjen. For noen kan et avbrekk fra skole med arbeidspraksis for en periode være et konstruktivt grep som skaper motivasjon for mer skole senere. For andre er dette uheldig. Oppfølgingstjenestens kapasitet og kompetanse blir viktig for hva denne venteperioden kan fylles med. Flere muligheter innenfor skolen for de som har falt ut underveis vil kunne minske behovet for oppfølging fra NAV og andre skoleeksterne instanser. Denne evalueringen har ikke til fulle avdekket hvordan dette kan gjøres, men behovet for det er fanget opp.

Redusere hindringer i lover, regelverk og rutiner

Evalueringen har avdekket utfordringer knyttet til bruk av tiltakspenger for ungdom med skolerett og/eller elevstatus, knyttet til regelverket rundt bruk av arbeidsavklaringspenger, samt til skoleretten spesielt for aldersgruppen 21-25 år. Bruk av tiltakspenger praktiseres ulikt lokalt og økonomibegrunnede begrensninger i bruk har medvirket til mindre lokalt handlingsrom for forebyggende bruk av arbeidsrettede tiltak for utsatte ungdommer. Overgang til ytelsen arbeidsavklaringspenger fører ofte til mindre tett oppfølging og det er pekt på vansker i regelverket knyttet til å kombinere ytelsen med skolegang som unge brukere kan ha behov for. Tidsbegrensningen i retten til gratis skolegang rammer de utsatte ungdommene som har behov for alternative og gjerne lenger utdanningsløp, eller som møter store utfordringer nettopp i skolealder.

Evalueringen viser også at det antakelig er et underforbruk av individuell plan for utsatte ungdommer. Det kan tenkes at man ennå ikke har funnet de gode og brukervennlige måtene å ta denne muligheten i bruk på lokalt. Evalueringen viser videre at en del NAV-veiledere bruker mye tid på interne rapporteringskrav som ikke alltid oppleves direkte relevante og nyttige i arbeidet med utsatt ungdom, men som tar mye av tiden.

Vi anbefaler en mer grundig gjennomgang av regelverk og rutiner på disse områdene enn denne evalueringen har inneholdt. Flere av disse problemstillingene ser ut til å være tatt inn i sentralforvaltningens arbeid for bedret samordning på tvers av ulike sektorer (omtalt i kapittel 6), men ikke alle.

Direktoratenes bidrag

Direktoratene oppfordres generelt til å vurdere og eventuelt bidra til å realisere de anbefalingene som er gitt ovenfor. Mer spesielt vil vi peke på at evalueringens funn gir støtte til både praksisen med

å stimulere kommunene gjennom forvaltning og oppfølging av økonomiske tilskudd, faglige og pedagogiske virkemidler i form av seminarer og samlinger med fokus på erfaringsutveksling og opplæring, samt til bruk av legale virkemidler. Arbeidet som er startet i sentralforvaltningen og som handler om samordning av de ulike sektorenes virkemidler overfor kommunene framstår som lovende og viktig å prioritere videre.

Litteratur

- Aasen, K., Marthinsen, E., & Vist, G. (2010). *Tett individuell og helhetlig oppfølging i NAV*. Trondheim: HUSK - Høgskole og universitetssosialkontor Midt-Norge.
- Andreassen, T. A., & Aars, J. (2015). *Den store reformen. Da NAV ble til*: Universitetsforlaget.
- Andreassen, T. A., & Fossetøl, K. (2011). *NAV ved et veiskille : organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Andreassen, T. A., & Fossetøl, K. (2014). Utfordrende inkluderingspolitikk. Samstyring for omforming av institusjonell logikk i arbeidslivet, helsetjenesten og NAV. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 55(2), 173-202.
- Andreassen, T. A., K. Fossetøl, 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., & Gustavsen, A. (2012). Ikke slipp meg! Unge, psykiske helseproblemer, utdanning og arbeid. *Nordlandsforskning Rapport 13/2012*.
- Arbeids-og-velferdsdirektoratet (2012). "Lov om sosiale tjenester i NAV." *Rundskriv. Hovednr.35*.
- Bauman, Z. (2000). *Savnet fellesskap*. Oslo: Cappelen akademisk forl.
- Bay, A.-H., Breit, E., Fossetøl, K., Grødem, A. S., & Terum, L. I. (2015). Nav som lærende organisasjonRapport (Institutt for samfunnsforskning : online) (Vol. 2015:6). Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- 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., Drake, R. E., & Campbell, K. (2014). Effectiveness of individual placement and support supported employment for young adults. *Early Intervention in Psychiatry Aug*(Pagination), No Pagination Specified.
- 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., & Spjelkavik, Ø. (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., Razzano, L. A., Grey, D. D., Blyler, C. R., & Cook, J. A. (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.
- DIFI. (2014). Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning. *Difi-rapport 2014:07*. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Drake, R. E., Becker, D. R., Bond, G. R., & Mueser, K. T. (2003). A process analysis of integrated and non-integrated approaches to supported employment. *Journal of Vocational Rehabilitation*, 18(1).

- Drake, R. E., Bond, G. R., & Becker, D. R. (2012). *Individual placement and support: an evidence-based approach to supported employment*. New York: Oxford University Press.
- Drange, I., Frøyland, K., & Mamelund, S.-E. (2015). Unge mottakere av tiltakspenger. Om betydningen av tiltakspenger for gjennomføring av utdanning og overgang til arbeid (pp. 61): Arbeidsforskningsinstituttet, Høyskolen i Oslo og Akershus.
- Dwyer, P. (2010). Global citizenship? *Understanding social citizenship* (pp. 193-205). Bristol: Policy Pres.
- Ekspertgruppen. (2015). Et NAV med muligheter. Gjennomgang av NAV. . *Sluttrapport fra Ekspertgruppen, april 2015*.
- EUSE. (2014). European Union of Supported Employment Toolkit for Diversity. In E. U. o. S. Employment (Ed.). <http://www.eusetoolkit.eu/index.php/toolkit>: European Union of Supported Employment.
- Ferguson, K. M., Xie, B., & Glynn, S. (2011). Adapting the Individual Placement and Support Model with Homeless Young Adults. *Child Youth Care Forum*(41), 277-294.
- Fimreite, Anne Lise og Yngve Flo (2000) Et spørsmål om tillit. Kommuneideologiske endringer i den norske statens kommunalpolitikk etter 1975. Bergen: LOS-senter Notat 0031.
- Fimreite, Anne Lise og Jan Erik Grindheim (2001): Offentlig forvaltning. Oslo: Universitetsforlaget
- Fimreite, A.L., Y.Flo, P.Selle og T.Tranvik (2007): "Når sektorbandene slites. Utfordringer for den norske velferdsmodellen". *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 48 (2): 165-196.
- Follesø, R., Halås, C. T., Jakobsen, T., Mevik, K., Mathisen, R., Tveraabak, M., . . . Thommesen, H. (2011). *Gi viljen mulighet!* (Vol. 12/2011). Bodø: Universitetet i Nordland.
- Fossestøl, K., Breit, E., & Borg, E. (2014). NAV-reformen 2014. En oppfølgingsstudie av lokalkontorenes organisering etter innholdsreformen (pp. 114): Arbeidsforskningsinstituttet.
- Fossestøl, K., Breit, E., Andreassen, T. A., & Klemsdal, L. (2015). Managing institutional complexity in public sector reform: Hybridization in front-line service organizations. *Public Administration*, 93(2), 290-306. doi: <http://dx.doi.org/10.1111/padm.12144>
- 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. (2015). Å "stå langt frå arbeid". Refleksjonar og førestillingar om kven som kan jobbe. *Tidsskrift for psykisk helsearbeid*, 12, 307-316.
- 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.
- Frøyland, K., & Fossestøl, K. (2014). 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 *AFI-rapport 1/2014*.
- Frøyland, K., & Kvåle, L. S. (2014). Utvikling av naturlig bistand på arbeidsplassen *Inkluderingskompetanse. Ordinært arbeid som mål og middel* (pp. 366): Gyldendal Norsk Forlag A/S.

- Frøyland, K., & Spjelkavik, Ø. (2014). *Inkluderingskompetanse. Ordinært arbeid som mål og middel*. Oslo: Gyldendal Akademisk Forlag AS.
- Frøyland, K., & Spjelkavik, Ø. (2014a). Inkludering av utsatt ungdom i arbeid eller skole *Inkluderingskompetanse. Ordinært arbeid som mål og middel* (pp. 366): Gyldendal Akademisk.
- Griffin, C., Hammis, D., & Geary, T. (2007). *The job developer's handbook: practical tactics for customized employment*. Baltimore: Paul Brookes Publishing.
- Halvorsen, B., O. J. Hansen, et al. (2012). "Unge på kanten. Om inkludering av utsatte ungdommer." Nordisk ministerråd Nord 2012:005.
- Helsetilsynet. (2015). Kvalifisert til kvalifisering? Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2013 og 2014 med kommunenes arbeid med kvalifiseringsprogrammet i Nav *Rapport fra Helsetilsynet 2/2015*.
- Hernes, T., Heum, I., & Haavorsen, P. (2010). Arbeidsinkludering. Om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds-Norge. *Gyldendal Akademisk, Oslo*.
- 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 Kommuner og Regioners Analyse og Forskning, København, Danmark.
- Jessen, J. T., Stjernø, S., & Johannessen, A. (2014). '50 års ubehag? Sosialt arbeid fra lov om sosial omsorg til NAV i sosialpolitisk kontekst' *Ubehaget i sosialt arbeid* (pp. 224-257): Gyldendal Akademisk.
- Johannesen, A. and J.-E. Vestnes (2011). "Ung i jobb i Bærum - om prosjektet, ungdommene, resultater og suksessfaktorer." Hio-rapport 2011 nr. 3.
- Kristiansen, I.-H., & Skårberg, A. (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.
- Langeng, P. I., & Stene, E. (2010). Sosialt arbeid i nye omgivelser. In T. Hernes, I. Heum & P. Haavorsen (Eds.), *Arbeidsinkludering. Om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds-Norge* (pp. 257-284). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Luecking, R. G., & Buchanan, L. A. (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.
- Lødemel, I. (2002). *Workfare in six European nations: findings from evaluations and recommendations for future development* (Vol. 2002:24). Oslo: FAFO.
- Lødemel, I., & Moreira, A. (2014). *Activation or Workfare? Governance and the Neo-Liberal Convergence*. Oxford: Oxford University Press.
- Mamelund, S.-E., & WIDDING, S. (2014). NAV's formidlings- og rekrutteringstjenester (pp. 146): Arbeidsforskningsinstituttet, Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Markussen, S., & Røed, K. (2014). The impacts of vocational rehabilitation. *Labour Economics*, 31(0), 1-13. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.labeco.2014.08.001>

