

Utsatte unge 17–23 år i overgangsfaser

Underveisevaluering av utviklingsarbeidet

INGER-HEGE KRISTIANSEN

NOTAT
NR 5/09

Utsatte unge 17–23 år i overgangsfaser

Underveisevaluering av utviklingsarbeidet

INGER-HEGE KRISTIANSEN

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring

NOVA Notat 5/2009

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) ble opprettet i 1996 og er et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Instituttet er administrativt underlagt Kunnskapsdepartementet (KD).

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferds-samfunnets tiltak og tjenester.

Instituttet har et særlig ansvar for å

- utføre forskning om sosiale problemer, offentlige tjenester og overføringsordninger
- ivareta og videreutvikle forskning om familie, barn og unge og deres oppvekstvilkår
- ivareta og videreutvikle forskning, forsøks- og utviklingsarbeid med særlig vekt på utsatte grupper og barnevernets temaer, målgrupper og organisering
- ivareta og videreutvikle gerontologisk forskning og forsøksvirksomhet, herunder også gerontologien som tverrfaglig vitenskap

Instituttet skal sammenholde innsikt fra ulike fagområder for å belyse problemene i et helhetlig og tverrfaglig perspektiv.

© Norsk institutt for forskning om oppvekst,
velferd og aldring (NOVA) 2009
NOVA – Norwegian Social Research
ISBN 978-82-7894-321-2
ISSN 1890-6435

Desktop: Torhild Sager
Trykk: Allkopi

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
Munthesgt. 29 · Postboks 3223 Elisenberg · 0208 Oslo

Telefon: 22 54 12 00

Telefaks: 22 54 12 01

Nettadresse: <http://www.nova.no>

Forord

På oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet har NOVA gjort en underveisevaluering av departementets satsing «Utsatte unge 17–23 år i overgangsfaser». Åtte kommuner har fått øremerkede midler til gjennomføring av tiltak, og denne rapporten har tatt sikte på å kartlegge kommunenes arbeid med satsingen og gjort en underveisevaluering av tiltakene som er igangsatt. Prosjektperioden utløper i 2009, og det vil da bli foretatt en slutt-evaluering. Forfatteren vil først og fremst takke prosjektledere og involverte samarbeidspartnere i de åtte kommunene, som velvillig har latt seg intervjuer om sitt arbeid med satsingen. Videre vil jeg takke kollega Mette Løvgren og leseansvarlig Charlotte Koren for nyttige kommentarer, samt Elisabeth Backe-Hansen som har vært prosjektleder for underveisevalueringen.

Oslo, februar 2009

Inger-Hege Kristiansen

Innhold

Sammendrag	7
1 Innledning	9
Bakgrunn for evalueringen	9
Om departementets satsing rettet mot utsatte unge	10
Problemstillinger for underveisevalueringen	11
Metode	12
2 Arbeidet i kommunene	15
Balsfjord	15
Bodø	17
Drammen	20
Gran	24
Re	27
Sortland	29
Sund	31
Surnadal	34
3 Om tiltakene	37
Valg av typer tiltak	37
Betydningen av «losen»	40
Måling av resultater fra tiltakene	42
4 Om samarbeidet i kommunene	45
Tverrfaglig samarbeid rundt utsatt ungdom	45
Fokus på ettervern	48
Effekter av samarbeidstiltak	49
5 Avsluttende refleksjoner og videre anbefalinger	51
Referanser	55
Vedlegg: Intervjuguider	57

Sammendrag

Høsten 2006 mottok åtte kommuner midler fra Barne- og likestillingsdepartementet til utviklingsarbeidet «Utsatte unge 17–23 år i overgangsfaser». Midlene skulle benyttes til å iverksette tiltak for utsatt ungdom i alderen 17–23 år, og til å styrke tverrfaglig samarbeid rundt denne målgruppa. Utviklingsarbeidet er initiert av BLD som en del av regjeringens arbeid mot barnefattigdom. Prosjektets tidsramme er tre år, hvorav to år nå er tilbakelagt. Denne rapporten er en midtveisevaluering av arbeidet som ble igangsatt i de åtte deltakende kommunene. Kommunene som er med i utviklingsarbeidet er Balsfjord, Bodø, Drammen, Gran, Re, Sortland, Sund og Surnadal.

Utviklingsarbeidet sikter på å motvirke fattigdomsproblemer og reproduksjon av fattigdom gjennom målrettet oppfølging av utsatt ungdom. Videre har departementet fremhevet styrking av samarbeid og samhandling mellom barnevernstjenesten og sosialtjenesten som ett av prosjektets delmål. I denne fasen av satsingsperioden måler vi ikke hvorvidt tiltakene som er igangsatt faktisk bidrar til å hindre reproduksjon av fattigdom. Vi kartlegger arbeidet som skjer i kommunene som en del av utviklingsprosjektet, hvordan og hvorvidt kommunene opplever at samarbeidet mellom de ulike instansene involvert fungerer, og hvilke erfaringer og tanker de prosjekthinvolverte har gjort seg midtveis i arbeidet mot målsettingen om å hindre reproduksjon av fattigdom. Denne rapporten vil med fordel være et utgangspunkt for den endelige sluttevalueringen av dette utviklingsarbeidet.

Materialet som evalueringen bygger på er intervjuer av de prosjekthinvolverte og gjennomgang av dokumenter knyttet til arbeidet. Prosjekthinvolverte i kommunene har vært ansatte på rådmannsnivå, i barnevern, sosialtjeneste, skole, psykiatri og frivillige organisasjoner. Dokumenter som har blitt gjennomgått, er kommunenes søknader og budsjetter, egnevalueringer (der dette fantes) og møtereferater.

Hvordan arbeider kommunene for å nå målsettingen om å hindre reproduksjon av fattigdom? Underveisevalueringen avdekker en stor

variasjon i valg av type tiltak og bruk av tildelte midler. Av type tiltak som er iverksatt i forbindelse med utviklingsarbeidet, går det et skille mellom kommuner som har satset på generelle ungdomstiltak, og de som har gått inn for spesifikke, individuelle tiltak knyttet til en utvalgt gruppe. Informantene hevder at tiltakene som er igangsatt ser ut til å gi gode resultater når det gjelder å nå målsettingen, og at tiltakene har bidratt til å fange opp utsatt ungdom på nye måter. De individuelle tiltakene ser ut til å være de mest vellykkede. Dette kan henge sammen med at det ved individuelle tiltak er lettere å vite om man når målgruppen for prosjektet, og man kan også følge utviklingen tett og se resultater av arbeidet underveis. I kommuner som har individuelle tiltak, har det blitt fremhevet viktigheten av å ha en «los» som følger ungdommene tett i hverdagen.

I forhold til målsettingen om bedre samarbeid mellom instansene i tjenesteapparatet i kommunene, har vi sett at samtlige kommuner har igangsatt nye samarbeidsformer i prosjektperioden, noe som fremholdes av alle informantene som svært positivt. Det pekes imidlertid på at samarbeid av og til kan være utfordret av de forskjellige faggruppenes ulike perspektiver i forhold til målgruppa, og at prosjektarbeid generelt kan oppleves som krevende for allerede pressede instanser. Vi har sett nærmere på dilemmaer som har blitt formidlet i forbindelse med utfordringer knyttet til organisatoriske endringer under prosjektperioden, og vi har også trukket frem barnevernets rolle og fokus på ettervern i prosjektet.

På bakgrunn av det som har kommet frem i undersevalueringen, kommer vi med noen anbefalinger for videre arbeid. For det første oppfordrer vi til ytterligere satsing på individuelle tiltak med tett oppfølging og individuelle planer, forutsatt at det er minst én person som jobber tett med ungdommene. For det andre vil vi anbefale både departementet og kommunene til å senke den nedre aldersgrensen for målgruppa, for å bedre kunne forebygge at ungdom faller utenfor og havner i en utsatt posisjon. Videre fokuserer vi på betydningen av bedre dokumentasjon og rutiner i prosjektarbeidet, noe som er viktig både for tilbakemelding til departementet, og i forhold til å kunne fortsette tiltak også etter prosjektperiodens slutt.

1 Innledning

Bakgrunn for evalueringen

Siden 2004 har det blitt gitt en rekke tilskudd til utviklings- og kompetansetiltak i kommunene for å redusere og forebygge fattigdom blant barn og unge. 56 kommuner og bydeler mottok i 2008 tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til dette arbeidet, og Barne- og likestillingsdepartementet gir også årlig tilskudd til 29 kommuner¹. Denne underveisevalueringen ser nærmere på tiltak for utsatte unge mellom 17 og 23 år, som inngår som en del av Regjeringens *Handlingsplan mot fattigdom* (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2008).

Barne- og likestillingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet (daværende Sosial- og helsedirektoratet) inngikk i 2005 et samarbeid for å styrke innsatsen mot barnefattigdom, og 29 kommuner som skåret høyt i forhold til barnefattigdom (jf. Ytrehus, 2004) deltar i dette arbeidet. Høsten 2006 rettet Barne- og likestillingsdepartementet en invitasjon til seks kommuner som allerede var involvert i arbeidet mot barnefattigdom, om å søke midler til et treårig utviklingsarbeid knyttet til oppfølging av ungdom i alderen 17–23 år. Seks av disse kommunene, og i tillegg to større bykommuner, fikk midler til dette arbeidet. De åtte kommunene som deltar i det treårige utviklingsprosjektet «Utsatte unge 17–23 år i overgangsfaser» er Balsfjord, Bodø, Drammen, Gran, Re, Sortland, Sund og Surnadal.

Departementet utarbeidet en projektskisse for utviklingsarbeidet som ble presentert for brukerorganisasjoner og kommunene for innspill i forkant av prosjektstart. Det ble fra departementets side ikke lagt noen direkte føringer for kommunenes bruk av midlene, utover å presisere målgruppe, to hovedmål for prosjektet og hvilke områder tiltak ønskes iverksatt innenfor. De to hovedmålene med prosjektet er:

¹Kommuner som mottar årlig støtte fra BLD: Alta, Hammerfest, Andøy, Fauske, Hadsel, Narvik, Sortland, Vestvågøy, Vågan, Balsfjord, Lenvik, Bjugn, Inderøy, Surnadal, Gloppen, Strand, Sund, Askim, Eidsberg, Eidskog, Grue, Kongsvinger, Ringsaker, Gran, Vestby, Birkenes, Nedre Eiker, Nome og Re.

1. Motvirke fattigdomsproblemer og reproduksjon av fattigdom gjennom god oppfølging.
2. Styrke samarbeid og samhandling mellom barnevernstjenesten og sosialtjenesten.

Målgruppen for arbeidet skal være utsatt ungdom i overgangsfaser. Tiltakene skal inneholde temaene utdanning/arbeid, meningsfull fritid og bolig. Relasjonskompetanse, brukermedvirkning, individuell plan og ungdomskompetanse, er begreper som skal tas hensyn til i utarbeiding av tiltak. I tillegg har det blitt presisert at prosjektmidlene ikke skulle erstatte allerede eksisterende tjenester i kommunen.

Om departementets satsing rettet mot utsatte unge

Kommunene mottar midler både fra Barne- og likestillingsdepartementet og fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, men midlene utbetales i sin helhet av BLD. I de involverte kommunene er det sosialtjenesten og barnevernstjenesten som har hatt det økonomiske og faglige ansvaret for gjennomføring av prosjektet. Utviklingsarbeidet *Utsatte unge 17–23 år i overgangsfaser* har fra departementets side vært ønsket forankret i barnevernstjenesten i kommunene med bakgrunn i at målgruppen for prosjektet, utsatt ungdom, best nåes gjennom barnevernstjenesten.

Sårbare unge er spesielt utsatt for å utvikle vedvarende fattigdomsproblemer. Nyere forskning viser at personer som tidligere har fått tiltak fra barnevernet, kommer dårligere ut på levekårsfaktorer sammenlignet med jevnaldrende som ikke har det. Denne gruppen mottar også vesentlig oftere sosialhjelp enn andre (Kristofersen & Clausen, 2008). Dette kan skyldes at personer som har fått tiltak fra barnevernet er i en spesielt utsatt og sårbar livssituasjon, noe som dermed gjør dem til en aktuell målgruppe for dette prosjektet. Det har også blitt påvist at det går bedre med unge som har fått ettervernstiltak gjennom barnevernet (Clausen & Kristofersen, 2008). Tidligere erfaringer viser altså at tiltak ovenfor denne utsatte gruppen nytter. I tillegg kan utviklingsarbeidet som igangsettes i dette prosjektet, samt prosjektets fokus på overganger, bidra til å få frem bedre og mer systematisert

kunnskap om hvordan man best kan hjelpe utsatte unge over til et selvstendig voksenliv².

Utviklingsprosjektet *Utsatte unge 17–23 år i overgangsfaser* er tett knyttet opp til et annet BLD-finansiert treårig utviklingsarbeid kalt *Unge utenfor*, der åtte andre kommuner mottar tilskudd rettet mot ungdom i alderen 15–25 år. Målgruppen her er unge som står utenfor opplæring og arbeidsliv, og hensikten er å utvikle tiltak for å fange opp ungdommer i målgruppen og løse dem over i opplæring eller jobb (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2008). *Utsatte unge 17–23 år i overgangsfaser* er dermed én del i en større satsing fra BLDs side rettet mot utsatt ungdom, som omfatter flere kommuner enn de som blir presentert i denne rapporten.

Selv om BLD vektlegger samarbeidet mellom barnevernstjenesten og sosialtjenesten som spesielt viktig, må dette nødvendigvis betraktes som et ønske om et generelt tettere samarbeid rundt utsatt ungdom, der disse to instansene er naturlige samarbeidspartnere. Like naturlig er det også å se målsettingen om bedre samhandling og samarbeid i forhold til andre instanser i det kommunale tjenesteapparatet. Andre instanser som er naturlig i et samarbeid rundt denne gruppa er for eksempel NAV, OT (oppfølgings-tjenesten), ungdomspsykiatri, helsestasjon og skoler. Vi har derfor valgt å betrakte målet om samarbeid mellom sosialtjenesten og barnevernstjenesten som et mål om et generelt bedre tverrfaglig samarbeid omkring utsatt ungdom.

