

Beregnet til
Drammen kommune

Dokument type
Sluttrapport

Dato
Desember 2010

EVALUERING AV P1824 **SLUTTRAPPORT**



EVALUERING AV P1824 SLUTTRAPPORT

Rambøll
Postbox 427
Skøyen
0213 Oslo
T +47 2252 5903
F +47 2273 2701
www.ramboll-management.no

INNHALDSFORTEGNELSE

1.	Innledning	1
1.1	Kort om P1824	1
1.2	Rambølls evaluering av P1824	2
1.3	Rambølls tilnærming til evalueringen	2
1.4	Sluttrapportens struktur	4
2.	Sammendrag	5
2.1	Organisering og forankring	5
2.2	Metode- og tiltaksutvikling	5
2.3	Samarbeid	6
2.4	Brukermedvirkning	7
2.5	Måloppnåelse	7
3.	Organisering og forankring	9
3.1	Organisering	9
3.2	Topptung forankring gir en prioritert satsning:	11
3.3	Involverte aktører er gitt et påtrykk for å øke sin innsats for å hjelpe målgruppen	11
3.4	Tydelig fokus på problematikken knyttet til unge sosialhjelpsmottakere	11
3.5	Prosjektledelsen – en avgjørende faktor for de resultater man har oppnådd i prosjektet	12
3.6	Organisering og forankring – suksesskriterier og barrierer	12
4.	Metode- og tiltaksutvikling	15
4.1	Hva er en metode?	15
4.2	Kartlegging med fokus på motivasjon og mestring	15
4.3	Flerfaglig og tverretatlig drøfting	17
4.4	Skreddersøm av oppfølging	18
4.5	Metoder for å motvirke tilstrømmingen av nye sosialhjelpssøkere	19
4.6	Suksesskriterier og barrierer i P1824s metodeutviklingsarbeid	20
5.	Samarbeid	23
5.1	Tverrfaglig og tverretatlig samarbeid	23
5.2	Systemiske grep for realiseringen av et robust tverrfaglig samarbeid	27
5.3	Suksesskriterier og barrierer for tverrfaglig samarbeid	29
6.	Brukermedvirkning	31
6.1	Brukermedvirkning på projektnivå	31
6.2	Brukerinvolvering på individnivå	32
6.3	Virksomhetene – advokater for sine brukere	32
6.4	Graden av brukermedvirkning og veien videre	32
7.	Måloppnåelse	34
7.1	Nåes prosjektets hovedmål?	34
7.2	Nåes prosjektets mål om 50 % reduksjon av unge sosialhjelpssøkere?	34
7.3	Nåes prosjektets mål om at 50 % av målgruppen <i>kun</i> skal motta supplerende stønad?	35
7.4	Prosjektets resultater sammenlignet med andre kommuner	36

7.5	Utviklingen av SMARTe mål	41
7.6	Utviklingen av metoder som er særlig virkningsfulle ovenfor målgruppen	41
7.7	Resultater av prosjektets systemarbeid	42
7.8	Overføring til ordinær drift	43

1. INNLEDNING

Rambøll Management Consulting (heretter Rambøll) presenterer herved sluttrapport for evaluering av P1824. Evalueringen er gjennomført på oppdrag for Drammen kommune. Evalueringsoppdraget er finansiert av NAV gjennom programmet FARVE – forsøksmidler arbeid og velferd.

Sluttrapporten omhandler data samlet inn fra evalueringens start (august 2010) til desember 2010. Sluttrapporten beskriver aktiviteter og funn i evalueringen i denne perioden.

1.1 Kort om P1824

Prosjektet P1824 ble etablert med utgangspunkt i politikernes bekymring for Drammen kommunes høye antall unge sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 18-24 år. Prosjektet ble iverksatt 1. juni 2008, etter behandling i Bystyret 19. mai 2008. P1824 skulle i utgangspunktet avsluttes 31.12.2009, men ble besluttet videreført til 31.12.2010. P1824 bygger videre på de erfaringer som ble avdekket i forprosjektet: "Her er det muligheter" som ble gjennomført i Drammen kommune 2007/2008. Dette forprosjektet ga følgende resultater per 31.12.2007:

- Det var 531 brukere av sossjalsenteret i alderen 18-24 år
- 428 av disse fikk økonomisk bistand
- Det ble avdekket kun marginale kjønnsforskjeller; 49,5 % var menn, 50,5 % var kvinner
- 62 % av brukerne var i alderen 18-19 år
- 89 % hadde ikke fullført videregående skole
- 39 % hadde annen etnisk bakgrunn enn norsk
- 47 % hadde behov for flere tjenester, av disse hadde 33 % en "diagnose" eller har problemer knyttet til rus og/eller psykisk helse
- 47 % mottok andre helse- og sosialtjenester
- 75 % oppga at de har høy motivasjon og vilje til å komme i gang med arbeid, aktivitet eller utdanning¹

Funnene fra forprosjektet viste at gruppen ungdom med innvandrerbakgrunn ikke skilte seg i vesentlig grad fra gruppen med etnisk norske i samme aldersgruppe når det gjaldt spørsmål relatert til jobb, tiltak og utdanning. Det ble derfor konkludert med at arbeidet i P1824 skulle styres av den enkelte ungdoms behov for individuell avklaring og oppfølging. Forprosjektet viste også at sossjalsenteret ikke jobbet tett nok på ungdommen i målgruppen. En av konklusjonene i forprosjektet var at det var nødvendig å endre praksis for å kunne hjelpe denne målgruppen, og dette utgjør bakgrunnen for at P1824 ble etablert som et prosjekt.

Prosjektet ble etablert med et samarbeid mellom Drammen kommune, Buskerud fylkeskommune, Fylkesmannen i Buskerud og NAV Buskerud. Dette både på politisk nivå via partnerskapsmøter som er ledet av ordføreren, og på administrativt nivå gjennom styringsgruppen som ledes av Helse- og sosialdirektøren.

P1824 ble etablert med et hovedmål om å:

- Redusere antall mottakere av økonomisk sosialhjelp i aldersgruppen 18-24 år, registrert ved utgangen av 2007, med 214 personer innen 31.12.10 (50 % av 428 personer)

Prosjektet opererer med 3 hovedstrategier:

- 1) Unge sosialhjelpsmottakere formidles - ut fra egne motiver og behov - inn i varige arbeidsforhold, aktivitet eller utdanning
- 2) Redusere rekruttering av unge sosialhjelpssøkere med 50 % i prosjektperioden sammenlignet med dagens rekrutteringsnivå (31.12.07)
- 3) Utvikling av gode styringsverktøy for forebygging og skreddersydd og målrettet oppfølging

¹ Delrapport for P1824, Drammen kommune, januar 2010.

I mars 2010 ble det innført et nytt regime for oppfølging av målgruppen, og det ble da satt et resultatmål om at over 50 % av brukerne *kun* skulle motta supplerende stønad.

1.2 Rambølls evaluering av P1824

Rambølls evaluering av P1824 har til hensikt å dokumentere de resultater man har oppnådd i prosjektet. Videre gjør evalueringen en vurdering av, og presenterer den kunnskap/læring og erfaring som har blitt generert i løpet av prosjektperioden. Evalueringen har til hensikt å danne grunnlag for implementering av vellykkede arbeidsmåter i ordinære tjenester etter prosjektets slutt. Ved å gå strukturert til verks retter Rambøll fokus mot veien videre, og gir anbefalinger om hvordan prosjekterfaringene kan videreføres og anvendes i Drammen kommune.

Både kvalitativ og kvantitativ metode ligger til grunn for løsningen av denne evalueringen. I vår evaluering inngår også studier av relevante dokumenter som en sentral kilde for å styrke vår kunnskap om prosjektet, og for å gi oss oppdatert informasjon om prosjektets resultater underveis.

Studier av følgende dokumenter ligger særlig til grunn for Rambølls evaluering:

- Diverse prosjektdokumenter; blant annet beskrivelse av metodekurset "Klart jeg kan", beskrivelse av prosjektets kategorisering av oppfølging, intern evaluering av forsøket med Ungdomsmottak, intern evaluering av henvisningsutvalget, brukerevaluering av kurset "Klart jeg kan", prosjektets implementeringsplan, diverse interne notater og annet.
- Relevante forskningsrapporter og evalueringer, stortingsmeldinger og lignende

Kvantitative datakilder:

- Prosjektets rapportering i form av styringsrapporter og statistikk
- Statistikk fra SSB, Kostra, NAV og Drammen kommune, hvor relevant statistikk fra Drammen kommune blir sammenlignet med statistikk fra andre ASSS kommuner. ASSS kommunene er de ni største kommunene i landet, som innebærer: **A**ggregerte, **s**ammenlignbare, **s**tyringsdata for **s**torkommuner.

Kvalitative datakilder:

- Fire eksplorative intervjuer med relevante aktører fra Drammen kommune og NAV
- Personlige intervjuer med seks brukere
- Personlige intervjuer med sentrale samarbeidspartnere: Ledere fra fem involverte virksomheter.
- Fokusgruppeintervju med prosjektets arbeidsgruppe; Ungteam
- Fokusgruppeintervju med prosjektgruppen/koordinerende team. På grunn av koordinerende teams størrelse ble denne gruppen delt i to, og to fokusgruppeintervjuer ble gjennomført
- Personlige intervjuer med ett medlem av koordinerende team som ikke kunne stille til gruppeintervju
- Personlige intervjuer med de to prosjektlederne for delprosjektet "Under 18"

Funnene som presenteres i denne rapporten baserer seg i størst grad på data fra de kvalitative intervjuene som nevnes ovenfor. I tillegg gjøres vurderinger av prosjektets måloppnåelse ved bruk av kvantitativ data fra relevante datakilder.

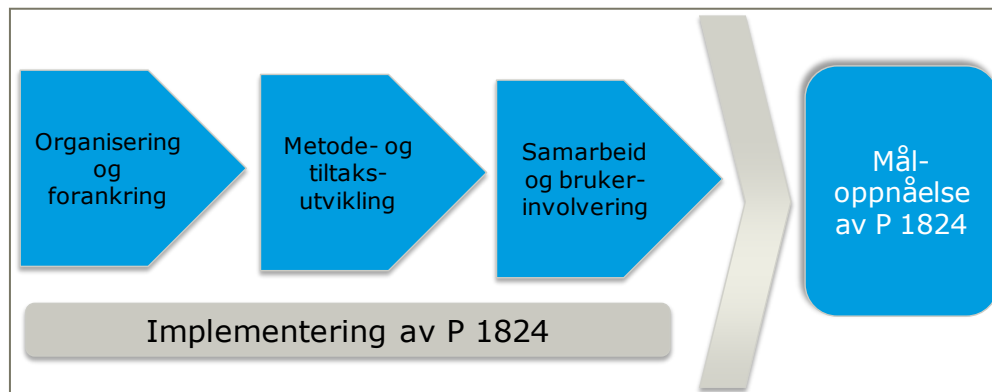
1.3 Rambølls tilnærming til evalueringen

Rambøll har valgt å strukturere evalueringen ved hjelp av fire evalueringstemaer:

- 1) Organisering og forankring
- 2) Metode- og tiltaksutvikling
- 3) Samarbeid og brukerinvolvering
- 4) Måloppnåelse

Sluttrapporten er strukturert med utgangspunkt i disse fire temaene, slik at de fire evalueringstemaene ses i sammenheng med de problemstillinger som skal undersøkes. For å synliggjøre vår tilnærming, har vi operert med en analyseramme for oppdraget. Evalueringens analyseramme presenteres under:

Figur 1.1: Evalueringens analyseramme



Figur 1.1 illustrerer en forenklet resultatkjede hvor vi synliggjør at vi både har undersøkt implementeringen av prosjektet og resultatene som kan tilskrives prosjektet.

- **Implementering:** Vi har forstått implementering som hvordan prosjektet er organisert og gjennomført, hvilke metoder og tiltak som er utviklet og utprøvd, og hvilke samarbeidsrelasjoner som er etablert. Under implementering har vi også identifisert suksesskriterier og barrierer i prosjektet.
- **Måloppnåelse:** Som figuren viser, ser vi at implementeringen av prosjektet skal realisere noen resultater, og vi vil undersøke om den samlede innsatsen i P 1824 har bidratt til at de forventede målene er oppnådd.

Evalueringen har dermed konsentrert seg om å undersøke og vurdere både implementeringsprosessen i prosjektet og måloppnåelsen i prosjektet. Det er denne tilnærmingen som har gjort det mulig å undersøke om det finnes elementer eller metoder i prosjektet som særlig har bidratt til suksess, og hvorvidt det finnes barrierer og utfordringer som har gjort seg gjeldende i løpet av prosjektperioden og som man bør være oppmerksomme på ved videreføring av P1824s erfaringer og arbeidsmåter.

De fire evalueringstemaene og tilhørende problemstillinger kan beskrives som følgende:

- **Organisering og forankring:** Under dette temaet har vi undersøkt hvordan P 1824 er organisert og forankret i Drammen kommune, og vurdert hvilken betydning dette har hatt for planlegging og gjennomføring av prosjektet. Vi har også sett på hvilken påvirkning organisering og forankring har hatt på videre implementering av erfaringer og læring fra prosjektet.
- **Metode- og tiltaksutvikling:** Med dette evalueringstemaet har vi rettet fokus mot de metoder og tiltak som har vært utviklet og/eller anvendt i prosjektet. Det har i så måte vært sentralt å undersøke om det finnes metoder eller tiltak som særlig fungerer overfor målgruppen. Videre har vi også undersøkt hvordan prosjektet i praksis har dokumentert metode- og tiltaksutprøvingen, og hvilke vurderinger som ligger til grunn når det gjelder metodenes og tiltakenes anvendbarhet blant målgruppen.
- **Samarbeid og brukerinvolvering:** Et sentralt element i P1824 har vært å etablere et tverrfaglig samarbeid. I Rambølls evaluering har det vært sentralt å undersøke hvilke samarbeidsaktører som har vært involvert i prosjektet, og hvilke erfaringer disse aktørene har gjort seg i løpet av prosjektperioden. Det har også vært relevant å se nærmere på hvorvidt det har blitt skapt nye samarbeidsformer og/eller etablert varige samarbeidsrelasjoner som en følge av prosjektet.

I evalueringen av P1824 har vi dessuten innhentet brukernes egne perspektiver, og innhentet målgruppens erfaringer med prosjektet.

- **Måloppnåelse:** Det siste evalueringstemaet dreier seg om måloppnåelse. Dette blant annet i form av resultater når det gjelder reduksjon i antall unge sosialhjelpsmottakere og forebygging av nye unge sosialhjelpssøkere. Disse resultatene blir vurdert i forhold til prosjektets målsettinger, og til resultater i andre sammenlignbare kommuner i samme periode og for samme målgruppe.

Under temaet måloppnåelse, har vi også vurdert hvilke metoder som ser ut til å fungere og som særlig har bidratt til at unge kommer over i annen form for aktivitet. Analysen av måloppnåelse har dessuten dreid seg om organisering, forankring, samarbeid og brukerinvolvering. Med andre ord fungerer det fjerde evalueringstemaet som et samlende tema som har systematisert vår integrerte analyse av de tre første evalueringstemaene.

1.4 Sluttrapportens struktur

Sluttrapporten er strukturert på følgende måte:

- Kapittel 2 inneholder et kort sammendrag av funn fra evalueringen
- Kapittel 3 presenterer P1824s organisering og forankring
- Kapittel 4 presenterer P1824s metode- og tiltaksutvikling
- Kapittel 5 gjør rede for hvordan P1824 har arbeidet for å fremme tverrfaglig samarbeid.
- Kapittel 6 viser hvordan P1824 har arbeidet for å sikre brukermedvirkning
- Kapittel 7 presenterer evaluators vurdering av prosjektets måloppnåelse

2. SAMMENDRAG

2.1 Organisering og forankring

Forankringen både på politisk og administrativt nivå i kommunen har gitt P1824 et gunstig utgangspunkt for sitt arbeid. Særlig har dette gitt seg utslag i at prosjektledelsen har lyktes i å engasjere relevante samarbeidsparter/virksomheter til å bidra inn i prosjektet på en aktiv måte. Flertallet av evalueringens informanter omtaler P1824s prosjektledelse som en avgjørende faktor for de resultater man har oppnådd i prosjektet så langt. Samlet sett har vi sett at måten P1824 er organisert og forankret på, både har gitt suksesskriterier/drivkrefter, samt barrierer for de mål som prosjektet har satt seg.

Et klart suksesskriterium for P1824 har vært opprettelsen av *koordinerende team* som består av representanter fra de relevante virksomheter og prosjektets mest sentrale samarbeidspartnere. Det er dette forumet som har lagt rammene for resten av samarbeidet som har blitt initiert i P1824. Når det gjelder det tverrfaglige samarbeidet, er *Henvisningsutvalget* et godt eksempel i så måte. Ved at de relevante aktørene møtes ukentlig har prosjektet lyktes i å etablere en fast struktur som kvalitetssikrer ytelse, sikrer rask igangsetting av prosess, og hensiktsmessig ansvars- og oppgavefordeling. Samtlige informanter viser til dette som et godt grep.

Ungteam ble opprettet med den hensikt å kunne møte ungdom i målgruppen på en hensiktsmessig og effektiv måte. Ungteam er prosjektets arbeidsgruppe. Ved igangsetting av forsøket med et eget *ungdomsmottak*, var tanken at Ungteam gjennom mottakssamtale og dybdesamtale allerede i mottaksfasen skulle kunne avklare hvorvidt sosialstønad er riktig stønad for den enkelte. Samlet sett har Ungteam/ungdomsmottaket og Henvisningsutvalget muliggjort en tverrfaglig vurdering allerede i mottaksfasen, og dette er noe som har resultert i rask igangsetting av hensiktsmessig bistand. Etter Henvisningsutvalgets ukentlige møter henvises aktuelle brukere til Ungteam for gjennomføring av metodekurset "Klart jeg kan" og videre oppfølging. Funn i evalueringen viser at Ungteam fungerer godt. Gjennomføringen av "Klart jeg kan" og videre oppfølging er imidlertid ressurskrevende. En tilstrekkelig stor bemanning og at Ungteams porteføljer begrenses vil være avgjørende for å lykkes med arbeidet.

2.2 Metode- og tiltaksutvikling

Metoder er basert på kunnskap, kompetanse og handling – med andre ord både teori og praksis. Når det gjelder de metoder og tiltak som er utviklet og/eller benyttet i P1824 dreier disse seg om å finne systematiske tilnærminger for å utvikle tjenestene til ungdom med utvidede bistandsbehov. Dette har særlig dreid seg om:

- Kartlegging med fokus på motivasjon og mestring
- Tverrfaglig og tverretatlig kvalitetssikring/drøfting
- Skreddersøm av oppfølging
- Reduksjon og forebygging av nye sosialhjelpsmottakere

Samlet sett har Rambøll vurdert at det knyttes en rekke drivkrefter/suksesskriterier og barrierer til P1824s metodiske fremgangsmåter. Prosjektledelsen vært vurdert som en klar drivkraft for den metodeutvikling og metodeutprøving som har funnet sted. Faktisk implementering vil avhenge av en god forankring av metodene både på utfører- og ledelsesnivå.

Rambøll regner det å kunne ta i bruk en metode som "Klart jeg kan" helt fra prosjektstart av, som en klar drivkraft i P1824. Hovedsakelig dreier dette seg om at man har unngått å bruke unødvendig med tid på en metodeutviklingsprosess. Ulempen med å benytte et allerede ferdig utviklet konsept, er den at man ikke gir de involverte aktører sjansen til å være med selv å utvikle fremgangsmåten og eierskapet til metoden kan bli svakere. Funn i evalueringen viser at dette ikke er tilfellet for P1824, hvor et flertall av informantene utviser et stort engasjement og tro på bruken av metoden. Involverte aktører har dessuten blitt gitt mange anledninger til å være med å forme og utvikle "Klart jeg kan" underveis. Til tross for at det ikke har foregått en metodeutviklingsprosess i tradisjonell forstand, kan det imidlertid sies at det har vært lagt opp til en *metode-tilpasningsprosess*.

Funn i evalueringen viser at *P1824s metoder gir resultater for brukerne og hjelpeapparatet*. For det første påpeker et flertall av informantene at man ved prosjektet har økt målgruppens sjanse for å lykkes med gjennomførte løp. De metodiske grepene som er innført ved å etablere et eget Ungdomsmottak og Henvisningsutvalg har som intensjon å sikre rask igangsetting av hensiktsmessig og tverrfaglig kvalitetssikret bistand. Funn i evalueringen viser at dette også er tilfellet. For både Ungdomsmottaket, så vel som Henvisningsutvalget kan det sies at et metodeutviklingsforløp har funnet sted. Dette basert på at fremgangsmåtene har blitt utviklet med utgangspunkt i utfordringene som er relatert til P1824s målgruppe. Siden har metodene blitt utprøvd, og vurdert/evaluert opp mot fastsatte målsettinger, nødvendige justeringer er identifisert og beslutningen om å standardisere den metodiske fremgangsmåten er sluttet.

2.3 Samarbeid

Med utgangspunkt i at P1824 bør karakteriseres som et godt prosjekt er det interessant å se nærmere på samarbeid, som framstår som en av de viktigste dimensjonene i prosjektet. *Tverrfaglig samarbeid* som er etablert gjennom prosjektet er eksempelvis trukket fram både som suksesskriterium, men også som et resultat av prosjektet som er verdifullt på systemnivå og i det konkrete arbeidet med målgruppen. De viktigste samarbeidsarenaene som er etablert gjennom prosjektet er koordinerende team og henvisningsutvalget.