- Marshall, T. H. (2006). Citizenship and Social Class *The Welfare State Reader* (pp. 30-39). Cambridge: Polity.
- Neumann, C. E. B., & Pettersen, K. S. (2013). Tilbakeføringsgarantien i praksis. Evaluering av prosjektet TAFU - Tilbakeføring gjennom arbeid, fritid og utdanning. *AFI-rapport 2013:11*.
- Ohnstad, A., Rugkåsa, M., & Ylvisaker, S. (2014). Ubehaget i sosialt arbeid. *Gyldendal Akademisk, Oslo*.
- Pedersen, J.-T. (1993). Arbeid eller tvangsarbeid? : resultater av arbeidsmarkedstiltak for unge sosialklienter og rusmiddelmissbrukere. Oslo, Universitetsforlaget.
- Rambøll (2009). Kartlegging av ungdomstiltak. [Oslo], NAV Drift og utvikling.
- Rambøll. (2010). Evaluering av P1824 *Sluttrapport*: Rambøll.
- Reichborn-Kjennerud, K. (2011). "Unge sosialhjelpsmottakere - utenfor og umotiverte?" I Andreassen, T. A. and K. Fossetøl (2011). NAV ved et veiskille : organisasjonsendring som velferdsreform. Oslo, Gyldendal akademisk.
- Røysum, A. (2012a). The reform of the welfare services in Norway: one office – one way of thinking? *European Journal of Social Work*, 16(5), 708-723. doi: 10.1080/13691457.2012.722982
- Røysum, A. (2012b). Sosialt arbeid i nye kontekster: en studie om sosialarbeideres erfaringer med NAV-reformen. *HiOA avhandlinger*, 2012(4).
- Schafft, A. (2009). Å få seg en jobb: arbeidsrettet rehabilitering ved psykiske helseproblemer. Oslo, Kommuneforlaget.
- Schafft, A., & Maximova-Mentzoni, T. (2015). NAVs samarbeid med fylkeskommunen i Ny GIV-Oppfølgingsprosjektet. Oslo.
- Schafft, A., Frøyland, K., & Spjelkavik, Ø. (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.
- 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.
- Sletten, M. Å., Bakken, A., & Andersen, P. L. (2015). Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV : sluttrapport fra en kartleggingsstudie (Vol. 2015, pp. 165): NOVA.
- Spjelkavik, Ø. (2012). "Supported Employment in Norway and in the other Nordic countries." Journal of Vocational Rehabilitation(37): 163-172.
- Spjelkavik, Ø. (2014). Ordinært arbeidsliv som metode og mål *Inkluderingskompetanse. Ordinært arbeid som mål og middel* (pp. 33-50): Gyldendal Norsk Forlag A/S.
- Spjelkavik, Ø., K. Frøyland, et al. (2003). Yrkeshemmede i det ordinære arbeidslivet: inkludering gjennom Arbeid med bistand. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet.
- Stjernø, S., & Øverbye, E. (2012). Arbeidslinja. Arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten. *Universitetsforlaget, Oslo*.
- Strand, A. H., Bråthen, M., & Grønningsæter, A. B. (2015). NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere *Fafo-rapport 2015:41*. Oslo.

- Tilson, G., & Simonsen, M. (2013). The personnel factor: Exploring the personal attributes of highly successful employment specialists who work with transition-age youth. *Journal of Vocational Rehabilitation*, 38(2), 125-137. doi: 10.3233/JVR-130626
- Titmuss, R. (2006). Universalism versus Selection. In C. Pierson & F. G. Castles (Eds.), *The Welfare State Reader* (Second Edition ed., pp. 40-48). Cambridge: Polity Press.
- Trickey, H., & Lødemel, I. (2001). *An Offer you can't refuse: workfare in international perspective*. Bristol: Policy Press.
- Villadsen, K. (2004). *Det sociale arbejdes genealogi: om kampen for at gøre fattige og udstødte til frie mennesker*. København: Reitzel.
- Wadel, C. (2008). Innlemmelser i sosiale fellesskap. *Sosiologisk tidsskrift*, 16, 237-253.
- Wolfensberger, W. (1998). *A brief introduction to social role valorization : a high-order concept for addressing the plight of societally devalued people, and for structuring human services* (3rd rev. ed.). Syracuse, N.Y.: Syracuse universi. Training institute for human service planning leadership and change agency Syracuse university.
- Øverbye, E. (2013). Velferdsprofesjonene i aktiveringsstaten: en studie av ambivalente relasjoner *Profesjonsstudier 2* (pp. 107-121): Universitetsforlaget.

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 tverrgående oppgaver*, Rapport 2010: 18
- DIFI, *Styring av fylkesmannen*, Rapport 2012:9
- St meld nr 10 2008-2009 Ei forvaltning for demokrati og fellesskap
- Det kongelige kunnskapsdepartement, Oppdragsbrev nr 06-14, Samarbeid om økt gjennomføring i videregående opplæring
- Det kongelige kunnskapsdepartement, Oppdragsbrev 16-15, Samarbeid om bedre koordinerte tjenester for utsatte barn og unge under 24 år «0-24 samarbeidet»
- Tildelingsbrevet fra KMD 2014.
- Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet, Barn som lever i fattigdom – Regjeringens strategi (2015-2017)

Vedlegg

Prosjektprofiler

Vi har prøvd å komprimere kunnskapen om hvert av utviklingsprosjektene samlet inn gjennom alle 4 år til en prosjektoppsummering på en A4-side. Det er naturlig nok mange forhold som ikke er omtalt i disse prosjektprofilene. For ytterligere kunnskap om det enkelte utviklingsprosjekt viser vi til delrapport 2 (Frøyland og Fossestøl 2014). Vi presenterer her utviklingsprosjektene i alfabetisk rekkefølge.

Prosjektprofil Bærum

Prosjektnavn/sted:	FRAM – Bærum kommune
Periode	2011 – 2014
Kort beskrivelse:	Et eget tiltak/kurs er laget for ungdom med store bistandsbehov. Her møtes ungdom og NAV-veiledere 2-4 dager i uka til felles aktiviteter, gruppemetodikk og individuell oppfølging. Det samarbeides med andre instanser for den enkelte fortløpende underveis. Omtrent halvparten fikk oppfølging i inntil 6 mnd, men noen over flere år (3 i mer enn 2 år).
Lokalt mål	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.
Relevante sentrale mål	Arbeide forebyggende med brukere som har eller er i risiko for rusmisbruk.

Område

By/bygd – geografisk område	By; kommunal satsing; landets femte største kommune
Ungdomsledighet/drop-out	Drop-out – ca. ca. 1/5, mens på landbasis er det ca. 1/3 som ikke fullfører VGS; ledigheter er også bl. Landets laveste.

Målgruppe og målfokus

Alder	Ungdom mellom 18-25 år. Prosjektet hadde ingen deltakere under 18 år.
Antall fått hjelp	66
Bistandsbehov og type utfordringer	Yter bistand til ungdom med sammensatte vansker, som ikke klarer å følge opp andre NAV-tiltak eller skole/arbeid. Selektiv og indikativ tilnærming

Forankring, samarbeid og samordning

Forankring	Ingen styringsgruppe, men arbeidsgruppe bestående av ungdomsteamet i NAV og avdelingsleder ved NAV-kontoret. Fra 2012 i tillegg opprettet en prosjektgruppe som jobber med forankring av FRAM i kommunen.
Sentrale samarbeidsinstanser	OT, barnevern, psykiatri.
Samarbeidsmodell	Samhandlingsteam – samarbeid gjennom NAV
NAV-Ung modell	Et ungdomsteam med 15 ansatte er etablert, men erfaringene med dette har vært blandede. 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.
Parallellitet og tiltakskjeding	Kombinerer i stor grad både skole, behandling, praksis og andre tiltak.

Tiltak og ytelser

Nyutviklede tiltak?	FRAM-kurs
Hvilke NAV-tiltak mest brukt	Praksisplass ordinær
Ytelser (antall før - etter)	Sosialhjelp 25 - 7, AAP 26 - 28, KVP 9 - 15, Tiltakspenger 2 - 2, ingen ytelse 1 - 7.

Oppfølging og metode

Oppfølgingstypologi	Motivasjonsmodell kombinert med losing
Oppfølgingstema	Ut i aktivitet, praksis, arbeid og skole/universitet
Tilgjengelighet/reaksjonstid	Gjennom vanlig innmeldelse i NAV og deretter månedlige informasjonsmøter.
Aktiv oppsøking av utsatte ungdommer?	Nei
Aktører som følges opp (ungdom, skole, arb.giver)	Ungdom
Oppfølgingsfaser (før, under, etter inkludering)	Både før, under, etter inkludering (?)
Treffpunkt/base (NAV, ekstern)	Et annet hus enn NAV-kontoret.
Intensitet/kapasitet (hvor tett? 1/1?)	1,5 stilling per 10 deltakere per år (?)

Resultater og utfall

Utfall for ungdommene	(Antall) VGS fra 5 til 6; arbeid fra 0 til 2, NAV-tiltak fra 6 til 35, helt ledig fra 52 til 3
Erfarte gode metoder	Relasjonsbygging og sosial trening; kartlegging gjennom aktiviteter og turer; Los-funksjon for å følge opp behandling, skole og arbeid.
Erfarte gode samordningsgrep	Relasjonelt arbeid og tett samarbeid med ulike tiltak og instanser; aktiv bruk av miljøterapeuter og veiledere i ungdomsteam i NAV; følger opp over i andre tiltak; kunnskap og sterk fokus på betydningen av sviktsoner.
Hva er videreført?	FRAM er videreført til det nye tiltaket Ungdomsløftet i Akershus, drives av Pøbelprosjektet.