Problemstillinger for underveisevalueringen

Denne underveisevalueringen tar utgangspunktet i departementets målsettinger, og er todelt. I del én av evalueringen kartlegger vi de ulike tiltakene som er igangsatt i kommunene, hvordan arbeidet er organisert mellom ulike instanser, og hvordan de prosjekтинvolverte selv vurderer prosjektarbeidet. I dette siste fokuserer vi særlig på hvilke erfaringer prosjekтинvolverte har gjort der det har vært igangsatt eller forsøkt igangsatt økt samarbeid mellom ulike

² NOVA har siden 2007 drevet prosjektet *Forskningsbasert kunnskap om ettervern*, som også vil bidra til kunnskap på dette området. Prosjektet formidles i NOVA-rapport 17/08.

kommunale instanser. Aktuelle spørsmål vi har stilt i den sammenheng har for eksempel vært:

1. Hva var utgangspunktet og målsettinger for kommunens deltakelse i prosjektet «Utsatte unge 17–23 år i overgangsfaser»?
2. Hvilke tiltak prøves ut, når kom disse i gang og hvor langt har arbeidet kommet?
3. Innrettes tiltakene individuelt mot spesifikke ungdommer og/eller er de generelt rettet mot alle ungdommer i kommunen?
4. Hvilke instanser er involvert som samarbeidspartnere i prosjektet, og på hvilken måte?

I del to av evalueringen ser vi på i hvilken grad og hvordan informantene opplever at målsettingene i prosjektet realiseres i det faktiske arbeidet, og hvordan dette kan knyttes til praksisene som har kommet frem i del én. Da det i denne omgang dreier seg om en underveisevaluering av pågående arbeid, har det vært viktig å få frem både forhold som hemmer og fremmer gjennomføringen av prosjektet. Satsingen har også som målsetting å styrke samarbeid og samhandling mellom tjenestene i kommunen, og i den forbindelse har vi vært opptatt av å få svar på:

1. Hvordan samarbeider sosialtjenesten og barnevernstjenesten med hverandre, og med andre instanser om iverksetting av tiltak?
2. Hva er tilrettelagt for gjennomføring av tiltak, og hvilke tiltak er enkle eller vanskelige å få til?
3. Dersom samarbeidet oppleves som problematisk, på hvilke måter?

I denne fasen har vi lagt vekt på å få frem erfaringene som er gjort i kommunene. Vi har ikke intervjuet brukerne av tiltakene, altså ungdommene selv, men fokusert på hvorvidt, og eventuelt hvordan, ungdommene trekkes med i planlegging av tiltakene.

Metode

Utvalget i denne underveisevalueringen består av prosjektinvolverte i alle de åtte kommunene som har mottatt midler fra tilskuddsordningen. Aktuelle

informanter har blitt håndplukket i samarbeid med prosjektleder i kommunene, med bakgrunn i et ønske fra NOVA om å få snakke med de mest sentrale aktørene involvert i aktuelle tiltak. Vi har også vært opptatt av å intervju aktører med ulike posisjoner tilknyttet prosjektarbeidet. 33 personer har blitt intervjuet, og intervjuene har så langt det har latt seg gjøre funnet sted i informantenes egne settinger i de aktuelle kommunene³. Brukerne av tiltakene har ikke blitt intervjuet i denne omgang, men dette vil være en viktig og naturlig del av den senere sluttevalueringen av prosjektet. Prosjektet har blitt meldt til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste og fått tilråding til gjennomføring av underveisevalueringen.

Vi har også deltatt på BLDs nettverkssamlinger for kommunene involvert i *Utsatte unge 17–23 år i overgangsfaser*, som har vært arrangert i mai og oktober 2008. Det har vært en interessant del av arbeidet med underveisevalueringen å delta på disse samlingene der representanter fra utviklingsprosjektene i kommunene har utvekslet erfaringer.

Vi presenterer hver kommune som ett case, for på den måten å få frem kompleksiteten og diversiteten i de ulike kommunenes bruk av midlene. Casestudier kjennetegnes ved at forskeren bruker flere kilder av data for å forstå et fenomen i sin naturlige sammenheng (Yin, 1989). Fordelen med å bruke casestudie som metode er at det gjør det mulig å få et mer helhetlig forståelse av det utviklingsarbeidet som foregår i kommunene. I denne underveisevalueringen har datasettet bestått av en kombinasjon av kvalitative intervjuer med sentrale aktører i kommunene og dokumentstudier. Intervjuene har foregått etter en såkalt delvis strukturert tilnærming som innebærer at temaer er bestemt på forhånd, men at intervjuet ellers er fleksibelt så lenge de forhåndsbestemte temaene blir dekket underveis (Thagaard, 2003). En slik tilnærming har vært fruktbar i det at intervjuene har blitt en kilde til informasjon om forhåndsbestemte temaer, som hvilke tiltak som er iverksatt, men de har også gitt informantene mulighet til å fortelle om temaer som ikke-realiserte intensjoner, problemer knyttet til samarbeid eller annet. Med

³ 30 intervjuer har blitt gjennomført ute i kommunene, mens de resterende tre er foretatt via telefon.

dokumenter menes her kommunenes aktuelle prosjektbeskrivelser, plan-dokumenter, statusrapporter og lignende.

Prosjektperioden er fortsatt aktiv, og disse casene må betraktes som en midlertidig status i de involverte kommunene. De ulike tiltakene er fortsatt løpende, og flere av dem også under fortsatt utvikling.

I neste kapittel vil vi presentere de åtte kommunene. I kapittel 3 diskuteres valg av tiltak i kommunene, og aspekter knyttet til dette. Vi vil i kapittel fire se nærmere på og diskutere hvordan samarbeidet er organisert og fungerer i kommunene. Avslutningsvis vil vi i kapittel 5 komme med noen oppsummeringer fra undersevalueringen og komme med anbefalinger for det videre arbeidet. Figur 1 viser en samlet oversikt over kommunene som deltar i satsingen, og gir en kort beskrivelse av typer av tiltak som pågår i hver kommune.

Figur 1 Oversikt over kommuner som deltar i satsingen og type tiltak

Kommune	Tiltak
Balsfjord	Generelle lavterskeltilbud, noe individuell oppfølging
Bodø	Generelle lavterskeltilbud, noe individuell oppfølging
Drammen	Individuell oppfølging, ettervern, generelle lavterskeltilbud
Gran	Individuell oppfølging i arbeidstreningstiltak
Re	Individuell oppfølging i arbeidstreningstiltak, kompetanseheving
Sortland	Generelle lavterskeltilbud, kompetanseheving noe individuell oppfølging
Sund	Individuell oppfølging av utsatt gruppe
Surnadal	Individuell oppfølging i arbeidstrening, generelle lavterskeltilbud

2 Arbeidet i kommunene

I dette kapittelet vil vi gi en presentasjon av utviklingsarbeidet som pågår i de åtte kommunene som en del av «Utsatte unge 17–23 år i overgangsfaser». Vi har valgt å fokusere på hvilke tiltak som er iverksatt, hvordan prosjektet er forankret og organisert, og hvordan prosjektmedarbeiderne selv vurderer utviklingsarbeidet. Som vi skal se, artet arbeidet seg svært forskjellig i de ulike kommunene. I noen kommuner er det igangsatt liknende tiltak, men erfaringene med disse varierer. Samtlige kommuner har mottatt årlige driftsmidler for satsingsperioden 2007–2009.

Balsfjord

Balsfjord kommune i Troms fylke har 5529 innbyggere. I 2007 mottok kommunen 290 000 kroner, og i 2008 var tildelingen på 450 000 kroner. Midlene er i stor grad brukt til generelle tiltak i form av innkjøp av fritidsutstyr, støtte til sosiale møteplasser for ungdom, kjøp av plasser ved kulturskole, og kjøp av praksisplasser for ungdom i sommermånedene. Det er også satt et særskilt fokus på utsatte unge foreldre som en viktig målgruppe for prosjektet. I tillegg lønnes en 50 prosent prosjektlederstilling av midlene. Fem personer er intervjuet i Balsfjord kommune; prosjektansvarlig kommunalsjef helse og omsorg, barnevernsleder, leder av aktivitetshus for ungdom, prosjektkoordinator, og saksbehandler ved NAV (tidligere enhetsleder for sosial- og barnevern). I mai 2008 ble det satt kriterier for prosjektet, der det ble lagt vekt på at tiltak iverksatt av disse midlene ikke skal gå utover det allerede etablerte tjenestetilbudet i kommunen.

Beskrivelse av tiltak

Målgruppa for prosjektarbeidet i Balsfjord kommune er unge i alderen 17–23 år som dropper ut av skole, unge foreldre, ungdom som trenger videreføring av praksisplass eller som er utsatt på annen måte.

Størstedelen av midlene har blitt brukt til generelle tiltak begrunnet med en uttalt bekymring for å stigmatisere utsatt ungdom i en så liten kommune som Balsfjord. Eksempler på generelle tiltak er støtte til aktivitets- hus for ungdom i kommunen, der ungdomshuset har fått midler til å arrangere ekstra aktiviteter og ha utvidet åpningstid for ungdom. En del har også blitt brukt på innkjøp av friluftsutstyr til utlån for alle ungdommer i kommunen. Det har vært arrangert babysvømming for alle unge foreldre, der prosjektmedarbeider har arrangert skyssordninger. Det har også blitt dekket utgifter til forlenget praksisplass til ungdom i sommermånedene.

I tillegg er det et utstrakt samarbeid med kulturskole og privatpersoner som har tilbud for ungdom i målgruppa. Blant annet har det blitt dekket kontingent til yoga for ungdom, og det har blitt bevilget midler fra prosjektet i samarbeid med kulturskolen til organisering av dansetilbud for ungdom og for kjøp av enkeltplasser ved kulturskolen.

Tiltak under utvikling er ettermiddagsaktivitet for hybelboere og andre på videregående skole. Da kommunen har kartlagt et stort antall unge mødre i alderen 17–23, har det blitt forsøkt et tiltak rettet mot denne gruppa. Det jobbes med å få til et jevnlig dagtreff og arrangement av «NAV-dag» for foreldre der NAV orienterer om rettigheter.

Etter hvert har prosjektkoordinator, som også fungerer som miljøarbeider, hatt individuell oppfølging av fem enkeltungdommer, og noen av driftsmidlene brukes til arbeidet med og oppfølgingen av disse. Denne gruppen ungdom har blitt rekruttert til prosjektet via barnevernstjenesten eller psykiatrienheten. Noe støtte til etablering i egen bolig er gitt til en ungdom.

Organisering/forankring

Prosjektet er forankret i kommunen på rådmannsnivå og administreres av kommunalsjef for helse og omsorg, som også er leder for den opprettede prosjektstyregruppa. I tillegg til leder, består denne prosjektstyregruppa av barnevernsleder, NAV saksbehandler, prosjektkoordinator, representant fra enhet psykiatri og rehabilitering og representant fra Oppfølgingstjenesten ved videregående skole. Andre instanser utover de faste inviteres til å bli med ved behov. Gruppa ble etablert tidlig i 2008 og har som målsetting å sikre

tverrfaglig og tverretatlig samarbeid, og den møtes 3–4 ganger per år. I tillegg treffes prosjektkoordinator, NAV saksbehandler og barnevernsansatte oftere enn dette for å diskutere konkrete saker.

Egenvurdering av tiltak og tanker om videreføring

Informantene forteller at det skjedde svært lite konkret i løpet av det første året, og at det fantes forvirring omkring hva midlene skulle brukes til. Selv om målgruppa var gitt fra departementets side, var det vanskelig å vite hvordan midlene best skulle brukes for å nå disse ungdommene. Før prosjektkoordinator ble ansatt i november 2007, var det kun tiltaket med praksisplasser i sommermånedene som var gjennomført. Informanter fra prosjektstyregruppa er enig om at det har tatt mye tid med prøving og feiling før tiltakene har «kommet på plass». Gruppa har imidlertid vært samstemte om at tiltakene bør være generelle tilbud til ungdom i alderen 17–23 år. Som flere av informantene trekker frem, er det vanskelig å få til noen form for særtiltak i en så liten kommune som Balsfjord fordi det lett kan virke stigmatiserende gjennom at brukere identifiseres og tiltak blir kjent i lokal-samfunnet.

Bodø

Bodø er den største kommunen i Nordland fylke med sine 47 000 innbyggere. Seks personer er intervjuet i forhold til dette prosjektet i kommunen. De intervjuede er oppvekstkoordinator, prosjektleder, barnevernsleder, sosialleder, fagkoordinator for psykiatrisk dagsenter og prosjektmedarbeider for «Hybelboerprosjektet».

Bodø har både i 2007 og 2008 fått tildelt 700 000 kroner til prosjektarbeidet. Kommunen har søkt om 785 000 kroner til drift av prosjektet i 2009, og har fått innvilget 700 000. Den største potten av midlene går til å dekke utgifter knyttet til Hybelboerprosjektet og til prosjektlederlønn. Etter samråd med departementet har det blitt avgjort å kutte på utgifter som var beregnet til innkjøp av fritidsutstyr til en felles utstyrspool.

Beskrivelse av tiltak

Bodø kommune er involvert i Nordlandsprosjektet «Ungdom i Svevet»⁴ med to prosjekter; foreldreveiledning og DUE (Der Ungdom Er). Sistnevnte er et barnevernstiltak som har ungdom i alderen 16–24 år som sin målgruppe, og er finansiert av det statlige og kommunale barnevern. Hovedsaklig arbeider DUE med ungdom mellom 16 og 19 år som er i institusjonstiltak eller som vurderes for dette, og ungdomskoordinator følger ungdommene tett opp med individuelle tiltaksplaner og ansvarsgrupper. Prosjektleder i DUE er også prosjektleder for «17–23» for å sikre målrettet arbeid med denne målgruppa.