Det tverrfaglige samarbeidet i P1824 har generelt sett vært vellykket og også av stor betydning for samarbeidspartnerne. I tillegg til kompetanseheving gjennom metodekurs, er det gjennom tverrfaglig samarbeid at de involverte aktørene i prosjektet har utviklet egen *kompetanse*, opparbeidet forståelse av det tilgjengelige tjenesteapparatet, og utvidet og styrket sitt tverrfaglige *nettverk*. Det framstår som de viktigste suksesskriteriene og barrierene for at man skal lykkes med tverrfaglig og tverretatlig samarbeid, og for at de involverte skal ha nytte av dette er som følgende:

Suksesskriterier:

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

Barrierer/utfordringer:

- De tverrfaglige nettverkene som legger til rette for uformell kommunikasjon er sårbare for utskiftninger.
- Flere aktører kan med fordel inkluderes. Tredjesektor kan i enkelte tilfeller tenkes å bidra – for eksempel har Kirkens bymisjon enkelte aktiviteter som kan være aktuelle. Politiet har bidratt i noen av "klart jeg kan" kursene, men kan være en aktuell part for et mer formalisert samarbeid
- Den tilretteleggende funksjonen som ivaretas av prosjektledelse vil forsvinne ved videreføring til ordinær drift. Det kan være hensiktsmessig å vurdere frikjøp av stilling(sbrøk) som kan ivareta noen av prosjektledelsens nøkkeloppgaver

2.4 Brukermedvirkning

Brukermedvirkning er et grunnfestet prinsipp i dagens velferdsforvaltning, og er en fundamental demokratisk rettighet for brukerne og deres organisasjoner. Planlegging og utforming av tjenestene i samspill med brukerne er en forutsetning for god kvalitet. Det er særlig brukernes mening-er, slik som de ble formidlet i forprosjektet "Her er det muligheter", som har dannet grunnlag for forbedringsarbeidet som har blitt iverksatt ved P1824. Dette kan omtales som brukermedvirkning eller brukerinvolvering på *systemnivå*.

På *individnivå* har det i prosjektet blitt lagt til rette for at brukerne skal være involvert og aktive i gjennomføringen av kursaktivitetene under "Klart jeg kan". I tillegg har det i løpet av prosjektpe-rioden også blitt gjennomført en brukerkonferanse og egne brukerevalueringer av "Klart jeg kan". På individnivå har det vært lagt opp til at deltakerne på "Klart jeg kan" skal få en reell mu-lighet til å medvirke i gjennomføringene av kursets samlinger. Våre intervjuer med brukerne vi-ser at ungdommen har mulighet til å påvirke direkte i gjennomføringen av "Klart jeg kan". Våre brukerinformeranter er av den oppfatning at de også blir gitt en sjanse til å påvirke og bestemme deres videre deltakelse i annen aktivitet og tiltak som iverksettes etter endt "Klart jeg kan" kurs.

Kunnskapen som de ulike aktørene har dradd inn i prosjektarbeidet har medført at brukernes ut-fordringer belyses fra mange sider, og muligheten ligger til rette for at det kan iverksettes diffe-rensiert og hensiktsmessig bistand for den enkelte bruker. En enda mer aktiv involvering av bru-kere i form av deres representasjon i prosjekt- eller arbeidsgruppe, ville kunne gitt ytterligere re-sultater. Det knyttes imidlertid en rekke forbehold til bruk av brukerrepresentanter. Rambøll fin-ner det derfor hensiktsmessig at P1824 som drives i en begrenset prosjektperiode ikke har lagt opp til strukturer som inkluderer brukerrepresentanter i prosjektorganisasjonen. P1824 etterspør brukerens perspektiver gjennom ulike kanaler, og tilbakemeldingene blir aktivt benyttet til tilpas-ning av tjenestene. Dette vurderer Rambøll som et sentralt suksesskriterium for prosjektet. Det er også sentralt å videreføre brukerinvolveringen i implementeringen av prosjektets tiltak, erfa-ringer og kunnskap

2.5 Måloppnåelse

Hovedmålet i P1824 var å redusere antall mottakere av økonomisk sosialhjelp i aldersgruppen 18-24 år, registrert ved utgangen av 2007, med 214 personer innen 31.12.2009. Prosjektets ho-vedmålsetting er knyttet til den opprinnelige gruppen av unge sosialhjelpsmottakere i alders-gruppen 18-24 år som var registrert ved utgangen av 2007 (428 personer). Ved utgangen av 2009 var gruppen som prosjektets hovedmål relateres til redusert til 50 personer. Konklusjonen må derfor bli at det opprinnelige *hovedmålet* er nådd, og det med god margin.

Statistikk som viser utviklingen i antall sosialhjelpsmottakere 18-24 år, synliggjør imidlertid at tilveksten av nye sosialhjelpsmottakere gjør at antallet i målgruppen er tilnærmet konstant for årene 2007-2010. Dette innebar at man iverksatte et økt fokus på forebygging. Dette medførte, en styrket satsning på prosjektets andre hovedstrategi, og *delmålet om 50 % reduksjon av unge sosialhjelpssøkere*, sammenlignet med rekrutteringsnivået per 31.12.2007. Rambøll forstår re-krutteringsnivået som et tall på mengden nye sosialhjelpssøkere per år. Med denne forståelsen til grunn, er vurdering av grad av måloppnåelse vanskelig. Dette fordi prosjektet ikke kan oppgi det konkrete antallet (baseline) unge sosialhjelpssøkere ved oppstart av prosjektet 31.12.2007. Vi har dermed ikke to målepunkter, og vurdering av måloppnåelse er ikke mulig. Prosjektet har imidlertid gjort en grundig kartlegging av alle saker som har vært oppe til vurdering i Henvi-ningsutvalget fra januar-august 2009. Denne gjennomgangen viser at arbeidet gir resultater i form av reduksjon i rekrutteringen av nye sosialhjelpsmottakere og en mer målrettet innsats.

Med etableringen av en ny struktur for oppfølging av ungdommen i målgruppen, fulgte det en *målsetting om at 50 % av målgruppen kun skulle motta supplerende stønad* (01.03.10). I mai 2010 var andelen med full sosialstønad under 50 % for første gang, og det har falt ytterligere i de påfølgende månedene. Det kan dermed antas at det er en sammenheng mellom innsatsen som har vært iverksatt under P1824, og den positive utviklingen når det gjelder andel på full økonomisk stønad. Når det gjelder utviklingen i *utbetalt sosialstønad* til målgruppen, viser tallene at utbetalt sosialstønad akkumulert per august har steget fra MNOK 9,47 i 2007, til MNOK 10,90 i 2010. Dette innebærer en økning på 15 %. Det kan dermed konkluderes med at det ikke har fo-

rekommet en reduksjon i utbetalingene (tallene er faktiske utbetalinger, ikke justert for økning i sosialhjelpssatsene).

Som en følge av at evalueringen ferdigstilles før prosjektet avsluttes og før nytt årsskifte, vil det ikke være mulig å inkludere statistikk for 2010 i et komparativt perspektiv. Dette har innvirkning på hvilke konklusjoner evaluatoren kan trekke.

I et komparativt perspektiv: Når det gjelder utviklingen i *antall sosialhjelpsmottakere* i aldersgruppen 18-24 år, ser vi at Drammen hadde økning på 7 % i perioden, mot 11 % for de øvrige mellom 2007 og 2009. Kun én kommune hadde en bedre utvikling enn Drammen i perioden, og det var Kristiansand. Dette kan indikere at de tiltakene som er iverksatt i Drammen har hatt positiv effekt. En sammenligning mellom ASSS kommunene når det gjelder *andelen brukere som mottar full stønad* viser at Drammen er den kommunen som har hatt størst reduksjon i andelen. I Drammen var det en reduksjon på 20 % i perioden 2007 til 2009, mot en gjennomsnittlig reduksjon på 6 % for de øvrige ASSS kommunene. Når det gjelder de absolutte tallene var andelen i Drammen i 2009 55 %. Av de andre kommunene var det kun Bergen som hadde lavere nivå enn dette i 2009, med 48 %. I 2007 hadde både Bergen, Tromsø, Stavanger, Bærum og Sandnes en mindre andel som mottok full stønad enn Drammen.

Rambøll vurderer Rambøll at P1824s metoder gir *resultater for brukerne og hjelpeapparatet*. Både funn i vår kvalitative datainnsamling, samt samlede tall fra prosjektets egne brukerevalueringer, tilsier at målgruppen nå får hensiktsmessig bistand til å finne sin egen plan for å komme i aktivitet, arbeid eller utdanning. Evalueringen viser dessuten at prosjektet har hatt en *systematisk og fleksibel tilnærming* til arbeidet sitt. Rambøll vurderer det slik at P1824 preges av det som ofte omtales som balansert målstyring eller resultatbasert styring, og dette anses som et suksesskriterium for prosjektarbeidet.

Kritiske punkter ved overføring til ordinær drift: P1824 kan vise til gode resultater av sitt arbeid, og evalueringen indikerer at prosjektet fører til positiv utvikling for brukerne og tjenesteapparatet. For at kunnskapen og erfaringene skal kunne videreføres og utvikles ytterligere, må en rekke utfordringer tas hånd om. Rambøll har blant annet fremhevet følgende utfordringer:

- Som for alt annet prosjektarbeid er det kritisk at prosjektleder(e) forsvinner. Det må derfor diskuteres hvordan fremdrift kan sikres, og hvordan relevante tiltak og aktører kan koordineres videre. I tillegg må det sikres at det gjennomføres videre faglig oppfølging av de utviklede metoder og tiltak.
- Tett og individuell oppfølging krever mer i form av ressurser og tid, enn ordinær oppfølging av brukere i NAV. Antall brukere per primærkontakt vil dermed være et kritisk punkt når prosjekterfaringene skal overføres til normal drift.
- Ved overføringen til ordinær drift vil det bli nødvendig å diskutere hvorvidt prosjektets målgruppedefinisjon kan beholdes. Hva dette vil innebære av dedikerte ressurser og prioriteringer? Avveininger må tas, og det blir da et spørsmål om det er mulig å gjøre metodene allmenngyldige (eller står man da i fare for å utvanne arbeidsmetodene).
- P1824s største styrke med tanke på implementering, er de systemiske grepene som er tatt i løpet av prosjektperioden. Dette har allerede medført at Ungteam, Ungdomsmottak og Henvisningsutvalg er etablert som prosjektuavhengige strukturer.
- Rambøll finner det nødvendig å anbefale at Drammen kommune i det videre utviklingsarbeidet knyttet til målgruppen formulerer mer SMARTe mål som gir et klart bilde av ønskede effekter.
- Prosjektets arbeid og metoder er veldokumenterte og skriftliggjorte, og samlet sett ligger det derfor til rette for at P1824s erfaringer kan spres og implementeres. Prosjektets detaljerte implementeringsplan viser dessuten at prosjektet allerede har tatt høyde for mange av utfordringene som knyttes til videreføringen.

3. ORGANISERING OG FORANKRING

I evalueringen har det vært sentralt å undersøke hvordan organisering og forankring av P1824 har hatt innvirkning på planlegging og gjennomføring av prosjektet. Vi har dessuten sett på hvilken innvirkning organisering og forankring har hatt på drivkrefter/suksesskriterier og barrierer i prosjektet, og hvordan dette har påvirket prosjektets måloppnåelse.

Rambølls kvalitative datainnsamling viser at P1824 har en topptung forankring, og dette gir en prioritert satsning for å finne løsninger på problematikken knyttet til unge sosialhjelpsmottakere. Det er dessuten tydelig at prosjektledelsen er en avgjørende faktor for de resultater man har oppnådd i prosjektet. Det har vært tidkrevende å skape god forankring i alle virksomhetene, men generelt sett kan det sies at prosjektet har oppnådd en god forankring blant relevante aktører.

Når vi bruker begrepet forankring har vi valgt å undersøke blant annet følgende:

- Hvordan prosjektet er gjort kjent blant politikere og administrasjon
- Hvordan eierskapet til prosjektet er blant ledere i relevante virksomheter
- Hvordan relevante aktører (ledere og ansatte) er blitt forpliktet til å bidra/delta i prosjektet
- Hvorvidt det er uttalte målsettinger for videreføring av prosjektet

I dette kapittelet vil vi diskutere hvordan eierskapet til prosjektet er blant ledere på ulike nivåer i kommunen, og hvordan de har arbeidet for å involvere og forplikte sine ansatte. Innledningsvis vil vi beskrive prosjektets formelle organisering, og kort beskrive de strukturer som har fungert som rammen for resten av prosjektet. Dette vil synliggjøre at etableringen av P1824 har resultert i vesentlige endringer i tiltaksapparatet.

3.1 Organisering

Prosjekteier er Drammen kommune, men P1824 har en rekke samarbeidspartnere. På politisk nivå gjør samarbeidet seg særlig gjeldende gjennom *partnerskapsmøter*. Partnerskapet ledes av ordfører i Drammen kommune, og består videre av Buskerud fylkeskommune ved Fylkesordfører, Fylkesmannen i Buskerud og NAV Buskerud. NAV Buskerud var representert ved fylkesdirektør frem til juni 2010, som fra og med denne dato ble erstattet av NAV-leder i Drammen.

På administrativt nivå gjør samarbeidet seg gjeldende ved styringsgruppen som er ledet av Helse- og sosialdirektøren. Medlemmer i styringsgruppen består av representanter fra P1824s prosjektledelse, Buskerud Fylkeskommune ved Fylkesutdanningssjefen, Fylkesmannen i Buskerud, NAV Buskerud og NAV Drammen. Prosjektleder er sekretær for styringsgruppen.

Samlet sett leverer prosjektet følgende rapporteringer:

- Bystyret - tertialrapporter og årsmelding
- Bystyrekomiteer – statusrapporter en per halvår
- Styringsgruppen – statusrapportering 2/3 ganger per halvår
- Helse- og sosialdirektør – månedlig rapportering på de tre hovedindikatorene
- Fagkonferanser – har vært arrangert en gang per halvår. Intensjonen har vært å skape en arena for informasjon og medvirkning. Konferansene har hatt bred deltakelse (ca 80 personer per konferanse) fra ansatte i berørte virksomheter, andre samarbeidspartnere og interesserte

Prosjektgruppen/koordinerende team:

P1824 er organisert ved en prosjektgruppe og en arbeidsgruppe. Prosjektgruppen blir omtalt som koordinerende team og består av representanter fra de relevante virksomheter. Disse virksomhetene er ansett å være prosjektets mest sentrale samarbeidspartnere. Koordinerende teams medlemmer kommer fra følgende virksomheter:

- Omsorgstiltakene (habilitering/rehabilitering) (2 stk)
- Senter for rusforebygging (1 stk)
- NAV Drammen (teamleder Ungdomsteam og avdelingsleder)
- Buskerud fylkeskommune ved Oppfølgingstjenesten (1stk)

- Introduksjonssenteret (2 stk)
- Helsetjenesten (1 stk)
- Senter for oppvekst (barnevern, PPT og habilitering) (1 stk)
- Karrieresenteret (1 stk)

Koordinerende team ledes av P1824s to prosjektledere. Hvor den ene prosjektlederen har ansvar av en mer administrativ art, og den andre har et mer metodisk og faglig ansvar.

Arbeidsgruppen/Ungteam:

Arbeidsgruppen til P1824 omtales som Ungteam og består av åtte sosialfaglige medarbeidere som står for den direkte kontakten med ungdommene. Det er med andre ord Ungteam som møter ungdommen, kartlegger dem og følger dem opp videre på veien til eller i arbeid, aktivitet eller utdanning. Ungteam var tidligere organisert under Sosialsenteret, og er nå organisert under Ungdomsteamet ved NAV Drammen som ble etablert i februar 2010. Ungdomsteamet består totalt av 12 ansatte og er et team som har ansvar for alle statlige og kommunale tjenester tilknyttet NAV, for ungdom opp til fylte 25 år.

Ved oppstart av P1824 ble Ungteam internrekruttert blant ordinært ansatte på Sosialsenteret. Etter samordning i NAV er medlemmene i Ungtem ordinære NAV-ansatte. P1824 har med andre ord ikke tilført Ungteam noen ekstra ressurser, men dreid seg om en omorganisering og samordning av sosialfaglig arbeid for alle under 25 år.

Ungdomsmottak:

Gjennom P1824 ble det etablert et eget ungdomsmottak på Sosialsenteret fra 1.1. 2009, og frem til februar 2010 (NAV-etablering). Ved samlokaliseringen i NAV gikk man over til et felles publikumsmottak. Etter et par måneder viste det seg at det var vanskeligere å gi målgruppen tverrfaglig vurdering og raskt handling med en slik organisering. Fra mai 2010 ble det derfor etablert en ny ordning med et eget publikumsmottak for ungdom ved NAV-Drammen. Dette Ungdomsmottaket har vært betjent tre timer hver dag (kl 12-15 mandag-onsdag og fredag, og torsdager kl 9-12). Det har vært en fast person fra Ungteam som har betjent Ungdomsmottaket. Man har også operert med en liste over bakvakter, til bruk ved sykdom og fravær. I tillegg til å kunne møte ungdommen i Publikumsmottaket, har et fast samtalerom gjort det mulig å komme tettere på brukerne og foreta samtaler av en mer ad-hoc karakter hvis ønskelig. Forsøksordningen ble evaluert av Ungteam og de ansatte i Publikumsmottak ved NAV-Drammen i august 2010. Med unntak av noen utfordringer som må tas tak i, ble det konkludert med at dette er en ordning som er vellykket og som bør videreføres etter P1824 avsluttes 31.12.2010. Ungdomsmottakets suksesskriterier og utfordringer blir beskrevet senere i dette kapittelet.

Henvisningsutvalget:

Januar 2009 ble det opprettet et Henvisningsutvalg under prosjektet. Henvisningsutvalget består av representanter fra PPOT, NAV, Senter for rusforebygging, Senter for oppvekst ved barnevern, Ungteam og prosjektmedarbeider fra psykisk helse. De har ukentlige møter, og hensikten er å gjennomføre mottakssamtaler/avklaring av nye brukere siste uke (+ kvalitetssikre igangsatte prosesser med "nåværende" brukere). Dette for å kvalitetssikre at ungdommen som henvender seg til Ungteam får riktig bistand. Intensjonen med Henvisningsutvalget er:

- Sikre rett ytelse
- Hurtig igangsettelse av hensiktsmessige prosesser
- Fordeling av ansvar og oppgaver for å få flyt mellom fagmiljøene
- Identifisere funn på systemnivå som bør endres
- Øke kunnskapen om utvalgsmedlemmenes og hverandres fagfelt for å bedre oversikten over tiltak og muligheter²

I det følgende gis det et bilde av hvordan organisering og forankring har påvirket prosjektets planlegging og gjennomføring.

² Fra intern evaluering av henvisningsutvalget per 1. desember 2009.

3.2 Topptung forankring gir en prioritert satsning:

Prosjektet var initiert fra sentralt hold i kommunen, og ideen til det kom ovenfra. P1824, ble som nevnt innledningsvis, besluttet etablert med utgangspunkt i bekymring over et stort antall unge sosialhjelpsmottakere. Ordføreren i Drammen kommune var en av de som løftet denne bekymringen opp på dagsorden, og som omtalte de høye sosialhjelpstallene som alarmerende. Det ble derfor besluttet å etablere en innsats for å motvirke utviklingen. Sentrale aktører ble engasjert til å sitte i styringsgruppen for P1824. Både kommune, fylkeskommune og stat ble engasjert for å bidra med kompetanse og ressurser for å utvikle tjenestene til ungdommen i målgruppen med utvidede bistandsbehov. P1824 er et kommunalt drevet og finansiert prosjekt. At både fylke og stat var representert i prosjektet, ble imidlertid helt fra starten av oppfattet som sentralt for å få i stand nødvendig informasjonsflyt og kunnskapsdeling, samt koordinering av oppgaver og ansvar.

3.3 Involverte aktører er gitt et påtrykk for å øke sin innsats for å hjelpe målgruppen

Forankringen både på politisk og administrativt nivå i kommunen har gitt P1824 et gunstig utgangspunkt for sitt arbeid. Særlig har dette gitt seg utslag i at prosjektledelsen har lyktes i å engasjere relevante samarbeidsparter/virksomheter til å bidra inn i prosjektet på en aktiv måte. Den topptunge forankringen har gitt et tydelig fokus på problematikken knyttet til unge sosialhjelpsmottakere, og dette har gitt de involverte aktørene et påtrykk for å øke sin innsats for å hjelpe målgruppen.

Når det gjelder forankring av P1824 på virksomhetsledernivå har et flertall av våre informanter etterspurt et større engasjement/forpliktelse herfra. Det blir imidlertid understreket at dette er et generelt inntrykk, og at noen virksomhetsledere har involvert seg mer enn andre. For noen virksomhetsledere har det vært oppfattet som utfordrende å skulle sette inn ekstra ressurser og prioritere en bestemt gruppe slik som man gjør i P1824. I de større virksomhetene blir dessuten P1824 og prioriteringen av denne målgruppen bare en liten del av det som virksomhetene skal utføre i sin helhet. I slike tilfeller blir det beskrevet at det kan være utfordrende å holde fokus på P1824. For å engasjere ledelsesnivået i virksomhetene har kommunaldirektør spilt en sentral rolle. Denne direktørstillingen har vært gjenstand for utskiftninger i løpet av prosjektperioden, og det antas derfor at kontakten med virksomhetene har blitt påvirket av det i en noe negativ forstand. P1824s prosjektledere har også spilt en sentral rolle i det å skulle engasjere ledernivå, og dette har blant annet skjedd ved besøk til de relevante virksomhetene. De har her presentert prosjektet, resultater og invitert til fagsamlinger. Ansvaret prosjektlederne har tatt for å engasjere representanter fra de ulike virksomhetene, samt deres ledere og kolleger, har hatt som intensjon å skape forpliktelse nedenfra i organisasjonen.