Øvrige prosjektkjennetegn

Nytt prosjekt eller videreføring	Nytt
Finansiering og bruk av midlene fra NAV	Nav-veilederes deltakelse er lønnet gjennom fast stilling i NAV, 2 fra kommunal og 1 fra statlig side (?)

Prosjektprofil Drammen

Prosjektnavn/sted:	P1824 - Drammen
Periode	2008-2010
Kort beskrivelse:	4 ukers Klart jeg kan kurs var kjernemetodikken kombinert med tettere individuell oppfølging av unge sosialhjelpsmottakere fra veilederne. Veilederne fikk selv opplæring i metoden og kjørte kurset. Denne metodikken praktiseres ikke lenger, men samarbeidsformene som ble etablert i prosjektperioden er fremdeles virksomme.
Lokalt mål	Halvere antall unge på sosialhjelp, formidling og oppfølging inn i ordinært arbeid, utvikle styringsverktøy
Relevante sentrale mål	Utvikle modeller for samarbeid, sikre tett individuell oppfølging, styrke forebyggende arbeid

Område

By/bygd – geografisk område	By – stor, regionhovedstad, ligger sentralt på Østlandet
Ungdomsledighet/drop-out	Høyere enn landsgjennomsnittet

Målgruppe og målfokus

Alder	Primært unge sosialhjelpsmottakere 18-25, senere utvidet til å gjelde også de i risiko.
Antall fått hjelp	428
Bistandsbehov og type utfordringer	Høy andel unge sosialhjelpsmottakere ved oppstart

Forankring, samarbeid og samordning

Forankring	Ordfører/rådmann – høyt forankret i politisk partnerskap. Medlemmer var Ordfører, Fylkesrådmannen i Buskerud, Fylkesmannen i Buskerud, NAV direktør i Buskerud og Helse- og sosialdirektør i Drammen.
Sentrale samarbeidsinstanser	OT, Barnevern, kommunal psykiatrisk-psykologisk helsetjeneste.
Samarbeidsmodell	Samarbeidsfora i form av tverrfaglig styringsgruppe (TESAG) og prosjektgruppe/ koordinerende team, pluss et tverrfaglig henvisningsutvalg og SOS-team
NAV-Ung modell	Ungdomsteam i prosjektperioden. Senere omgjort, nå ungdomsveiledere i flere team organisert etter innsatsbehov.
Parallellitet og tiltakskjedning	Ja ofte brukt parallelle tiltak

Tiltak og ytelser

Nyutviklede tiltak?	Kurs «Ja – Klart jeg kan kurs», Satsing "Ny retning"
Hvilke NAV-tiltak mest brukt	AMO-kurs, lønnstilskudd, og praksisplass med mer
Ytelser (før, etter)	Manglende statistikk

Oppfølging og metode

Oppfølgingstypologi	Motivasjonsmodell
Oppfølgingstema	Mange og ulike: arbeid, utdanning, interesser, ferdigheter mm.
Tilgjengelighet/reaksjonstid	Vet ikke
Aktiv oppsøking av utsatte ungdommer?	Ikke i prosjektperioden
Aktører som følges opp (ungdom, skole, arb.giver)	I all hovedsak ungdommene selv
Oppfølgingsfaser (før, under, etter inkludering)	Uklart, sannsynligvis mest før.
Treffpunkt/base (NAV, ekstern)	NAV-kontoret
Intensitet/kapasitet (hvor tett? 1/1?)	Opp til 50 ungdommer pr veileder

Resultater og utfall

Utfall for ungdommene	Manglende statistikk. Prosjektets egne data viser: Noen i arbeid, en del i arbeidspraksis, en del reetablert forhold til skole, en del i andre tiltak
Erfarte gode metoder	Formalisert tverrfaglig samarbeidsarena, klart jeg kan-metode, skreddersøm og bredde
Erfarte gode samordningsgrep	Topptung forankring, identifisering av "what's in it for me" hos alle, prosjektledere som pådriver
Hva er videreført?	Tverrfaglig styringsgruppe (TESAG); Tverrfaglig henvisningsutvalg

Øvrige prosjektkjennetegn

Nytt prosjekt eller videreføring	Nytt
Finansiering / bruk av midlene fra NAV	Ekstern prosjektstøtte fra Fylkesmannen, Fylkeskommunen, FARVE, IMDi, AVdir / Opplæring av eksisterende organisasjon

Prosjektprofil Kristiansand

Prosjektnavn/sted:	Jobbskolen/ Kristiansand
Periode	2012-2015
Kort beskrivelse:	Tilbud om kurs (14 dager), undervisning og individuell oppfølging gis i egne lokaler. Bruk av arbeidserfaringer for å støtte opp om skole, i mindre grad for å oppnå ansettelse. 2,5 ansatte yter bistand til ungdommene.
Lokalt mål	Tilbakeføring til skole eller mestring i arbeidslivet
Relevante sentrale mål	Sikre tett individuell oppfølging. Utvikle tilrettelagte tiltak, tjenester og virkemidler.

Område

By/bygd – geografisk område	By
Ungdomsledighet/drop-out	Frafall fra videregående skole ligger omtrent på landsgjennomsnittet.

Målgruppe og målfokus

Alder	16-25, dropouts, de som trenger avklaring, de usikre, de mindre selvgående, de som mangler «bagasje» hjemmefra.
Antall fått hjelp	219
Bistandsbehov og type utfordringer	Yter bistand til unge med forholdsvis store bistandsbehov, men opplever å ha unge med alle fasetter av problemer. Derfor stort behov for individualisert tilnærming. Psykiske problemer, sosial angst, rus.

Forankring, samarbeid og samordning

Forankring	Styringsgruppe, arbeidsgruppe (få møter siste år). Mandat fra AVdir.
Sentrale samarbeidsinstanser	NAV, Kristiansand kommune, OT/fylkeskommune,
Samarbeidsmodell	Samarbeid gjennom enkeltsaker først og fremst
NAV-Ung modell	Ungdomsteam ved NAV
Parallellitet og tiltakskjeding	Lite fokus på parallell bistand (kun for en av ti deltakere omtrent), mer på kjeding av tiltak.

Tiltak og ytelser

Nyutviklede tiltak?	Jobbskolen er nytt tiltak
Hvilke NAV-tiltak mest brukt	Arbeidspraksis i ordinær virksomhet, Avklaring
Ytelser (Antall før - etter)	Prosjekt ikke avsluttet ved siste rapportering. Så langt: Sosialhjelp fra 68 til 0, AAP fra 24 til 30, KVP fra 4 til 53, tiltakspenger fra 0 til 40, ingen ytelse fra 87 til 68

Oppfølging og metode

Oppfølgingstypologi	Motivasjonsmodell kombinert med individuell oppfølging
Oppfølgingstema	Skolefag, helse, arbeid, det som måtte være aktuelt, VOX-profiler
Tilgjengelighet/reaksjonstid	Veldig god når ungdom møter opp
Aktiv oppsøking av utsatte ungdommer?	I noen grad
Aktører som følges opp (ungdom, skole, arb.giver)	Ungdom i all hovedsak, noe til arbeidsgiver
Oppfølgingsfaser (før, under, etter inkludering)	Før og under utplassering, i noen grad etter ved behov.
Treffpunkt/base (NAV, eksternt)	Egne lokaler
Intensitet/kapasitet (hvor tett? 1/1?)	Tett på når de unge møter i lokalene

Resultater og utfall

Utfall for ungdommene	(Antall) VGS fra 87 til 68, Arbeid fra 7 til 35, NAV-tiltak fra 10 til 36, Helt ledig fra 80 til 18
Erfarte gode metoder	Gripe fatt når motivert, miks av fasthet og raushet, individuelt tilpasset opplegg
Erfarte gode samordningsgrep	Direkthet, bruk av telefon mer en mail, snakke sammen slik at en ikke blir manipulert.
Hva er videreført?	Er besluttet å videreføres med 50/50 deling økonomisk mellom NAV og fylkeskommune fra 2016.

Øvrige prosjektkjennetegn

Nytt prosjekt eller videreføring	Nytt
Finansiering og bruk av midlene fra NAV	NAV Kristiansand bidrar mest. Fylkesmannen har bidratt en periode. Prosjektmidler fra direktoratet antakelig kanalisert til NAV-lokal og gått til lønnsmidler?

Prosjektprofil Midtre Namdal

Prosjektnavn/sted:	Vi bærer gjær det/Midtre Namdal samkommune
Periode	2012-2014
Kort beskrivelse:	Kulturrelaterte aktiviteter (teater, scenearbeid, museumsarbeid, rydde kulturlandskap etc) i gruppe sammen med andre ungdommer som sliter eller i tett samarbeid med fadder tilbys for perioder på inntil et år (snitt 6 mnd). Fadder i hvert av tiltakene er sentrale oppfølgere. NAV følger også opp fadder (faddersamlinger) og ungdommene i tiltakene. En del ungdommer som er brukere av NAV sendes ikke til disse tiltakene, men for eksempel i arbeidspraksis der de følges opp av ungdomsteamet og arbeidsgiver.
Lokalt mål	Gi ungdom 16-24 år mulighet til å bruke sine talenter og ressurser i arbeidspraksis og trening med fokus på de som faller utenfor det ordinære forløpet. Målgruppen skal gjennom en kombinasjon av arbeidsrettede tiltak og opplæring kvalifiseres og motiveres for deltakelser i arbeidsliv og/eller formelle opplæringsløp. Fremme personlig vekst.
Relevante sentrale mål	Samarbeid, forebyggende arbeid, tett individuell oppfølging, utvikle tilrettelagte tiltak

Område

By/bygd – geografisk område	By- og bygd
Ungdomsledighet/drop-out	Frafall og ledighet omtrent som landsgjennomsnittet i årene før projektstart.

Målgruppe og målfokus

Alder	16-24, men også noen over 24 år.
Antall fått hjelp	49 for årene 2012 og 2013
Bistandsbehov og type utfordringer	Psykisk uhelse, gaming, snur døgnnet, feilvalg.