Kommunen har hatt i gang seks ulike tiltak som har fått direkte støtte av midlene fra BLD. Et viktig satsingsområde har vært det såkalte «Hybelboerprosjektet», som er et tilbud til ungdom i alderen 15–23 år som bor på hybel. Bakgrunnen for dette tiltaket er at Bodø kommune har stor tilflytting av ungdommer fra omliggende strøk. Det er kartlagt at det finnes ca. 750 ungdommer i Bodø som bor på hybel i forbindelse med skolegang i kommunen. Hybelboerprosjektet er lokalisert ved psykiatrisk dagsenter. Aktiviteter som har blitt tilbudt hybelboende ungdom er velkomstfest, juleverksted, julebord, våravslutning, ukentlig kafétur, skolebesøk og ukentlige sosiale samlinger på «Hybelstua». Ved Hybelstua arrangeres bursdager eller andre begivenheter, det er lett servering og ungdommene får tilgang til spill, data og internett. I tillegg kan de få leksehjelp, og de får voksenkontakt og nettverk rundt seg.

En del av midlene har også gått til å støtte fritids- og aktivitetstilbud til utsatt ungdom i bydeler hvor det har vært bekymring for ungdomsgrupper. Det har her blitt satset på innkjøp av utstyr og støtte til aktiviteter via foreninger eller private aktivitetstilbud. I dette tiltaket samarbeider kulturkontoret, utekontakten, prosjektleder ungdom i overgangsfaser, ungdom,

⁴ Nordlandsprosjektet «Ungdom i svevet» er et samarbeidsprosjekt mellom åtte kommuner i Nordland fylke som har som mål å utvikle metode, kunnskap og nye samarbeidsformer overfor utsatt ungdom i sviktsonen. Prosjektet ledes fra Fylkesmannen i Nordland og har faglig base ved Høgskolen i Bodø. Prosjektet går fra 2007-2010 og finansieres av Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne- ungdoms- og familiedirektoratet og Helsedirektoratet.

foreldre, barnevernstjenesten, helsesøstertjenesten, idrettslag, Bratt'n aktivitetspark og DUE-prosjektet.

Et tredje tiltak har hatt til hensikt å gi ungdom i alderen 16–19 år et ferietilbud. Målgruppen her er ungdom som av ulike årsaker har behov for økonomisk støtte til ferie. Samarbeidspartnere her er DUE-prosjektet, barnevernstjenesten, Bratt'n aktivitetspark og oppvekstkoordinator.

Det er også iverksatt tiltak i forhold til å bygge opp en felles utstyrspool ved aktivitetsparken og ved Mørkvedmarka skole. I tillegg jobbes det med å etablere arbeidsplasser ved aktivitetsparken for ungdom i alderen 17–23 år med behov for ekstra oppfølging, noe som skjer i samarbeid med frivillighetssentralen i Bodø.

Noen midler har blitt brukt til å kartlegge behovene til ungdom med rusproblemer i alderen 17–23 år. Det har i den forbindelse vært arrangert brukerundersøkelse, kafébesøk og trening. Sosialtjenestens rusenhet, ungdom, treningssenter og prosjektleder ungdom i overgangsfaser, har vært samarbeidspartnere her.

Det har også vært igangsatt et tiltak for flerkulturell ungdom i alderen 16–26 år. Aktiviteter i dette tiltaket har vært jobbsøkerkurs i regi av Antirassistisk senter i samarbeid med utekontakten i Bodø kommune. Målet har vært å styrke disse ungdommenes mulighet til å komme i arbeid. Her har samarbeidspartnere vært ungdom, internasjonalt senter, utekontakt, flyktningkontoret og prosjektleder ungdom i overgangsfaser.

Organisering/forankring

Bodø kommune har de siste årene utarbeidet en oppvekstplan, der alle virksomhetene som arbeider med barn og unge har bidratt til å få et samlet fokus på oppvekst inn i regulær kommunedrift. Tanken bak oppvekstplanen var å få en samlet og helhetlig oversikt over alt arbeid som gjøres i forhold til barn, unge og familier i kommunen, og på den måte synliggjøre sammenhenger og muligheter i dette arbeidet.

Det ble tidlig i prosjektperioden nedsatt en styringsgruppe for prosjektet for å sikre fremdrift og riktig bruk av midler. I styringsgruppa sitter barnevernleder, sosialleder, oppvekstkoordinator og prosjektleder. Disse møtes ca. 4–5 ganger per år. Styringsgruppa legger føringer for hva som skal

skje i arbeidsgruppa, der de direkte involvert i tiltakene sitter. Arbeidsgruppa består av representant fra Hybelboerprosjektet, representant fra rusenhetens ungdomsarbeid, koordinator i utekontakten, representant fra sosialtjenesten, og prosjektleder. I arbeidsgruppa stiller deltakerne med mandat fra tjenesten de representerer.

Prosjektleder for «17–23»-prosjektet er også prosjektleder for DUE-prosjektet, slik at dette arbeidet koordineres tett.

Egenvurdering av tiltak og tanker om videreføring

Informantene er enig om at det har gått med en del tid til å kartlegge hvilke ungdom som er aktuelle, og til at styringsgruppa skulle få en felles forståelse av hva det skulle jobbes med. Når dette har tatt tid har det også fått konsekvenser for at arbeidsgruppa kom sent i gang og fikk klart for seg hva som skulle gjøres.

Videre vil Hybelboerprosjektet fortsatt prioriteres, da dette har vist seg som vellykket, og som en god arena å nå frem til ungdommen på. Bodø kommune har i følge prosjektleder et høyt antall unge med rusproblematikk, og har utfordret rusenheten til å større involvering i prosjektet og til å komme med forslag til tiltak. En utfordring som ble fremhevet var å få tak i ungdom med rusproblemer i den aktuelle aldersgruppen.

Drammen

Drammen er en av de store kommunene som er med i satsingen, med nærmere 61 000 innbyggere. Kommunen har en stor utfordring i at et høyt antall ungdommer mottar sosialhjelp, og har dermed en målsetting om å halvere antallet sosialhjelpsmottakere i denne aldersgruppa. Både prosjektet *Utsatte unge 17–23 år i overgangsfaser* og *Unge utenfor* betraktes som viktige tiltak for å nå denne målsettingen i Drammen. Kommunen mottok de første midlene til utviklingsarbeidet i desember 2006 og startet arbeidet med prosjektet på nyåret 2007. Drammen ble tildelt 900 000 kroner til prosjektet i 2007, og 950 000 kroner for 2008.

Hele ni personer er intervjuet i Drammen kommune, noe som henger sammen med at mange instanser er involvert i arbeidet med denne aktuelle

aldersgruppa og prosjektet. De ni som er intervjuet er prosjektleder/oppvekstkoordinator, miljøarbeider, barnevernskurator, leder i sosialtjenesten, leder for Frelsesarmeens barnevernstiltak «Solgløtt», en av lederne for Frelsesarmeens ungdomsarbeid «Drop-inn», rektor ved Nøsted skole, og spesialkonsulent ved barnevernet.

Beskrivelse av tiltak

Prosjektleder har fra starten av prosjektperioden vært opptatt av at arbeidet skulle ha som målsetting å få til gode rutiner rundt ettervern og oppfølging av tidligere barnevernsbarn, med fokus på mestring, medvirkning, kontinuitet og nettverk. Følgelig har forankringen i barnevernet vært avgjørende.

Et viktig tiltak har vært direkte knyttet til ettervern, der det fra starten av prosjektperioden ble plukket ut en *pilotgruppe* av aktuelle ungdommer i alderen 17–23 år. Dette ble foretatt av oppvekstkoordinator i samarbeid med saksbehandler i barnevernet, begge med lang fartstid i denne tjenesten. Sammen plukket de ut 15 ungdommer som hadde en mappe i barnevernet og som de betraktet som de mest utsatte⁵. Disse ble «hanket inn» og fikk tilbud om IP (individuelle planer) og særskilt oppfølging. Ti av disse ungdommene har fulgt tiltaket og er i dag i egen bolig eller har fått oppfylt rettigheter i forhold til andre instanser enn barnevernet. Tverrfaglig koordinator i barnevernet og to miljøarbeidere jobber direkte med ungdommene. De to miljøarbeiderne har midler fra Husbankens prosjekt «Fra barnevernstiltak til boligetablering». Noen av ungdommene har blitt fulgt opp av kontaktperson fra de tiltakene de tidligere har vært tilknyttet (fosterhjem eller institusjon), mens de øvrige har fått oppfølgingsteam med miljøarbeider. Med utgangspunkt i denne pilotgruppa har det også blitt dannet en *dialoggruppe* der ungdommene selv skal få dele erfaringer med tiltaket.

I samarbeid med Frelsesarmeens Barne- og familievern, «Solgløtt», har det også blitt drevet et lavterskeltilbud for ungdom i aldersgruppen 17–23 år under navnet «Drop-inn». Dette tiltaket ble iverksatt sommeren 2007, med målsetting om å fange opp ungdommer i risikosonen når det gjelder

⁵ Prosjektleder beskriver de mest utsatte som ungdom som har krav på tjenester fra flere lovverk, som av ulike årsaker ikke har fått den oppfølgingen de har krav på.

skoleskulk, rus, kriminalitet o.l. Tilbudet arrangeres en kveld i uken, og finner sted i Frelsesarmeens lokaler. Her blir ungdommene tatt i mot av en av de to miljøterapeutene som jobber i tiltaket, før de spiser felles kveldsmat. Etter fellesmåltidet legges det opp til ulike aktiviteter eller diskusjonstemaer. Ungdommene er i stor grad med på å utforme aktivitetene på Drop-inn. Fra høsten 2007 til høsten 2008 var det registrert 626 ungdommer innom tilbudet, mens gjennomsnittlig besøkstall per uke er mellom 10–35. Frelsesarmeen har også et uformelt samarbeid med uteteamet i kommunen i forhold til å nå denne målgruppa.

I tillegg samarbeider Senter for Oppvekst med Nøsted skole, som er et alternativt, spesialpedagogisk tilbud til 10.klassinger i kommunen for å støtte ungdom som strever med overganger (med særlig tanke på videregående skole eller arbeidsliv). Årlig får 12 elever opplæring her og 36 ungdommer under 18 år får oppfølging. Prosjekt «17–23» støtter Nøsted skole med midler til aktiviteter og miljøterapeutisk arbeid ved skolen.

Organisering/forankring

Prosjektet «17–23» er knyttet til Senter for Oppvekst i Drammen, som allerede er «fakkelbærer» for kommunens arbeid med bekjempelse av barnefattigdom med midler fra Sosial- og helsedirektoratet. «17–23» må dermed betraktes som en av del Drammen kommunes øvrige arbeid med bekjempelse av fattigdom. Prosjektet er forøvrig forankret i barnevernet.

I startfasen etter tildeling av midler ble det tidlig i 2007 dannet en *referansegruppe* bestående av representanter fra NAV Arbeid, NAV Trygd, Introduksjonssenteret, Sosialsenteret, barnevernet, oppvekstkoordinator og prosjektleder. Fra høsten 2008 kalles denne gruppa *koordinerende team*, der også prosjektleder for prosjektet «18–24» (*Unge utenfor*) er med. Dette gjør at samarbeid om ungdom i aldersgruppa 17–24 år blir formalisert og er godt politisk forankret i forbindelse med kommunens mål om å halvere sosialhjelpsmottakere i denne alderen. I tillegg har prosjektet en *styringsgruppe* bestående av Oppvekstsjef, Fagleder barnevern, leder ved Senter for rusforebygging, Sosialsjef, leder ved BUFETAT fagteam, SLT-koordinator⁶ og leder

⁶ SLT=Samordning av Lokale kriminalitetsforebyggende Tiltak.

av Husbankens omsorgstjeneste. Videre består selve prosjektgruppa av Tverrfaglig koordinator, spesialkonsulent i barnevernet, to avdelingsledere fra sosialtjenesten, avdelingsleder ved Nøsted skole, leder av «Solgløtt» (Frelsesarmeens barnevernsinstitusjon), og Oppvekstsjef.

Drammen kommune samarbeider også med høyskoler om sitt ungdomsarbeid og med arbeidet med bekjempelse av fattigdom. I forbindelse med ungdomsarbeidet har Senter for Oppvekst sine prosjekter blitt fulgt av følgeforsker fra HENÆR-senteret ved Høgskolen i Vestfold som bidrar til dokumentasjon og metodeutvikling av arbeidet. I tillegg har kommunen hatt bistand fra Diakonhjemmets Høyskole til *dialoggruppa* når det gjelder veiledning i forhold til brukermedvirkning⁷.

Egenvurdering av tiltak og tanker om videreføring

De individuelle tiltakene knyttet til *pilotgruppa* vurderes som vellykket, i den grad at ungdommene involvert i denne gruppa i dag er etablert i egen bolig, og at flere av dem har fått kartlagt behov og innfridd rettigheter. De involverte i dette arbeidet forteller at det har tatt noe tid å få dette til «å feste seg» som arbeidsform i barnevernet, men at det nå begynner å bli godt etablert. Planen er nå å gjennomføre samme type tiltak i flere distrikter i Drammen kommune. De intervjuede legger også svært stor vekt på betydningen av å ha med miljøarbeidere som jobber tett på ungdommene og kan fungere som en «los» i et uoversiktlig system og som kan motivere ungdommene til å komme videre.

Erfaringer fra *dialoggruppa* tydeliggjorde også behovet disse ungdommene har for å kunne bearbeide sin historie knyttet til barnevernet. Mange har hatt et problematisk forhold til instansen på ulike måter, og *dialoggruppa* har fungert like mye til slik bearbeiding som til brukermedvirkning som opprinnelig var hensikten bak etablering av gruppa. Likevel har den hatt en viktig betydning for ungdommene selv og for de prosjektinvolverte tankegang i forhold til ettervernsarbeid.

⁷ Henholdsvis Grete Eide Rønningen, Høgskolen i Vestfold og Tor Slettebø, Diakonhjemmet Høgskole.

Både tiltakene som støttes via Frelsesarmeen og ved Nøsted skole, betraktes som tiltak som har fungert da det har bidratt til å fange opp utsatt ungdom og guide dem i nye retninger. Også de involverte i disse tiltakene legger vekt på betydningen av tett oppfølging av en voksenperson i sitt arbeid.