"... vi ville ikke vært der vi er i dag, uten engasjementet ovenfra i kommunen. Man har ikke hatt mulighet til å skygge unna. Vi har kunnet jobbe på, selv om virksomhetslederne ikke har god nok innsikt i hvor mye tid det tar og hva som skal til for å oppnå resultater" - informant, koordinerende team

3.4 Tydelig fokus på problematikken knyttet til unge sosialhjelpsmottakere

Målgruppen for prosjektet er ungdom som står i fare for å bli, eller som allerede er sosialhjelpsmottakere. Før kommune og stat ble samlokalisert i NAV i februar 2010, var det Sosialsenteret i kommunen ved deres Ungteam som spilte den mest vesentlige rollen for å nå ut til målgruppen. I følge flere informanter hadde ikke P1824 en utpreget sterk forankring hos ledelsen ved Sosialsenteret i begynnelsen av prosjektperioden. Dette tror våre informanter skyldes en generell prioritering av helhet fremfor en prosjektankegang. Ungteam opplever likevel at de har blitt gitt frie tøyler til å utføre sitt arbeid i P1824, og at det med prosjektetableringen har blitt etablert et tydelig fokus på problematikken knyttet til unge sosialhjelpsmottakere. Dette fokuset oppfatter Ungteam særlig å være en følge av den sterke politiske og administrative forankringen og prioriteringen av P1824. Ungteams ansatte beskriver at det har funnet sted en utvikling når det gjelder å forplikte og ansvarliggjøre relevante aktører ved NAV-kontoret, og de omtaler denne utviklingen som følgende:

"Kampen har vært der, men nå er vi i gang med å planlegge implementeringen. Intensjonen og planen fra NAVs side er ganske klar nå. Det var mer diffust før"

NAV ble fra prosjektledelsens side presentert med klare forventninger til deres rolle. Disse forventningene ble lagt frem ved formidling av klare beskrivelser av mål, rammer, metode og organisering fordelt på P1824s tre strategier. NAV ble presentert med forventninger innen:

- Strategi 1, formidle målgruppen inn i arbeid, aktivitet eller utdanning: Ved etablering av mot-taksfase, kartlegging og motivasjonsfase, og oppfølging
- Strategi 2, forebygge rekruttering: Ved bruk av NAVs virkemidler, Henvissingsutvalget, sam-handling og fleksibel bruk av individstønad
- Strategi 3, systemarbeid: Levering av statistikk/dokumentasjon, koordinering av praksisplas-ser, vurdere KVP, deltakelse i prosjektmøter og kompetanseutvikling

3.5 Prosjektledelsen – en avgjørende faktor for de resultater man har oppnådd i prosjektet

Flertallet av evalueringens informanter omtaler P1824s prosjektledelse som en avgjørende faktor for de resultater man har oppnådd i prosjektet så langt. De to prosjektlederne blir oppfattet som erfarne og kompetente til å lede prosjekter. Både planlegging og gjennomføring av ulike oppga-ver har vært avhengig av disse to personene. Prosjektledernes krav til rapportering og oppgave-løsning har videre bidratt til at forventet progresjon har vært fulgt. En todelt lederfunksjon synes dessuten som gunstig for god ansvars- og oppgavefordeling.

Et flertall av informantene oppfatter prosjektledelsens aktive rolle som avgjørende for P1824s progresjon, iverksettelse av tiltak og måloppnåelse. Det er de som har dratt i trådene for å lyk-kes i å etablere et reelt tverrfaglig samarbeid. Det er også de som særlig har satt fokus på at P1824 skal gi resultater, samt at det har vært utviklet klare resultatmål for prosjektet. Prosjekt-ledelsen har iverksatt interne evalueringer av ordningene med Henvissingsutvalg og Ungdoms-mottak. Likeledes er det prosjektledelsen som har laget et opplegg for gjennomføring av bru-kerevaluering av kartleggingskurset "Klart jeg kan". Prosjektledelsen har dessuten laget en detal-jert plan for implementering av generert kunnskap og erfaringer fra P1824. Denne planen define-rer tydelige mål for implementeringen som skal skje i løpet av høsten 2010. Implementeringspla-nen struktureres og inndeles etter prosjektets tre strategier. Den gir en oversikt over mål, aktivi-teter/tiltak, ansvar og tidspunkt for når aktivitet/tiltak skal være igangsatt eller ferdig implemen-tert. Styringsgruppen ga sin tilslutning til implementeringsplanen i møtet i september 2010.

3.6 Organisering og forankring – suksesskriterier og barrierer

Måten P1824 er organisert og forankret på har både gitt suksesskriterier/drivkrefter, samt barrie-rer for de mål som prosjektet har satt seg. Samlet sett vurderer Rambøll at følgende suksess-kriterier og barrierer ved P1824s organisering og forankring kan identifiseres:

Suksesskriterier

- Prioritert satsing – både på politisk og administrativt nivå
- Involverte parter har brukt tid og ressurser på å bli kjent
- Koordinerende team → har gitt rammer og retning for samarbeid
- Tydelig forventningsavklaring gjennomført
- Etablering av strukturer som fremmer kvalitetssikret og mer treffsikker bistand
- Prosjektledelsens rolle

Barrierer

- Tids- og ressurskrevende arbeid igangsatt
- Arbeidsformer og ressursfordeling som må vernes om
 - Videreføring av tverrfaglige strukturer
- De utprøvde arbeidsformene krever tilstrekkelig stor bemanning

Et klart suksesskriterium for P1824 har vært opprettelsen av koordinerende team. Det er dette forumet som har lagt rammene for resten av samarbeidet som har blitt initiert i P1824. Det er flere årsaker til at koordinerende team har blitt et velfungerende forum. Funn fra evalueringen tyder på at dette blant annet baserer seg på at koordinerende teams medlemmer har blitt møtt med klare forventninger til deres bidrag. Ikke minst har dette vært klargjort ved at hver enkelt har blitt 10 % frikjøpt fra sine ordinære arbeidsoppgaver til å gjennomføre prosjektspesifikke oppgaver. Dette har bidratt til at det har vært enklere for den enkelte å prioritere arbeidsoppgaver relatert til P1824, delta på de faste møtene, og følge opp på aktuelle saker. Et klart flertall av våre informanter oppfatter dette som en sterk drivkraft for prosjektarbeidet. Noen informanter understreker imidlertid at det kan oppleves som den 10 % frikjøpte tiden kommer i tillegg til deres normale oppgaver, i stedet for å redusere disse tilsvarende. Det blir likevel omtalt som gunstig med en slik øremerking av arbeidstiden, særlig i møte med ledere og kolleger:

"Helt fra først dag så har budskapet vært at dette er et prosjekt som skal prioriteres" - medlem av koordinerende team

Gjennom koordinerende team har mye og nødvendig tid blitt brukt på å bli kjent med hverandres fagfelt, kompetanser, lovverk og annet. Kvalitative funn tyder på at det å sette av tilstrekkelig tid til å gjennomføre en slik prosess er et klart suksesskriterium for hva prosjektet lykkes i å utrette, og som avgjørende for å etablere reelt tverrfaglig samarbeid.

Når det gjelder det tverrfaglige samarbeidet, er Henvisningsutvalget et godt eksempel i så måte. Ved at de relevante aktørene møtes ukentlig har prosjektet lyktes i å etablere en fast struktur som kvalitetssikrer ytelser, sikrer rask igangsetting av prosess, og hensiktsmessig ansvars- og oppgavefordeling. Samtlige informanter viser til dette som et godt grep. Gevinsten blir en mer treffsikker og individuelt tilrettelagt bistand til den enkelte bruker. For virksomhetene som sitter i Henvisningsutvalget er også gevinsten tydelig i form av blant annet:

- Koordinerte tjenester
 - Økt samhandling
- Utvidet og mer variert fagkompetanse
 - Kompetanseheving
 - Kompetansedeling
- Tydelig ansvars- og oppgavefordeling
 - Raske forventningsavklaringer

Ungteam ble opprettet med den hensikt å kunne møte ungdom i målgruppen på en hensiktsmessig og effektiv måte. Ved igangsetting av forsøket med et eget ungdomsmottak, var tanken at Ungteam gjennom mottakssamtale og dybdesamtale allerede i mottaksfasen skulle kunne avklare hvorvidt sosialstønad er riktig stønad for den enkelte. Henvisningsutvalget ble etablert med hensikt om å kunne gjøre en ukentlig kvalitetssikring av alle kartlegginger som Ungteam har gjennomført i løpet av en uke. Samlet sett har Ungteam/ungdomsmottaket og Henvisningsutvalget muliggjort en tverrfaglig vurdering allerede i mottaksfasen, og dette er noe som har resultert i rask igangsetting av hensiktsmessig bistand.

Etter Henvisningsutvalgets ukentlige møter henvises aktuelle brukere til Ungteam for gjennomføring av metodekurset "Klart jeg kan" og videre oppfølging. Funn i evalueringen viser at Ungteam fungerer godt. Gjennomføringen av "Klart jeg kan" og videre oppfølging er imidlertid ressurskrevende, og en tilstrekkelig stor bemanning vil være avgjørende for å lykkes med arbeidet. Tanken er at den enkelte bruker skal få en av de to veilederne som kjørte "Klart jeg kan" kurset som sin primærkontakt. Dette for å sikre at den veilederen som har lært den enkelte å kjenne godt, også skal ha ansvar for den videre oppfølgingen. Oppfølgingen som skal iverksettes preges av å være tett på og tilpasset den enkelte. Dette er tidkrevende arbeid for veilederne, og denne arbeidsformen krever at deres portefølje ikke blir for stor. Ungteam har vært rammet av en del sykdom/fravær, og det har da vist seg å være utfordrende å utføre deres tiltenkte oppgaver. Tett og individuell oppfølging krever mer i form av ressurser og tid, enn ordinær oppfølging av brukere i NAV. Antall brukere per primærkontakt vil dermed være et kritisk punkt når prosjekterfaringene skal overføres til normal drift. For at Ungteam skal få kunne jobbe slik de gjør i dag, er de avhengig av at deres arbeidsform og ressursfordeling blir vernet om. Dette vil påvirkes av hvilken

verdi deres ledere i NAV tilskriver denne arbeidsmåten, og hvorvidt de beslutter å videreføre denne måten å arbeide med ungdom i målgruppen på.

Arbeidsmetodene som følges i Kvalifiseringsprogrammet (KVP) og i det avsluttede programmet for Tettere individuell oppfølging (TIO) er sammenlignbare med det kartleggings- og oppfølgingsarbeidet som Ungteam utfører. Både KVP og TIO kjennetegnes av å operere med et begrenset antall brukere i veiledernes porteføljer. Rambøll gjennomførte evalueringen av TIO 2006-2008, denne evalueringen viste at det ikke er hensiktsmessig for den enkelte veileder å ha ansvar for mer enn 10-15 deltakere/brukere. Dette vil imidlertid variere på bakgrunn av deltakernes behov og NAVs tilgang på øvrige tiltak, og vi vil derfor i evalueringen av P1824 i likhet med evalueringen av TIO være forbeholdne med å anslå en øvre grense for antall deltakere per veileder. Vår datainnsamling viser at veilederne i Ungteam i snitt har 40-45 brukere (akkumulert tall) i sine porteføljer. Dette antallet er høyt sammenlignet med porteføljenes størrelser under TIO og KVP. Målgruppen for TIO, og nå for KVP er langtidssosialhjelpsmottakere. Det kan antas at denne målgruppen krever mer i form av tid og ressurser fra hjelpeapparatet enn de unge i målgruppen for P1824. Det er dermed ikke mulig å trekke en direkte sammenligning mellom P1824 og TIO og KVP. Likevel synliggjør dette at rammene for Ungteams arbeid er stramme.

Tilstrekkelig bemanning er også et kritisk punkt for hvor godt ungdomsmottaket kan fungere. Ungdomsmottaket betjenes kun av en person. Til tross for at man opererer med en liste over bakvakter fra Ungteam til bruk ved fravær og sykdom, anser flere av våre informanter dette som et svakt ledd i strukturen. Dette særlig med tanke på at Ungteams andre oppgaver i seg selv er tids- og ressurskrevende.

Den kvalitative datainnsamlingen viser at forankringen av prosjektet er god, men det har vært tidkrevende å skape god forankring i alle virksomhetene. Funn i evalueringen tilsier at det generelt sett har vært behov for sterkere forankring på virksomhetsledernivå. Dette gjenspeiles blant annet i lite kommunikasjon om prosjektet på dette nivået. I prosjektet kunne det kanskje vært tatt flere grep for å sikre god forankring også på dette nivået, for eksempel ved å involvere dette nivået i større grad på tverrfaglige prosjektarenaer. Virksomhetslederne representerer et viktig ledd for å få til et bredt gjennomslag i løpet av prosjektperioden, og ikke minst når erfaringer skal settes i verk etter prosjektslutt.

4. METODE- OG TILTAKSUTVIKLING

I dette kapittelet ønsker vi å rette fokus mot de metoder og tiltak som har vært utviklet og/eller anvendt i prosjektet. Det har i så måte vært sentralt å undersøke om det finnes metoder eller tiltak som særlig fungerer overfor målgruppen.

Når det gjelder de metoder og tiltak som er utviklet og/eller benyttet i P1824 dreier disse seg om å finne systematiske tilnærminger for å utvikle tjenestene til ungdom med utvidede bistandsbehov. Vi har valgt å ta for oss fire elementer/metoder som særlig særpreger prosjektet, og som også er interessante i sin egenart. Disse elementene dreier seg om:

- Kartlegging med fokus på motivasjon og mestring
- Tverrfaglig og tverretatlig kvalitetssikring/drøfting
- Skreddersøm av oppfølging
- Reduksjon og forebygging av nye sosialhjelpsmottakere

Før vi går i gang med å diskutere P1824s spesifikke metoder og tiltak, finner vi det nødvendig å forklare hva vi forstår med metode.

4.1 Hva er en metode?

Metoder er basert på kunnskap, kompetanse og handling – med andre ord både teori og praksis. Metode kan forstås som et middel eller en fremgangsmåte for å løse et problem, eller en systematisk tilnærming til en problemstilling. I P1824 vil metodeutvikling dreie seg om å finne systematiske tilnærminger til hvordan redusere antall sosialhjelpsmottakere i alderen 18-24 år, samt hvordan en kan motvirke tilstrømningen av nye sosialhjelpssøkere i denne aldersgruppen. Det dreier seg om en metodeutviklingsprosess med intensjon om å utvikle tjenestene til ungdom med utvidede bistandsbehov. I denne prosessen bør det legges vekt på de elementer i tjenestene som gir resultater for brukerne og identifisering av mulige barrierer. Brukerne er de som står i fokus for P1824s arbeid, og vi ønsker i det påfølgende å undersøke nærmere:

- Hva som ligger til grunn for de metoder/tiltak som er utviklet og/eller anvendt i P1824?
- Hvilke vurderinger som ligger til grunn når det gjelder metodenes og tiltakenes anvendbarhet blant målgruppen?

I en metodeutviklingsprosess hvor man først forbereder og siden iverksetter spesifikke fremgangsmåter for å løse et problem, er det sentralt å gjennomføre kontroll eller måling av resultater. I en metodeutviklingsprosess vil det med andre ord være nødvendig sette seg delmål og hovedmål for sin innsats som resultater kan måles opp mot. Underveis i prosessen vil det kreves at man stopper opp og vurderer om den anvendte metode har ført til tilstrekkelig forbedring. Hvis konklusjonen er nei, må nødvendige justeringer gjøres, og siden må en ny utprøving av metoden gjennomføres. Hvis konklusjonen er ja, kan standardisering av metoden finne sted, og den kan implementeres og spres til andre relevante aktører og virksomheter. Selv om standardisering har funnet sted, vil det fremdeles være behov for en vedvarende oppfølging av metodens virkning. Det vil være sentralt å gjøre vurderinger av hvorvidt implementert fremgangsmåte har behov for justeringer.

Nedenfor følger en presentasjon av fire sentrale metoder/tiltak som har vært utviklet/benyttet i P1824.

4.2 Kartlegging med fokus på motivasjon og mestring

Evalueringen tilsier at ett av P1824s tydeligste kjennetegn har vært bruken av motivasjons- og ressurskartleggingskurset "Klart jeg kan". Dette er et metodisk opplegg som allerede var utviklet eksternt og i forkant av P1824. Programmet ble utviklet for UDI for målgruppen i introduksjonsprogrammet. Det viste seg som en utfordring at kvinner i denne målgruppen ikke medvirket i egen prosess og heller ikke møtte til tiltak. Det ble stilt spørsmål om hva som skal til for å få disse kvinnene i prosess. Tilbakemeldingene fra kvinnene var at selvtillit, erkjennelse og anerkjennelse av egne ressurser var det de opplevde som det viktigste. Erfaringene man gjorde seg ble skriftliggjort og utgjør det som er omtalt som metodekurset – "Klart jeg kan".

Rambøll har i sin evaluering undersøkt årsaken til at man ønsket å ta i bruk et verktøy som allerede eksisterte. Utgangspunktet for P1824 var ønsket om å hjelpe en stor gruppe personer, som utgjorde 428 ungdommer ved utgangen av 2007. Dette krevde at man tok i bruk metoder som var gruppebaserte. Den gruppebaserte tilnærmingen ville i følge prosjektledelsen bli tatt hånd om i "Klart jeg kan". Videre var det også ønsket å komme i gang raskt, og det ble derfor konkludert med at det ikke var ønskelig å igangsette en metodeutviklingsprosess innen kartleggingsfeltet.

Funn fra forprosjektet "Her er det muligheter" viste dessuten av "Klart jeg kan" ville være et godt verktøy å benytte for målgruppen til P1824. Dette blant annet fordi dette ville være et hjelpemiddel for å få ungdommen grundig kartlagt og raskt i prosess. Forprosjektet viste nemlig at det ble jobbet for lite og for sjelden med ungdommen i målgruppen. Kartleggingen som ble gjennomført i forprosjektet viste at det som regel ble gjennomført en samtale per kvartal med ungdommen. Denne samtalen ble av ungdommen selv oppfattet som en innsamling av nødvendig informasjon som stod til de krav som ville utløse midler. Kartleggingen viste også at få av ungdommen i målgruppa hadde en handlingsplan med definerte mål. Dette var elementer som ville tas tak i ved bruk av "Klart jeg kan".

"Klart jeg kan" innebærer en progresjon gjennom åtte samlinger over fire uker, hvor deltakerne blir stadig mer utfordret. Målet er at man skal finne ut av hvordan og hvorfor problemer oppstår, og hva som skal til for å løse disse. Denne kunnskapen skal man komme frem til gjennom strukturerte samtaler hovedsakelig i grupper, men også på basis av personlige samtaler.

Ungdom i målgruppen blir invitert til å delta på motivasjons- og ressurskartleggingskurset "Klart jeg kan" først når vurdering av den enkeltes sak er gjennomført i Henvisningsutvalget, og det er konkludert med at det vil være hensiktsmessig for den det gjelder å få hjelp til å kartlegge sine egne ressurser. "Klart jeg kan" kursene blir startet opp ofte, for å hindre at ungdom blir gående lengre enn to uker uten å komme i prosess.

"Klart jeg kan":

Identifiserer deltakernes egne ressurser, og ankrer disse på veien mot og i hensiktsmessige tiltak¹

Arbeidet i "Klart jeg kan" gjennomføres ved bruk av: Veiledning i gruppe, individuell veiledning, undervisning, refleksjonsoppgaver mellom samlingene og kreative øvelser. Metoden som benyttes i "Klart jeg kan" baserer seg på løsningsfokustert tenkning og kommunikasjon, kommunikasjon og endring (kommunikologi), positiv psykologi og livsstyrketrening.

De ansatte ved sosialsenteret og NAV har vært vant til at ungdommer som man innkaller til samtaler og lignende, ofte ikke møter. Ved gjennomføringen av "Klart jeg kan" ønsket man å forhindre dette. Derfor ble den juridiske avdelingen ved Fylkesmannen kontaktet med en et forslag om å iverksette økonomiske sanksjoner hvis ungdommen ikke møter til "Klart jeg kan" kurs. Prosjektet fikk gjennomslag for dette. Det vil si at møter ungdommen ikke til kurset, stoppes deres utbetaling av sosialstønad. Den eneste gruppen som får unntak fra dette, er de med påvist sosial angst.

Det er Ungteam i NAV som primært benytter "Klart jeg kan" og som har det som sitt kartleggingsverktøy. I praksis vil dette innebære at to ansatte fra Ungteam leder disse kursene. Ansvaret for å holde kurset vil gå på rundgang blant Ungteams ansatte. Videre er det også gitt opplæring i dette metodeverktøyet til alle aktuelle tjenesteytere i kommunen. Det har vært avholdt to metodekurs for fagutøvere; ett i 2009 og ett i 2010 med til sammen 50 deltakere. I tillegg har det blitt gjennomført et kurs for ca 20 ungdomsskolelærere, med intensjon om at de skal benytte metoden i sitt veiledningsarbeid.

4.2.1 Ulike interessenters syn på "Klart jeg kan":

Den kvalitative datainnsamlingen viser at mange opplever "Klart jeg kan" som ett av de tydeligste kjennetegnene ved P1824. Flere informanter sier:

"Kurset og metoden er fundamentet, det er det som er prosjektet"

"Klart jeg kan" oppfattes som relevant og nyttig av alle interessenter. Funn i evalueringen tyder på at metodekurset "Klart jeg kan" et sterkt bidrag til at alle prosjektparter trekker i felles retning.

Informanter fra Ungteam påpeker at det i mange tilfeller er de brukerne som i utgangspunktet var mest negative til å påbegynne et motivasjonskurs som uttaler at kurset har hjulpet dem.

En rekke informanter påpeker at tjenesteapparatet gjennom dette kurset får en veldig god dialog med brukerne. En rekke temaer blir synliggjort gjennom kurset, som for eksempel psykisk helse. Hvordan kompetansen innen psykisk helse er trukket inn i prosjektet, og hvordan økt kunnskap om dette feltet kommer både bruker og tjenesteapparatet til gode, omhandles i det påfølgende kapittelet om samarbeid.