Forankring, samarbeid og samordning

Forankring	Styringsgruppe med representanter fra AVdir, kommune, nho, fylkeskommune, NAV. AVdir etter hvert ikke medlenger
Sentrale samarbeidsinstanser	NAV, OT, kulturrettede delprosjekter
Samarbeidsmodell	Regelmessige samarbeidsmøter NAV/OT.
NAV-Ung modell	Har opprettet ungdomsteam i løpet av prosjektperioden.
Parallellitet og tiltakskjeding	Mye fokus på parallelle løp. Alle virkemidler: kurs, praksisplass, mentorordning og LT.

Tiltak og ytelser

Nyutviklede tiltak?	Ja, kulturaktivitetene er nyopprettet, men etter hvert omgjort til anbudsbaserte tiltak.
Hvilke NAV-tiltak mest brukt	
Ytelser (før, under, etter)	Mangelfulle tall. Lite før, individstønad under, noe AAP/KVP etter, men også noen uten.

Oppfølging og metode

Oppfølgingstypologi	Modningsmodell i prosjektet, men andre alternativ tilbys også. Kulturarbeid utgjør sentral del.
Oppfølgingstema	Helse, kosthold, arbeid, skole, kultur, helhet.
Tilgjengelighet/reaksjonstid	I prosjektet veldig rask.
Aktiv oppsøking av utsatte ungdommer?	I liten grad
Aktører som følges opp (ungdom, skole, arb.giver)	Ungdom tett gjennom prosjektet. Eventuelle arbeidsgivere følges opp av NAV-veiledere, ikke fadderne.
Oppfølgingsfaser (før, under, etter inkludering)	Fadderne før, nav-veilederne mer under og etter.
Treffpunkt/base (NAV, ekstern)	NAV eller egne lokaler for delprosjektene.
Intensitet/kapasitet (hvor tett? 1/1?)	En til en i noen av delprosjektene. Mindre intensivt de fleste delprosjekt. NAV-veilederne har mange flere å følge opp.

Resultater og utfall

Utfall for ungdommene	Ikke gode nok data.
Erfarte gode metoder	Tett oppfølging gjennom fadder.
Erfarte gode samordningsgrep	Samarbeidsmøter NAV-OT.
Hva er videreført?	Er en del av ordinær drift. Lagt ut på anbud som tiltak. AMO-kurs og mentortilskudd.

Øvrige prosjektkjennetegn

Nytt prosjekt eller videreføring	Videreføring
Finansiering og bruk av midlene fra NAV	Prosjektkoordinator ansatt.

Prosjektprofil Molde

Prosjektnavn/sted:	Ung kvalifisering/Molde
Periode	2010-2013
Kort beskrivelse:	To NAV-veiledere/prosjektarbeidere fikk ansvar for oppfølging av ungdom i NAV. Systematisk samarbeid med OT gjennom regelmessige møter, eget informasjonsopplegg for ungdom på NAV-kontoret, og etablering av et 4 ukers «SIRKEL»-kurs (2 dager i uka) basert på MI/LØFT og gruppebaserte avklaringsmetoder. Ikke alle ungdommer i prosjektet deltok på SIRKEL-kurset.
Lokalt mål	Gi ungdom 16-24 som er i ferd med å falle ut eller har falt ut av skole, arbeid eller aktivitet, et godt og aktivt liv. Samarbeide tett med OT, skole, PPT og andre.
Relevante sentrale mål	Systematisk samarbeid, utvikle tilrettelagte tiltak

Område

By/bygd – geografisk område	By
Ungdomsledighet/drop-out	Under landsgjennomsnittet i dropout og ungdomsledighet den første tiden i prosjektet

Målgruppe og målfokus

Alder	16-24
Antall fått hjelp	157
Bistandsbehov og type utfordringer	Psyriske vansker, rusproblemer, lav motivasjon, skoletrøtthet, dårlig mestringsevne, vanskelig familiebakgrunn, mobbeutsatt, gaming.

Forankring, samarbeid og samordning

Forankring	Styringsgruppe det første året. Deretter ikkje. Hovedsaklig NAV-internt.
Sentrale samarbeidsinstanser	OT, skole, PPT
Samarbeidsmodell	Ad hoc på saksnivå i hovedsak.
NAV-Ung modell	Ikke ungdomsteam, men besluttet å opprette ungdomsgruppe i etterkant av prosjektet.
Parallellitet og tiltakskjeding	Uklart

Tiltak og ytelser

Nyutviklede tiltak?	Sirkel-kurs nyutviklet. For øvrig NAV-tilbud.
Hvilke NAV-tiltak mest brukt	Praksis i ordinær virksomhet
Ytelser (antall før - etter)	Sosialhjelp 9-1, AAP 0-2, KVP 0-1, tiltakspenger: 0-0, ingen ytelse 45-4. Mangler en del tall for ettersituasjon.

Oppfølging og metode

Oppfølgingstypologi	Motivasjonsmodell. Gruppebasert kombinert med individuell.
Oppfølgingstema	Uklart
Tilgjengelighet/reaksjonstid	Uklart
Aktiv oppsøking av utsatte ungdommer?	I liten grad, men skal etableres en egen oppsøkende miljøterapeut
Aktører som følges opp (ungdom, skole, arb.giver)	Ungdom mest antakelig
Oppfølgingsfaser (før, under, etter inkludering)	I alle fall før inkludering i arbeid, antakelig også under.
Treffpunkt/base (NAV, ekstern)	NAV-kontoret og på sirkel-kurset.
Intensitet/kapasitet (hvor tett? 1/1?)	40 deltakere på kurs med 2 veiledere. I tillegg oppfølging ut over det for tidligere deltakere.

Resultater og utfall

Utfall for ungdommene	Antall. VGS fra 66 til 27, Arbeid fra 12 til 21, NAV-tiltak fra 3 til 17, Helt ledig fra 30 til 10. Samtidig en del ukjente.
Erfarte gode metoder	Egne personer som jobber med målgruppen, Se muligheter, Godt samarbeid med nettverk rundt ungdom. Godt samarbeid med OT.
Erfarte gode samordningsgrep	Jevnlige samarbeidsmøter (ukentlig med OT). Bruk av arbeidspraksis i samarbeid med lokalt næringsliv. Tett oppfølging på kommunale tiltak.
Hva er videreført?	Sirkelkurset og arbeidsformen. Prosjektmedarbeiderne inngår etter prosjektperioden i egen ungdomsgruppe på NAV-kontoret.

Øvrige prosjektkjennetegn

Nytt prosjekt eller videreføring	Nytt prosjekt
Finansiering og bruk av midlene fra NAV	

Prosjektprofil Ungkraft - Målselv

Prosjektnavn/sted:	Ungkraft/Målselv
Periode	2012-2015
Kort beskrivelse:	En person jobber fulltid ved NAV-kontoret med å følge opp ungdommer - losfunksjon. Tilknyttet ungdomsteam. Tidlig i oppfølgingsperioden gjennomføres et 14 dagers kurs.
Lokalt mål	Kan praksis i «rett bedrift» med tett oppfølging og tilrettelegging fra prosjekt og bedrift motivere ungdommer til å velge utdanningsløp eller yrke?
Relevante sentrale mål	Tett individuell oppfølging og losfunksjon, styrke oppsøkende og utadretta arbeid, utvikle tilrettelagte tiltak og tjenester

Område

By/bygd – geografisk område	Bygd
Ungdomsledighet/drop-out	Betydelig høyere dropout enn landsgjennomsnittet

Målgruppe og målfokus

Alder	16-25
Antall fått hjelp	Ca 30?
Bistandsbehov og type utfordringer	Psykisk uhelse, sosial angst, ensomhet, sosial arv, snur døgnnet. Har i all hovedsak jobbet indikativt med individer som har mistet skoleplass eller står i fare for å miste den.

Forankring, samarbeid og samordning

Forankring	Styringsgruppe med representanter fra NAV, Montar (vekstbedrift), Målselv kommune, vid skole. Også aktiv prosjektgruppe.
Sentrale samarbeidsinstanser	NAV, Montar, arbeidsgivere,
Samarbeidsmodell	Saksbasert hovedsakelig.
NAV-Ung modell	Ungdomsteam ved NAV
Parallellitet og tiltakskjeding	De fleste får bistand fra flere instanser parallelt

Tiltak og ytelser

Nyutviklede tiltak?	14 dagers kurs kombinert med losing i etterkant
Hvilke NAV-tiltak mest brukt	Arbeidspraksis ordinær og avklaring
Ytelser (antall før - etter)	Sosialhjelp: 13-0, AAP 2-3, KVP: 2-0, tiltakspenger: 3-9, ingen ytelse: 6-14.

Oppfølging og metode

Oppfølgingsstypologi	Motivasjon og los, mest los.
Oppfølgingsstema	Det som måtte komme opp
Tilgjengelighet/reaksjonstid	Henvises via ungdomsteam. Rask respons når i prosjekt.
Aktiv oppsøking av utsatte ungdommer?	Aktiv oppsøking av de som er med i prosjektet.
Aktører som følges opp (ungdom, skole, arb.giver)	Mest ungdom, men pleier mye relasjon med arbeidsgiver
Oppfølgingsfaser (før, under, etter inkludering)	Før, under og etter
Treffpunkt/base (NAV, ekstern)	Enten NAV eller vekstbedrift
Intensitet/kapasitet (hvor tett? 1/1?)	Få ungdommer, lite miljø, nesten 1 til 1 i perioder....