Det tverrfaglige samarbeidet vurderes av de involverte som at det først nå begynner å bli forankret hos de ulike instansene. Det vil si at selv om samarbeidet gikk noe tregt i startfasen begynner de ulike partene nå å bli engasjert og involvert på en ny måte, og samarbeid på tvers fremstår som lettere enn ved prosjektstart. Spesielt god utvikling ser det ut til å ha vært i samarbeidet mellom barnevern og andre instanser i forhold til ettervernsarbeid.

Gran

Gran kommune ligger i Oppland fylke og har i overkant av 13000 innbyggere. Gran kommune fikk tildelt 150 000 kroner første år, og 500 000 kroner andre år i prosjektperioden. Det er gjort fire intervjuer i Gran; prosjektleder/barnevernsleder, sosialtjenesteleder, prosjektmedarbeider/miljøarbeider, og saksbehandler i sosialtjenesten.

Kommunen fikk sine første prosjektmidler senhøsten 2006, og startet arbeidet med prosjektet våren 2007 i form av en kartleggingsprosess med idédugnad. En arbeidsgruppe ble nedsatt til kartleggingen, som bestod av barnevernsleder, sosialleder, psykisk helsetjeneste, saksbehandler i sosialtjenesten, saksbehandler i barnevernstjenesten, leder ved Gran ASVO utføringsbedrift, og utføringsansvarlig ved Gran ASVO. Hensikten med kartleggingen var å få oversikt over hvor mange og hvem som befant seg i målgruppa i kommunen, og videre hva som kunne gjøres for å nå og best hjelpe disse. Forarbeidet konkluderte med at det fantes omkring 40–50 ungdommer i alderen 17–23 år som av ulike grunner har falt utenfor systemet. I tillegg ble det fastslått at det fantes forbedringspotensial i tverrfaglig samarbeid på systemnivå omkring denne målgruppa. Det ble også arrangert et møte med ungdommer i kommunen for å få råd til videre arbeid.

Beskrivelse av tiltak

Etter kartlegging og forarbeid startet selve tiltaket opp høsten 2007. Arbeidsgruppa hadde da besluttet at hovedmålet med prosjektet skulle være å få ungdommene på skole eller i jobb. Det ble inngått samarbeid med Gran ASVO attføringsbedrift for gjennomføring av tiltaket. Prosjektmedarbeider ble høsten 2007 ansatt for å følge opp ungdommene som skulle inn i tiltaket. Det ble også inngått tettere samarbeid med NAV Arbeid og Oppfølgings-tjenesten, og via disse instansene fikk fem ungdommer tilbud om å være med i prosjektet. – fire ble med videre. Deltakerne er ungdom som ikke har fungert i skole eller i ordinære tiltak.

Ungdommene startet opp med dagaktiviteter fire timer tre dager i uken med tett oppfølging av prosjektmedarbeider. NAV bidrar med individstønad og reisestønad til ungdommene, lokaler og arbeidsledelse dekkes av Gran ASVO, og øvrige utgifter dekkes av prosjektmidlene fra kommunen. Aktivitetene blir valgt ut fra ungdommenes egne interesser, med mål om å oppnå mestringfølelse med arbeidet. Prosjektmedarbeider har i tillegg fulgt opp ungdommene utenfor arbeidstreningen med henting, vekking, turer, måltider og samlinger.

I samarbeid mellom ungdommene og prosjektmedarbeider ble det etter hvert utarbeidet opplæringsplaner for hver av ungdommene, der målsettinger og veien til måloppnåelse blir nedtegnet. Meningen er at ungdommene starter forsiktig med få og enkle krav som å møte på jobb, for så å videre utvide arbeidsdagen, og videre bli klar for ordinær praksisplass. Saksbehandler ved sosialtjenesten koordinerer ansvarsgrupper for de av ungdommene som ønsker dette.

Organisering/forankring

I styringsgruppa sitter to fra barnevernstjenesten inkludert prosjektleder, to fra sosialtjenesten, leder ved Gran ASVO, etter hvert også ungdomskontakt ved NAV Arbeid. Det er også en arbeidsgruppe bestående av saksbehandler fra sosialtjenesten, leder ved Gran ASVO og prosjektmedarbeider. Arbeidsgruppa treffes oftere, diskuterer og tar opp dagligdagse utfordringer. Alle de involverte instansene, med unntak av ASVO-lederen, er lokalisert i samme bygg, noe som fremholdes som en fordel av deltakerne i arbeidsgruppa. I

tillegg organiseres det ansvarsgrupper med aktuelle instanser rundt den enkelte av ungdommene som ønsker dette.

Egenvurdering av tiltak og tanker om videreføring

Informantene forteller at de brukte lang tid i begynnelsen på å kartlegge hvem som var målgruppa og hva som var problematikken for denne gruppa. I tillegg trengtes det forberedelsestid med å finne ut hvordan tiltaket skulle se ut. Dette fremholdes som en nødvendig prosess, ikke minst i forhold til å finne ut hva disse ungdommene selv sa de trengte og hvordan få dette inn i tiltaket.

Det viste seg at ungdommene slet med tyngre problematikk enn det som var forventet, noe som har gjort at også utviklingen i tiltaket har gått mye tregere enn det de på forhånd så for seg. Etter hvert ble det en vanskelig avveining i forbindelse med at ungdommene fungerer i det opplegget de har nå, men at det kan være vanskelig å avgjøre når de er klar for ordinære ordninger uten oppfølging. Informantene tok også opp at det burde vært bedre avklaring om felles målsetting i samråd med ungdommene tidligere, slik at deltakerne selv var mer bevisst på at dette kun var en midlertidig ordning.

Det har vært diskusjoner i styringsgruppa omkring individstønad til ungdommene. Etter en stund ble det tatt opp at ungdommene ikke burde ha fått individstønad før de hadde fått noe arbeidstrening. Dette fordi det da kunne fremstå som urettferdig blant ungdommene om det var ujevn arbeidsinnsats. Senere har prosjektarbeiderne sett at det vil være en bedre løsning å gi sosialhjelp med vilkår i startfasen av arbeidstreningen, som er direkte knyttet til arbeidsinnsats.

I forhold til videre arbeid ser de prosjektinvolverte at de kunne samordnet ressursene bedre knyttet til arbeidet med Handlingsplan mot fattigdom, da det er flere som jobber med utsatt ungdom. Imidlertid understrekes det at tiltaket de har iverksatt bidrar til å fange opp en gruppe ungdom som ikke blir tilstrekkelig ivaretatt i det ordinære tjenestetilbudet. På den måten er et slikt type prosjekt noe som har vært savnet når det gjelder akkurat denne målgruppa. Fra sosialtjenesten sies det at det er mange flere som kunne ha nytte av å være med i denne type tiltak, og at de håper tilbudet

med tett oppfølging vil bli utvidet fremover. Det arbeides nå med å få inn nye ungdommer til prosjektet som skal ta over plassene til de som nå har kommet seg over i ordinære tiltak.

Re

Re kommune i Vestfold har ca. 8500 innbyggere. Kommunen har vært involvert i Barne- og likestillingsdepartementets fattigdomssatsing knyttet til barnevernet siden 2005, og takket ja til å bli med i utviklingsprosjektet *Utsatte unge 17–23 år i overgangsfaser* som en videreføring av dette. Rådgivningstjenesten har sett at antall ungdommer som mottar sosialhjelp har økt de senere årene, og at det i tillegg fantes en del ungdom tilknyttet barnevernet som trengte bistand videre etter fylte 18 år.

Re har fått tildelt 665 000 kroner til prosjektarbeidet i 2007 og 700 000 kroner i 2008. Etter første bevilgning høsten 2006 startet en fase med å samle samarbeidspartnere til prosjektet. Videregående skole ble først kontaktet, men i og med at det fra departementets side ble lagt vekt på viktigheten av overganger, ble også ungdomsskolen involvert. BUFETAT ble med i arbeidet med kompetanseheving som også inngår som en del av prosjektet.

Beskrivelse av tiltak

Det fremheves som en målsetting å avdekke systemfeil og kunne gå foran som eksempel for de andre vestfoldskommunene, og det er satset på kompetanseheving for å spisse arbeidet med ungdom med et fokus på bekjempelse og reprodusering av fattigdom. Det ble i starten av prosjektperioden arrangert studietur til Danmark og Socialforskningsinstituttet, med prosjektgruppa og styringsgruppa, der de så nærmere på dansk barneverns- og kommunalforskning. Dette som en del av satsingen på kompetanseheving. I etterkant av studieturen ble alle som jobbet med barn og unge i kommunen, pluss fylkesmannen og representanter fra fylkeskommunen invitert til en felles samling. Foredragsholdere ble hanket inn til samlingen; en som fortalte om LØFT-pedagogikk og en anerkjent coach. Det har også blitt holdt kurs i LØFT-pedagogikk for lærere, barnevern, sosialtjenesten og helsestasjon.

Etter hvert vokste det frem et behov for tiltak, og en stilling ble utlyst til å jobbe direkte med ungdom. I februar 2008 ble det ansatt en prosjektmedarbeider med stillingstittel «mestringsentreprenør», som har lang erfaring med målgruppa i prosjektet. Han har fungert som en «los» for 20 ungdommer som har vært med i prosjektet. Ungdommene i prosjektet er hanket inn fra sosialtjenesten, barnevernet og skolene. Noen foreldre har også tatt kontakt med prosjektet etter omtale i lokalavisen. De fleste av ungdommene er imidlertid meldt inn i prosjektet via barnevernet.

Organisering/forankring

En styringsgruppe ble nedsatt i starten av prosjektperioden, og deltakere her er rektorene på to videregående skoler, rektor ved ungdomsskolen, sosialleder, barnevernsleder og virksomhetsleder i frådgivningstjenesten. Sammen fant de frem til en egnet prosjektleder som kjente kommunesystemet godt. Prosjektleder ble ansatt i 50 prosent stilling fra august 2007. Nylig har det også blitt etablert et koordineringsutvalg med tanke på å løse opp hindringer i systemet. I dette utvalget sitter leder for oppfølgingstjenesten, barne- og ungdomspsykiatri, rektorene fra ungdomsskolen og videregående skole, helse-tjenesten, sosialtjenesten og pp-tjenesten. Hensikten med utvalget er å endre systemet der det ikke fungerer for denne målgruppa.

Egenvurdering av tiltak og tanker om videreføring

De prosjekttinvolverte er svært fornøyd med prosjektutviklingen. Halvparten av ungdommene som har vært innom «Det gule huset», der prosjektarbeidet er lokalisert, har kommet videre på skole, lærlingplass eller arbeid. Prosjektleder ser det som en stor fordel at mestringsentreprenøren har et etablert nettverk i forhold til arbeidsliv, slik at det har vært enklere å koble ungdommene til yrkeslivet. De prosjekttinvolverte er også veldig fornøyd med å ha fått tatt tak i tidligere barnevernsbarn og fått dem tilbake på sporet i form av videre skolegang eller lærlingkontrakt. Det fremheves av informantene at kvalifiseringstiltaket har lykket best hos de yngste ungdommene. Har de gått for lenge uten noe form for tiltak, har de ofte behov for behandling før de kan starte noe form for kvalifiseringsløp. Dette er også en del av erfaringen,

og mestringsentreprenøren har i disse tilfellene i stedet fungert som en los over til rette behandlingsinstans.

Det fremheves som en tydelig fordel av samarbeidspartnerne i prosjektet at man har fått en helt annen type kartlegging ved å sitte sammen og se nærmere på hvem de utsatte ungdommene er. Det legges også vekt på at de har blitt mer bevisst på viktigheten av et skikkelig kvalifiseringsløp for utsatt ungdom, og har lagt mye vekt på at ungdommene skal bli kvalifisert til noe.

Sortland

Sortland kommune i Vesterålen har i underkant av 10 000 innbyggere. Kommunen fikk prosjektmidler på 600 000 kroner i 2007 og 450 000 i 2008. Kommunen er i vekst og det har de senere årene vært en økning i barnevernssaker, adferdsproblemer og unge mottakere av sosialhjelp. I tillegg har det også vært et økt antall unge enslige forsørgere, og det har vært flere med rusproblematikk og psykiske lidelser⁸. Prosjektarbeidet drives direkte fra et eget, uformelt lokale i nærheten av rådhus og skole, kalt «Det røde huset». Her har prosjektkoordinator og fire andre ansatte tilknyttet prosjektet, kontor, og huset er også et uformelt kontaktpunkt for ungdom, foreldre eller andre instanser i kontakt med prosjektet. Tre personer er intervjuet i kommunen: prosjektkoordinator og to prosjektmedarbeidere.

Beskrivelse av tiltak

Sortland kommune har i stor grad satset på holdningsskapende arbeid rettet mot ulike faggrupper som har med ungdom å gjøre. Selv beskriver prosjektkoordinator «det røde huset» som et koordineringssenter etter familiesentermodellen, der forebygging, bistand, oppfølging, ettervern og rehabilitering knyttet til ungdom, står sentralt. Prosjektet har som målsetting å prøve ut nye former for samarbeid mellom ulike faggrupper som arbeider med ungdom i kommunen, noe som også er i tråd med Nordlandsprosjektets målsettinger, som Sortland i likhet med Bodø, er involvert i. Arbeidet foregår på flere områder og prosjektmedarbeiderne ved «det røde huset» jobber direkte med foreldregrupper, elevgrupper og også enkeltungdommer. En av

⁸ Jf. Statusrapport Sosialtjenesten Sortland kommune 2007.

de ansatte følger opp ungdommer individuelt og samarbeider tett med andre instanser etter behov.