Deltakerne på "Klart jeg kan" representerer et vidt spekter av personer. Dette innebærer at det i en og samme gruppe vil være personer med varierende grad av skolegang, ulike problemer knyttet til rus, psykiske helse mv. Til tross for at gruppene er bredt sammensatt, formidler Ungteam at de lykkes i å skape dynamikk i gruppene. Det er i følge Ungteam, vel og merke de som omtales som de "vanskeligst stilte" som vurderer sin deltakelse i "Klart jeg kan" som mest positiv. Det antas at dette blant annet skyldes at dette ofte er personer som ikke er del av så mange nettverk fra før, og som ved kursdeltakelsen er fornøyd med å få være del av en gruppe.

Brukernes egne vurderinger av deres deltakelse i "Klart jeg kan" har dessuten blitt undersøkt i brukerevalueringer etter endt "Klart jeg kan" kurs.³ Denne brukerevalueringen består blant annet av en kvantitativ del hvor deltakerne vurderer en rekke spørsmål ved bruk av en skala hvor 10 er best og 0 er dårligst. Samlet sett, for de to årene "Klart jeg kan" har vært utprøvd, gir dette resultater som viser at deltakerne vurderer *utbyttet og læringen* av kurset som meget god (9,0). Det er *stemningen og tryggheten i kursgruppen* som får den høyeste scoren av samtlige spørsmål (9,6). Likeså vurderes kursledernes kompetanse og evne til å ivareta den enkelte og gruppen som meget god (9,5). En samlet presentasjon av brukerevalueringene vil gjøres i rapportens siste kapittel vedrørende måloppnåelse.⁴ Brukernes vurderinger innhentes også ved gjennomføring av gruppeintervjuer. Resultater fra gruppeintervjuene samlet sett viser at det er særlig er samlingene som går på "selvfølelse/selvtillit" og "tankens kraft" som er vektet høyest blant deltakerne. Når det gjelder deres læringsutbytte går følgende uttalelser igjen, når de blir spurt om:

"Hva er det aller viktigste du har lært på kurset?":

- "Hvilke muligheter man har"
- "Fått et mer positivt syn på meg selv"
- "Å ta styringen over eget liv, mitt ansvar"

4.3 Flerfaglig og tverretatlig drøfting

Avsnittet over viser at brukerne oppfatter bistanden som de nå får gjennom kurset "Klart jeg kan" som positiv. Dette kurset legger til rette for videre oppfølging basert på kartlagte behov og ønsker fra den enkelte. Denne oppfølgingen vil i svært mange tilfeller innebære at en rekke aktører involveres i den enkelte brukers sak, og det vil være snakk om en tverrfaglig tilnærming. Den tverrfaglige tilnærmingen til å yte bistand til målgruppen er satt i system i P1824. Utviklingen av de ulike strukturene har hatt sitt utspring i arbeidet som har blitt gjort i Koordinerende team. Den tverrfaglige tilnærmingen til målgruppen er et resultat av at de involverte aktørene gjennom koordinerende team har brukt tid på å bli kjent med hverandres kunnskap, kompetanser, lovverk

³ Basert på oppsummert data fra brukerevalueringene av "Klart jeg kan", tilsendt fra prosjektledelsen.

⁴ Ibid.

og annet. De nødvendige diskusjoner har blitt reist og en felles fremgangsmåte er funnet. Den flerfaglige og tverretatlige drøftingen har hovedsakelig funnet sted i det etablerte Henvisningsutvalget. Tverretatlig diskusjon av enkeltsaker er gjort mulig ved at det innhentes samtykke til det fra den enkelte bruker i første kartleggingsamtale. Vår datainnsamling tyder på at brukerne har vært entydig positive til å signere samtykkeerklæringen.

Etableringen av Henvisningsutvalget er et eksempel på at tiltaksapparatet har iverksatt en endring/ny struktur som kan regnes som en konsekvens av de erfaringer og utprøvinger som er gjort i løpet av P1824s prosjektperiode. Dette gjelder også for utprøving av et ungdomsmottak, som sammen med strukturer som Henvisningsutvalget og Ungteam, har muliggjort en tverrfaglig vurdering av enkeltsaker allerede i mottaksfasen av brukerne. Strukturene som nevnes her har gjennomgått de ulike faser som en metodeutviklingsprosess ofte består av. Dette relateres til følgende: Utprøving av metode, gjennomføringen av interne evalueringer av metoden opp mot ønskede resultater/effekter, iverksettelse av eventuelle justeringer, implementering i ordinær drift med planer om gjentakelse av intern evaluering for videre vurdering av resultater/effekter. Det er dessuten sentralt at de mest sentrale aktørene er blitt invitert med inn for å diskutere og planlegge denne prosessen. Som evaluator av en rekke metodeutviklingsprosesser, vet vi at for at metoder/tiltak skal ha gjennomslagskraft og være levedyktige må forankring av disse sikres både på utfører-, så vel som ledelsesnivå.

Etableringen av strukturer for flerfaglig samarbeid har i følge en rekke informanter bidratt til en mer rasjonell informasjonsflyt. Blant annet blir følgende beskrivelse benyttet:

"Jeg har fått tilbakemeldinger på at informasjonsflyten går enklere nå, og at vi har fått et nettverk av aktører som det er lettere å mobilisere" informant, virksomhetsleder

Involveringen av ulike etater og fagpersoner vil videre være det som muliggjør en skreddersydd oppfølging av den enkelte bruker. Det vil i det påfølgende diskuteres hvordan P1824 har gått frem for å sikre en slik brukeroppfølging.

4.4 Skreddersøm av oppfølging

Etter at "Klart jeg kan" er gjennomført vil det, hvis det er oppfattet som nødvendig, igangsettes oppfølgingssamlinger for en periode. Disse samlingene vil i så fall foregå i grupper, men utover dette er oppfølgingen individuell. Det er satt som mål at deltakerne i prosjektet/ungdommen skal følges opp gjennom hele prosjektperioden. Det vil si at deltakerne følges opp på veien til, eller i arbeid, utdanning eller annen aktivitet. Det er den enkelte deltakers primærkontakt som er tiltenkt å skulle ha ansvaret for oppfølgingen. Som allerede nevnt, ser Rambøll at dette er utfordrende å lykkes med. Dette på grunnlag av at denne oppfølgingsformen er tids- og ressurskrevende.

For å finne frem til måter å drive individuell, men likevel effektiv oppfølging på, anser Rambøll det derfor som et suksesskriterium at Ungteam i prosjektperioden har blitt utfordret av prosjektledelsen til å strukturere sitt oppfølgingsarbeid. For å gjøre dette kan det sies at det har blitt igangsatt en metodeutviklingsprosess. Utgangspunktet for denne prosessen var ønsket og målet om å kunne yte skreddersydd oppfølging. Utfordringen ligger i det tids- og ressurskrevende oppfølgingsarbeidet som nevnes ovenfor, og å finne frem til metoder/fremgangsmåter som effektiviserer oppfølgingsarbeidet er nødvendig. Ungteam, i dialog med prosjektledelsen, har derfor kommet frem til at det er hensiktsmessig å operere med fire kategorier som strukturerer arbeidet til den enkelte veileder i Ungteam.

Disse kategoriene differensierer brukerne ut fra oppfølgingsbehov og prioriteringer. Dette skal i følge våre informanter sikre en noenlunde sammenfallende, men samtidig skreddersydd oppfølging. Det blir av Ungteam og prosjektledelsen omtalt som en struktur som hjelper Ungteam å prioritere, og som begrenser antall brukere som Ungteam skal følge opp. Innføring av nytt regime for oppfølging har også hatt som intensjon å tydeliggjøre hvem man regner som "tunge" brukere. Arbeidet med å strukturere oppfølgingsarbeidet har dermed også dreid seg om Ungteams vurdering/kunnskap om brukerne. Basert på dette arbeidet viser det seg at flere brukere ble definert som "tunge" før innføringen av kategoriseringen.

De fire kategoriene tilsvarer nivåer for hvilken støtte den enkelte trenger. Ungteam tar først tak i brukere som de antar at de kan hjelpe raskt. Brukere som plasseres i det som omtales som den "vanskeligste"/"tyngste" gruppen må det trolig mobiliseres flere fagfolk for å hjelpe. De fire kategoriene er som følger:

1. Bruker med gode nok forutsetninger, og vilje til å komme i/forsette i aktive tiltak
2. Bruker med gode nok forutsetninger, men uten vilje til og interesse for å komme i aktive tiltak
3. Bruker med begrensede forutsetninger, men med vilje til å komme i/fortsette i aktive tiltak
4. Bruker med begrensede forutsetninger, og uten vilje til og interesse for å komme i aktive tiltak.

Utfordringen ligger i å holde antall brukere per primærkontakt/veileder nede, og kategoriseringen av oppfølgingen anses som en fremgangsmåte som hjelper på nettopp det.

Det ble i evalueringen ikke innhentet tilstrekkelig med data til å kunne konkludere med hvor godt denne oppfølgingen fungerer, og hvilke resultater den gir for den enkelte bruker. Funn i evalueringen tyder imidlertid på at dette oppfattes som en hensiktsmessig fremgangsmåte for å kunne yte god og målrettet bistand til ungdommen. Ved opprettelsen av denne strukturen for oppfølging utviser P1824 god fleksibilitet. En prosess har blitt gjennomført for å kunne møte utfordringene som relateres til oppfølgingen av målgruppen. Den nye strukturen for oppfølging blir i den kvalitative datainnsamlingen omtalt som en effektivisering av Ungteams tidsbruk.

Videre sier et flertall av informantene at denne kategoriseringen har medført at det har blitt etablert systemer for å koble på riktig faginstans i de tilfeller det er nødvendig. Det som omtales her innebærer oppfølging av ungdom som allerede er registrert som sosialhjelpsmottakere. Dette er prosjektets primære målgruppe. På grunn av en stor tilstrømning av nye unge sosialhjelpssøkere ble det besluttet at det var behov for at P1824 også skulle ha et økt fokus på denne gruppen. P1824s metoder for å motvirke denne tilstrømningen presenteres under.

4.5 Metoder for å motvirke tilstrømningen av nye sosialhjelpssøkere

Fra 2007-2009 lå antall brukere i målgruppen på ca 430 personer for hvert av de tre årene. Utfordringen viste seg å være at rekrutteringen av nye unge sosialhjelpsmottakere var like stor som avgangen av brukere.⁵ Antallet unge sosialhjelpsmottakere i alderen 18-24 år var dermed tilnærmet konstant. Spørsmålet ble da om det ikke var nødvendig å øke fokus på forebygging, og iverksettelse av innsats på lavere alderstrinn (enn opprinnelig primær målgruppe). En eventuell endring/utviding av målgruppen for prosjektet ble diskutert i koordinerende team. Det ble, i følge flere informanter, brukt en del tid på å få vendt fokus også mot forebygging. Fra 2009 ble det imidlertid besluttet at arbeidet med strategi 2, "reducere rekruttering av unge sosialhjelpssøkere med 50 % i prosjektperioden i forhold til dagens rekrutteringsnivå", måtte styrkes. P1824 gjennomførte dermed en justering/utvidelse av målgruppedefinisjonen, og dette anser Rambøll som en sentral del av prosjektarbeidet. Dette viser at P1824 preges av fleksibilitet og en evne til å se sammenhenger mellom sin planlagte innsats og ønsket resultater og langsiktige effekter.

Som en følge av målgruppeutvidelsen ble det etterspurt metoder for å motvirke tilstrømningen av sosialhjelpsmottakere. Disse metodene har vært utviklet eller utprøvd hovedsakelig gjennom to delprosjekter: For å tilnærme seg strategi to, har det under P1824 blitt opprettet to delprosjekter:

"Under 18":

⁵ Notat til Bystyrekomiteen for helse-, sosial- og omsorg, 14.05.2010.

Kommunens ungdomsskoler ble invitert til å søke om å få drive/utprøve delprosjektet "Under 18". Det ble Kjøsterud og Galterud ungdomsskole som fikk tildelt oppgaven. Hensikten med "Under 18" har vært å finne frem til metoder som forbereder overgangen fra ungdomsskole til videregående opplæring for de elevene som anses å være risikoutsatte for fremtidig frafall fra videregående opplæring. Målet med dette prosjektet er å forebygge frafall ved hjelp av blant annet gjennom ulike former for motivasjonsarbeid og en styrket karriereveiledning.

"Ny retning":

Det ble også besluttet å utvikle en metode for å bistå ungdom som har skrevet seg ut av videregående opplæring. Denne metodeutviklingen har funnet sted gjennom delprosjektet, "Ny retning". Dette har vært ledet av Karrieresenteret i samarbeid med Ungteam og Oppfølgingstjenesten. Målgruppen får gjennom dette prosjektet tilbud om et "Ny retning" kurs som inneholder kurset "Klart jeg kan", karriereveiledning og kommunal arbeidstreningsplass. "Ny retnings" deltakere får individstønning, og dette gjelder også for eventuelle deltakere som er under 18 år.

Evalueringen har ikke hatt et særskilt fokus på samarbeidet som har blitt initiert under "Ny retning", og vi kan derfor ikke dra noen konklusjoner vedrørende dette. Rambøll anbefaler likevel at det arbeides videre med å utvikle styringssystemer, rutiner og prosedyrer som bidrar til å hindre rekruttering, samt tilrettelegge for tilbakeføring til videregående skole eller annen opplæring.

Begge delprosjektene som har vært drevet under P1824 representerer en langsiktig fremgangsmåte for å møte utfordringen med å redusere tilstrømningen til NAV (sosialsenteret). Rambøll anser denne langsiktige tilnærmingen til målgruppen som sentral for å lykkes med P1824s målsettinger.

4.6 Suksesskriterier og barrierer i P1824s metodeutviklingsarbeid

Under P1824 har det vært arbeidet mye med å koordinere både personer og innsatser innenfor området. Dette innebærer at mange innsatser har vært sluset inn under prosjektet. Intensjonen har vært at dette skal gi en samlet og helhetlig tilnærming til problemstillingen. Faren er likevel at man kan favne for bredt. Suksess vil avhenge av tydelig fordeling av roller, oppgaver, god forståelse på tvers av fagfelt, kompetanse og tidsfrister. Under prosjektperioden har prosjektledelsen hatt ansvar for å sikre dette. Prosjektledelsen vurderes som en klar drivkraft for den metodeutvikling og metodeutprøving som har funnet sted. Faktisk implementering vil avhenge av en god forankring av metodene både på utfører- og ledelsesnivå.

4.6.1 En ferdig utviklet metode – gir både fordeler og ulemper

Rambøll regner det å kunne ta i bruk en metode som "Klart jeg kan" helt fra prosjektstart av, som en klar drivkraft i P1824. Hovedsakelig dreier dette seg om at man har unngått å bruke unødvendig med tid på en metodeutviklingsprosess. En lang metodeutviklingsprosess blir ofte en barriere for måloppnåelse i en begrenset prosjektperiode. Imidlertid er ulempen med å benytte et allerede ferdig utviklet konsept, den at man ikke gir de involverte aktører sjansen til å være med selv å forme fremgangsmåten. En mulig konsekvens av det kan være at de involverte aktører ikke utvikler et like sterkt eierskap til metoden, som de trolig ville gjort hvis de selv stod for utforming av innhold og tiltak i utgangspunktet. Funn i evalueringen viser at dette ikke er tilfellet for P1824, hvor et flertall av informantene utviser et stort engasjement og tro på bruken av metoden.

Videre har "Klart jeg kan" blitt evaluert av Ungteam på ukentlige fagmøter. I tillegg har det blitt gitt videreutdanning i metodikken, og metodikken har også vært tema på samlinger med to-tre dagers varighet.

Representanter fra psykisk helse, Karrieresenteret og Senter for rusforebygging, Ungteam og deltakerne fra ett av "Klart jeg kan"-kursene gjennomgikk kursprogrammet vinteren 2009. Dette for å vurdere hvorvidt kurset var relevant for alle fagmiljøene i kommunen.

Involverte aktører har blitt gitt mange anledninger til å være med å forme og utvikle "Klart jeg kan". Til tross for at det ikke har foregått en metodeutviklingsprosess i tradisjonell forstand, kan det imidlertid sies at det har vært lagt opp til en *metodetilpasningsprosess*. Funn i evalueringen tilsier likevel at det ikke har vært gjennomført noen større justeringer av "Klart jeg kan", og rele-

vante aktører uttaler at det ikke har vært behov for det. Innholdet i "Klart jeg kan" har imidlertid blitt spisset på grunnlag av brukernes evalueringer av modulene.

Rambøll anbefaler at det også i den videre bruken av "Klart jeg kan" legges til rette for kontinuerlig evaluering og eventuell justering av kurset/programmet.

4.6.2 Utvidelse av målgruppen nødvendig – men kan være en barriere/utfordring i implementeringsfasen

I koordinerende team ble det brukt mye tid på å bli kjent med hverandres fagfelt, kompetanse og lovverk, og Rambøll anser det som et suksesskriterium i prosjektet. I løpet av denne prosessen ble det dessuten konkludert med at målgruppen måtte justeres. Dette særlig som en følge av prosjektledelsens bevisste bruk av statistikk, som viste at tilstrømmingen av nye sosialhjelpsmottakere var alarmerende.

For å sikre langsiktige effekter/resultater av arbeidet er en slik fleksibilitet i prosjektarbeidet en nødvendig øvelse for å kunne sikre en mest mulig treffsikker innsats. Prosjektarbeid særpreges av korte faser og tidsfrister, men det er likevel helt sentralt at det settes av tid til å gjøre nødvendige vurderinger av hvilke resultater innsatsen kan ha på kort og lang sikt. Ser innsatsen slik den er skrudd sammen, ikke ut til at gi forventede resultater må justeringer gjennomføres. P1824s utvidede målgruppe som gir fokus både på reduksjon og forebygging av unge sosialhjelpsmottakere er en øvelse i så måte.

Med en vid målgruppedefinisjon står man imidlertid i fare for å spre sin innsats for bredt. Særlig kan dette være en fare med tanke på videreføring. Det kan resultere i at for mange initiativer er iverksatt, og at det faktisk vil vise seg å være vanskelig å enes om hvilken erfaring og kunnskap som er generert og som bør forsøkes videreført. I P1824 har en utvidet målgruppe dessuten medført at ansvars- og oppgavefordelingen har blitt spredd på mange aktører. Dette krever at gode overordnede systemer må utarbeides, skriftliggjøres, administreres og koordineres. Dette krever tilstedeværelse av en dedikert person(er) for oppgaven, og i P1824 er det prosjektledelsen som har fylt denne funksjonen. I implementeringen av prosjektets erfaringer og kunnskap vil et mulig fravær av en slik koordinerende funksjon være kritisk for hva man faktisk kan oppnå.

4.6.3 Metodene gir resultater for brukerne

Funn i evalueringen viser at P1824s metoder gir resultater for brukerne og hjelpeapparatet. For det første påpeker et flertall av informantene at man ved prosjektet har økt målgruppens sjanse for å lykkes med gjennomførte løp. Dette som en følge av at kurset "Klart jeg kan" gjør at hjelpeapparatet kan bruke tilstrekkelig med tid på å hjelpe målgruppen. Ungdommen i målgruppen får dermed hensiktsmessig bistand til å finne sin egen plan for å komme i aktivitet, arbeid eller utdanning. Grundig kartlegging gjør det siden mulig å iverksette tiltak som er tilpasset den enkelte brukers egne ønsker og ressurser. Dette gir en målrettet innsats, og økt sannsynlighet for at ungdommen gjennomfører det oppstartede løpet og opplever at de lykkes. I prosjektperioden har det blitt laget egen brukerhåndbok; "Innsyn for utsyn", som er basert på erfaringer og kommentarer fra brukere og fagutøvere.

"Klart jeg kan" har en rekke mål, og de er som følger:

- Ressursavklaring
- Roller og identitet
- Tanker og følelser
- Selvfølelse og selvtillit
- Valg og endringer
- Motivasjon
- Nettverk
- Ressurs-cv

Brukerevalueringene gjennomført etter endt "Klart jeg kan" kurs, tyder på at flere av disse målene nåes.

De metodiske grepene som er innført ved å etablere et eget Ungdomsmottak og Henvisningsutvalg har som intensjon å sikre rask igangsetting av hensiktsmessig og tverrfaglig kvalitetssikret bistand. Funn i evalueringen viser at dette også er tilfellet. Interne evalueringer av de to metodiske fremgangsmåtene er gjennomført, og det er besluttet å videreføre begge fremgangsmåtene som prosjektuavhengige strukturer. For både Ungdomsmottaket, så vel som Henvisningsutvalget kan det derfor hevdes at et metodeutviklingsforløp har funnet sted. Dette basert på at fremgangsmåtene har blitt utviklet med utgangspunkt i utfordringene som er relatert til P1824s målgruppe. Siden har metodene blitt utprøvd, og vurdert/evaluert opp mot fastsatte målsettinger, nødvendige justeringer er identifisert og beslutningen om å standardisere den metodiske fremgangsmåten er sluttet.