Resultater og utfall

Utfall for ungdommene	Antall: VGS fra 3 til 8, arbeid, fra 2 til 9, NAV-tiltak, fra 5 til 6, ingen aktivitet fra 20 til 1.
Erfarte gode metoder	Tett og nær oppfølging av deltakeren på arena utenfor kontoret. God markeds kunnskap og nær kontakt med arbeidsgiver/næringslivet. Tett samarbeid med oppfølgingstjenesten og skoler
Erfarte gode samordningsgrep	Forpliktende samhandling mellom prosjektet, ungdomsteamet ved NAV og OT. Kompetansen attføringsansvarlig i vekstbedriften og prosjektleder har opparbeidet seg i karriereveiledning og kartlegging for utsatt ungdom i prosjektperioden. Plassering på NAV gjør at prosjektet har tilgang og nærhet til kompetanse innenfor både statlig kommunale tjenester/ytelser som tiltaksplasser, sosialhjelp, økonomiskveiledning, sosialfagligkompetanse og boliger.
Hva er videreført?	Videreføres med tredelt finansiering: NAV, Målselv kommune og Troms fylkeskommune. Prosjektleder ansettes i fylkeskommunen, og deler arbeidstid mellom NAV Målselv og den videregående skolen (50/50)

Øvrige prosjektkjennetegn

Nytt prosjekt eller videreføring	Nytt prosjekt
Finansiering og bruk av midlene	Prosjektleders arbeid er finansiert gjennom prosjektmidler

Prosjektprofil Notodden

Prosjektnavn/sted:	OPS/Notodden
Periode	2009-2012
Kort beskrivelse:	En spesialklasse opprettet med lokaler i næringspark, undervisning en dag i uka. To prosjektmedarbeidere har fulgt deltakerne opp i denne klassen og i skole eller arbeid/praksis de andre dagene.
Lokalt mål	Økt gjennomføring av vid skole og lavere frafall.
Relevante sentrale mål	Tett individuell oppfølging/losfunksjon, styrke utadrettet og oppsøkende arbeid, utvikle tilrettelagte tjenester for ungdom

Område

By/bygd – geografisk område	Tettsted, bygd
Ungdomsledighet/drop-out	Både ungdomsledighet og drop-out lå i prosjektperioden og før over landssnitt.

Målgruppe og målfokus

Alder	16-25
Antall fått hjelp	49 (30 gutter, 19 jenter).
Bistandsbehov og type utfordringer	Rus, psykisk uhelse, psykososiale problemer, gaming, atferd, boligproblemer, problemer med skole/arbeid. I all hovedsak jobbet med de som har fått problemer – indikativt.

Forankring, samarbeid og samordning

Forankring	Styringsgruppe med vid skole og NAV. Også inntaksgruppe bestående av NAV, prosjektleder og rådgiver yrkesfag/OT.
Sentrale samarbeidsinstanser	Vid.skole, NAV, bedrifter, tiltaksarrangør, helsesøster, lærerne.
Samarbeidsmodell	Ad hoc saksbasert
NAV-Ung modell	Ungdomsteam
Parallellitet og tiltakskjeding	Vanlig med parallelle tiltak fra andre instanser.

Tiltak og ytelser

Nyutviklede tiltak?	OPS-klassen.
Hvilke NAV-tiltak mest brukt	Arbeidspraksis ordinær
Ytelser (før - etter)	Ikke gode nok data. Mye bruk av tiltakspenger i prosjektperioden.

Oppfølging og metode

Oppfølgingsstypologi	Motivasjonsmodell med elementer av losing
Oppfølgingsstema	Det det har vært behov for (skole, arbeid, helse, fritid, livet)
Tilgjengelighet/reaksjonstid	God på telefon. Tilgjengelig på telefon også kvelder/helger.
Aktiv oppsøking av utsatte ungdommer?	Oppsøker de man jobber med
Aktører som følges opp (ungdom, skole, arb.giver)	Mest ungdommen selv
Oppfølgingsfaser (før, under, etter inkludering)	Både før, under, og noe etter
Treffpunkt/base (NAV, ekstern)	Skolen og OPS-klassen
Intensitet/kapasitet (hvor tett? 1/1?)	Tett på i perioder rundt den enkelte

Resultater og utfall

Utfall for ungdommene	Antall: VGS fra 29 til 23, arbeid fra 0 til 8, NAV-tiltak fra 5 til 11, helt ledig fra 12 til 0.
Erfarte gode metoder	Tett oppfølging, stor grad av fleksibilitet og tilgjengelighet.
Erfarte gode samordningsgrep	Alle tiltakene må ha kjennskap til hverandre. Få personer å forholde seg til. Informasjon mellom instansene.
Hva er videreført?	OPS-klassen ble først nedlagt, så ble et tilsvarende tilbud opprettet på nytt?

Øvrige prosjektkjennetegn

Nytt prosjekt eller videreføring	Nytt.
Finansiering og bruk av midlene fra NAV	Til prosjektleder?

Prosjektprofil Re

Prosjektnavn/sted:	16-23 / Re
Periode	Har eksistert lenge. Både før og etter prosjektperiode 2009-2012. Fast tiltak i dag.
Kort beskrivelse:	To mestringsentreprenører holder til i eget hus hvorfra de følger opp ungdom i alder for vid.skole gjennom aktivt ambulerende arbeid. Deltar på møter i skolen, samarbeider med andre kommunale, fylkeskommunale og statlige instanser, følger opp arbeidsgivere, oppsøker ungdom. Utgangspunkt blant annet i OT-lister. Uformelt samarbeid på tvers.
Lokalt mål	Blant annet: Sikre overgang fra ungdomsskole til videregående, samarbeid mellom involverte instanser, kompetanse på kommunikasjon, oppfølging i egen bolig, tiltak ut over 18 år
Relevante sentrale mål	Utvikle samarbeidsmodell, styrke forebyggende arbeid, styrke oppsøkende arbeid, tett individuell oppfølging og losfunksjon.

Område

By/bygd – geografisk område	Bygd i indre Vestfold
Ungdomsledighet/drop-out	Skolefravall over landsgjennomsnittet før prosjektstart, omtrent på snittet etter.

Målgruppe og målfokus

Alder	16-23. De aller fleste 16-20 ved oppstart.
Antall fått hjelp	67 i årene 2009-2012. 21 jenter, 45 gutter. 3 med innvandrerbakgrunn.
Bistandsbehov og type utfordringer	Psykiske vansker, helseproblemer, noe rus og kriminalitet. De aller fleste har nylig avbrutt vid skole eller er fremdeles elever. Noen er helt ledige.

Forankring, samarbeid og samordning

Forankring	Styringsgruppe i prosjektperioden der NAV var med. Ordinær kommunal drift nå.
Sentrale samarbeidsinstanser	Vid. Skole, NAV, OT.
Samarbeidsmodell	Mye bruk av ansvarsgruppemøter i individrettet arbeid.
NAV-Ung modell	Unge fordelt etter ytelser. NAV henviser noen av ungdommene sine til 1623.
Parallellitet og tiltakskjeding	Uklart bilde.

Tiltak og ytelser

Nyutviklede tiltak?	1623 var prosjekt før dette prosjektet. Ikke nyutviklede tiltak.
Hvilke NAV-tiltak mest brukt	Arbeidspraksis ordinær
Ytelser (antall før - etter)	Sosialhjelp: 4-9, AAP: 6-8, KVP: 0-0, tiltakspenger: 6-21, ingen ytelse: 50-16.

Oppfølging og metode

Oppfølgingstypologi	Los
Oppfølgingstema	Arbeid, skole, økonomi – søknader, rettigheter.
Tilgjengelighet/reaksjonstid	Tilgjengelige hele døgnet på tlf. Raskt svar på tlf.
Aktiv oppsøking av utsatte ungdommer?	Ja i alle fall de som alt er under oppfølging.
Aktører som følges opp (ungdom, skole, arb.giver)	Ungdom mest.
Oppfølgingsfaser (før, under, etter inkludering)	Før, under, etter.
Treffpunkt/base (NAV, ekstern)	Hvor som helst.
Intensitet/kapasitet (hvor tett? 1/1?)	Daglig kontakt i perioder. Ikke en til en. følger lenge: ca 50% fulgt over 2 år, noen 5-6 år

Resultater og utfall

Utfall for ungdommene	Antall: VGS fra 40 til 21, arbeid fra 3 til 10, nav-tiltak fra 0 til 6, helt ledig fra 18 til 5.
Erfarte gode metoder	Tilgjengelighet, kunnskap om mulighetene som finnes, losfunksjon
Erfarte gode samordningsgrep	Forankring på ledelsesnivå, personlig egnethet hos ansatte, samarbeid rundt felles ungdom
Hva er videreført?	Prosjektet – mestringsentreprenørene er videreført akkurat som i prosjektperioden (og før).

Øvrige prosjektkjennetegn

Nytt prosjekt eller videreføring	Videreføring
Finansiering og bruk av midlene fra NAV	Prosjektledelse og noe prosjektarbeid.

Prosjektprofil Solør

Prosjektnavn/sted:	Ungdomssatsingen i Solør 16-25
Periode	2009-2011
Kort beskrivelse:	For kommunene Åsnes, Våler og Grue ble en NAV-veileder ved hvert NAV-kontor frikjøpt i 30% stilling og en representant for den videregående skolen i 10%. I prosjektperioden var det daglig kontakt mellom OT-rådgiver og prosjektleder om ungdom som kunne trenge ekstra oppfølging. Disse ble fulgt opp av NAV, OT og den videregående skolen blant annet i form av regelmessige nettverksmøter annenhver uke, helt til de hadde fått et tilbud.
Lokalt mål	Prosjektet har hatt som mål å samordne tjenestetilbudet og skape et felles verdigrunnlag på tvers av kommunene.
Relevante sentrale mål	Tydeliggjøre NAV sin innsats på ungdom i lokale NAV-kontorer samt utvikle samarbeidsrelasjoner med andre aktuelle instanser i kommuner. Fokuset var på å styrke samarbeid mellom NAV, OT og VGS.

Område

By/bygd – geografisk område	Bygd, typiske jord- og skogbrukskommuner
Ungdomsledighet/drop-out	I prosjektperioden ligget arbeidsledigheten og andel unge sosialhjelpsmottakere i prosjektkommunene over landsgjennomsnittet

Målgruppe og målfokus

Alder	Ungdom i alder 16-24.
Antall fått hjelp	Ca. 130
Bistandsbehov og type utfordringer	Ungdom som hadde falt utenfor utdanning og arbeid, særlig ungdommer som droppet ut av skolen eller stod i fare for å droppe ut. Noen med psykiske lidelser, noen med et lavt fungeringsnivå, noen med rusproblemer. Mange uten kunnskap om hva forventes av dem i arbeidslivet.