Foreldregruppe ble startet ut fra initiativ fra en far som allerede var i kontakt med prosjektmedarbeiderne angående sin sønn, om å danne et foreldrenettverk. I tillegg var både barnevernstjenesten og skolen bevisst på en gruppe ungdommer som befant seg i sviktsonen, og så behovet for en slik gruppe. Deltakerne til gruppa ble rekruttert via skolen av kontaktlærere som annonserte det som et tilbud om oppfølging i overgangen fra ungdomsskole til videregående skole. Foreldre til fem ungdommer takket ja til å bli med i en foreldregruppe over åtte uker. I tillegg fikk de tilbud om oppfølging av ungdommen individuelt. I foreldregruppa er det prosjektmedarbeiderne som er ordstyrere og som tar opp temaer, men det er ønsker fra foreldrene selv som styrer innholdet i gruppa. Temaer som har vært oppe til diskusjon har for eksempel vært tillit mellom foreldre og ungdom, rusbruk, grensesetting, kartlegging av omgangskrets, videre skolegang og konflikthåndtering. Det har også blitt arrangert aktiviteter der alle foreldrene og ungdommene har vært sammen.

Ved helsestasjonen er en miljøarbeider involvert i prosjektet, der det er igangsatt en ungdomsgruppe med ulike aktiviteter. I tillegg er det tilknyttet en miljøarbeider til prosjektet som jobber med boligsosialt arbeid for målgruppa. Det jobbes også med å knytte nærmere kontakt med Utekontakt, videregående skole og fylkeskommunen. Sistnevnte har stilt en 20 prosent stilling til rådighet til dette prosjektarbeidet for å finne tilnæringsmåter for å fange opp de aktuelle ungdommene.

Prosjektkoordinator og medarbeidere har også holdt foredrag om sitt verdiprosjekt for skoler og organisasjoner, også i andre kommuner. Det har også vært arrangert gruppearbeid med ungdom i skolen om holdninger.

Organisering/forankring

Prosjektet er forankret i Fagavdeling for psykiatri, rus og utvikling i Sortland kommune. Her inngår det som en større del av det kommunale arbeidet med fattigdom og forebyggende tiltak for ungdom. Prosjektet drives i nært samarbeid med psykiaritjenesten, barnevernstjenesten, NAV, kulturetaten, skole, privat næringsliv og diverse frivillige organisasjoner.

Etter overgang til NAV ble det dannet en ny enhet i kommunen som kalles Helse og familie, der hensikten var å få faggrupper til å samarbeide om forebygging og oppfølging. Faggruppene omfatter rus, helse, psykiatri, helse-søster, barnevern og leger. Denne enheten har nettopp blitt dannet, og det jobbes fortsatt med å finne gode samarbeidsformer. Det røde huset, med deres familiesentermodell, er nå involvert i denne enheten og instansene der for å utarbeide modeller for bedre samarbeid omkring ungdom.

Egenvurdering av tiltak og tanker om videreføring

Informantene i kommunen oppfatter at de har fått til nye og viktige tiltak som følge av prosjektet. Ikke minst i forhold til holdningsskapende arbeid med instanser i kommunen som har med ungdom å gjøre. Prosjektkoordinatoren legger vekt på at prosjektet i sin arbeidsform har vært, og er, et verdi-prosjekt. Det omtales som en spennende utfordring å påpeke holdninger eller arbeidsformer i kommunesystemet som ikke fungerer godt nok. Likevel har det vært et mål å få videreformidlet og overført grunnleggende verdier og få de til å sitte hos de ulike faggruppene, slik at «verdi-prosjektet» kan fortsette i de ulike instansene når selve prosjektperioden er slutt.

Den største utfordringen har vært i tilfeller der prosjektmedarbeidere har måttet påpeke for andre instanser at de ikke har vist den type respekt og forståelse for brukerne som de mener er viktig. Likevel poengterer de at prosjekterfaringen og tilbakemelding fra brukerne har dokumentert at det gjør noe med mennesker hvis en møter dem med respekt og tillit.

Prosjektmidlene har videre gjort det mulig å være fristilt og ha mulighet til å utprøve nye arbeidsformer knyttet til utsatte unge.

Sund

Sund kommune har i underkant av 6000 innbyggere, lokalisert på Sotra utenfor Bergen. Sju personer er intervjuet angående prosjektet; prosjektleder, to prosjektmedarbeidere, rådgiver ved videregående skole, lærer ved ungdomsskole, saksbehandler fra sosialtjenesten og en kommunestyrepolitiker.

Kommunen fikk midler på tampen av 2006 og det ble utarbeidet en prosjektskisse som fokuserte på overganger for utsatt ungdom mellom 16–24

år. Første året fikk kommunen tildelt 600 000 kroner, og for 2008 mottok de 350 000.

Våren 2007 ble det ansatt to prosjektmedarbeidere i hver sin 50 prosent stilling til å drive prosjektet. Begge disse var lærere ved ungdomsskolen som tidligere hadde ytret ønske i kommunen om et alternativt opplegg for ungdom i risikozonen. Prosjektmedarbeiderne argumenterte for å senke aldersgrensen for prosjektdeltakerne til 14 år, som en følge av at de så nødvendigheten av å komme tidlig inn med forebyggende tiltak.

Beskrivelse av tiltak

Utgangspunktet for tiltaket var et fokus på overganger og på å hindre skolefravall. Med overganger menes her overgangen fra ungdomsskolen til videregående skole, og inn i videre jobb.

Et viktig tiltak går ut på å ta de aktuelle ungdomsskoleelevene ut av skolen en dag i uken og arrangere alternativ undervisningsopplegg i egne lokaler som nå kalles «ungdomshuset». Denne dagen følges skolearbeidet opp, pluss at det også arrangeres andre aktiviteter som trening og felles turer. I utgangspunktet var det satt opp seks plasser på dette tiltaket, men på grunn av stor etterspørsel ble det utvidet til 12 ungdommer. Ungdommene til dette tiltaket ble valgt ut av prosjektmedarbeiderne i samarbeid med ungdomsskole og barnevern. Ungdommene får tilbud om å følge dette tiltaket i tre år. Det er frivillig, foreldrene må samtykke, og de holdes involvert under hele prosjektperioden. Hvert halvår arrangeres ansvarsgruppemøte rundt hver av disse ungdommene, der skole, barnevern, foreldre og prosjektmedarbeidere deltar.

Det er også gjort tiltak for å skape positive møteplasser for ungdom i kommunen. Ungdommene i prosjektet har fått tilbud om motorcross to ganger i uken. På sikt er det planlagt at dette tilbudet skal utvides til flere dager i uken, også til ungdom utenfor prosjektet. Det er også blitt etablert en leksegruppe ved ungdomsskolen i kommunen, men denne benyttes først og fremst av ungdom utenfor prosjektet.

En del tiltak som ble satt i gang, viste seg å ikke fungere. Blant annet hadde de til å begynne med lagt opp faste planer for ungdommene i forhold til skole og fritid. Dette viste seg å være vanskelig å følge opp både for ungdommen og prosjektlederne. Imidlertid vil de forsøke igjen med nye

planer med konkrete mål og fremdriftsplan. Det ble også kjøpt medlemskap ved treningssenter for de ungdommene som ville ha, men treningen har ikke blitt fulgt opp.

Ungdommene i prosjektet er selv med på å utforme innholdet i aktiviteten på ungdomshuset ved at de får komme med ønsker som prosjektmedarbeiderne forsøker å inkludere i sine halvårsplaner.

Organisering/forankring

Prosjektet er faglig, administrativt og økonomisk forankret i barnevernstjenesten, og de fleste av ungdommene som er deltakere er rekruttert via barnevernet. Prosjektmedarbeiderne har regelmessige møter med barnevernet én gang per måned, ellers etter behov. Det er også ofte møte med sosialtjenesten, men ikke på regelmessig basis. BUP og PPT trekkes også inn i forhold til enkelungdom der det er behov.

I ansvarsgruppene som dannes rundt hver enkelt ungdom sitter representanter fra de instansene som er aktuelle for ungdommen. Instanser som er med på slike, foruten skole og foreldre, er for eksempel PPT, barnevern, tiltak for funksjonshemmede, ergoterapeut, fysioterapeut og sosialtjenesten. En av de aktuelle instansene blir valgt som leder og ansvarlig for å arrangere disse møtene to ganger per år. Her diskuteres utviklingen til ungdommen, og det lages en plan for videre arbeid rundt den enkelte ungdom.

Det er lagt opp til et tettere samarbeid med NAV og med en lokal utføringsbedrift i det videre prosjektarbeidet. Helsestasjon og kulturavdelingen er også prioriterte instanser for samarbeidspartnere for prosjektet fremover.

Egenvurdering av tiltak og tanker om videreføring

Prosjektledere mener at det tok for lang tid før prosjektet kom i gang. I følge dem burde prosjektet blitt «satt» mye tidligere, noe som tok tid fordi de selv trengte tid til å sette seg inn i prosjektet, utarbeide planer og få ungdommer inn.

Fra skolen rapporteres det om en svært positiv utvikling i forhold til de elevene som har fulgt opp ordningen med leksehjelp en gang i uken.

På ansvarsgruppemøtene hender det at instansene er uenige om hva som er mulig å gjøre og hva som er til beste for ungdommen. Prosjekt-

medarbeiderne kan oppleve at forslag høres gode ut når det blir diskutert på ansvarsgruppemøtene, men at det i praksis ikke fungerer like godt. De understreker imidlertid at det har vært en stor fordel å være to voksne som samarbeider om tett oppfølging av ungdommen.

Prosjektlederne ser det som en stor fordel at instansene er samlet i samme hus og er lette å få tak i. Samarbeidet med de ulike instansene går mye enklere når de kan treffes personlig på huset enn over telefon.

Informantene ser et stort behov for å beholde tiltakene som er satt i gang rundt ungdommene, og også for opprettholdelse av de stillingene som prosjektmedarbeiderne nå er i. Som et eventuelt alternativ ble det av prosjektmedarbeiderne foreslått en kommunal/lokal oppfølgingstjeneste⁹ som kan ivareta dette arbeidet.

Surnadal

Surnadal kommune på Nordmøre har omkring 6000 innbyggere. Kommunen mottok første år av prosjektperioden 600 000 kroner, og i 2008 ble de tildelt 500 000. To personer er intervjuet i kommunen; leder i barnevernstjenesten og prosjektleder/leder ved psykiatrisk dagsenter.

Beskrivelse av tiltak

Kommunen har i samarbeid med Oppfølgingstjenesten og NAV kjøpt tiltaksplasser ved Trollheim Vekst. Siden høsten 2008 har 5–6 ungdommer hatt plasser ved bedriften. Hensikten er å få et tilpasset tiltak til ungdom mellom 17–23 år som av ulike grunner ikke fungerer i ordinær skolegang eller annet arbeid.

Kommunen samarbeider også med NAV Oppfølging i forhold til oppfølging i egen bolig. Mange av ungdommene i dette tiltaket er i kvalifiseringsprogram under NAV. En prosjektmedarbeider har tett oppfølging av ungdommer tilknyttet programmet. Ungdommene følges tett opp og noen av dem har også igangsatt IP (individuell plan). Det jobbes nå med en større

⁹ Dette som alternativ til den ordinære Oppfølgingstjenesten som i dag kun er på fylkesnivå.

satsing på bruk av IP, blant annet med opplæring i dataprogrammet Unique Sampro til koordinatorene i kommunen.

I tillegg gis det tilskudd til grupper og enkeltpersoner, og det er satset på samtaler med ungdom, åpen helsestasjon for ungdom på kveldstid, ansvarsgrupper, oppsøkende virksomhet, boligoppfølging og følge/hjelp til kontakt med ulike instanser i kommunen. Det har også blitt igangsatt en skyssordning. Prosjektet har òg vært involvert i det som kalles Camp Nordmøre, der det har blitt arrangert klatreturer, kajakkpadling, internettkafé og sosiale samlinger. Dette er et samarbeidsprosjekt med Surnadal Jakt og Fiskeforening, som arrangerer helgeturer for ungdom mellom 14 og 17 år. Deltakerne her blir trukket ut ved loddrekning ved ungdomsskolen, og turene er gratis. Dette betraktes av prosjektmedarbeiderne som et viktig forebyggende tiltak, selv om målgruppen her er yngre ungdom enn det som inngår i prosjektet *Unge utenfor 17–23 år i overgangsfaser*.

Organisering/forankring

I Surnadal er prosjektet forankret i barnevernstjenesten og pågår i samarbeid mellom kommunen, videregående skole, ungdomsskole, NAV, attføringsbedriften Trollheim Vekst og PPT. Det har vært vanskelig å mobilisere samarbeidet, på grunn av organisasjonsendringer hos flere av de involverte. Men tidlig i 2008 ble det opprettet en styringsgruppe som består av barnevernsleder, enhetsleder Familie og Helse, prosjektleder, leder for NAV og to kommunalsjefer. Styringsgruppa møtes nå ca. fire ganger i året. I tillegg finnes en arbeidsgruppe med en NAV-ansatt, representant fra Oppfølgings-tjenesten, en ansatt ved Trollheim vekst og prosjektleder.

Surnadal kommune er også involvert i Arbeids- og velferdsdirektoratets prosjekt HUSK¹⁰, som har bidratt med rådgivning og veiledning i forbindelse med prosjektarbeidet.

¹⁰ HUSK Høgskole og universitetsosialkontor er et femårig forsøk med støtte fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Prosjektet har som mål å fremme kunnskap om sosialt arbeid. Surnadal er en av 20 kommuner som deltar i prosjektet (<http://www.husk-midtnorge.no/>).

Egenvurdering av tiltak og tanker om videreføring

De intervjuede i kommunen forteller at det tok tid før prosjektet kom i gang, og selve tiltakene ble ikke iverksatt før i 2008. Midler fra 2007 ble dermed overført til 2008. Årsaken til dette var ifølge informantene at det har skjedd mye omorganisering i perioden frem til da, blant annet med overgang til NAV. I tillegg har det vært utskiftninger av personale og sykemeldinger blant de prosjektinvolverte som har forsinket arbeidet. Fra høsten 2008 har prosjektet også fått ny prosjektleder.

Det fremstilles som utfordrende å komme ordentlig i gang med samarbeidet med attføringsbedrift, da denne også nettopp hadde startet opp som en fusjon av to tidligere bedrifter. Dette gjorde at det tok noe tid før koordineringen av samarbeidet mellom attføringsbedriften og prosjektet falt på plass.