Samlet sett vurderer Rambøll at det knyttes følgende drivkrefter/suksesskriterier og barrierer til P1824s metodiske fremgangsmåter (og innvirkning på P1824s samlede måloppnåelse):

Drivkrefter/suksesskriterier:

“Klart jeg kan”

- Grundig kartlegging
- Hyppige samtaler
- Fokus på mestring
- Klare forventninger til den enkeltes deltakelse

Flerfaglig og tverretatlig drøfting

- Kvalitetssikring
- Tydelig ansvars-/rollefordeling → enhetlig tilnærming
- Rask igangsetting av hensiktsmessig bistand

Oppfølging

- Ryddig og effektiv planlegging og gjennomføring av oppfølging
- Påkobling av riktig faginstans → Mer skreddersydd oppfølging

Reduksjon/forebygging av nye sosialhjelpssøkere

- Nødvendig fleksibilitet utvist → Målgruppen utvidet
- Langsiktighet trukket inn i prosjektarbeidet

Barrierer:

- “Klart jeg kan”; fravær av metodeutviklingsprosess → mulig fare for svakere eierskap til metoden
- Videreføring av metodene krever prioritering av ressurser og at ledelsen som slutter opp om metodene
- Implementerte metoder må videre prøves ut, evalueres og evt. justeres → Hvem og hvordan sikres det etter prosjekts slutt?
- Tverretatlig informasjonsflyt er etablert, men til dels avhengig av enkeltpersoner → det må sikres strukturer som motvirker denne sårbarheten

5. SAMARBEID

"Å komme sammen er begynnelsen. Å holde sammen er framgang. Å arbeide sammen er suksess." – Henry Ford

P1824 omfatter som vi har sett en rekke partnere som på forskjellig vis bidrar til at man gjennom prosjektet jobber mot målet om å redusere antall mottakere av økonomisk sosialhjelp i aldersgruppen 18 til 24 år i henhold til måltallet på 50 %, eller med 214 personer (av totalt antall per 31.12.2007). Sentrale overordnede partnere er i tillegg til Drammen kommune, Buskerud Fylkeskommunen, Fylkesmannen i Buskerud, og NAV. Disse aktørene involveres blant annet gjennom partnerskapsmøter ledet av ordfører i Drammen, og prosjektet er således forankret på øverste nivå. Dette har vært med på å berede grunnen for tverrfaglig samarbeid i prosjektet, og har lagt til rette for at de forskjellige partnerne er samkjørte og koordinerte i innsatsen som gjøres mot målgruppa.

I tillegg til nevnte partnerskapsmøter er styringsgruppen et topptungt forum på administrativt nivå som ledes av Helse- og sosialdirektøren i Drammen kommune. Disse overordnede samarbeidsarenaene er viktige sett i fra flere perspektiv, for eksempel når det gjelder forankring. I denne sammenheng rettes oppmerksomheten mot viktigheten av at arbeid på dette nivået legger til rette for konstruktivt operativt samarbeid innad og på tvers av de kommunale virksomheter. Ettersom høyeste nivå i P1824 framstår som omforent når det gjelder målsetninger for og prioritering av prosjektet, legges også føringer som innebærer at virksomhetsledere må sørge for at prosjektarbeidet prioriteres på virksomhetsnivå.

Med utgangspunkt i at P1824 bør karakteriseres som et godt prosjekt er det interessant å se nærmere på samarbeid, som framstår som en av de viktigste dimensjonene i prosjektet. Vi vil i dette kapitlet se nærmere på hvordan samarbeid på ulike vis har vært et helt sentralt moment for at prosjektarbeidet lykkes. For eksempel er tverrfaglig samarbeid som er etablert gjennom prosjektet trukket fram både som suksesskriterium, men også som et resultat av prosjektet som er verdifullt på systemnivå og i det konkrete arbeidet med målgruppen. Vi gjør ellers oppmerksom på at de viktigste samarbeidsarenaene som er etablert gjennom prosjektet, ovennevnte arenaer, koordinerende team og henvisningsutvalget, er utfyllende presentert under avsnitt 3.2. Vi viser derfor til disse løpende og uten introduksjon i dette kapitlet.

På bakgrunn av det de samlede innspillene informantene har bidratt med gjennom datainnsamlingen skal vi gjøre rede for de viktigste suksesskriteriene knyttet til samarbeid. Vi vil også se nærmere på nye samarbeidsformer og varige samarbeidsrelasjoner som prosjektet har avfødt. Til slutt konkluderer vi med hva som framstår som de viktigste samarbeidsmessige erfaringene og grepene som er gjort.

5.1 Tverrfaglig og tverretatlig samarbeid

"Det viktigste prosjektet har gitt er strukturer for samhandling. I en stor by som Drammen er det kjempeviktig. Ikke bare drøftet, men tatt oss av enkeltsaker også – henvisningsutvalget – det har vært veldig viktig" – informant koordinerende team.

Selv om målgruppen for P1824 er klar - "mottakere av økonomisk sosialhjelp i aldersgruppen 18 til 24" – er det likevel også åpenbart at det ikke dreier seg om en homogen gruppe med ensrettede behov til bistand og oppfølging. Heterogeniteten i målgruppen understreker dermed at det er et stort behov for tverretatlig og tverrfaglig samarbeid for at prosjektet skal kunne realisere sine målsettinger. Gjennom intervjuene har vi blant annet fått beskrevet tre fundamentale i P1824 som gir et klart preg og retning til det arbeidet som skal foregå gjennom prosjektet. Disse fundamentene er *forebygging*, *metodeutvikling*, og *utvikling av tverrfaglige strukturer*. På tvers av disse temaene er det også vektlagt at man hele tiden skal se hvilke muligheter kommunen har til å rasjonalisere arbeidet med målgruppen ved å jobbe tverretatlig/tverrfaglig. Ved å jobbe på denne måten har en utviklet strukturer som framstår som robuste, og informantene er derfor også optimistiske når det gjelder muligheten for å videreføre/implementere det tverretatlige samarbeidet som er etablert gjennom prosjektet.

For å lykkes med å jobbe tverrfaglig må en bevege seg bort fra en tradisjonell måte å jobbe på, der de ulike fagene/etatene jobber med en sak eller en klient parallelt, men sektordelt og uten at det integreres faglig innsikt fra alle fagområdene. I slikt flerfaglig arbeid er det lett for at et av fagområdene har et hovedansvar og en hovedrolle som innebærer at det fagmiljøet også dominerer arbeidet med klientene og målgruppen – på godt og vondt. Det at flere fag er representert er også selvsagt nødvendig for å jobbe tverrfaglig, men snarere enn å jobbe parallelt er det her viktig at de som deltar i samarbeidet bør se det som sin oppgave å lage en slags syntese av all innsikten som er representert, og som også går på tvers av de tradisjonelle faglige skillelinjene. En god definisjon av tverrfaglighet er derfor:

“Tverrfaglig samarbeid er interaksjon mellom representanter fra ulike fag med dobbelt formål:

- Sikre kvalitet i arbeidet ved at den samlede kompetanse blir utnyttet maksimalt, og
- Utvikle et felles kunnskapsgrunnlag på tvers av fag, og stimulere til faglig utvikling innen de bidragende fag”¹

For at tverrfaglig samarbeid skal kunne realisere disse formålene er det nødvendig at en etablerer faste arbeidsformer som bryter med tidligere tilnærminger. I P1824 er de mest umiddelbare eksemplene på slike faste arbeidsformer *koordinerende team* og *henvisningsutvalget*, men også faste samarbeidsstrukturer som for eksempel faste møter mellom enkeltvirksomheter og Ungteam er av stor verdi for å fastholde tverrfaglige løsninger. Det samme kan også sies om bruken av formelle samarbeidsavtaler, som spesielt ligger til grunn for samarbeid på tvers av sektorer. Bruken av en metodikk som kan samle de involverte aktørene om en måte å tenke på når det gjelder hvordan en bør arbeide med målgruppa er også av svært stor betydning for at dette kan sies å være en vellykket del av P1824. Fra intervjuene er det til en viss grad mulig å observere at det har vokst frem en slags særegen kulturell modell⁶ gjennom prosjektet, i betydningen at deltakerne deler en forståelse for virkeligheten som er festet på enkelte ord og begrep, og som også kommer til syne gjennom felles positivitet og engasjement i omtalen av målgruppa og hvordan det jobbes med denne i prosjektet.

I intervjuene har vi gjennomgående opplevd at informantene vektlegger verdien av *tverrfaglig* samarbeid. Rambøll forstår dette som at det også dreier seg om *tverretatlig* samarbeid⁷. Et enkelt skille mellom disse to formene for samarbeid er at tverrfaglig samarbeid foregår mellom fagpersoner med ulik faglig utdanningsbakgrunn, mens tverretatlig samarbeid foregår på tvers av etater/virksomheter og institusjoner som har ulike oppgaver og ansvar, og hvor deltakerne gjerne har forskjellig fagbakgrunn. Fra dette fremgår det at når en skal diskutere P1824s sterke sider samarbeidsmessig sett, kan det være formålstjenelig også å snakke om tverretatlig samarbeid i tillegg til tverrfaglig samarbeid. Tverretatlig samarbeid vektlegger kryssing av ansvarsområder og oppgaver, i tillegg til samarbeid på tvers av fag. Etersom det tverretatlige samarbeidet har vist seg å være sterkt i P1824, vil vi videre i kapitlet benytte begge disse begrepene, og også påpeke skillet mellom dem der det er naturlig.

I det følgende skal vi se nærmere på forhold som har særlig betydning for at det tverretatlige samarbeidet er godt, hvilke samarbeidsformer som kan beskrives som nye, og hva som er nytten av det tverrfaglige samarbeidet for den enkelte aktør. I denne gjennomgangen vil vi i første rekke legge vekt på de positive aspektene slik de trekkes fram av informantene, og hvilke konsekvenser disse har. Suksesskriterier og barrierer vil vi vende tilbake til senere i kapitlet.

⁶ For en mer nyansert forklaring av en slik begrenset kulturell modell se for eksempel H. Vike (1999) *Semantikk og politikk. Tegn og handling i lokalpolitiske prosesser*. I Sosiologisk årbok (side 109 – 138) 1999.2

⁷ Vi benytter her dette begrepet uten å problematisere det faktum at Drammen har en to-nivåmodell hvor tjenestene er spredt på 39 virksomheter, og at begrepets bruk av “etat” slik sett kan oppfattes misvisende. Tverretatlig samarbeid bør derfor i denne sammenheng forstås som virksomhetsoverskridende samarbeid.

5.1.1 Samarbeidspartene erfaring og nytte av tverrfaglig samarbeid

For at tiltaksapparatet skal fungere best mulig kan det altså ses som en forutsetning at flere hjelpeinstanser arbeider sammen. På den måten vil det være mulig å dekke behov for tjenester og ytelser fra ulike sektorer og nivåer, som også er lovhjemlet på forskjellige steder, på en ryddig måte. Samarbeid av denne typen bør også føre til bedre resultater enn om oppgavene utføres enkeltvis.

For at samarbeid mellom forskjellige aktører skal ha gode forutsetninger er det noen helt grunnleggende momenter som bør være dekket. For et prosjekt som P1824 som søker å utnytte tverretatlige strukturer mest mulig effektivt må det legges til rette for:

- ✓ **Rolle-, ansvars-, og forventningsavklaringer**
- ✓ **Åpen og effektiv kommunikasjon**
- ✓ **Samarbeid bør bidra til at alle som deltar lærer og utvikler seg**

Disse tre punktene bør anses som gjensidig forsterkende, og slik Rambøll ser det er P1824s håndtering av dette noe som bidrar sterkt til at det framstår som et livskraftig og godt prosjekt som også evner å motivere partene og å skape positivitet til de personene som utgjør målgruppen. Vi skal kort gjøre rede for hvordan de ovennevnte momentene er tilstede i P1824.

For at et samarbeid skal fungere best mulig må man tidlig i et prosjekt avklare den enkelte parts **rolle, ansvar, og forventninger**. I tillegg til at dette er noe som bør adresseres så tidlig som mulig i en prosjektperiode er det også viktig at det er et tilbakevendende tema underveis i prosessen. For eksempel kan revidering av virksomhetsmål, omorganiseringer, utskiftning av personell, og andre forhold påvirke hva den enkelte part har evne og ønske om å bidra med. Det er også slik at justering av arbeidsmetodikk og mål kan føre til at roller, ansvar og forventninger som tilknyttet den enkelte samarbeidspartner også må justeres på samme vis.

Noe som karakteriserer oppstarten av prosjektperioden for P1824 var at det innledningsvis gikk med mye tid for at representantene for de ulike samarbeidende virksomhetene skulle lære hverandre å kjenne. Dette er et forhold som trekkes fram som svært viktig av informantene:

“Trodde vi ... i starten... skulle gjøre systemiske endringer, men etter hvert utviklet det seg til å bli et fokus på samhandling, og å øke kunnskap om hverandre og skape felles holdninger og syn på hva vi skulle gjøre ovenfor ungdommer. - Informant, koordinerende team

Som sitatet illustrerer var det viktig å danne kunnskap om og forståelse for hverandres perspektiver, og om hvordan den enkelte part bør bidra i enkeltsaker og generelt i prosjektet for at innsatsen mot målgruppa skal være best mulig. I tillegg til at mye tid ble brukt til dette innledningsvis, har man også underveis avklart roller, ansvar og forventninger. Generelt, og i enkeltsaker, er det konkretisert hvem som skal bidra, hvordan, og til hvilken tid gjennom konkrete handlingsplaner og ansvarsmatriser. Et velegnet eksempel er implementeringsplanen for 1824, som konkretiserer mål, aktivitet/tiltak, ansvar, og tidsfrist. Denne systematiske tilnærmingen gjør det lett å forstå hvilke forventninger som stilles til den enkelte parts deltakelse i prosjektet.

Det at partene kjenner hverandres styrker og svakheter er også vesentlig for å oppnå **åpen og effektiv kommunikasjon**. Kommunikasjon som involverer forskjellig etater, virksomheter og også fagbakgrunn må beskrives som svært sammensatt, noe som også innebærer mange muligheter for feiltolkninger mellom de aktørene som er i samspill. Med utgangspunkt i tradisjonell kommunikasjonslære⁸ kan en snakke om to aktive plan som påvirker samarbeidet: *innholdsplanet* og *relasjonsplanet*. Innholdsplanet i kommunikasjon refererer til den faktiske informasjon i et gitt budskap, og dette planet befinner seg der det verbale budskapet foregår. Relasjonsplanet antyder hvordan et gitt budskap skal oppfattes, og det sier mye om hvordan forholdet er mellom

⁸ Se for eksempel P. Watzlawick (1967) *Pragmatics of Human Communication*. New York, Norton

personene og aktørene som kommuniserer. Dette planet har med den delen av kommunikasjonen som ikke er verbal å gjøre.

Den betydning som informantene tillegger "bli-kjent-perioden" i P1824 vitner om at relasjonsplanet er åpent og sterkt, og at innholdsplanet derfor inviterer til effektiv kommunikasjon som minimerer mulighetene for feiltolkninger. Trygghet gjennom kunnskap om hverandre forebygger også bruken av avvergingsteknikker⁹ som gjerne preger tverretattlig samarbeid (og internt samarbeid). Vanlige avvergingsteknikker der forslag lanseres kan for eksempel dreie seg om *taushet* (ingen reaksjon på forslag), *dobbelkommunikasjon* (uttrykker seg positivt, men finner det vanskelig å drøfte gjennomføring av forslag), *problemforskyving* (dette er ikke det egentlige problemet..), *syndebukktenking* (det er andre som forårsaker problemet), *kollektiv intellektualisering* (det har vi forsøkt før – skyve unna problemet uten engasjement), *deflasjonsteknikk* (opprettholder tilsynelatende enighet om ideen, men minsker betydningen av den i gjennomføring). Slik informantene beskriver samarbeidet i eksempelvis koordinerende team og i henvisningsutvalget vil vi si at dette preges av en trygghet og åpenhet som sørger for at generelle og saksrettede beslutninger foregår på et informasjonsgrunnlag hvor de fleste virksomhetenes interesse er hørt og ivaretatt. Samarbeidet er å forstå som målrettet, konstruktivt, og effektivt, noe som underbygges av at alle informantene opplever de nevnte arenaene som svært meningsfulle, og det tverretattlige samarbeidet som er vokst fram gjennom prosjektet er på mange måter noe som definerer prosjektet for de involverte.

For at partene skal være motivert til å bidra i et samarbeid er det viktig at den enkelte deltaker kan **utvikle seg og lære** fra samarbeidet. Som vi så i definisjonene av tverrfaglig samarbeid er utviklingsog læringsaspektet et av de grunnleggende formålene ved slikt samarbeid. Klarer å innfri dette formålet vil samarbeidet være motiverende, og vil dermed ha enklere for å skape engasjement og eierskap til arbeidet som skal gjøres.

"Jeg har aldri vært i en setting der en lærer så mye om hvordan andre jobber" - informant koordinerende team

For informantene er utbyttet som den enkelte virksomhet og den enkelte deltaker har av deltakelse i P1824 stor betydning for at man skal klare å holde oppe et driv i prosjektet. Satt på spissen er det viktig for kvaliteten på samarbeidet at deltakerne egen/virksomhetens merverdi som følger av deltakelse i prosjektet. "What's in it for me" er med andre ord et spørsmål det er legitimt å fremme, og svaret må også framstå som klart.

Slik Rambøll oppfatter informantene har P1824 hatt en generell og særlig positiv innvirkning på tre kunnskapsområder. Oppsummert dreier det seg om:

Økt kunnskap om virkemiddelapparatet, herunder

- økt innsikt om hvordan kompetanse i andre virksomheter kan bidra med for å nå mål for egen virksomhet
- økt forståelse om verdien av egen kompetanse i et større perspektiv
- innsikt om hva som kan skape resultater ovenfor en vanskelig målgruppe

Økt kompetanse om metodisk arbeid, herunder

- utvikling av egen kompetanse gjennom kursing i "klart jeg kan".
- læring om hvordan metodiske verktøy legger til rette for håndtering av problemer og utfordringer
- kunnskap om hvordan man bør jobbe med ungdom

⁹ For en innføring se Holter (1973) gjengitt i Lauvås, K. & Lauvås, P. (1994): *Tverrfaglig samarbeid*. Oslo: Tano Aschehoug.

Økt mobilisering av profesjonelt (og sosialt) nettverk, herunder

- relasjoner på personnivå gjør det enklere å ta kontakt med andre virksomheter
- faglig nettverksbygging gjør at man får innsikt om hva man har å spille på

I tillegg til at disse tre kunnskapsområdene henger sammen, er de også i tråd med de tre fundamentene i P1824 som vi nevnte ovenfor, nemlig *forebygging*, *metodeutvikling*, og *utvikling av tverrfaglige strukturer*. Som vi skal se i det følgende er det gjort noen konkrete grep som har vært med på å legge tilrette for det gode tverretatlige samarbeidet.

5.2 Systemiske grep for realiseringen av et robust tverrfaglig samarbeid

Vi skal i dette avsnittet se nærmere på konkrete strukturer og formelle avklaringer som er gjort som en del av prosjektet, og som kan sies å ha hatt stor betydning for at tverretatlig og tverrfaglig samarbeid er en vellykket del av i P1824.

5.2.1 Avklaring for informasjonsflyt – systematisk bruk av samtykkeerklæring

Muligheten av å jobbe tverretatlig, og også på tvers av forvaltningsnivåer og profesjoner med målgruppen for P1824, reguleres til dels av sterke føringer i relevant lovverk, som for eksempel Sosialtjenesteloven og Forvaltningsloven. Dette illustreres blant annet i Flatø-utvalgets avlevering av NOU 2009:22, der det foretas en grundig vurdering av muligheten for et systematisk og forpliktende samarbeid mellom kommunale og statlige tjenester for utsatte barn og deres foreldre. Et sentralt tema i forbindelse med denne utredningen er taushetsplikt. Overordnet sett er det to typer taushetsplikt; forvaltningsmessig taushetsplikt (gjelder for alle som er en del av offentlig tjenesteyting), og profesjonsbasert taushetsplikt (gjelder for helsepersonell). Ansatte i helsetjeneste, sosialtjeneste, barnevernstjeneste, og skole/barnehage/PP-tjeneste har alle opplysningsplikt ovenfor barneverntjenesten, men er like fullt underlagt egne regelverk. Selv om vurderingen som gjøres av Flatø-utvalget i første rekke gjelder samarbeid om mindreårige er dette tematikk som også er svært aktuell for P1824. Overlevering av personopplysninger knyttet til den enkelte deltaker, så som helseopplysninger, er sensitivt og må avklares. I tillegg kan dessuten den enkeltes sivilstatus og familieforhold innebære at det i enkeltsaker også er snakk om barns ve og vel, noe som gjør det nødvendig å ha en informasjonsflyt som ikke hindres av barnevernets delttagelse. Det er også slik at barnevernsbarn oppfølges av barnevernet til de er 23 år.

Fra et samarbeidsperspektiv er det et hovedprinsipp at informasjon mellom tjenestefelt kan utveksles mellom ulike tjenester og institusjoner på kommunalt og statlig nivå ved samtykke eller ved anonymisering av opplysninger.¹⁰ Dette åpner altså for et generelt samarbeid. I P1824 har en også innsett at dette er en tematikk som er helt avgjørende for om man skal kunne gjennomføre et meningsfullt tverretatlig samarbeid eller ikke. I første samtale i mottaket i NAV undertegner ungdommene derfor en samtykkeerklæring som innebærer at det er mulig å jobbe på tvers av etater og lovverk. For å kunne delta i P1824 må denne samtykkeerklæringen underskrives, noe som innebærer at regelverk i liten grad er et problem for samarbeid og framdrift i prosjektet.