Forankring, samarbeid og samordning

Forankring	Styringsgruppe bestående av ledere av NAV-enheter i de tre kommunene samt fylkeskoordinator for arbeid og psykisk helse. Prosjektet hadde også en omfattende referansegruppe bestående av representanter av ulike etater på tvers av kommuner. Referansegruppen hadde en rådgivende funksjon.
Sentrale samarbeidsinstanser	OT, VGS, Barneverntjenesten og PP-tjenesten
Samarbeidsmodell	Nettverksgrupper i hver kommune som besto av representanter fra NAV, VGs og Ot.
NAV-Ung modell	Et ungdomsteam i miniatyr: prosjektet frikjøpte stillinger for en egen ungdomsveileder per kontor. Noen kontor fikk etter hvert koblet ungdomsmentorer på.
Parallellitet og tiltaks-kjeding	Vanlig med parallelle tiltak fra andre instanser

Tiltak og ytelser

Nyutviklede tiltak?	Nei, ikke i prosjektperioden
Hvilke NAV-tiltak mest brukt	Arbeidspraksis; arbeidsforberedende kurs; arbeid med bistand
Ytelser (før, under, etter)	Mangler statistikk.

Oppfølging og metode

Oppfølgingsstypologi	Motivasjonsmodell med elementer av losing
Oppfølgingsstema	Tilbake til utdanning;
Tilgjengelighet/reaksjonstid	Fokus på rask reaksjon
Aktiv oppsøking av utsatte ungdommer?	Nei, ungdom oppsøker NAV selv eller OT henviser til NAV.
Aktører som følges opp (ungdom, skole, arb.giver)	Mest ungdom og skole
Oppfølgingsfaser (før, under, etter inkludering)	Mest før inkludering
Treffpunkt/base (NAV, ekstern)	NAV
Intensitet/kapasitet (hvor tett? 1/1?)	

Resultater og utfall

Utfall for ungdommene	Mangler statistikk. Rapporterer selv at de fleste kom i aktivitet, utdanning el. arbeid.
Erfarte gode metoder	LOS, TIO; Praksisplass kombinert med skole og arbeidsforberedende kurs
Erfarte gode samordningsgrep	Tett samarbeid mellom NAV-OT-VGS.
Hva er videreført?	Tett samarbeid mellom NAV-OT-VGS.

Øvrige prosjektkjennetegn

Nytt prosjekt eller videreføring	Videreføring av prosjektet Felles Ansvar-Felles Løft i Åsnes
Finansiering og bruk av midlene fra NAV	Prosjektet var finansiert av NAV Hedmark og gjennom spleiselag mellom de tre Solør-kommunene.

Prosjektprofil Sund

Prosjekt:	Ungdomskontoret – Sund kommune
Periode	2010-2012, ble forlenget til mars 2014. Avsluttet nå.
Kort beskrivelse:	Ungdomskontor etablert i egne lokaler, åpent hver dag, også kveldstid. Bemannes av prosjektleder og NAV-veileder med bistand fra BV, vid.skole, ungd.skole, helsestasjon, kultur, psykiatri.
Lokalt mål	Minske frafall i vid, bedre samarbeid, bedre kompetanse på utsatte barn/unge, øke fokus på barn og unge
Relevante sentrale mål	Utvikle samarbeidsmodell, styrke forebygging, styrke oppsøking, utvikle tilrettelagte tiltak/tjenester, styrke koordinering og samordning

Område

By/bygd – geografisk område	Bygd, øykommune, kort vei til Bergen, kommunal satsing
Ungdomsledighet/drop-out	Noe høyere ungdomsledighet enn landet, klart høyere frafall, og økende siden 2007.

Målgruppe og målfokus

Alder	Ungdom i alderen 15-24 år som står i fare for å utvikle rusmiddel og atferdsproblem, med særlig fokus på unge i overgangen ungdomsskole/vidaregående opplæring, og ut i arbeid.
Antall fått hjelp	80 ungdommer totalt. 53 av disse gutter. 8 innvandrere.
Bistandsbehov og type utfordringer	Yter bistand både til ungdom med små bistandsbehov og de med større. Universell tilnærming kombinert med selektiv og indikativ.

Forankring, samarbeid og samordning

Forankring	Styringsgruppe i prosjektperioden, ikke etter at ungdomskontoret ble lagt inn i drift
Sentrale samarbeidsinstanser	NAV, ungd.skole, BV, helsestasjon, psykiatri, kultur, vid. skole, boligkoordinator
Samarbeidsmodell	Samarbeid gjennom ungdomskontoret – elles mest gjennom enkeltsaker
NAV-Ung modell	Ikkje ungdomsteam, Ungdomskontoret har ei liknande rolle.
Parallellitet og tiltakskjeding	Gode erfaringer med å kombinere praksisplasser, losfunksjon og/eller opplæring. Nødvendig å kombinere etter den enkeltes behov for å oppnå resultat. Helse, økonomi og bolig er grunnpillarer for at man skal kunne nyttiggjøre seg andre tiltak.

Tiltak og ytelser

Nyutviklede tiltak?	Ja, ungdomskontoret i seg selv. Ikke nye NAV-tiltak.
Hvilke NAV-tiltak mest brukt	Arbeidspraksis i ordinær virksomhet
Ytelser (antall før - etter)	Sosialhjelp: 12-8, AAP: 2-7, KVP: 0-1, tiltakspenger: 2-3, ingen ytelse: 60-38

Oppfølging og metode

Oppfølgingstypologi	Los
Oppfølgingstema	Utdanning, skole, arbeid, fritid, bolig. Helhet.
Tilgjengelighet/reaksjonstid	Rask respons, umiddelbart ved oppmøte på ungdomskontoret.
Aktiv oppsøking av utsatte ungdommer?	Ja i noen grad
Aktører som følges opp (ungdom, skole, arb.giver)	Mest ungdommen selv. Arbeidsgivere noe?
Oppfølgingsfaser (før, under, etter inkludering)	Både før, under og etter inkludering i skole/jobb. Mest før/under.
Treffpunkt/base (NAV, ekstern)	Eget ungdomskontor i egne lokaler.
Intensitet/kapasitet (hvor tett? 1/1?)	Relativt god – men ikke 1/1.

Resultater og utfall

Utfall for ungdommene	Antall: VGS fra 26 til 28, arbeid fra 2 til 9, NAV-tiltak fra 4 til 15, helt ledig fra 17 til 2.
Erfarte gode metoder	Losfunksjonen – det at vi er fleksibel, tilgjengelig og jobbar heilskap. Samordning av tjenester - stort kontaktnett. Tid- moglegheta til å følge ungdom over fleire år.
Erfarte gode samordningsgrep	Samle tenestene i eitt kontor med faste samarbeidsmøter. Ha personer med mandat til å ta avgjersler i styringsgruppa. Fokus på positiv samhandling
Hva er videreført?	Ungdomskontoret videreføres med annen finansiering gjennom andre prosjekter (bla Bufdir, Husbanken. Sikra tilgang til NAV-virkemidler gjennom å allokere 20% av boligsosial stilling til NAV-kontoret.

Øvrige prosjektkjennetegn

Nytt prosjekt eller videreføring	Var videreføring av eit tidligare prosjekt
Finansiering og bruk av midlene fra NAV	NAV-veileders deltakelse finansiert gjennom midler fra AVdir. Ellers et spleiselag med kommune/fylkesmann. Også midler fra AVdir til boligkoordinator (via fylkesmannen)

Prosjektprofil Telemark

Prosjektnavn/sted:	Talenter for framtida
Periode	Kortsiktig løp: 2009-2012. Langsiktig løp: 2010-ennå aktivt.
Kort beskrivelse:	Forankret på fylkesnivå med flere Grenlandskommuner som nedslagsfelt. NAV-fylke har hatt ansvar for satsing på utsatte ungdommer 16-25 med fokus på NAV og samarbeidsinstanser. Fylkesmannen har arbeidet gjennom arbeidsgrupper med forebyggende perspektiv rettet mot relevante instanser for hele oppvekstløpet. Mange virkemidler er benyttet i begge delprosjekter.
Lokalt mål	Kortsiktig: utvikle tiltak for å hjelpe ungdom utenfor skole og arbeid tilbake til skole eller arbeid, samt utvikle systemer for å hindre frafall, omorganisere NAV-lokal for bedret oppfølging. Langsiktig: satsing på forebygging, tidlig intervensjon og økt samarbeid for å bidra til at flere blir kvalifisert for arbeidslivet.
Relevante sentrale mål	Utvikle modeller for samarbeid, styrke det forebyggende arbeidet, sikre individuell oppfølging og losfunksjon, utvikle tilrettelagte tiltak, styrke koordinering og samordning av eksisterende tiltak

Område

By/bygd – geografisk område	Både bygd og by.
Ungdomsledighet/drop-out	Ungdomsledigheten var høyere enn landsgjennomsnittet. Frafall varierer fra kommune til kommune, noen over, noen under.

Målgruppe og målfokus

Alder	Kortsiktig: 16-25. Langsiktig 0-25.
Antall fått hjelp	Foreligger ikke tall, vanskelig å måle.
Bistandsbehov og type utfordringer	Alle varianter. Som hos andre psykiske lidelser, rus- og helseproblemer, kriminalitet, lærevansker, snur døgnet, vanskelig oppvekst.