Til tross for en del utfordringer, har prosjektet nå etablert seg bedre, og de intervjuede ser optimistisk på arbeidet videre. Det har kommet inn nye ansatte i kommunen og til prosjektet, noe som gir nye muligheter. I tillegg er nå både NAV og til attføringsbedrift bedre etablert og dette gjør samarbeidet lettere.

3 Om tiltakene

I dette kapittelet gir vi en vurdering av tiltakene som gjennomføres i kommunene, basert på materialet som ble presentert i forrige kapittel. Vi vil se hvordan tiltakene står i forhold til departementets langsiktige målsetting om å motvirke fattigdomsproblemer og reproduksjon av fattigdom gjennom god oppfølging. Vi vil også legge vekt på BLD sitt ønske om at tiltakene skulle fokusere på overganger med fokus på relasjonskompetanse, ungdomskompetanse, brukermedvirkning og individuell plan.

Valg av typer tiltak

Som det fremgår av presentasjonen av arbeidet i kommunene, er det stor variasjon når det gjelder både typer tiltak og hvordan prosjektet er organisert. Selv om utgangspunktet var det samme for samtlige kommuner, med departementets rammer for prosjektarbeidet i bunnen, har utviklingsarbeidet tatt mange former. Dette må både sees i forhold til hvordan arbeidet har vært forankret og organisert i kommunene, og kommunenes forkunnskap om og eventuelt allerede eksisterende arbeid med målgruppa for satsingen. Hva slags type tiltak og hva slags samarbeid som allerede eksisterte for utsatt ungdom da prosjektet startet opp, har fått stor betydning for kommunenes bruk av midlene.

Samtlige av informantene gir uttrykk for at det tok for lang tid fra kommunen fikk midler til tiltakene ble iverksatt. I mange tilfeller henger dette sammen med at det har tatt tid å kartlegge hvem som er målgruppa, hvilke tiltak som allerede finnes, hvilke instanser som bør involveres, og hva som vil være den mest hensiktsmessige bruken av midlene. I kommuner som allerede hadde et fokus på denne målgruppa, fantes det i mange tilfeller en plattform å bygge videre på. I andre kommuner var det nødvendig med en langt mer omfattende kartlegging av hvilke utfordringer nettopp deres kommune stod ovenfor. I tillegg var rammene gitt fra departementet forholdsvis åpne, og flere av informantene ga uttrykk for at det var vanskelig å

vite om tiltakene som ble iverksatt var i tråd med departementets ønsker. Denne usikkerheten har i flere av kommunene ført til at iverksetting av tiltak har tatt lengre tid enn forutsett, da det i noen tilfeller har vært tidkrevende, men nødvendig, å bli enig om riktig bruk av midler og rett tiltak.

Når det gjelder type tiltak som er igangsatt, går det et skille mellom de kommunene som har satset på generelle ungdomstiltak og de som har gått inn for spesifikke tiltak knyttet til en utvalgt målgruppe. Når generelle tiltak har blitt igangsatt, eller det har blitt gitt støtte til allerede eksisterende ungdomstiltak, har begrunnelsen ofte vært at man ikke vil stigmatisere. Dette gjelder både i de større og i de mindre kommunene, men i små kommuner fremstod dette som mer påtakelig:

Når det er såpass små lokale forhold som her er det nødt til å være sann. Det kan ikke være spesielle tiltak for spesielt utsatte (...) Så gjennom-siktig som det er på små plasser som her funker det ikke, da kommer ikke de ungdommene som har behov for det.

Noen av kommunene har startet prosjektarbeidet med å gi støtte til generelle ungdomstiltak som allerede finnes i kommunen, men har etter hvert sett behovet også for individuelle eller spesifikke tiltak. Grunnen til dette kan være en usikkerhet om hvorvidt de generelle tiltakene i det hele tatt når frem til de aller mest utsatte unge, eller at en ser et ekstra behov hos enkeltpersoner som deltar i generelle tiltak.

Det har også vært diskutert i kommuner der arbeidstreningstiltak har blitt valgt, hvorvidt plasser ved attføringsbedrifter er veien å gå for å unngå stigmatisering:

Det har jo vært et spørsmål om det bidrar til å ytterligere stigmatisere folk. Om det er bra eller ikke bra at de blir identifisert med en gruppe som kanskje blir oppfattet som rare (...), men jeg synes det er bra å være åpen for at folk er annerledes. Og assosiasjonene til den type steder er vel i ferd med å forandre seg tror jeg.

Et annet dilemma ved valg av individuelle tiltak har vært å forutse konsekvensene av tiltak. Blant annet har det fremkommet at det er viktig at ikke tiltakene blir en sovepute for ungdommene som er involvert. Poenget skal være at tiltaket skal hjelpe dem gjennom en overgangsfase slik at de etter hvert skal kunne stå på egne ben. En av prosjektmedarbeiderne som jobber

tett på ungdommene i et arbeidstreningstiltak ved en attføringsbedrift, gir for eksempel uttrykk for en viss bekymring for hvorvidt deres valg av tiltak vil nå målene om å få ungdommene inn i ordinært arbeidsliv:

I mange tilfeller mangler ungdommene så innmari mye. Så av og til kan jeg være i tvil om de vil klare seg over tid. Eller om det bare blir inn i en jobb og så tilbake til hjelpeapparatet igjen. Faren med et slikt tett opplegg er at man lager det så trygt og godt at de tenker at her blir vi. På den annen side er det en fare med å dytte folk ut av prosjektet for tidlig.

Eksemplene over viser til dilemmaer som har kommet frem både i valg av generelle og individuelle tiltak. Om rett tiltak er valgt ser ut til å være en gjennomgående diskusjon i de fleste kommuner. I de generelle tiltakene har det vært naturlig å spørre seg hvorvidt de når frem til de ungdommene som trenger det mest. I små kommuner, der frykten for å stigmatisere er størst, er det kanskje til gjengjeld lettere for kommunene å ha oversikt over hvem de utsatte unge er, og om de generelle tiltakene når frem. Det er verdt å merke seg at samtlige kommuner gir uttrykk for svært god erfaring med de individuelle tiltakene, selv om det i disse også har vært mange justeringer og diskusjoner underveis.

Når det gjelder forholdet mellom selektive/individuelle og universelle/generelle tiltak rettet mot barn og unge, har tidligere forskning pekt på at en kombinasjon av disse to typene tiltak fører til best resultater (Backe-Hansen, 2004). Når det, som i dette tilfellet, gjelder utsatte unge mellom 17 og 23 år, er det imidlertid også noen andre aspekter som kommer inn i vurdering av valg av den ene eller andre formen for tiltak. Generelle tiltak vil være spesielt viktig for å hindre eksklusjon av unge som av ulike grunner sliter med vanskelige livsvilkår av ulik art. Som flere av kommunene involvert i satsingen vi tar for oss her allerede har påpekt, er dette spesielt viktig som et forebyggende tiltak som bør starte tidligere enn ved 17 år. Dette nettopp for å forhindre at ungdom havner i kategorien «utsatt». Når ungdom av ulike grunner allerede har havnet i denne kategorien, kan individuelle tiltak være nødvendig for å bidra til at den enkelte skal kunne håndtere overgangen til et selvstendig voksenliv.

Betydningen av «losen»

I kommunene som har satset på individrettede tiltak har samtlige av informantene lagt vekt på betydningen av å ha en voksenperson som kan følge ungdommene tett i hverdagen. Dette gjelder ved ettervernstiltak (som i Drammen), arbeidstreningstiltak (som i Re og Gran) eller forebyggende tiltak (som i Balsfjord, Bodø og Sund). Fem av kommunene har ansatt medarbeidere med lønn fra prosjektmidlene til tett individuell oppfølging av ungdommer i prosjektet. Bakgrunnen for disse stillingene er erfaringer som tilsier at de mest utsatte ungdommene ofte mangler både god voksenkontakt og trygt nettverk rundt seg. I mange tilfeller er det snakk om ungdom som har falt mellom flere stoler eller som har opplevd å mislykkes gang på gang, og som trenger ekstra oppbakking for å mestre og gjennomføre hverdagslige gjøremål, skole eller arbeid.

I kommunene brukes forskjellige betegnelser på disse stillingene, det være seg miljøarbeider, prosjektmedarbeider, eller som i Re kommune, der de utlyste stillingen som «mestringsentreprenør». Uansett hva denne rollen kalles har den som funksjon å ledsage, eller «lose» ungdommene over en utfordrende overgangsperiode mellom skole, arbeid eller jobb. De fungerer også som en støttespiller og veileder overfor det øvrige tjenesteapparatet, noe som kan være til stor hjelp for ungdom som av ulike grunner har falt ut av systemet. I svært mange tilfeller har også losen bidratt til at ungdommene både har fått IP (individuell plan) og ansvarsgruppe rundt seg. Gjennomgående fortelles det på ulike måter fra kommunene om betydningen av denne støttespilleren:

Det er den basisen med at det er en person der, som er der for ungdommene, som er viktig, enten man gjør det sånn eller sånn.

Mange av ungdommene som har fått individuelle tiltak gjennom *Utsatte unge 17–23 år i overgangsfaser*, er rekruttert via barnevernet, og betydningen av «losen» kan bekreftes av forskning omkring oppfølging av ungdom som tidligere har vært tilknyttet barnevernet. Flere av informantene forteller at ungdommene de jobber med har svært begrenset nettverk rundt seg, og at relasjoner til voksenpersoner ofte er dårlig. Cashmore og Paxman har blant annet påpekt at ungdom som tidligere har vært tilknyttet barnevernet ofte

ikke har den emosjonelle, sosiale og finansielle støtten andre ungdommer vanligvis har, i forbindelse med dårlig kontakt med foreldre (Cashmore, 2006). Dårlig voksenkontakt fremstår også som et påfallende trekk hos disse ungdommene, noe en studie fra 2008 indikerer, der 43 prosent av informantene svarte at de hadde svak eller ingen relasjon til en voksen støtteperson (Wade, 2008).

Flere av informantene med los-funksjon forteller at de ofte opplever at ungdommene har problemer med tillit til personer rundt seg, noe som kan ha sammenheng med tidligere opplevelser av tillitssvikt, som dermed gjør det vanskelig for dem å binde seg til nye mennesker. Dette understreker betydningen av å ha en støttespiller/los som følger ungdommen tett på, og som kan bidra med tillitsfull voksenkontakt. Både den emosjonelle, sosiale og praktiske funksjonen losen har, er svært verdifull.

I intervjuer med informanter som har denne rollen i prosjektarbeidet ble det imidlertid gitt uttrykk for at dette var en utfordrende jobb. Flere fortalte at de til tider opplevde et stort gap mellom teori og praksis, og at den som jobber tett på ungdommene ser prosjektarbeidet fra en ganske annen side enn de øvrige prosjektarbeiderne. Der hvor det kun er én person som har denne jobben, kunne det også oppleves som ensomt og som et stort ansvar, spesielt i starten av prosjektperioden, da tiltakene fortsatt ikke var helt på plass. En av losene fremstilte det slik:

Jeg skulle nok ønsket meg oftere møter fra starten av. Det har vært et stort problem at vi ikke har hatt klare retningslinjer på hva midlene kan brukes til og hva en skal si til ungdommene (...) Det har vært frustrerende at vedtak om bruk av midler har tatt lang tid, ofte på grunn av møter eller dårlig tid, når jeg har en ungdom som står der og er i krise.

I dette sitatet kommer det også frem hvordan losen ikke bare har en avgjørende rolle som stabil voksenperson, men også har en viktig funksjon i forhold til å formidle ungdommenes erfaringer og perspektiver til kommunen.

Det er verdt å merke seg at flere, både losen selv og andre prosjektmedarbeidere, kommenterte at det hadde vært en stor fordel og være flere om en slik oppgave:

Jo det har fungert bra med en slik stilling, men skulle ønske at vi kunne hatt tre–fire sånne stillinger som hadde hatt akkurat samme fokuset, og som kunne spilt på hverandre, og fått til et skikkelig team. Det hadde vært kjempebra. Det er en tøff jobb å stå alene i.

Figur 2. Oversikt over kommuner som har individuell oppfølging av ungdommer med «los» og antall ungdommer involvert i denne type tiltak.

Kommune	Målgruppe	Antall ungdommer med individuell oppfølging
Balsfjord	Ungdom 17–23 år: unge foreldre, unge utenfor skole og arbeid	5
Bodø	Ungdom 17–23 år: hybelboende skoleungdom,	varierende
Drammen	Ungdom 17–23 år: ungdom som tidligere har hatt barnevernstiltak	10
Gran	Ungdom 17–23 år: utsatte uten tilknytning skole eller arbeid	4
Re	Ungdom 16–23 år: utsatte unge med behov for spesiell oppfølging i forhold til skole eller arbeid	20
Sortland	Ungdom 17–23 år: utsatte unge med familier	varierende
Sund	Ungdom 14–24 år: ungdom i fare for å droppe ut av skole	12
Surnadal	Ungdom 17–23: utsatte unge med behov for oppfølging i arbeidstrening	6

Måling av resultater fra tiltakene

Departementets overordnede mål med utviklingsprosjektet er å motvirke fattigdom og reproduksjon av fattigdom gjennom målrettet oppfølging av utsatt ungdom. Hvorvidt tiltakene igangsatt i dette utviklingsarbeidet oppfyller en slik målsetting, er vanskelig å si noe om foreløpig, og informantene i kommunene gir også uttrykk for at det er vanskelig å forholde seg til en så overordnet målsetting. Også når kommunene har satt opp egne målsettinger for konkrete tiltak, er det vanskelig å resultatmåle hvorvidt tiltaket har vært vellykket i forhold til disse, da konkrete metoder for måling av resultater er vanskelige å operasjonalisere. Mange informanter har fortalt om ungdom i

tiltakene som har svært kompliserte livssituasjoner, og for mange av disse kan det være et mål å bare få hjelp til å sortere ut livet sitt for å kunne komme seg videre på egen hånd. I disse tilfellene kan prosjektmedarbeiderne melde tilbake om tydelige effekter av tiltakene. Det er selvsagt mulig å relatere tiltakene til et overordnet mål om å få ned antall sosialklienter (slik som i Drammen kommune), men da over en langsiktig periode, og ikke innenfor den halvannet til to års rammen som prosjektet har vart til nå. I de fleste tilfeller er tiltakene knyttet til å hindre skole drop-out, få de unge inn i arbeid eller i egen bolig, og her kan, og bør, noen tall rapporteres. Men også her er det vanskelig å si noe sikkert uten å ha en kontrollgruppe å sammenligne med, selv om det ofte i intervjuene har blitt gitt uttrykk for at man antar at ungdommene ville klart seg dårligere uten tiltak.