5.2.2 God tilgjengelighet til sentral kompetanse

Psykisk helse

Som det også vises til i St.meld. nr. 44 (2008-2009) Utdanningslinja, er målgruppa for prosjektet en krevende gruppe å komme i kontakt med og å nå fram til med tiltak. Dette ble også godt illustrert i datainnsamlingen, der færre enn halvparten av brukerne Rambøll avtalte intervjuer med møtte opp til førstegangsavtale. Generelt kan en si at ungdom som mottar sosialstønad ofte mangler grunnleggende ferdigheter og har lav motivasjon. I målgruppa er det også mange som sliter med rusavhengighet, psykiske problemer, og også kombinasjoner av dette. Vi omtalte ovenfor viktigheten av at prosjektarbeidet skulle utvikle den enkeltes kompetanse, og et eksempel på at man har oppnådd dette som trekkes frem av informantene, er hvordan en satsing på kompetanseheving innen psykisk helse har gitt konkrete resultater. Der det tidligere var en tendens til at personer som i noen grad slet med problemer relatert til psykisk helse fort falt ut av

¹⁰ Se for eksempel NOU 2004: 18 *Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene, Samordning og samhandling i kommunale sosial- og helsetjenester*, eller se St.meld. nr. 41 (2008-2009) *Kvalitet i barnehagen* <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stmeld/2008-2009/stmeld-nr-41-2008-2009-.html?id=563868> for en mer detaljert gjennomgang av regelverket

det kommunale tjenesteapparatet, er det nå en større mulighet til å gripe tak i den enkelte, og å se hva som kan gjøres uten at psykisk helse blir en hindring:

"Psykisk helse ble tidlig et tema – det ble frikjøpt en stilling veldig tidlig. Det vi har funnet ut er at det som veilederne opplevde som store psykiske utfordringer i realitetene ikke det. Det har handlet om å tørre å gå i dialog med ungdommen om psykisk helse" – informant, koordinerende team

Fra dette sitatet framgår det at psykisk helse ble identifisert som et helt sentralt tema for å kunne jobbe effektivt med målgruppa. Grunnet manglende kompetanse om et komplekst og delvis skremmende fagområde kviet veilederne seg for å ta tak i personer som opplevde at psykisk helse og velbefinnende er en utfordring. Slik Rambøll forsto informantene førte den manglende kompetansen til at fokus ble satt på de psykiske helseproblemene, og ikke på personen det gjaldt. Ved å frikjøpe en ressurs til P1824 som både kunne bidra til kompetanseheving på fagområdet, men som også kunne opptre som en rådgivende funksjon, kunne prosjektet jobbe aktivt med personer som tidligere falt utenfor innsatsen. Dette er et enkelt grep som tillater at veilederne kan samarbeide systematisk med en fagressurs som underveis har vist seg helt sentral for prosjektet.

Flere av våre informanter vurderer dessuten at "Klart jeg kan" har en forebyggende virkning på utfordringer knyttet til psykisk helse. Informantene anser at problemene minimaliseres ved at de blir tatt opp på et tidlig tidspunkt.

Selv om psykisk helse er prioritert fikk vi også innspill om at med såpass mange som har psykiske vansker kan det være en utfordring å få ungdommen inn i en konstruktiv prosess. Det er vanlig at personer står på venteliste hos DPS noe som gjør at det oppstår et slags vakuum for den enkelte. De kan ikke komme inne på kurs, og de blir heller gående å vente på en avklaring.

Fastlegene

Et annet grep som framstår som både enkelt og svært hensiktsmessig dreier seg om tilgang til fastlegenes kompetanse og vurderingsevne. I P1824 har Ungteam en direktelinje til fastlegene som betegnes som svært viktig. Dette innebærer at man gjennom at kommunelegen har engasjert seg i prosjektet har fått en liste med direkte telefonnummer til alle fastleger i kommunen.

Dette innebærer at Ungteam for eksempel kan følge opp sykmeldinger med ansvarlig lege, forklare hva "Klart jeg kan"- kurset innebærer, og også forklare verdien av at legen strammer inn sine funksjonsvurderinger. Ungteam forteller at selv om direktelinjen ikke er benyttet mye, er dette en svært viktig ordning som er med på tilføre Ungteam økt handlekraft ved at de får mer å spille på ovenfor ungdommen. De vektlegger også at de både har fått tak i den aktuelle legen, og har blitt positivt mottatt ved alle forsøk.

Dette viser at det som framstår at en forholdsvis begrenset innsats kan ha stor betydning for det praktiske arbeidet som skal gjøres. I dette tilfellet kan man få til et fruktbart og situasjonsbestemt samarbeid med en fastlegene som er en del av målgruppens viktige apparat som vanligvis ikke jobber i kontakt med øvrig tjenesteapparat.

5.2.3 Oversendelse av opplysninger – enkel mobilisering av nettverk

Informantene viser til at selv om man har satt opp noen faste strukturer som gir økt forutsigbarhet og kvalitetssikring til det tverrfaglige arbeidet, legger det at man har et mer aktivt nettverk også tilrette for det en mer rasjonell informasjonsflyt mellom aktører i prosjektet. Det er for eksempel avklart at dersom man oversender noen en liste med personer, så skal vedkommende som mottar denne lista uten videre følge opp lista i henhold til sin kompetanse. Rent konkret kan dette også i enkelttilfeller innebære at man sender over et personnummer, hvorpå andre som jobber med ungdommer oversender relevant informasjon. Dette er også en ordning som illustrerer viktigheten av at den tidligere omtalte samtykkeerklæringen er på plass.

Tilbakemeldingene fra informantene tilsier at denne måten å jobbe på er enkel, og at den følger av at den enkelte har et større og mer effektivt nettverk, som også er lettere å mobilisere, enn tidligere. Samtidig påpekes det også at det å benytte det tverrfaglige nettverket på en til dels uformell måte gjør at det også er sårbart når det gjelder utskiftninger og lignende. Slik vil det uansett være for slike faglige nettverk, men det vises til viktigheten av at man fortsetter med

henvisningsutvalget som kan kvalitetssikre og sørge for at man hele tiden har reelle kontaktpunkter hvor også nye personer kan bygge relasjoner og få lettest mulig tilgang til nettverket.

Fra noen av virksomhetene vises det også til at det tidvis har vært vanskelig å komme i kontakt med NAV. Det er en oppfatning om at en henvendelse hit ikke alltid følges opp som beskrevet ovenfor. Det vises også til at det for tiden er et veldig press på Ungteam, og at dette er et press som også øker ettersom stadig flere skal følges opp som et resultat av avsluttede kurs. Med de fire kategoriene for oppfølging som gir et bilde av hvem Ungteam skal prioritere ønsker man å forebygge dette presset. Blant annet ettersom Ungteam hadde en del sykefravær ved de tider datainnsamlingen ble gjennomført var det vanskelig å vurdere i hvilken grad dette har hjulpet.

Ungteam på sin side verdsetter samarbeidet med henvisningsutvalget svært høyt, her behandles enkeltsaker på en systematisk måte, og utvalget har også representanter fra de relevante aktørene som gjør at det er enkelt å innhente nyttig informasjon. I særlig grad trekkes Ungteams samarbeid med barnevern, Senter for rusforebygging, og Omsorgstiltakene fram som viktige. Med noen av disse er det også opprettet faste møtepunkter.

5.2.4 Et nav i samarbeidet – prosjektledelsens betydning

En av tilbakemeldingene som framstår som særlig viktig når en snakker om samarbeid i P1824 er verdien av prosjektledelsen, som det for øvrig gjøres rede for under avsnitt 3.5. To personer er gitt denne funksjonen i P1824, og slik Rambøll tolker intervjuene er den rollen som fylles av disse personene kanskje den viktigste enkeltinnsatsen når en skal vurdere samarbeid og informasjonsflyt i prosjektet. Prosjektlederne er til stede på alle nivåer i prosjektet, og sørger for at framdriften er god, og at det som skal følges opp, faktisk utføres.

“Hadde ikke de to dratt prosjektet så hadde det ikke på noen måte vært der [det er i dag]. Ser hvor fort ting glipper i hverdagen. Uten de to funksjonene hadde det ikke gått slik” - informant, koordinerende team

Det utstrakte tverretatlige og tverrfaglige samarbeidet i P1824 gjør at det er påkrevet en særskilt innsats for å koordinere og samordne oppgaver som skal gjøres. Det at prosjektet er rigget opp med to prosjektledere som har litt ulik profil og kompetanseområder gjør at oversikten er god, og man kan også ta tak i forskjellige utfordringer, og sørge for å løfte disse inn på riktig sted, eller selv sørge for å avklare eventuelle misforståelser eller spørsmål. Det er også slik at prosjektledelsen tar ansvar for å opprette eventuelle ad-hoc grupper/fora som er påkrevet for eksempel når prosjektet skal i ny retning. Det at prosjektledelsen også deltar på andre områder av kommunens arbeid gjør at inspirasjon og innspill fra andre arenaer også kommer inn i prosjektet, noe som man kan anta sørger for at prosjektet er oppdatert og koordinert også i forhold til andre tiltak og prosjekter som er parallelle.

Den viktige rollen som prosjektledelsen besitter er også et av de forholdene som flere av informantene trekker fram som en potensiell fare for videre implementeringen til varig drift av prosjektets erfaringer. I det en går fra en prosjektorganisering til ordinær drift er det noen elementer som er mer naturlig å videreføre enn andre. Prosjektledelse er en av de funksjonene som naturlig nok faller fra ved dette veiskillet, og dette er et faktum som er en kilde til bekymring for informantene. Selv om man har klart å etablere noen robuste strukturer i prosjektet, er dette en bekymring som må tas på alvor, slik at arbeidet som gjøres kan fortsettes på en måte som så langt det er mulig utnytter det potensialet som ligger i de tverrfaglige og tverretatlige strukturene.

5.3 Suksesskriterier og barrierer for tverrfaglig samarbeid

Som vi har sett i dette kapittelet har det tverrfaglige samarbeidet i P1824 generelt sett vært vellykket og også av stor betydning for samarbeidspartnerne. I tillegg til kompetanseheving gjennom metodekurs, er det gjennom tverrfaglig samarbeid at de involverte aktørene i prosjektet har utviklet egen kompetanse, opparbeidet forståelse av det tilgjengelige tjenesteapparatet, og utvidet og styrket sitt tverrfaglige nettverk. I dette avsnittet skal vi kort oppsummere det som framstår som de viktigste suksesskriteriene og barrierene for at man skal lykkes med tverrfaglig og tverretatlig samarbeid, og for at de involverte skal ha nytte av dette:

Suksesskriterier

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

Barrierer/utfordringer

- De tverrfaglige nettverkene som legger til rette for uformell kommunikasjon er sårbare for utskiftninger.
- Flere aktører kan med fordel inkluderes. Tredjesektor kan i enkelte tilfeller tenkes å bidra – for eksempel har Kirkens bymisjon enkelte aktiviteter som kan være aktuelle. Politiet har bidratt i noen av "klart jeg kan" kursene, men kan være en aktuell part for et mer formalisert samarbeid
- Den tilretteleggende funksjonen som ivaretas av prosjektledelse vil forsvinne ved videreføring til ordinær drift. Det kan være hensiktsmessig å vurdere frikjøp av stilling(sbrøk) som kan ivareta noen av prosjektledelsens nøkkeloppgaver

6. BRUKERMEDVIRKNING

Brukermedvirkning kan forstås som å sette brukerens behov og ønsker i fokus. Brukermedvirkning finner sted når brukeren på individ- og systemnivå får delta i planleggingen, gjennomføringen og evalueringen av tiltak. I P1824 innebærer det at unge sosialhjelpsmottakere eller ungdommer som står i fare for å bli det, selv aktivt skal medvirke og ta beslutninger i forhold som angår dem.

Brukermedvirkning er et grunnfestet prinsipp i dagens velferdsforvaltning, og er en fundamental demokratisk rettighet for brukerne og deres organisasjoner. Brukermedvirkning har sin verdifulle forankring i menneskerettighetstenkingen, og er også et middel for å tilpasse tjenestene både individuelt og for å utvikle tjenestenes kvalitet.

Planlegging og utforming av tjenestene i samspill med brukerne er en forutsetning for god kvalitet. Dette bør sikres i alt forbedringsarbeid. Det er særlig brukernes meninger, slik som de ble formidlet i forprosjektet "Her er det muligheter", som har dannet grunnlag for forbedringsarbeidet som har blitt iverksatt ved P1824. Dette kan omtales som brukermidvirkning eller brukerinvolvering på systemnivå. På individnivå har det i prosjektet blitt lagt til rette for at brukerne skal være involvert og aktive i gjennomføringen av kursaktivitetene under "Klart jeg kan". I tillegg har det i løpet av prosjektperioden også blitt gjennomført en brukerkonferanse og egne brukerevalueringer av "Klart jeg kan". I delprosjektet "Under 18" har de foresattes synspunkter blitt innhentet via intervjuer med foreldrene til deltakerne i prosjektet. Det at ulike virksomheter er involvert i prosjektet og taler sine brukergruppers saker, kan også anses som en slags involvering av brukerperspektiver på systemnivå. Prosjektet har sikret at brukernes synspunkter blir inkludert i prosjektarbeidet, men dette skjer på en mer indirekte måte. Direkte/konkrete fremgangsmåter, som for eksempel bruk av brukerrepresentanter i prosjekt- og/eller arbeidsgruppen, har ikke blitt benyttet i P1824. En slik form for brukermidvirkning ville sikre kontinuerlig tilbakemelding på prosjektets innretning og gjennomføringsevne. Dette ville gitt mulighet for ytterligere målretting av prosjektarbeidet, men evalueringen viser at brukerperspektivene tas hensyn til og ligger til grunn for de tiltak som har blitt utviklet.

Nedenfor viser vi hvordan brukernes synspunkter har blitt trukket inn i arbeidet med P1824.

6.1 Brukermedvirkning på prosjektnivå

Det som ligger til grunn for utviklingen av P1824, er kartleggingen og intervjuene med sosialhjelpsmottakere i alderen 18-24 år som ble gjennomført i forprosjektet. Brukernes egne meninger om tjenesteapparatet er dermed utgangspunktet for innsatsen som er iverksatt med P1824. Forprosjektet hadde som mål å identifisere målgruppens motivasjon og motivasjonsfaktorer som grunnlag for igangsetting av hensiktsmessige tiltak. Dette viser at brukermidvirkning ligger til grunn for det man har ønsket å iverksette gjennom P1824.

Forprosjektets metoder sikret at samtlige aktive brukere¹¹ og brukere med utbetaling av sosialstønad i alderen 18-24 år¹², ble kartlagt i form av at deres journaler ble grundig gjennomgått. I tillegg ble det gjennomført 80 dybdeintervjuer med et utvalg av brukere i målgruppen, i tillegg til at dette utvalget ble bedt om å fylle ut et individuelt kartleggingsskjema. Utover dette ble kartleggingen og intervjuene, supplert med relevant statistikk relatert til målgruppen. Det kan med andre ord konkluderes med at forprosjektet sikret at det ble gjort en grundig og bred gjennomgang av målgruppens synspunkter på tjenestene.

Som allerede nevnt, avdekket forprosjektet særlige kjennetegn ved målgruppen og ga blant annet innsikt i følgende:

- Deres vurdering av bosituasjon og økonomi/gjeld. Bedre økonomi og selvtilit anses som den viktigste effekten av å ha jobb
- Brukerne ser muligheter
- Manglende utdanning blir vurdert som største utfordring for å komme i ordinært arbeid
- Lite bruk av handlingsplaner med mål og tiltak

¹¹ Aktiv bruker forstås som at det har vært bevegelse i den enkeltes sak det siste året.

¹² I datagrunnlaget til forprosjektet "Her er det muligheter" utgjorde dette 565 aktive brukere og 428 brukere med utbetaling.

- Jobb og utdanning er brukernes fremtidsønsker

Denne kunnskapen anses som et meget godt grunnlag for å starte hensiktsmessig endringsarbeid.

6.2 Brukerinvolvering på individnivå

På individnivå har det vært lagt opp til at deltakerne på "Klart jeg kan" skal få en reell mulighet til å medvirke i gjennomføringene av kurssets samlinger. Særlig legges det til rette for at ungdommen selv skal få sjansen til å lede noen av aktivitetene under samlingene. Dette omtaler informantene fra Ungteam som positivt, men de sier at dette også kan være utfordrende med tanke på at de som tar en aktiv rolle kan ha en tendens til å bli dominerende:

"De som tar en aktiv rolle kan fort ta regien eller kommandoen, og de andre stilner"

Våre intervjuer med brukerne viser at ungdommen er av den formening at de har mulighet til å påvirke direkte i gjennomføringen av "Klart jeg kan". Ungdommen som vi har intervjuet uttaler at de dessuten får anledning til å lære av hverandre og at de ofte jobber sammen to og to. Videre sier ungdommen at de får mulighet til å stille spørsmål og at de lærer mer om seg selv og andre. En bruker beskriver dette som følgende:

"Jeg føler at jeg har fått mulighet til å vise hva som er mine svakheter, hva er mine styrker, hvor jeg ser meg selv om 5 år. Det handler om å jobbe og om å kunne ta vare på meg selv. Jeg vil ha fast lønn, bil, lønn på kontoen hver måned. Jeg vil cruise! Jeg ser målet, nå skal jeg dit. Jeg vil ha det trygt."

Våre brukerinformanter er av den oppfatning at de også blir gitt en sjanse til å påvirke og bestemme deres videre deltakelse i annen aktivitet og tiltak som iverksettes etter endt "Klart jeg kan" kurs. En informant mener at Ungteam ved å stille "de riktige" spørsmålene, får han til å se muligheter får hva han skal gjøre fremover:

"Er dette noe du har lyst til? Er det annet som også er interessant? De åpner blikket mitt, de får meg til å se meg rundt"

Den gjennomførte brukerevalueringen av "Klart jeg kan" viser dessuten at ungdommens opplevelse av medvirkning vurderes som meget god. Den blir skalert til 9,1, på en skala hvor 10 er best og 0 er dårligst. Deres opplevelse av medvirkning regnes i form av de blant annet får komme med:

- Tanker
- Følelser
- Innspill
- Kommentarer
- Spørsmål

6.3 Virksomhetene – advokater for sine brukere

De viktigste faginstansene som kan kobles på for å bistå ungdommen i målgruppen er involvert i P1824. Informantene fra de ulike fagområdene viser at de er opptatt av å se målgruppens behov i lys av den kunnskap de har om målgruppen. Det kan oppfattes slik at de ulike virksomhetene på mange måter er advokater for sine brukere, og ønsker å legge opp tjenestene slik at de passer brukernes behov på en best mulig måte. Kunnskapen som de ulike aktørene har dradd inn i prosjektarbeidet har medført at brukernes utfordringer belyses fra mange sider, og muligheten ligger til rette for at det kan iverksettes differensiert og hensiktsmessig bistand for den enkelte bruker. Evalueringen inneholder imidlertid ikke nok data til å konkludere om så er tilfelle.

6.4 Graden av brukermedvirkning og veien videre

I P1824 settes brukernes behov og ønsker i sentrum. En enda mer aktiv involvering av brukere i form av deres representasjon i prosjekt- eller arbeidsgruppe, ville kunne gitt ytterligere resultater. Det knyttes imidlertid en rekke forbehold til bruk av brukerrepresentanter. For det første vil det ofte være vanskelig å finne og engasjere brukerrepresentanter. I P1824s tilfelle er målgruppen unge sosialhjelpsmottakere, og dette er ikke en tydelig definert gruppe mennesker. Det in-

nebærer at det ikke finnes noen brukerorganisasjon for denne gruppen. I tilfeller hvor det finnes slike brukerorganisasjoner, vil det være naturlig å henvende seg til disse for å finne representanter. Skulle man lykkes i å engasjere brukerrepresentanter vil det likevel relateres utfordringer til deres bidrag. Dette særlig fordi det krever øvelse for å kunne lykkes i å tale en gruppes sak. I mange tilfeller viser seg det seg utfordrende nok å klare å tale egen sak. På generelt grunnlag bør brukerrepresentasjon likevel tilstrebes i alt endringsarbeid.

På grunnlag av forbeholdene som her beskrives, finner Rambøll imidlertid det hensiktsmessig at P1824 som drives i en begrenset prosjektperiode ikke har lagt opp til strukturer som inkludere brukerrepresentanter i prosjektorganisasjonen. P1824 etterspør brukerens perspektiver gjennom ulike kanaler, og tilbakemeldingene blir aktivt benyttet til tilpasning av tjenestene. Dette vurderer Rambøll som et sentralt suksesskriterium for prosjektet. Det er også sentralt å videreføre brukerinvolveringen i implementeringen av prosjektets tiltak, erfaringer og kunnskap.

7. MÅLOPPNÅELSE

Hovedmålet i P1824 var å redusere antall mottakere av økonomisk sosialhjelp i aldersgruppen 18-24 år, registrert ved utgangen av 2007, med 214 personer innen 31.12.2009. Prosjektets hovedmålsetting er dermed knyttet til den opprinnelige gruppen av unge sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 18-24 år som var registrert ved utgangen av 2007, og som den gang utgjorde 428 personer.

I tillegg ble det fra 2009 besluttet å styrke prosjektets fokus på utvikling av metoder/tiltak som kan redusere rekrutteringen av unge sosialhjelpsmottakere. I mars 2010 ble det opprettet en ny struktur for oppfølging av målgruppen, og det ble da satt et resultatmål om at over 50 % av brukerne *kun* skulle motta supplerende stønad.

Vi vil i dette kapittelet gjøre en vurdering av hvorvidt P1824 når sine målsettinger, og hvorvidt de lykkes med sine oppsatte hovedstrategier. Ved å gjøre det, vil vi dessuten vurdere hvilke metoder som ser ut til å fungere og som særlig bidrar til at unge kommer over i annen form for aktivitet. Analysen av måloppnåelse dreier seg dessuten om organisering, forankring, samarbeid og brukerinvolvering. Med andre ord fungerer dette som et samlende kapittel hvor vi systematiserer og presenterer vår integrerte analyse av de foregående evalueringstemaene.

De endrede rammebetingelser som finanskrisen medførte har trolig påvirket tallene. Spesielt preget nok finanskrisen tallene i 2008, men vi kan ikke isolere effekten av finanskrisen til dette året. På grunn av dette har vi valgt å ikke bruke tallene fra 2008 i særlig grad, men heller sett på intervallet 2007-2009.

7.1 Nåes prosjektets hovedmål?

Ved utgangen av 2009 var denne gruppen som prosjektets hovedmål relateres til redusert til 50 personer. Konklusjonen må derfor bli at det opprinnelige hovedmålet er nådd, og det med god margin. Rambøll har ikke fått informasjon om hvilke aktiviteter disse personene er skrevet ut til, og kan derfor ikke gjøre noen nærmere analyser av dette. Rambøll har forstått det slik at oppdatert informasjon om hvilke aktiviteter disse personene er skrevet ut til vil inngå i prosjektets egen sluttrapport.