Forankring, samarbeid og samordning

Forankring	Var felles styringsgruppe for begge prosjekter i starten. Denne ble delt etterhvert. Topp-tung representasjon i disse gruppene. Egne arbeids- og referansegrupper også.
Sentrale samarbeidsinstanser	NAV, OT, tiltaksarrangører, kommunale instanser, fylkeskommune, fylkesmann.
Samarbeidsmodell	Kort: Henvisningsteam i kommunene der deltakere fra flere instanser møtes regelmessig for diskusjon av vanskelige saker. Varierende erfaringer. Lang: Tverrfaglige arbeidsgrupper med ledere fra kommunene som medlemmer.
NAV-Ung modell	Ungteam opprettet i alle kommuner. Var ikke slike team før prosjektet.
Parallellitet og tiltakskjeding	

Tiltak og ytelser

Nyutviklede tiltak?	Kort: Flere tiltak gikk inn under satsingen. Noen var nyutviklede, andre hadde vært der fra tidligere – ulik tilnærming. Lang: Arbeidsgr. nyetablert og driftet av fylkesmannen
Hvilke NAV-tiltak mest brukt	Arbeidspraksis ordinær og eget tiltak: allservice
Ytelser (før, under, etter)	Mangelfulle data

Oppfølging og metode

Oppfølgingstypologi	Mange ulike tiltak går inn under prosjekthatten i det kortsiktige løpet i Grenlandskommunene. Disse har ulik innretning og vinkling. Vanskelig å trekke fram tendenser, og datagrunnlaget dekker ikke alle. Amo-kurs, teorienhet, jobb nå, praksisbedrift med mentor, fra talent til fagarbeider, voks, allservice, talentfabrikken, link og keops (arbeidstreningsbedrifter)
Oppfølgingstema	
Tilgjengelighet/reaksjonstid	
Aktiv oppsøking av utsatte ungdommer?	
Aktører som følges opp (ungdom, skole, arb.giver)	
Oppfølgingsfaser (før, under, etter inkludering)	Egen NAV-ung enhet etablert ved noen NAV-kontor.
Treffpunkt/base (NAV, ekstern)	Varierer også fra tiltak til tiltak
Intensitet/kapasitet (hvor tett? 1/1?)	

Resultater og utfall

Utfall for ungdommene	Ikke gode nok data. Men organisatoriske resultat i form av henvisningsteam, Ungteam og tverrfaglige arbeidsgrupper.
Erfarte gode metoder	Kort: Tett oppfølging av dedikerte voksne, mestringsopplevelser, motivasjonsarbeid Lang: økt fokus, kunnskapsutvikling og interkommunalt samarbeid
Erfarte gode samordningsgrep	Kort: Fungerende tverretattlig arbeidsgruppe, enighet om mål for arbeidet, eierskap til utfordringene. Lang: god forankring politisk og administrativt, tverrfaglige arbeidsgrupper med felles oppdrag, samordning mellom fylkesmann, fylkeskommune, NAV og kommunene
Hva er videreført?	Ungteam og henvisningsteam. Det langsiktige prosjektet pågår enda.

Øvrige prosjektkjennetegn

Nytt prosjekt eller videreføring	Blanding
Finansiering og bruk av midlene fra NAV	Prosjektledelse

Prosjektprofil Tromsø Ungdomsprosjektet i NAV

Prosjektnavn/sted:	Ungdomsprosjektet i NAV/Tromsø
Periode	2011-2013
Kort beskrivelse:	NAV-internt prosjekt med fokus på hvordan det interne arbeidet med ungdom organiseres, samt samarbeid med eksterne instanser. NAV-veilederne følger opp ungdom individuelt. Ungdom tilbys blant annet et 4 ukers hos tiltaksarrangør med etterfølgende individuell oppfølging i 4 mnd.
Lokalt mål	Utvikle intern arbeidsform med utsatt ungdom, samt samarbeid med eksterne. Halvere antall unge på sosialhjelp, utvikle tiltak for utsatt ungdom, styrke samarbeid NAV/Skole
Relevante sentrale mål	Utvikle modeller for samarbeid, sikre tett individuell oppfølging

Område

By/bygd – geografisk område	By
Ungdomsledighet/drop-out	Klart høyere dropout enn landet, ungdomsledighet omtrent som landet ved oppstart

Målgruppe og målfokus

Alder	Ungdom ikke direkte målgruppe for prosjektet, men indirekte: 16-24
Antall fått hjelp	-
Bistandsbehov og type utfordringer	Ambisjon om å nå alle ungdommer i aktuell aldersgruppe (som kommer til NAV). Forebyggende.

Forankring, samarbeid og samordning

Forankring	NAV-internt (styringsgruppe med NAV-leder, avdelingsleder, prosjektkoordinator), ingen arbeidsgruppe)
Sentrale samarbeidsinstanser	NAV, Tromsø kommune, skole, tiltaksarrangør
Samarbeidsmodell	Saksbasert, men opprettet samordningsfora (Nytt gir) som nå er lagt ned.
NAV-Ung modell	Ungdomsteam – vekt på å utvikle team-modell
Parallellitet og tiltakskjeding	Oppgir parallelle tiltak som viktig.

Tiltak og ytelser

Nyutviklede tiltak?	Mest fokus på videreutvikling av eksisterende tiltak
Hvilke NAV-tiltak mest brukt	Mangler data
Ytelser (før, under, etter)	Mangler data

Oppfølging og metode

Oppfølgingstypologi	Ligger nærmest motivasjonmodell
Oppfølgingstema	Mange tema: Helse, livsstil, kosthold, jobb, skole. Særlig gjennom I gang-kurset.
Tilgjengelighet/reaksjonstid	Uklart, men tilgjengelighet som vanlige NAV-veiledere.
Aktiv oppsøking av utsatte ungdommer?	Nei
Aktører som følges opp (ungdom, skole, arb.giver)	Ungdom mest
Oppfølgingsfaser (før, under, etter inkludering)	Uklart
Treffpunkt/base (NAV, ekstern)	NAV og Tromsprodukter
Intensitet/kapasitet (hvor tett? 1/1?)	Uklart

Resultater og utfall

Utfall for ungdommene	Mangler data. Ikke jobba direkte med ungdommer, men skulle bidra til bedre oppfølging og samarbeid
Erfarte gode metoder	Oppfølging uavhengig av ytelse; datofordeling hvor alle gjør alt fører til ei dør inn. 2. Aktiv bruk av målekortindikatorer og gjeldene føringer i mål- og disponeringsbrev og jobbstrategien ved utarbeidelse av rutiner og arbeidsmetodikk i oppfølgingsarbeidet med ungdom. Tidlig oppfølging og tilgjengelighet
Erfarte gode samordningsgrep	«Nytt Gir». «Ny Giv». Opprettelse av nytt prosjekt rettet mot frafall fra videregående; «NAV – veileder i videregående skole».
Hva er videreført?	Uklart

Øvrige prosjektkjennetegn

Nytt prosjekt eller videreføring	Nytt prosjekt
Finansiering og bruk av midlene fra NAV	Prosjektkoordinator

Prosjektprofil Trondheim

Prosjektnavn/sted:	Aktiv start og Jobbhuset/Trondheim
Periode	Aktiv start 2010-2012, Jobbhuset fast tiltak fra 2013?
Kort beskrivelse:	Aktiv start: Byomfattende tilbud for ungdom 17-30+ innsøkt gjennom NAV. Fase 1: Kurs i 5 uker, fase 2: fokus på individuelle behov gjennom praksis internt eller eksternt, fase 3 ekstern praksis i ordinær virksomhet. Mål: arbeid, motivasjon, økt bevissthet. Jobbhuset: Unge på sosialhjelp (to NAV-kontor) sendes til eget NAV-UNG-kontor for de «tyngre» ungdommene. Kurs annenhver uke. Eksterne samarbeidspartnere som tiltaksarrangører, OT og arbeidsgivere møter ungdom og samarbeider direkte på Jobbhuset. Gruppe-metodikk. Jobb til de som vil ha i løpet av en måned (arbeidspraksis/lønnstilskudd).
Lokalt mål	Marginalisert ungdom skal få en annen start i retning av arbeid, aktivitet eller skole
Relevante sentrale mål	Samarbeidsformer, tilrettelagte tiltak og virkemidler

Område

By/bygd – geografisk område	By
Ungdomsledighet/drop-out	Frafall i vid skole lå under landsgjennomsnittet før prosjektstart. Ledighet noe over.

Målgruppe og målfokus

Alder	18-25 år
Antall fått hjelp	Aktiv start 2010-2012: 202. Har ikke tall for jobbhuset.
Bistandsbehov og type utfordringer	Lav selvtillit, skoletapere, tung ballast. Psykiske vansker, helseproblemer, rusproblemer, sosial angst. Gaming. Lese og skrivevansker.

Forankring, samarbeid og samordning

Forankring	Aktiv start: samarbeid NAV og kommune, Husk, helse. Jobbhuset: NAV ?
Sentrale samarbeidsinstanser	NAV, OT, Tiltaksarrangører som Stavne.
Samarbeidsmodell	Jobbhuset eget NAV-Ung kontor der samarbeidsinstanser møter og samarbeider.
NAV-Ung modell	NÅ: Jobbhuset. Før det enkelte NAV-kontor.
Parallellitet og tiltakskjeding	

Tiltak og ytelser

Nyutviklede tiltak?	Ja både aktiv start og jobbhuset, men minner om tidligere arbeid og kompetanse??
Hvilke NAV-tiltak mest brukt	Arbeidspraksis og tiltak hos kommunal tiltaksarrangør (Stavne)
Ytelser (antall før - etter)	Aktiv start Antall: Sosialhjelp 100-10, AAP 49-67, KVP 11-31, tiltakspenger 0-13, ingen ytelse 31-47.

Oppfølging og metode

Oppfølgingstypologi	Motivasjonsmodell?
Oppfølgingstema	Der behovet er.
Tilgjengelighet/reaksjonstid	
Aktiv oppsøking av utsatte ungdommer?	Har utekontakt.
Aktører som følges opp (ungdom, skole, arb.giver)	Ungdom mest.
Oppfølgingsfaser (før, under, etter inkludering)	Før, under, etter.
Treffpunkt/base (NAV, ekstern)	NAV eller tiltaket før. Jobbhuset nå.
Intensitet/kapasitet (hvor tett? 1/1?)	

Resultater og utfall

Utfall for ungdommene	Ikke res. for Jobbhuset. Aktiv start - antall: VGS fra 60 til 35, arbeid fra 7 til 18, nav-tiltak fra 20 til 101, helt ledig fra 101 til 0
Erfarte gode metoder	
Erfarte gode samordningsgrep	Samordne direkte rundt den enkelte sak i Jobbhuset.
Hva er videreført?	KUrsmetoden/motivasjonsmodellen, men i kortere format og med raskere jobbfokus.

Øvrige prosjektkjennetegn

Nytt prosjekt eller videreføring	Videreføring. Prosjekt etter prosjekt. Midler fra flere hold.
Finansiering og bruk av midlene fra NAV	Midler til prosjektkoordinator?