Når de prosjektinvolverte har blitt spurt om måloppnåelse i forhold til tiltakene, har begrepet mestring blitt mye brukt. Bruken av begrepet refererer ofte til funksjonsendringer hos ungdommene som går på at de mestrer hverdagen bedre etter at de kom inn i tiltak enn det de gjorde før. Ansatte som jobber tett på ungdommene forteller at de har registrert positive endringer hos den enkelte ungdom, men at det er vanskelig å formidle dette i tall eller måle det på annen måte. I tillegg gir mange av de intervjuede uttrykk for at endringene tar tid, og at det er vanskelig å si hvor lenge endringene skal være stabile før en kan si at målet er nådd. Tilbakemeldingene omkring måloppnåelse for tiltakene er også ofte knyttet til at samarbeidet rundt ungdommene har blitt tettere, og at dette er et mål i seg selv. I noen av kommunene har det blitt gjort intervjuer av ungdommer før og etter tiltak, men samlet sett er rapporteringen og dokumentasjonen på dette mangelfull. I den endelige sluttevalueringen av prosjektperioden er det derfor viktig å få med brukernes tilbakemeldinger i forhold til resultatmåling av tiltakene.

Når det gjelder fokusområdene departementet ønsket å ha med i tiltakene, ser det ut til at disse har blitt inkludert av kommunene i ulik grad. Det kan likevel fastslås at losens rolle i de individuelle tiltakene i stor utstrekning har berørt temaene relasjonskompetanse, ungdomskompetanse, brukermedvirkning og individuell plan. Angående de to siste begrepene er det verdt å føye til at to av kommunene gir tilbakemelding på svært gode

erfaringer med bruk av dialoggrupper med ungdom i målgruppa, og at ungdommene selv har understreket behovet for tett oppfølging av en voksenperson og det å få én til å veilede seg mot et mål.

Vi kan altså se at ansatte i kommunene opplever det som vanskelig å resultatmåle igangsatte tiltak, selv der kommunen på forhånd har formulert eksplisitte målsettinger for tiltakene. Dette peker på noen punkter som kan hjelpe i dette arbeidet i fremtiden. Det bør settes opp mer konkrete målsettinger for den enkelte ungdom i individuelle tiltak og for tiltaket som helhet der det er generelle tiltak. Det vil også være viktig å ha mer systematisk og grundig dokumentasjon og større grad av intern evaluering av tiltaksarbeidet, for å forankre tiltakene bedre. Det er av avgjørende betydning at tiltak som er igangsatt rettet mot spesielle grupper, som utsatte unge i individuelle tiltak i dette utviklingsarbeidet, blir forankret på en god måte i kommunene. Ellers risikerer man at iverksatte tiltak faller bort når tilskuddsperioden opphører. Dette er også tidligere påpekt i forbindelse med forskning om barns levekår (Sandbæk & Grødem, 2008).

4 Om samarbeidet i kommunene

Departementet har som ett av hovedmålene med utviklingsprosjektet å styrke samarbeidet og samhandlingen mellom de ulike tjenesteinstansene i kommunene, særlig mellom barnevernstjenesten og sosialtjenesten. I intervjuene med de prosjektinvolverte har det derfor blitt lagt vekt på å få informasjon om hvordan samarbeidet fungerer, og eventuelt hvordan og hvorfor det ikke fungerer. Gjennomgående fortelles det fra alle kommunene at prosjektet har ført til nye samarbeidsarenaer og nye måter å samhandle med andre faggrupper på omkring gruppa utsatte unge. Vi vil i dette kapitlet se nærmere på hva informantene forteller om samarbeid og tverrfaglig arbeid knyttet til utviklingsprosjektet.

Tverrfaglig samarbeid rundt utsatt ungdom

En delmålsetting i prosjektet har vært økt samarbeid mellom ulike instanser innenfor hver kommune. På bakgrunn av prosjektarbeidet har kommunene etablert samarbeidsrelasjoner mellom etater som tidligere i større grad har operert uavhengig av hverandre, men som alle har ungdom i målgruppa fra ulike vinkler. Hovedinntrykket er at ansatte i kommunene opplever at samarbeidet mellom ulike etater har fungert godt. Men det har også kommet frem utsagn som viser til noen utfordringer i det tverrfaglige prosjektarbeidet. I noen tilfeller har utfordringene blitt knyttet til at hver av instansene involvert kan ha ulike prioriteringer og forskjellige oppfatninger av hva som er viktig i arbeidet med målgruppa. Noen har også fremhevet som en generell utfordring ved prosjektarbeid at det krever ekstra arbeid på instanser som allerede har stor arbeidspress. I de kommunene som har satset mye på kompetanseheving og holdningsskapende arbeid omkring målgruppa, fortelles det også om en viss skepsis og vegring til prosjektet for å verne om sitt eget fagområde, som for eksempel følgende utsagn peker på:

Det skjer ofte når prosjekt kommer inn at fagene føler seg truet på en måte. I forhold til at andre skal gå inn å mene noe om hvordan de skal drive faget sitt.

Fra en annen kommune sies det:

Det tar tid å få en felles forståelse, og avkode det språket vi bruker innen instansene. Dette er viktig når en skal tenke system. En må forlate en type tenkning og løfte det til et annet perspektiv uten å være redd for hva det vil medføre for 'din' kultur.

Vi kan altså se at informantene til en viss grad opplever det som utfordrende å forholde seg til de ulike etatenes perspektiver i forhold til en felles målsetting. Av prosjektlederne ble det derfor fremhevet som et avgjørende element i prosjektarbeidet å få alle partene til samle seg om en felles forståelse og å kunne jobbe mot de samme målene knyttet til gruppa utsatt ungdom, til tross for deres forskjellige fagbakgrunner og erfaringer.

Gjennom intervjuene har det også kommet frem dilemmaer knyttet til å identifisere hvilke som er de mest utsatte ungdommene, og ikke minst hvordan man skal gå frem for å få tak i disse. I kommuner som har satset på individuelle tiltak, har det i et par tilfeller blitt tatt opp som et problem at det er vanskelig å nå ungdommer en vet burde hatt tiltak, fordi taushetsplikten gjør det vanskelig å dele informasjon mellom samarbeidsinstansene. En av informantene, som var knyttet til det administrative nivået i en av kommunene, forteller for eksempel at:

Taushetsplikten har vært en utfordring. Noen ganger har man kanskje oppfattet det som en større utfordring enn det egentlig er, noe vi har sett på mange samarbeidsarenaer, at man gjemmer seg bak taushetsplikten.

Taushetsplikten kan altså oppleves som en utfordring i seg selv, men i tillegg kan det virke som man med referanse til taushetsplikt kan unngå å adressere temaer eller tiltak. Det siste er i så fall en form for ansvarsfraskrivelse som kan hindre at ungdom som trenger det får hjelp, og dette bør tas alvorlig i kommunene som opplever dette.

Opplevelsen av taushetsplikten som en hindring kan også være knyttet til måten prosjektet har vært forankret på i kommunen. I kommuner der prosjektet har vært drevet med utgangspunkt i barnevernstjenesten, ser dette problemet ut til å være nærmest fraværende, i motsetning til kommuner som har forankret prosjektet på et høyere nivå i kommunen.

Parallelt med utviklingsarbeidet har det i mange kommuner skjedd store endringer i tjenesteorganiseringen i forbindelse med overgang til NAV. I noen av kommunene er denne overgangen på trappene, mens i andre har den nylig blitt implementert. Dette er et tema som informantene selv ofte har brakt på bane når vi har snakket om samarbeid omkring prosjektet. I de fleste av kommunene så de denne overgangen som en fordel, mens et par av kommunene hadde opplevd overgangen som vanskelig. Fra en av de mindre kommunene ble det for eksempel sagt:

Samarbeidet med NAV har vært utfordrende. Det virker som de er motstander av tverrfaglig samarbeid. De var jo i mot hele NAV-reformen i utgangspunktet, og etter sammenslåingen har de hatt en slags 'gå sakte-aksjon'.

Sitatet ovenfor indikerer ikke at det er selve NAV som er vanskelig, men det viser til at samarbeidet kan bli utfordret av nye strukturer i organiseringen under prosjektperioden. I flere tilfeller innebærer denne overgangen til nye stillinger også nye måter å jobbe på, noe som nødvendigvis fører med seg en tilpasningsperiode. Det kan se ut til at dette kan ha blitt opplevd som problematisk for et par av kommunene å skulle tilpasse seg nye roller og samtidig opprettholde prosjektarbeidet. Om ansatte i tillegg motarbeider reformen kan det oppleves som vanskelig fra de øvrige prosjektmedarbeiderne å forholde seg til.

Et synspunkt som ofte har fremkommet, er informantenes oppfatning av at mange av ungdommene de jobber tett med burde ha vært fanget opp tidligere. For ungdom som befinner seg i det øvre sjiktet av aldersmålgruppa for prosjektet, oppleves det fra flere hold som en stor utfordring å skulle løse opp i opphopet problematikk. Jo lengre tid som har gått uten at ungdommen har hatt tilstrekkelig eller riktig tilbud, jo mer utfordrende og tidkrevende er det å få loset disse gjennom overganger. Dette gjenspeiler seg også når vi ser nærmere på de kommunene som har valgt å samarbeide tettere med ungdomsskoler, videregående skoler og oppfølgingstjenesten. Disse har rettet blikket nedover aldersstigen og forsøkt å rette tiltakene inn mot yngre ungdom som befinner seg i risikozonen, i stedet for å skulle bygge opp igjen ungdom som allerede har falt utenfor. Kommuner som ikke har hatt et slikt fokus sier at de ser behovet for å gå inn tidligere enn ved 17 år for å nå den

overordnede målsettingen om å hindre reproduksjon av fattigdom. For å nå denne målsettingen er det også viktig å satse ytterligere på bedre samordning av hjelpetjenestene for barn, unge og familier i kommunene, og gjøre disse mer brukervennlige, noe som også er påpekt i tidligere studier (Pedersen & Backe-Hansen, 2002).

Fokus på ettervern

I regjeringens *Handlingsplan mot fattigdom* har det blitt presisert at Utviklingsarbeidet *Utsatte unge 17–23 år i overgangsfaser* videreføres i 2009, blant annet med bakgrunn i målsettingen om at ungdom med tiltak i barnevernet skal ha god oppfølging etter fylte 18 år (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2008). Ungdom i barnevernet har imidlertid bare vært en av flere målgrupper for Barne- og likestillingsdepartementets satsing, men fremheves som en spesielt utsatt gruppe. Det har derfor vært interessant å se nærmere på hvorvidt og hvordan kommunene involvert i utviklingsarbeidet har samarbeidet med barnevernstjenesten og forholdt seg til ettervern som et tema i utviklingsarbeidet. Forskning viser som nevnt til at ungdom som tidligere har vært tilknyttet barnevernstiltak har større utfordringer enn annen ungdom. De må ofte forholde seg til flere overganger samtidig, i tidligere alder og med mindre sosial støtte enn annen ungdom (Stein, 2004).

Kun én av kommunene (Drammen) har i prosjektperioden hatt tiltak rettet spesielt mot ettervern for ungdommer som tidligere har vært i barnevernstiltak. Likevel forteller de fleste av kommunene som har individuelle tiltak at mange av ungdommene i tiltakene tidligere har hatt barnevernstilknytning, uten at det har vært noe kriterium for å få tiltak.

Det har fra flere hold blitt gitt uttrykk for at samarbeidet med barnevernet stort sett har vært godt, men det fremholdes også at denne instansen er av de mest pressede fra før, og at innføring av «nok et prosjekt» har vært utfordrende. Likevel har departementet lagt klare føringer på at prosjektet bør forankres i barnevernet, noe alle kommunene har innrettet seg etter, selv om barnevernet har forskjellige roller i de ulike kommunene. Noen av informantene forteller om utfordringer ved dette:

Den største utfordringen har vært å få barnevernet på banen og få dem til å tenke at dette er deres prosjekt.

Det kan altså se ut til at barnevernet i noen tilfeller kan oppleve dette som «nok et prosjekt» som har blitt pålagt dem, og at de ikke føler eierskap til det slik som var ønskelig fra departementets side.

Når de intervjuede har blitt spurt direkte om hvordan de betrakter dette prosjektarbeidet i forhold til ettervern, har det vært varierende svar. I Drammen kommune er dette en viktig og bevisst del av prosjektarbeidet, og det sees som et mål å utarbeide nye metoder og rutiner omkring ettervern. De øvrige kommunene har ikke hatt utvikling av ettervern som en del av målsettingen, men flere har sett at prosjektet bidrar til nye samarbeidsformer rundt barnevernet som fremtidig vil kunne styrke ettervernsrutinene som en konsekvens. Fra en av kommunene fortelles det at dette med ettervern ikke har vært noe fremtredende tema, og at årsaken til det kan være et allerede stort press i barnevernet:

Barnevernet er pressa, har lange ventelister og fristoverskridelser, pluss til tider trange økonomiske rammer å forholde seg til. Og tidligere har det vært sånn at ungdom i barnevernet, når de fyller atten, skal ut – over på sosialkontoret eller en annen instans. Og den tankegangen henger nok litt igjen enda, også i saksbehandlernes bevissthet.

Det er ikke uvanlig at problematikken sitatet viser til ble tatt opp av informantene. Også barnevernsansatte selv tok selvkritikk på denne måten å tenke på, men flere sier at prosjektet har bidratt til å rette oppmerksomhet mot dette og at det har skjedd en positiv utvikling i forhold til å ikke slippe ungdommene så lett når de fyller 18.