Isolert sett ser vi at P1824 når sin oppsatte hovedmålsetning med god margin. Statistikk som viser utviklingen i antall sosialhjelpsmottakere 18-24 år, synliggjør imidlertid at tilveksten av nye sosialhjelpsmottakere gjør at antallet i målgruppen er tilnærmet konstant for årene 2007-2010. Hvis vi tar for oss det akkumulerte antall sosialhjelpsmottakere 18-24 år per 1. november 2010, ser vi at dette utgjør 453 personer. Dette utgjør 34 flere brukere enn på samme tidspunkt i 2007, 49 og 28 flere brukere ved henholdsvis samme dato i 2008 og 2009.¹³

Prosjektledelsen og involverte aktører i P1824 ble tidlig klar over den høye tilveksten av nye sosialhjelpsmottakere i målgruppen og det tilnærmede konstante antallet i målgruppen. En styrket satsning på forebygging ble derfor igangsatt. Rambøll anser denne utvidelsen av P1824s fokus og målgruppe som en klar suksessfaktor ved P1824 som understreker prosjektets evne til å operere fleksibelt etter behov.

7.2 Nåes prosjektets mål om 50 % reduksjon av unge sosialhjelppssøkere?

Økt fokus på forebygging medførte, som nevnt, en styrket satsning på prosjektets andre hovedstrategi. Under denne strategien satte prosjektet seg et mål om 50 % reduksjon av unge sosialhjelppssøkere, sammenlignet med rekrutteringsnivået per 31.12.2007. Rambøll forstår rekrutteringsnivået som et tall på mengden nye sosialhjelppssøkere per år. Med denne forståelsen til grunn er vurdering av grad av måloppnåelse vanskelig. Dette fordi prosjektet ikke kan oppgi det konkrete antallet (baseline) unge sosialhjelppssøkere ved oppstart av prosjektet 31.12.2007. Rekrutteringsnivået som utviklingen skal måles opp i mot er dermed ikke kjent, slik vi oppfatter det.

¹³ Styringsrapport – september 2010 – P1824.

Årsaken til at det ikke kan fremlegges konkrete tall for dette tidspunktet er at det i forkant av igangsettingen av P1824, og etableringen av et eget Ungdomsmottak i NAV, ikke ble gjennomført registrering av henvendelser til sosialtjenesten/NAV hvor det ble skilt mellom henvendelser fra unge i alderen 18-24 år og øvrige henvendelser.

Det som det imidlertid finnes tall på er fra en grundig gjennomgang som prosjektet og Henvissingsutvalget gjorde av alle henvendelser til Ungdomsmottaket som hadde funnet sted i perioden januar-august 2009. Tall tilsendt fra prosjektledelsen¹⁴ viser at Henvissingsutvalget fra januar 2009 til august 2009 hadde 120 saker oppe til vurdering. Av de 120 sakene ble 80 tildelt sosialstønad, hvor 67 fikk full økonomisk stønad og 13 fikk supplerende stønad. De resterende 40 personene har blitt henvist til andre aktører/instanser eller tiltak av ulikt slag, og dette utgjør 33 % av det totale antallet av saker. Dette indikerer at kvalitetssikringen gjennomført av Henvissingsutvalget i denne perioden dermed har ført til at 33 % av sakene som normalt sett ville tas hånd om av Ungteam (NAV) har blitt videreført til hensiktsmessig hjelpeinstans, og/eller at et tiltak har blitt iverksatt.

Dette er et interessant funn og indikerer at P1824 har ført til en positiv utvikling med tanke på:

- Faktisk reduksjon i rekrutteringen av nye sosialhjelpsmottakere
- En mer målrettet innsats hvor relevante tjenesteytere involveres og/eller tiltak igangsettes ut fra den enkelte brukers behov

Vi ønsker å presisere at all den tid vi ikke har minimum to målepunkter, er det ikke mulig for oss å konkludere på eventuell oppnåelse av dette delmålet.

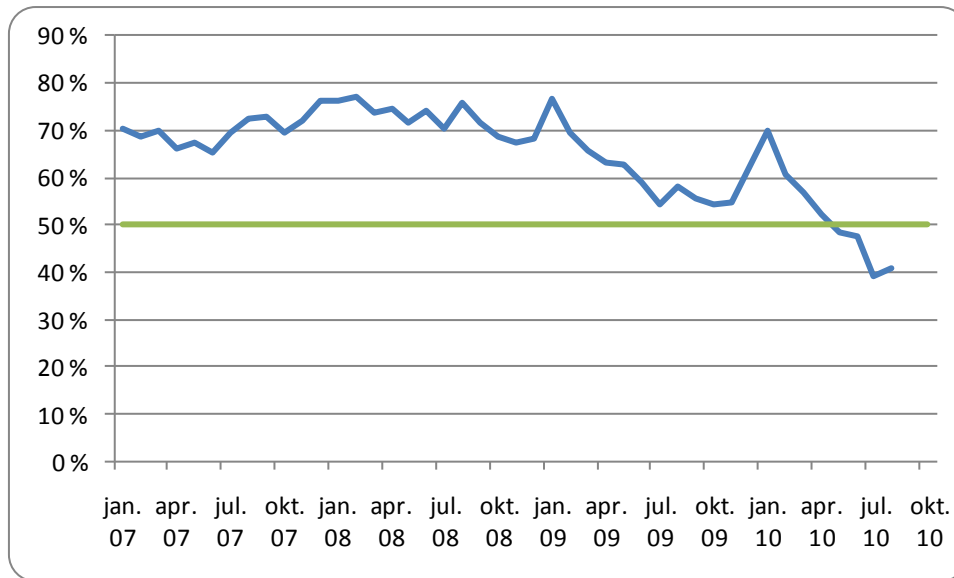
Rambøll har forstått det slik at prosjektet nå er i ferd med å gjøre en grundig gjennomgang av alle henvendelser til Ungdomsmottaket fra august 2009 og ut 2010. Vi anbefaler at disse tallene analyseres nøye og at resultatene formidles bredt både internt i kommunen og eksternt. Dette både i skriftlig form og muntlig i ved deltakelse på seminarer, konferanser og lignende.

7.3 Nåes prosjektets mål om at 50 % av målgruppen *kun* skal motta supplerende stønad?

Med etableringen av en ny struktur for oppfølging av ungdommen i målgruppen, fulgte det en målsetting om at 50 % av målgruppen *kun* skulle motta supplerende stønad. Denne målsettingen har vært gjeldende siden mars 2010. Nedenfor følger en figur som viser utviklingen av andel brukere 18-24 år med full økonomisk stønad, sammenlignet med målsettingen om at kun 50 % skal ha et slikt stønadsnivå.

¹⁴ Som blant annet også er presentert i notat til Bystyrekomiteen for oppvekst og utdanning 10.11.09.

Figur 7.1: Andel brukere 18-24 år med full økonomisk stønad i Drammen



Figur 7.1 viser at det har vært en klar positiv utvikling. Tar vi for oss tallene fra prosjektets oppstart juni 2008 og frem til i dag (november 2010), ser vi en klar forbedring og et tilfredsstillende nivå under 50 %.¹⁵ På tidspunktet for innføring av det nye oppfølgingsregimet var andelen av målgruppen på full stønad på 57 % (01.03.10). Sammenligner vi dette tallet med andelen som var på full stønad ved prosjektstart, 74 % per 01.06.08, ser vi at allerede før nytt oppfølgingsregime ble innført hadde funnet sted en klar forbedring. I mai 2010 var andelen med full sosialstønad under 50 % for første gang (49 % per 01.05.10), og det har falt ytterligere i de påfølgende månedene. Per 01.11.10 er andelen brukere med full økonomisk stønad 40 % av det totale antallet sosialhjelpsmottakere 18-24 år. Sammenligner vi dette med tall fra 2007, hvor andelen var på 70 %, ser vi at det har vært en resultatforbedring tilsvarende 30 prosentpoeng.¹⁶

Det kan dermed antas at det er en sammenheng mellom innsatsen som har vært iverksatt under P1824, og den positive utviklingen når det gjelder andel på full økonomisk stønad. Et flertall av sosialmottakerne i aldersgruppen 18-24 år har dermed ikke lengre sosialstønad som sin viktigste kilde til livsopphold, og dette må anses som en klar resultatforbedring. For å kunne gjøre en ytterligere vurdering av dette resultatet er det nødvendig å se Drammens utvikling opp mot statistikk for samme målgruppe i sammenlignbare kommuner.

7.4 Prosjektets resultater sammenlignet med andre kommuner

Det har i løpet av prosjektperioden vært hensiktsmessig å sammenligne Drammen kommunes resultater med andre kommuner. Det er de ni største kommunene (ASSS kommuner; Aggregerte Sammenlignbare Styringsdata for Storkommuner) som har vært benyttet som sammenligningsgrunnlag. Prosjektledelsen har henvendt seg direkte til de åtte andre kommunene for å innhente hyppigere målinger enn det som er mulig gjennom de årlige KOSTRA-rapportene. I styringsrapport fra september 2010, understrekes det imidlertid at det knyttes en del usikkerhet til egen datainnsamling, dette fordi antallet brukere viser seg å variere mye fra måned til måned. På grunnlag av denne usikkerheten, har vi valgt å presentere KOSTRA-tall i denne rapporten. Som en følge av at evalueringen ferdigstilles før prosjektet avsluttes og før nytt årsskifte, vil det ikke være mulig å inkludere statistikk for 2010. Dette har selvsagt stor innvirkning på hvilke konklusjoner evaluatoren kan trekke, og det innebærer at P1824s arbeid i 2010 ikke kan ses i et komparativt perspektiv i denne sluttrapporten.

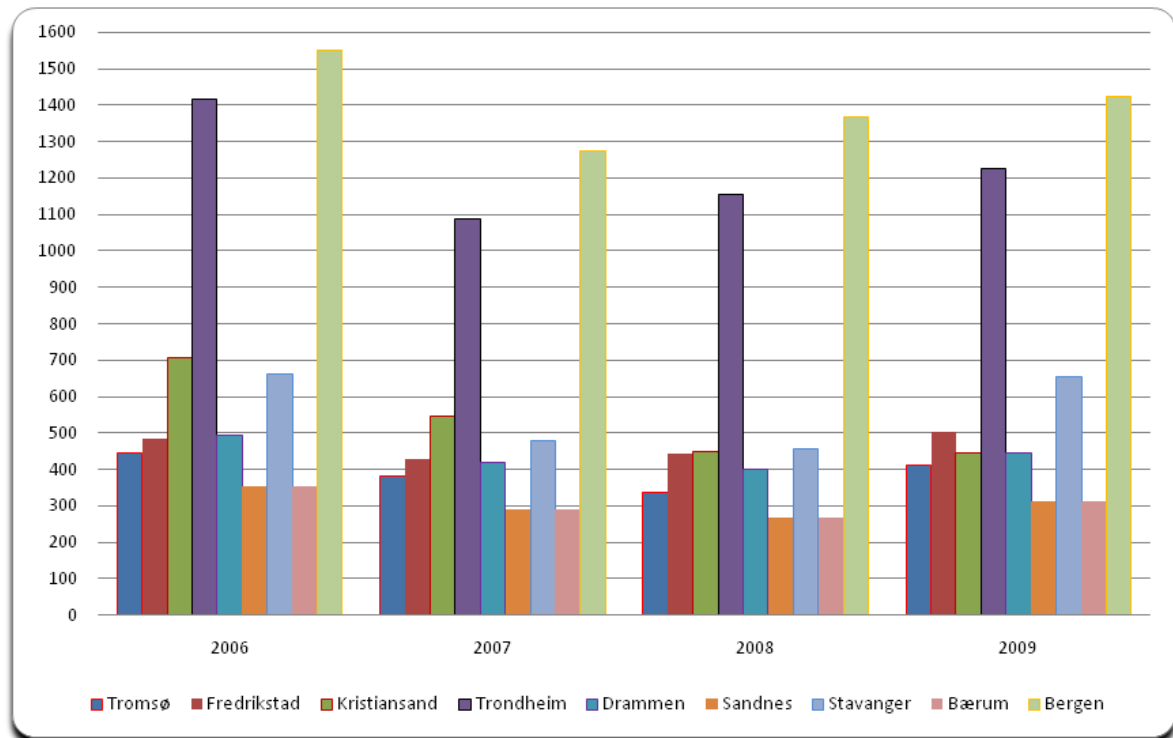
Utvikling i antall sosialhjelpsmottakere

¹⁵ Styringsrapport – september 2010 – P1824.

¹⁶ Dette utgjør en reduksjon på 43 %.

Figuren under illustrerer utviklingen i antall sosialhjelpmottakere i den aktuelle gruppen.

Figur 7.2: Utvikling i antall sosialhjelpsmottakere i ASSS kommunene 2006-2009



Figur 7.2 viser at utviklingen er svært ulik i de ulike kommunene. Vi kan imidlertid ta for oss utviklingen i Drammen mellom 2007 og 2009, og sammenligne den med den gjennomsnittlige utviklingen i de andre kommunene. Da ser vi at Drammen hadde økning på 7 % i perioden, mot 11 % for de øvrige. Det er i tillegg verdt å merke seg at kun én kommune hadde en bedre utvikling enn Drammen i perioden, og det var Kristiansand. I Kristiansand var det i perioden en nedgang i antallet brukere på 18 %, denne nedgangen kom i 2008. Dette kan indikere at de tiltakene som er iverksatt i Drammen har hatt positiv effekt.

Utviklingen som beskrives ovenfor relateres særlig til prosjektets hovedmål om å redusere antall unge sosialhjelpsmottakere (halvering av opprinnelig gruppe av 428 personer), og prosjektets andre hovedstrategi hvor målet om 50 % reduksjon av rekruttering av unge sosialhjelpssøkere er formulert. Som før nevnt, er P1824s konkrete hovedresultatmål om halvering av den opprinnelige gruppen av 428 personer nådd med god margin. Siden tilstrømming av nye sosialhjelpsmottakere har vist seg å være tilnærmet konstant i Drammen, er det interessant å se deres utvikling opp mot tilstrømmingen/rekrutteringen i de andre kommunene. Som vi har sett ovenfor kan vi konkludere med at Drammen har en mer positiv utvikling enn snittet av de øvrige kommunene.

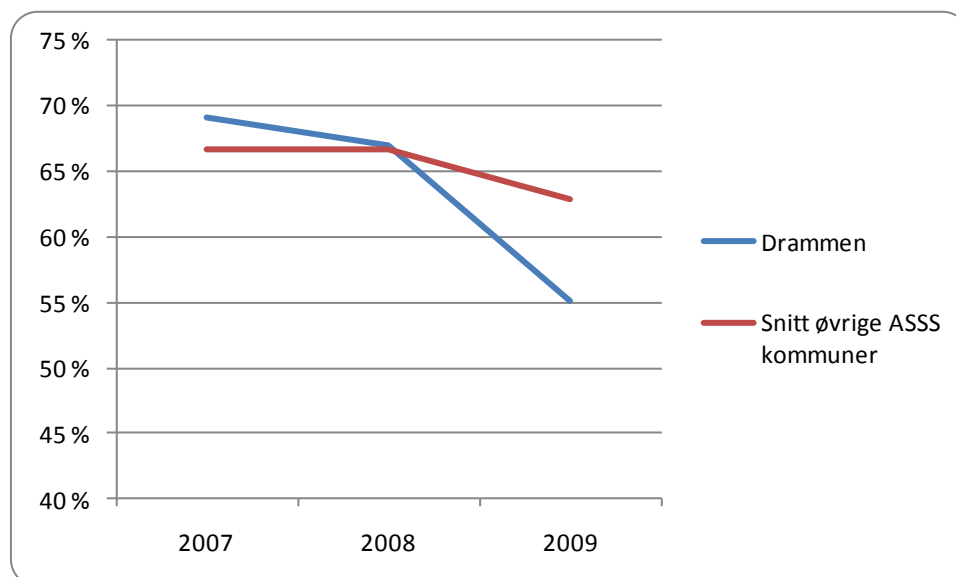
Andel av sosialhjelpsmottakere med full økonomisk stønad

For å kunne gjøre en sammenlignende analyse av P1824s målsetning om at over 50 % av brukerne i målgruppen *kun* skal ha supplerende økonomisk stønad, vil vi trekke inn statistikk som viser utviklingen i ASSS kommunenes andel av sosialhjelpsmottakere med sosialstønad som sin viktigste kilde til livsopphold. Det må bemerkes at tallene som er tilgjengelige fra Kostra/SSB ikke inkluderer de samme variablene når kildene til livsopphold listes opp for 2007 og 2009. For 2007 inngår introduksjonsstøtten som gis til nyankomne innvandrere i sosialstøtten. I 2009 er introduksjonsstøtten ikke inkludert i sosialstøtten. Det må også understrekes at hvilke kilder til livsopphold den enkelte kommunene har kunnet tilby sine brukere varierer. Dette henger særlig sammen med hvorvidt NAV kontoret har vært etablert eller ikke. Dette har for eksempel hatt innvirkning på hvorvidt kommunen har kunnet tilby sine brukere kvalifiseringsprogrammet (KVP) eller ikke. Drammen for sin del har ikke kunne henvise brukere til KVP før i 2010. Dette er faktorer som selvsagt har innvirkning på hvor mange som faktisk blir gitt sosialstønad som sin viktigste

te kilde til livsopphold. Med forbehold om denne graden av variasjon, finner vi det likevel relevant å gjøre en sammenligning mellom Drammen og gjennomsnittet av de øvrige ASSS kommunene.

Figuren nedenfor viser utviklingen i andel av sosialhjelpsmottakere med full økonomisk stønad for Drammen kommune sammenlignet med snittet i øvrige ASSS kommuner.

Figur 7.3 Andel av sosialhjelpsmottakere med full økonomisk stønad



En sammenligning mellom ASSS kommunene når det gjelder andelen brukere som mottar full stønad viser at Drammen er den kommunen som har hatt størst reduksjon i andelen. I Drammen var det en reduksjon på 20 % i perioden 2007 til 2009, mot en gjennomsnittlig reduksjon på 6 % for de øvrige ASSS kommunene. Når det gjelder de absolute tallene var andelen i Drammen i 2009 55 %. Av de andre kommunene var det kun Bergen som hadde lavere nivå enn dette i 2009, med 48 %. I 2007 hadde både Bergen, Tromsø, Stavanger, Bærum og Sandnes en mindre andel som mottok full stønad enn Drammen. Vi kan videre vise til de oppdaterte tallene for Drammen som allerede er presentert, som viser at Drammen har hatt en ytterligere reduksjon og at de nå har nådd det oppsatte målet om at 50 % av brukerne i målgruppen *kun* skal motta supplerende stønad.

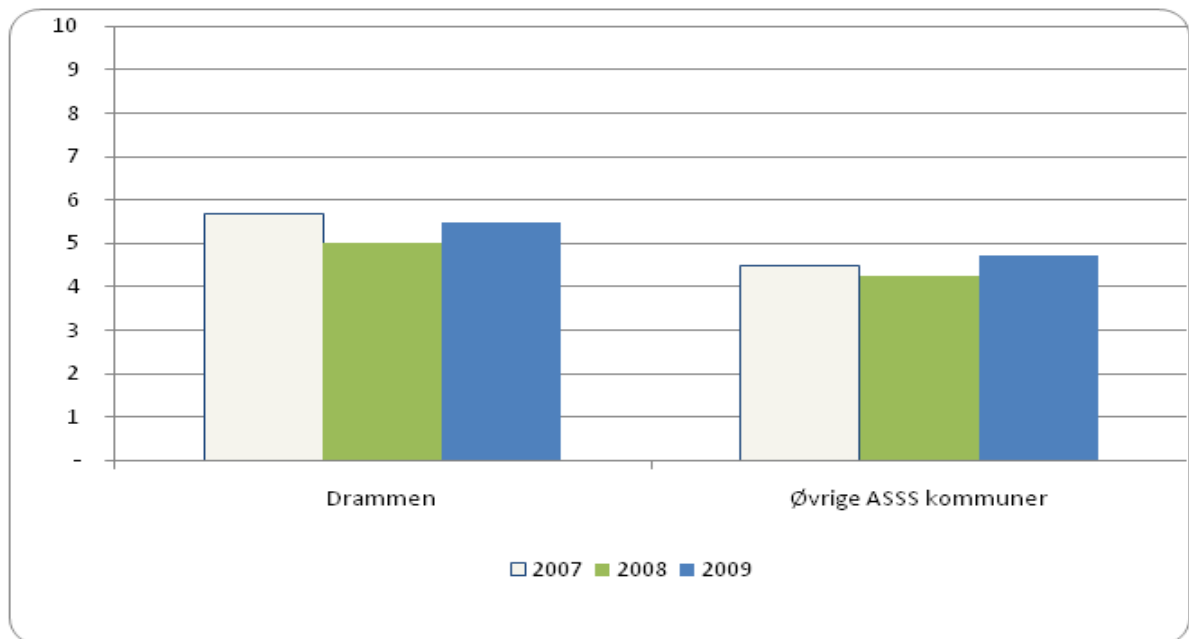
7.4.1 Andre måleindikatorer som også kunne ha sagt noe om arbeidet med målgruppen

I en prosjektperiode er det hensiktsmessig å konsentrere arbeid rundt et utvalg av variabler for måling av utvikling og resultater. I P1824 har man gjort en vurdering av at det vil være mest hensiktsmessig å måle resultatene av iverksatt innsats opp mot:

- Utvikling i antall sosialhjelpsmottakere i alderen 18-24 år
- Utvikling i rekruttering av nye sosialhjelpssøkere i samme aldersgruppe
- Forholdet mellom andel i målgruppen på full og supplerende økonomisk sosialstønad

En annen mulig og relevant måleindikator kunne vært *stønadsvirighet*. Figuren under viser hvordan utviklingen er i Drammen når det gjelder denne variabelen sammenlignet med de øvrige ASSS kommunene.