Prosjektprofil Valdres

Prosjektnavn/sted:	Ungdomsprosjektet i Valdres
Periode	2009-2012, men ungdomskontaktordningen er videreført og nytt tiltak utviklet (Ung energi)
Kort beskrivelse:	2 ungdomskontakter lokalisert på den videregående skolen følger ungdom i risiko opp tett gjennom gruppebaserte aktiviteter og individuelt. Samarbeider tett med ungdomsteam på lokalt NAV-kontor. NAV-veileder følger opp arbeidsgivere. Ungdomskontaktene deltar i samarbeidsfora (Hot-team) på skolen, og samarbeider også med lærere enkeltvis.
Lokalt mål	Få ungdom i utdanning, arbeid eller aktivitet. Redusere frafallet i vid skole, bedre tverrfaglig samarbeid.
Sentrale mål	Utvikle samarbeidsmodeller, styrke forebygging, tett oppfølging, losfunksjon, tilrettelagte tiltak

Område

By/bygd – geografisk område	Bygd – Dekker 6 Valdreskommuner – men utgangspunkt i den lokale vid skole
Ungdomsledighet/drop-out	Litt ulikt i de ulike kommunene. Stort sett lavere ledighet enn landet i perioden før prosjektet, men høyere frafall i flertallet av kommunene enn landsgjennomsnittet.

Målgruppe og målfokus

Alder	15-21 år. Noen har også vært 22 år.
Antall fått hjelp	211 for årene 2009-2012 (Her er alle ungdommer som har fått hjelp gjennom NAV tatt med, ikke alle disse har fått oppfølging fra ungdomskontaktene. I 2012 fulgte ungdomskont. opp 34 personer.
Bistandsbehov og type utfordringer	Psykiske vansker, helseproblemer, omsorgssvikt, barnevernserfaring, lav selvtilitt, lav selvfølelse,

Forankring, samarbeid og samordning

Forankring	Styringsgruppe med forankring på høyt nivå var virksom i prosjektperioden. Også arbeidsgruppe med representanter fra alle kommuner. Prosjektleder og ungdomskontakter hadde kontor på skolen (prosjektleder i tillegg på NAV-kontoret).
Sentrale samarbeidsinstanser	NAV, OT, skole, rådgivere og kontakt lærere på skolen,
Samarbeidsmodell	Samarbeidsfora på skolen, informanter peker på mange samarbeidsfora i lokalmiljøet og lang tradisjon for samarbeid, folk kjenner hverandre.
NAV-Ung modell	Ungdomsteam på NAV-kontoret.
Parallellitet og tiltakskjeding	

Tiltak og ytelser

Nyutviklede tiltak?	Ungdomskontaktene og Ung Energi er nye spesialutviklede tiltak.
Hvilke NAV-tiltak mest brukt	Arbeidspraksis ordinær
Ytelser (før, under, etter)	Mangelfullt datagrunnlag. Generelt inntrykk: mange skoleelever uten ytelse før deltakelse, hovedsakelig ingen stønad eller tiltakspenger etter.

Oppfølging og metode

Oppfølgingstypologi	Los, men også motivasjonsmodell gjennom Ung energi og aktiviteter i opprinnelig prosjekt.
Oppfølgingstema	Mange, der behovet er; sosialt, psykisk helse, utdanning, livet generelt, arbeid.
Tilgjengelighet/reaksjonstid	Rask gjennom ungdomskontaktene
Aktiv oppsøking av utsatte ungdommer?	I alle fall de som er tatt inn i prosjektet. Hentes hjemme, kjøres.
Aktører som følges opp (ungdom, skole, arb.giver)	Ungdomskontaktene følger opp ungdom og skole, NAV-veileder følger mest opp arbeidsgiver.
Oppfølgingsfaser (før, under, etter inkludering)	Både før under og etter jobb- eller skoleetablering.
Treffpunkt/base (NAV, ekstern)	På skolen og i tiltaket ung energi
Intensitet/kapasitet (hvor tett? 1/1?)	Svært god, periodevis opp mot 1 til 1

Resultater og utfall

Utfall for ungdommene	Ufullstendig materiale: flertallet i skole eller arbeid etter prosjekt, noen i NAV-tiltak. Gjennom ung energi ser forholdsvis mange ut til å komme i arbeid/arbeidspraksis etter deltakelse.
Erfarte gode metoder	Relasjon, tillit, mestringsopplevelser, tålmodighet, tett på, god kjennskap til arbeidsmarkedet.
Erfarte gode samordningsgrep	Felles faste møtepunkter, avklaring av hverandres muligheter og begrensninger, undring over hva som må til for å få ungdommene fremover.
Hva er videreført?	Ungdomskontaktene i ordinær drift

Øvrige prosjektkjennetegn

Nytt prosjekt eller videreføring	Var oppfølger av tidligere prosjekt, og har ledet videre inn i nytt prosjekt (ung energi)
Finansiering og bruk av midlene fra NAV	Brukt til prosjektleder og ungdomskontakter.

Prosjektprofil Østensjø

Prosjektnavn/sted:	Ja du kan
Periode	2009-2011 men forlenget til 2012
Kort beskrivelse:	Matriseorganisert prosjekt der sosialtjeneste (NAV), barnevern, skolehelse, fritidsklubb og utekontakt deltok. 5 prosjektmedarbeidere har gitt oppfølging til 10-15 ungdommer hver som del av prosjektet i tillegg til annet arbeid (deltid i prosjektet). Prosjektleder var ansatt i NAV og jobbet 100% i prosjektet. Mye jobbing hver for seg tidlig i prosjektet, mer samarbeid etter hvert. Brukt tiltak som pøbelprosjektet, arbeidstreninga i bydelen, jobbklubb for ungdom.
Lokalt mål	Forebygge og redusere rusprobl. blant barn og unge. Fange tidlig opp og gi helhetlig tilbud
Relevante sentrale mål	Utvikle modeller for samarbeid, styrke det forebyggende arbeidet, tett individuell oppfølging, tilrettelagte tiltak, styrke koordinering og samordning av tiltak og virkemidler

Område

By/bygd – geografisk område	By
Ungdomsledighet/drop-out	Noe under landsgjennomsnittet på ledighet før start.

Målgruppe og målfokus

Alder	12-25, de aller fleste i alderen 18-24
Antall fått hjelp	92
Bistandsbehov og type utfordringer	Skoledropout, rus, psykiske problemer, uten bolig. Over halvparten var elever ved ungdomsskole eller videregående skole.

Forankring, samarbeid og samordning

Forankring	Styringsgruppe med lederrepresentasjon fra involverte tjenester, ledet av kommunens avdeling velferd og fritid. I tillegg en prosjektgruppe med alle prosjektmedarbeidere, samt ruskonsulent og rep for skolehelsetjenesten.
Sentrale samarbeidsinstanser	NAV, barnevern, skolehelse, fritidsklubb og utekontakt.
Samarbeidsmodell	Samarbeides hovedsakelig i enkeltsaker, ikke noe regelmessig tverrfaglig fora for enkeltsaker.
NAV-Ung modell	Ikke ungdomsteam. Oppfølgingen er ytelsesbasert med datofordeling innefor ytelsen.
Parallellitet og tiltakskjedning	

Tiltak og ytelser

Nyutviklede tiltak?	Mest bruk av etablerte, prosjektet samla seg rundt Arbeidstreningstiltaket i bydelen. Men utvikla eget cannabistiltak (ut av tåka).
Hvilke NAV-tiltak mest brukt	Arbeidspraksis ordinær, men også en del arbeidstrening.
Ytelser (antall før - etter)	Sosialhjelp 26-10, AAP: 5-11, KVP: 0-0, tiltakspenger ukjent, ingen ytelse: 54-43.

Oppfølging og metode

Oppfølgingstypologi	En slags los-light. Individuell oppfølging, men noe begrenset kapasitet.
Oppfølgingstema	Mange tema, de som var aktuelle.
Tilgjengelighet/reaksjonstid	God tilgjengelighet på telefon
Aktiv oppsøking av utsatte ungdommer?	Ja, utekontakten var sentral aktør.
Aktører som følges opp (ungdom, skole, arb.giver)	Lite arbeid, mest ungdom, lite skole.
Oppfølgingsfaser (før, under, etter inkludering)	Lite arbeidsinkludering, dermed mest fokus på perioden før.
Treffpunkt/base (NAV, ekstern)	Arbeidstreninga, men ellers på samarbeidspartners kontor
Intensitet/kapasitet (hvor tett? 1/1?)	Tett og lang oppfølging av utekontakt i perioder, men ikke 1:1.

Resultater og utfall

Utfall for ungdommene	Omtrent halvparten elever i vid skole eller ungdomsskole. De øvrige fordelte seg på ordinær jobb, ledighet, institusjon eller i NAV-tiltak.
Erfarte gode metoder	Helhetlig tilnærming, tett individuell oppfølging, relasjonsbygging, konstruktivt samarbeid med relevante samarbeidspartnere.
Erfarte gode samordningsgrep	Samarbeidsavtaler, Operativt tverrfaglig team (prosjektgruppa ble til det etter hvert), kontaktperson/koordinatorfunksjon.
Hva er videreført?	Lite fra selve prosjektperioden, men økt bevissthet omkring utsatt ungdom og tidlig intervensjon. Arbeidsgruppe nedsatt i etterkant, implementere rutiner for tidlig intervensjon.

Øvrige prosjektkjennetegn

Nytt prosjekt eller videreføring	Prosjektet var en kombinasjon av flere
Finansiering og bruk av midlene fra NAV	Til stillinger/arbeidstid for prosjektmedarbeiderne. Gav mulighet for tettere oppfølging.

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.

Arbeidsforskningsinstituttet

Høgskolen i Oslo og Akershus

Postboks 4 St. Olavs plass

0130 Oslo

Telefon 23 36 92 00

www.afi.no

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.

Arbeidsforskningsinstituttet

Høgskolen i Oslo og Akershus

Postboks 4 St. Olavs plass

0130 Oslo

Telefon 23 36 92 00

www.afi.no