Effekter av samarbeidstiltak

Om måling av resultater av konkrete tiltak foreløpig ser ut til å være vanskelig, har samtlige informanter vært svært opptatt av å formidle at prosjektperioden har igangsatt nye og verdifulle former for samarbeid i kommunene. Midlene til utviklingsarbeidet har både vært påkrevet og gitt rom for nye tilnærmingsmåter rundt vanskeligstilte ungdom, og i flere av kommunene har det skjedd nybrottsarbeid i forhold til samarbeid rundt målgruppa. Noe av

det viktigste som har skjedd i forbindelse med prosjektet er at det har skapt en bevissthet i de ulike kommunene om hvem de sårbare ungdommene er, hvor mange de er, og hva i systemet som gjør at disse ikke fanges opp i tilstrekkelig grad. Det ser ut til å være en gjengs oppfatning i samtlige kommuner om at dette prosjektet har bidratt til å fange opp ungdom som de ellers har hatt problemer med å nå. Det tverrfaglige arbeidet som er igangsatt eller styrket, har ført til nye måter å tenke på, og midlene har gjort det mulig å sette i gang tiltak i forhold til dette.

I de tilfellene der samarbeidet ikke har fungert så godt som ønsket, har ulike begrunnelser kommet frem. I noen tilfeller kan samarbeidsproblemer være knyttet til at instanser lukker seg inne i sine egne «kulturer» og har vanskelig for å se hverandres utgangspunkt, interesser og muligheter i prosjektet. Det har også blitt påpekt at utskiftning av personale, sykemeldinger eller nye stillinger, har gjort samarbeid vanskelig eller forsinket det. Noen av kommunene trekker frem konkrete situasjoner der taushetsplikten har ført til problemer i forhold til åpen kommunikasjon mellom samarbeidspartnere. Likevel vil vi trekke frem de nevnte samarbeidsproblemene knyttet til barnevernet som de mest alvorlige, i det at barnevernet som oftest har ansvaret for den mest utsatte gruppa av ungdom.

Utfordringen for kommunene er å kunne dokumentere arbeidet som har skjedd i prosjektperioden, både når det gjelder videreføring av gamle og innføring av nye samarbeidsrutiner. God dokumentasjon og implementering av gode rutiner kan bidra til å motvirke samarbeidsproblemer knyttet til utskiftning av ansatte, sykemeldinger eller i forhold til å skulle trekke inn nye samarbeidspartnere.

Prosjektet forholder seg til en aldersgruppe som kan sies å falle mellom stolene i systemet. Overgangen fra barn til voksen, umyndig til myndig, er noe som utfordrer tjenesteapparatet rundt ungdom som av ulike grunner sliter i hverdagen. Dette påkaller en større satsing for utsatt ungdom, og utviklingsarbeidet som skjer gjennom *Utsatte unge 17–23 år i overgangsfaser* kan betraktes som et viktig steg i den retning.

5 Avsluttende refleksjoner og videre anbefalinger

Vi vil nedenfor komme med noen avsluttende refleksjoner fra underveis-evalueringen og noen anbefalinger for videre arbeid med utviklingsprosjektet *Utsatte unge 17–23 år i overgangsfaser*.

Individuelle eller generelle tiltak?

De individuelle tiltakene ser ut til å være de mest effektive for å fange opp utsatt ungdom, men det henger også sammen med at de er lettere å se og måle resultater av enn de generelle tiltakene. I de kommunene der det er satset på individuell oppfølging av enkeltungdommer, kommer de intervjuede i noen tilfeller med konkrete tall på ungdommer de *vet* er i målgruppa, og de kan vise til gode resultater i form av at ungdommene har kommet i opplæring, jobb eller bolig etter tiltak. Det har også blitt vist til gode resultater i de tilfellene der ungdommer og prosjektmedarbeider har utarbeidet IP (individuell plan) og jobbet ut fra denne. Det fremheves i samtlige kommuner med individuelle tiltak at det er helt nødvendig med en voksenperson som følger opp ungdommene tett i overgangene. Dette har også blitt lagt vekt på av ungdommene selv, i de kommunene som har hatt dialogmøter direkte med ungdommene før tiltakene settes i verk.

De generelle tiltakene ser ut til å bidra til at flere ungdommer i kommunen får en meningsfull fritid og mulighet til å utvikle et nettverk rundt seg. Støtte til ungdomsklubb, trening, møteplasser og ferie- og fritidstilbud som har vært en del av utviklingsarbeidet, ser i noen grad ut til å kunne nå ungdommer i en utsatt livssituasjon. Imidlertid er det vanskelig å si noe sikkert om disse tiltakene når ut til de ungdommene som trenger det aller mest. I noen av de mindre kommunene som begrunner valg av generelle tiltak med en frykt for stigmatisering, må de også håndtere dilemmaet knyttet til at disse tiltakene antakeligvis ikke av seg selv vil fange opp ungdommene med de «tyngste» problemene. Vi vil derfor utfordre kommunene til å ytterligere legge

vekt på individuelle tiltak med tett oppfølging og klare målsettinger for ungdommene, enten det er i forhold til skole, jobb eller bolig.

Integrering av tiltak i tjenesteapparatet

Flere av tiltakene som er iverksatt i løpet av prosjektperioden har vært godt integrert i kommunenes øvrige tjenesteapparat. Det har under intervjuene kommet frem at kommunene ser dette som viktig. Det fremstår imidlertid som en utfordring å få alle instanser involvert til å ta bidra til dette, spesielt der hvor arbeidspresset er stort fra før av. Det er viktig at de nyopprettede tiltakene bidrar til utvikling i de tjenestene som har vært involvert, og vår oppfordring er å ytterligere øke frekvensen av erfaringsutveksling mellom tjenestene. En av føringene fra departementet var at tiltak som ble iverksatt ikke skulle erstatte eksisterende tilbud i kommunene, noe de ikke ser ut til å ha gjort.

Videre ser det ut til at flere av kommunene med individuelle tiltak og medarbeidere som jobber med tett oppfølging, har en utfordring med at den daglige driften av prosjektet blir liggende hos én medarbeider. Den som fungerer som los for ungdommene kan i visse tilfeller se ut til å ha et for stort ansvar i tiltakene, og instansene bør være mer bevisste i forhold til dette. De kommunene som har to voksenpersoner som innehar disse rollene, ser det som svært verdifullt å kunne utveksle erfaringer og jobbe i team tett rundt ungdommene.

På bakgrunn av tilbakemeldingene fra kommunene om behovet for å sette i gang tiltak tidlig nok, vil vi anbefale å senke den nedre aldersgrensen i tiltak mot utsatt ungdom til 14 år, slik at det kan jobbes mer målrettet for å hindre skolefravall. Det burde også rettes et større fokus på hvorvidt oppfølgingstjenesten i kommunene fungerer godt nok i forhold til å fange opp ungdom i risikozonen.

Videreføring av tiltak

Videreføring av tiltak avhenger i stor grad av prosjektmedarbeidernes dokumentasjon og rapportering av arbeidet, spesielt for å dokumentere hva som har fungert og ikke, men også for å få frem ungdommenes egne stemmer. I tillegg bør det bli formulert og nedtegnet klarere og mer spesifikke målsettinger og målgruppe for tiltakene. Skjer ikke denne dokumentasjonen på

en rutinemessig måte, vil det bli vanskelig for denne type tiltak å bli forankret i systemet etter prosjektperiodens slutt. I tillegg er Barne- og likestillingsdepartementet avhengig av å kunne vise til at tiltakene fungerer for å eventuelt kunne overføre arbeidet til andre kommuner.

Det er også av avgjørende betydning at beskrivelser av rutiner i arbeidet foreligger på en måte som gjør det mulig for eventuelt nye medarbeidere å opprettholde kontinuitet i tiltak. Slik arbeidet i noen av kommunene fremstår nå, avhenger det i for stor grad av den ene personen som driver prosjektet. Vi oppfordrer kommunene til å fokusere ytterligere på utarbeidelse av rutinebeskrivelser og dokumentere arbeidet, både erfaringer med tiltak og med samarbeid mellom instansene involvert. Prosjektmedarbeidere som jobber tett på ungdommen anbefales også en form for loggingføring av sine erfaringer og arbeid med ungdommene.

Oppsummering av de viktigste funnene

- Generelle og individuelle tiltak bør ideelt sett kombineres, men det kan være vanskelig å vite om de generelle tiltakene når frem til målgruppa utsatte unge. Generelle ungdomstiltak vil uansett ha en viktig forebyggende funksjon, og kunne bidra til å fange opp ungdom som trenger mer individuelle tiltak.
- Tiltakene som er iverksatt for utsatte unge har ført til et bedre samarbeid mellom ulike instanser i kommunen. Likevel ser det ut til å være behov for et bedre organisert og tettere samarbeid rundt enkelt-ungdommer i individuelle tiltak.
- Erfaringer fra utviklingsarbeidet i kommunene har rettet oppmerksomhet mot betydningen av forebygging. En satsing på unges overgang erfordrer også tiltak for ungdom under 17 år for å hindre at de faller utenfor skole, arbeid eller sosialt nettverk, og dermed havner i kategorien «utsatte unge».
- Samtlige kommuner legger vekt på betydningen av «losen» i de individuelle tiltakene. Losen ser ut til å ha en avgjørende funksjon i å hjelpe utsatte unge over i en selvstendig voksentilværelse. Imidlertid kan tilbakemeldingene tyde på et behov for et tettere tverrfaglig nettverk rundt personer med los-funksjon. Eventuelt vil vi oppfordre til

etablering av team bestående av flere voksenpersoner som deler denne funksjonen.

- For å få kontinuitet i iverksatte tiltak, er det nødvendig med bedre rutinebeskrivelser, tydeligere målsettinger og loggføring av arbeidet. Det er også behov for utarbeiding av tydeligere kriterier for måloppnåelse. Dette er viktig både for resultatmåling av tiltakene og for bedre forankring i tjenesteapparatet i kommunene.

Referanser

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2008). *Handlingsplan mot fattigdom : status og styrket innsats 2009 statsbudsjettet 2007*. [Oslo]: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Bakketeig, E. & Backe-Hansen, E. (red.).: *Forskningsbasert kunnskap om ettervern*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst velferd og aldring, NOVA Rapport 17/08.
- Backe-Hansen, E. (2004). *Barn og unges håndtering av vanskelige livsvilkår: kunnskapsbidrag fra 36 studier av barnefattigdom*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst velferd og aldring, NOVA Rapport 12/04.
- Cashmore, J. P., M. (2006). Predicting after-care outcomes: The importance of 'felt' security. *Child & Family Social Work*, 11(3), 232–241.
- Clausen, S.-E., & Kristofersen, L. B. (2008). *Barnevernsklienter i Norge 1990–2005. En longitudinell studie*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst velferd og aldring, NOVA Rapport 3/08
- Kristofersen, L. B., & Clausen, S.-E. (2008). *Barnevern og sosialhjelp*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst velferd og aldring. NOVA Notat 3/08.
- Pedersen, A. W., & Backe-Hansen, E. (2002). *Om fattigdomsbegrepet og dets implikasjoner for praktisk politikk*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst velferd og aldring, NOVA Skrift 1/02.
- Grødem, A.S., Elstad, J.I., Kristofersen, L.B., Sandbæk, M., Clausen, S.E. & Thorød, A.B. (2008). *Barns levekår: familiens inntekt og barns levekår over tid*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst velferd og aldring, NOVA Rapport 7/08.
- Stein, M. (2004). What works for young people leaving care? *Ilford. Bernardo's*.
- Thagaard, T. (2003). *Systematikk og innlevelse : en innføring i kvalitativ metode* (2. utg. ed.). Bergen: Fagbokforl.
- Wade, J. (2008). The ties that bind: Support from birth families and substitute families for young people leaving care. *British Journal of Social Work*, 38(1), 39–54.
- Yin, R. K. (1989). *Case study research : design and methods* (Rev. ed.). Newbury Park: Sage.
- Ytrehus, S. (2004). *Fattige barn i Norge : hvem er de og hvor bor de? : hovedrapport* (2. rev. utg. ed.). Oslo: Fafo.

Vedlegg: Intervjuguider

Intervjuguide prosjektledere, saksbehandlere (barnevern)

Stilling/instans/rolle

Hva slags type tiltak har kommunen igangsatt?

Når ble tiltak(ene) igangsatt?

Hva slags målsetting er satt for tiltakene, og hvilke kriterier er satt for måloppnåelse?

Hvordan tas beslutninger om bruken av midlene?

Brukes midlene kun til barnevernsklinter, eller inngår de som en del av mer omfattende tiltak?

Hvor mange aktuelle ungdommer er det i kommunen?

Innrettes tiltakene mot enkeltungdommer eller grupper?

Er det ulike tiltak i forhold til etnisk norske ungdommer og etniske minoriteter?

Er noen tiltak enkle å få til, mens andre er vanskelige? Hva er tilrettelagt for å gjennomføre tiltakene, og hvilke barrierer finnes det?

På hvilke måter samarbeider barnevernstjenesten med andre instanser om iverksetting av gode ettervernstiltak?

Er samarbeidet med andre instanser problematisk på noen måter, i tilfelle hvilke?

I hvor stor grad trekkes ungdommene og deres omsorgsgivere med i planlegging av tiltak?

I hvor stor grad ser det ut til at tiltakene «treffer» opplevelsene ungdommene og deres omsorgsgivere har av det som er viktigst å gjøre?

Intervjuguide aktuelle samarbeidspartnere

Stilling/instans/rolle

Hva slags type tiltak samarbeides det om?

Hvordan fungerer tiltakene i forhold til målgruppa?

Hvordan fungerer samarbeidet med barnevernstjenesten og andre instanser? Hva fungerer evt. godt/dårlig?

Hvordan organiseres samarbeidet?

I hvor stor grad ser det ut til at tiltakene «treffer» hos målgruppa?

Hvilke faktorer fremstår som viktigst i arbeidet med ettervern?