Figur 7.4: Gjennomsnittlig stønadslengde i antall måneder



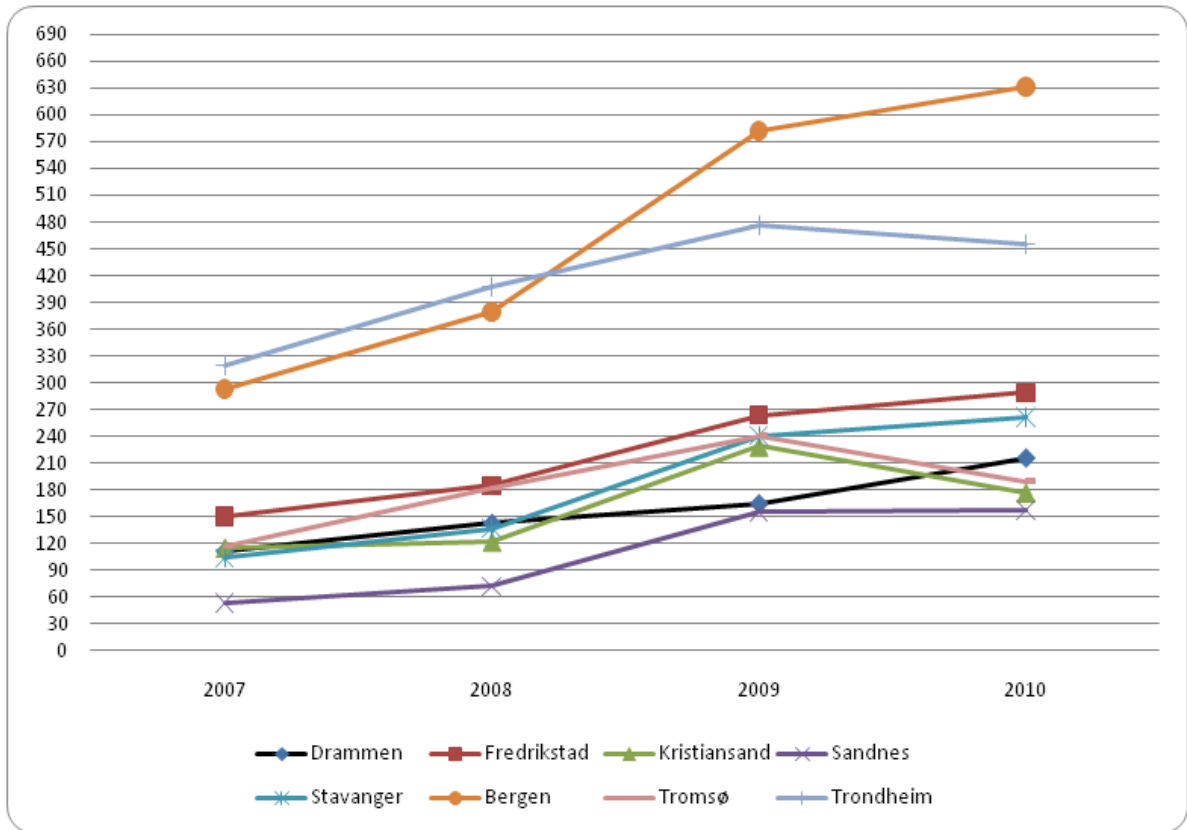
Figur 7.4 viser at Drammen i snitt har lengre stønadsvarighet enn gjennomsnittet for de andre åtte ASSS kommunene. Drammen kommune er den kommunen med den lengste stønadsvarigheten av samtlige ASSS kommuner i så vel 2007, 2008 som 2009.

I følge informanter i Drammen kommune er stønadsvarighet en mindre egnet måleindikator. Dette grunnet at det i mange tilfeller er snakk om overgang fra sosialstønad til tiltak av kort varighet. Dette vil gi uttelling i statistikken, men i realiteten vil dette ofte føre til at bruker starter i en rekke korte løp/tiltak eller i andre tilfeller vender tilbake til sosialstønad som en følge av at tiltakene som er iverksatt viser seg ikke å ha vært hensiktsmessige for den enkelte. Prosjektledelsen for P1824 understreker at de på sin side har valgt å bruke tilstrekkelig med tid på å finne hensiktsmessige tiltak for brukerne, og at dette har vært fundamentet i deres arbeid. Tanken er at grundig kartlegging av den enkelte skal føre til egnede og differensierte tiltak.

En ytterligere måleindikator kunne vært vurdering av P1824s *virkemiddelbruk* sett opp mot øvrige ASSS kommuner. P1824 har eksempelvis valgt å ikke tilby brukerne i målgruppen attføring. De har heller ikke kjøpt avklaringstiltak, men valgt å benytte sin sosialfaglige kompetanse til å utføre disse oppgavene selv. Dette gir fordeler i form av at det er de samme personene som gjennomfører kartlegging og som siden følger opp brukerne. Dette gjør at hjelpeapparatet lærer å kjenne brukerne godt, og at man kan finne frem til hensiktsmessige og differensierte tiltak for den enkelte. I tillegg fører dette til at brukeren kan forholde seg til et mer begrenset antall personer i hjelpeapparatet. Virkemiddelbruk har ikke vært gjenstand for nærmere analyse i vår evaluering. Vi har derfor ikke grunnlag for å gjøre en vurdering av hvorvidt prosjektets prioriteringer når det gjelder virkemidler har gitt eller vil gi resultater for brukerne i målgruppen.

Det er dessuten interessant å se utviklingen i sosialhjelpstallene for aldersgruppen 18-24 år i sammenheng med utviklingen i ungdomsledigheten i samme kommune. Nedenfor følger en figur som viser utviklingen i antall registrert som helt ledige i alderen 19 år og opp til 24 år, fra november 2007 til november 2010.

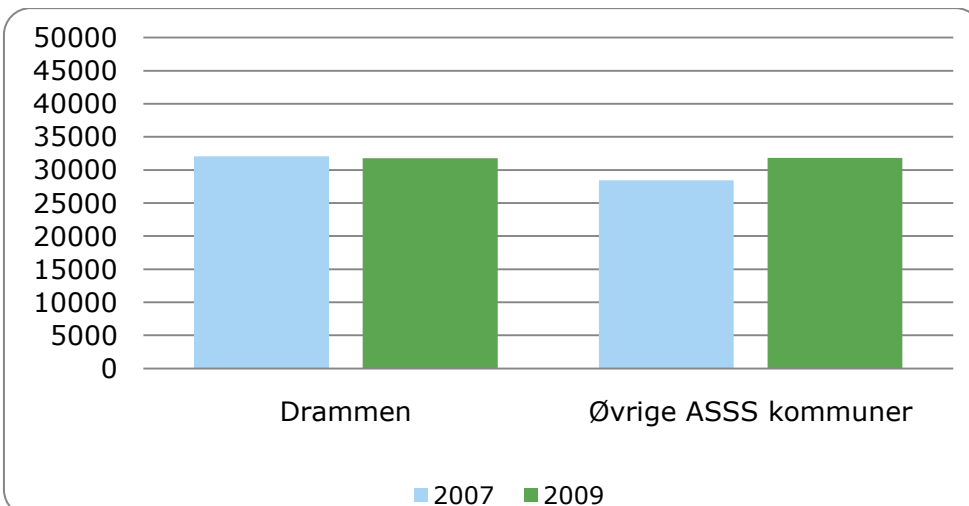
Figur 7.5: Antall registrert helt arbeidsledige (19 år og under+ 20-24 år). November 2007- november 2010



7.4.2 Utvikling av utbetalt sosialstønad til målgruppen 18-24 år

Når det gjelder utviklingen i utbetalt sosialstønad til målgruppen, viser tallene at utbetalt sosialstønad akkumulert per august har steget frå MNOK 9,47 i 2007, til MNOK 10,90 i 2010. Dette innebærer en økning på 15 %. Det kan dermed konkluderes med at det ikke har forekommet en reduksjon i utbetalingene. Det må understrekes at disse tallene er faktiske utbetalinger, og de er ikke justert for økning i sosialhjelpssatsene. I videre satsing overfor målgruppen anbefaler Ramboell forøvrig at det settes mål for utviklingen som presiseres gjennom å kvantifisere ønsket økonomisk utvikling. For øvrig vil det være interessant å se på utviklingen i gjennomsnittlig utbetalt sosialstønad per bruker i målgruppen i øvrige ASSS kommuner. Figuren under synliggjør utviklingen.

Figur 7.6: Gjennomsnittlig utbetalt sosialstønad til målgruppen 18-24 år



Som figur 7.6 viser er den gjennomsnittlige utbetalte sosialstønad i 2007 og 2009, tilnærmet lik i Drammen kommune. Gjennomsnittsberegninger for øvrige ASSS kommuner viser at de har hatt en økning i samme periode. De gjennomsnittlige utbetalingene i Drammen og øvrige kommuner er imidlertid på et forholdsvis likt nivå, men snittet i øvrige ASSS kommuner er noe lavere enn i Drammen både i 2007 og 2009. De faktiske utbetalingene var: NOK 32048 i 2007 og NOK 31763 i 2009 i Drammen, mot NOK 28425 i 2007 og NOK 31820 i 2009 i øvrige ASSS kommuner.

7.5 Utviklingen av SMARTe mål

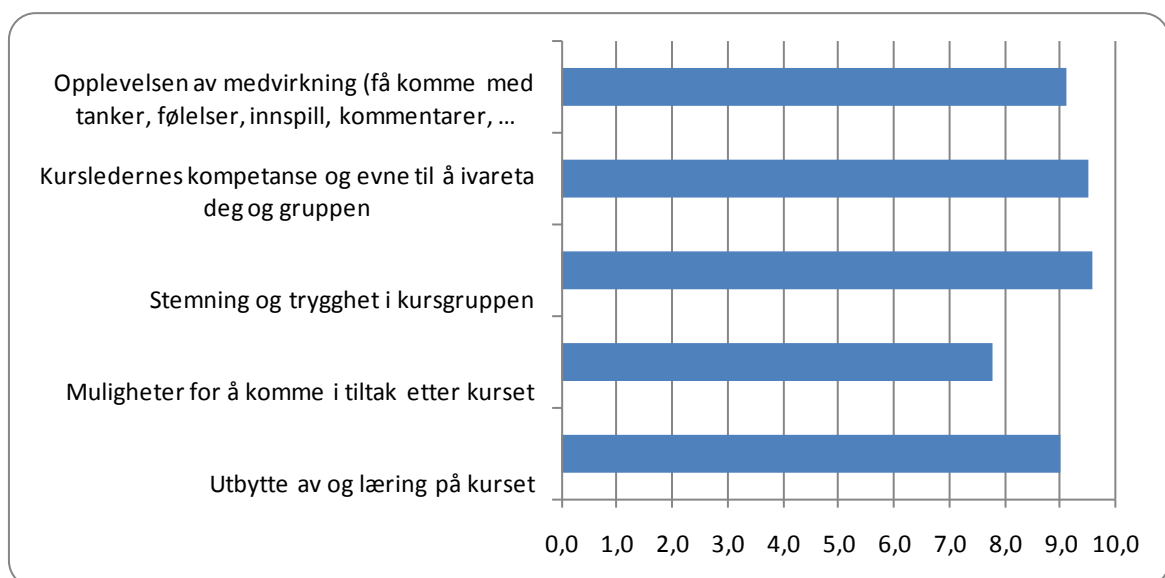
Som evaluator for P1824 har vi funnet det utfordrende å skulle gjøre vurderinger av måloppnåelse, da målene slik vi ser det ikke er presist nok formulert. Det vil i prosjektarbeid og annet utviklingsarbeid settes både overordnede og mer konkrete mål. De overordnede målene vil ofte være politiske mål og disse vil kunne være mindre presist formulerte, og preget av visjon (for eksempel bedre integrasjon, bedre sameksistens, høyere livskvalitet mv). Det bør likevel samtidig etterstrebes utarbeidelse av presise mål som beskriver de ønskede, langsiktige, effekter i en målbar form.

Ved å ta utgangspunkt i SMART, så kan man sikre sine mål og senere måle disse. SMARTe mål viser til mål som er Spesifikke, Målbare, Aksepterte, Realistiske og Tidsbestemte. Rambøll anbefaler at Drammen kommune i det videre utviklingsarbeidet knyttet til målgruppen formulerer SMARTe mål som gir et klart bilde av ønskede effekter. I tillegg belyser denne evalueringen viktigheten av å ha et tydelig utgangsnivå (baseline) knyttet til målsetningen om forbedring ut i fra dette nivå (ref evaluering av måloppnåelse i avsnitt 7.1.1).

7.6 Utviklingen av metoder som er særlig virkningsfulle ovenfor målgruppen

Som nevnt i kapittel fire vurderer Rambøll at P1824s metoder gir resultater for brukerne og hjelpeapparatet. For det første er dette basert på at flertallet av våre informanter formidler at P1824s metoder har økt målgruppens sjans for å lykkes med gjennomførte løp. Denne vurderingen baserer våre informanter blant annet på at det nå gjennomføres grundige kartlegginger av den enkeltes ønsker og behov ved hjelp av kurset "Klart jeg kan". Både funn i vår kvalitative datainnsamling, samt samlede tall fra prosjektets enge brukerevalueringer, tilsier at målgruppen nå får hensiktsmessig bistand til å finne sin egen plan for å komme i aktivitet, arbeid eller utdanning. I figuren under presenteres brukernes egne vurderinger av spørsmål relatert til innholdet i "Klart jeg kan".

Figur 7.7: Resultater av brukerevalueringene av "Klart jeg kan"



Figur 7.7 viser at brukerne, samlet sett over to år, gir en meget god tilbakemelding på deres utbytte av deltakelsen på "Klart jeg kan". For å gi et svar på spørsmålene er brukerne bedt om å gradere sine synspunkter etter en skala fra 0 til 10, hvor 0 er dårligst og 10 er best. Samtlige

spørsmål får et godt utfall. Hvor det bare er spørsmålet vedrørende "muligheter for å komme i tiltak etter kurset" som vektet under 9 (7,8). Som nevnt tidligere i rapporten tyder tallene på at deltakerne anser at de har stort utbytte av kurset, og at kurset ledes av kompetente personer. I tillegg opplever det at de får en reell sjanse til å medvirke, og at det er en trygg atmosfære i kursgruppen.

Bruken av en slik skalering kan ha sine svake sider, og det anses derfor som nødvendig at tallene som presenteres i figur 7.7 suppleres med kvalitativ data. Ungteam gjennomfører, som nevnt i kapittel 6, grupperintervjuer ved avslutningen av alle "Klart jeg kan" kurs. Funnene som presenteres i tabellen under viser noen av de synspunktene som er avdekket, og som fremheves fordi de nevnes ofte og er sterkt vektet av brukerne.

Tabell 7.1: Brukernes vurderinger av "Klart jeg kan"

Hva er annerledes nå i din tenkemåte enn før kurset:

- Bevisst, bevissthet om hvem jeg er og hva jeg vil
- Det å sette seg mål, og spesielt mål med korte frister
- Tenker mer positivt

Hva blir det viktigste for deg å ta tak i etter kurset:

- Fortsette å tenke annerledes enn før. Det som nevnes hyppigst er det å tenke positivt og se mulighetene
- Jobb, arbeidstrening, NAV-kurs nevnes hyppigst av tiltak. Arbeidslinja er langt mer fremtredende enn utdanningslinja
- Forandre, endre hverdagene slik at målet nåes

Hva slags oppfølging ønsker du deg av Ungteam:

- Viktig å vite at jeg kan ta kontakt med primærkontakten
- Oppfølging så jeg ikke faller tilbake

Resultatene av brukerevalueringene som er presentert i figur 7.7 og tabell 7.1, viser at P1824s brukere vurderer deres deltakelse i "Klart jeg kan" som positiv for deres utvikling og muligheter for fremtidig arbeid og aktivitet. Dette er funn som også understøttes av Rambølls brukerintervjuer. Samlet sett gir dette grunnlag for å si at prosjektet har kommet et stykke på vei når det gjelder strategi 1 som fremhever at målgruppen "skal ut fra egne motiver og behov formidles inn i varige arbeidsforhold, aktivitet eller utdanning".

Strategi 1 understreker også at målgruppen skal følges opp gjennom hele prosjektperioden. De metodiske grepene som er innført ved å etablere et eget Ungdomsmottak og Henvisningsutvalg har som intensjon å sikre rask igangsetting av hensiktsmessig og tverrfaglig kvalitetssikret oppfølging. Funn i evalueringen viser at dette også er tilfellet. Det er for tidlig å si hvilken langsiktig effekt disse to strukturene vil ha på brukernes overgang til arbeid og aktivitet. Som vi så i avsnitt 7.1.1 har sakene som har vært oppe til vurdering i Henvisningsutvalget i perioden januar til august 2009 ført til at 33 % av de 120 henvendelsene har blitt koblet på riktig hjelpeinstans, eller iverksettelse av et tiltak i stedet for å få supplerende eller full økonomisk sosialstønad. Dette indikerer at Henvisningsutvalgets arbeid bidrar til å redusere rekrutteringen av nye sosialhjelpsmottakere.

7.7 Resultater av prosjektets systemarbeid

Strategi 3 understreker at "gjennom prosjektarbeidet skal det utvikles gode styringsverktøy i et forebyggende perspektiv og for skreddersydd, målrettet oppfølging". I de ulike prosjektdokumentene omtales strategi 3 ofte som prosjektets systemarbeid. Det snakkes dermed både om utviklingen av styringsverktøy og systemarbeid. Disse to begrepene kan ikke forstås som det samme,

men Rambøll er imidlertid av den oppfatning at P1824 har oppfylt det som begge disse to begrepene innebærer.

På den ene siden har vi systemarbeid, som i P1824s tilfelle har medført grep som er tatt for å kunne håndtere virkeligheten og de utfordringer som prosjektet har stått ovenfor. Dette er grep som er gjort for å oppnå ønskede resultater og effekter. Dette har blant annet dreid seg om konkrete endringer som:

- Systematisk bruk av samtykkeerklæring fra brukerne → muliggjør tverrfaglig diskusjon av enkeltsaker
- Bruk av økonomisk sanksjonering ved manglende oppmøte til "Klart jeg kan" kursene
- Ungteams direktelinje til fastlegene i kommunen

På den andre siden finner vi det opprinnelige fokuset på utviklingen av styringsverktøy. Under P1824s prosjektperiode har dette blant annet dreid seg om:

- Systematisk bruk av statistikk
- Utvikling/justering av målgruppen → økt fokus på forebygging

Dette viser at prosjektet har hatt en systematisk og fleksibel tilnærming til arbeidet sitt. Rambøll vurderer det slik at P1824 preges av det som ofte omtales som balansert målstyring eller resultatbasert styring, og dette anses som et suksesskriterium for prosjektarbeidet.

Systemarbeidet og utviklingen av styringsverktøy må ses i sammenheng. Det er først når man har gode styringsverktøy at man kan gjøre de gode grepene → gjennomføre endring. Samlet sett kan vi si at arbeidet med strategi 3 har bidratt til iverksettelse av positivt endringsarbeid ovenfor målgruppen.

7.8 Overføring til ordinær drift

Noe av det mest utfordrende med å drive prosjektarbeid er problemstillingen knyttet til hvordan man skal gå frem for å sikre at generert kunnskap og erfaring videreføres etter prosjektslutt. Vi ønsker her å gjøre en samlet vurdering av hva som særlig vil være viktig å ta stilling til ved overføring av læring og erfaring fra P1824 til ordinær drift blant involverte virksomheter i Drammen kommune.

I avslutningen av de fleste prosjekter oppleves det som kritisk at prosjektlederen(e) forsvinner. Dette er den personen(e) som har som har dradd i trådene, sikret fremdrift i henhold til oppsatte mål, som har hatt oversikten over relevante tiltak og aktører, og som svært ofte blir sett på som en viktig årsak til måloppnåelse. Så vil også være tilfellet ved avslutningen av P1824, hvor prosjektledelsen har vært en avgjørende faktor for de oppnådde resultatene. Det ideelle ville være om kommunen kunne frikjøpe en stilling til å følge arbeidet og den iverksatte innsatsen videre.

I P1824 har man operert med en todelt ledelse, hvor den som har vært ansvarlig for det metodiske innholdet har vært en eksternt innleid person. Ved prosjektslutt vil Drammen kommune miste en faglig ressurs, og det må sikres at det gjennomføres videre faglig oppfølging av de utviklede metoder og tiltak.

Et annet generelt kjennetegn ved prosjektarbeid, er det at man opererer med avgrensede målgrupper. Dette er noe som er ansett som hensiktsmessig og nødvendig for å kunne målrette innsatsen og for å kunne oppnå resultater. Ved overføringen til ordinær drift vil det bli nødvendig å diskutere hvordan denne målgruppedefinisjonen kan beholdes. Hva vil det i så fall innebære av dedikerte ressurser og prioriteringer? Evalueringen har blant annet vist at Ungteams ansatte arbeider under relativt stramme rammer, hvor antallet brukere i deres porteføljer utfordrer den ønskede måten å jobbe på. Tett og individuell oppfølging krever mer i form av ressurser og tid, enn ordinær oppfølging av brukere i NAV. Antall brukere per primærkontakt vil dermed være et kritisk punkt når prosjekterfaringene skal overføres til normal drift. For at Ungteam skal få kunne jobbe slik de gjør i dag, er de avhengig av at deres arbeidsform og ressursfordeling blir vernet om.

Avveininger må tas vedrørende fremtidig målgruppedefinisjon, og det kan fort bli et spørsmål om hvorvidt man skal eller kan forsvare et snevert målgruppefokus. Det blir da et spørsmål om det er mulig å gjøre metodene allmenngyldige. Ved å gjøre det kan man stå i fare for at det som har særpreget prosjektets arbeidsform vil glippe og bli utvannet. Dette er problemstillinger som det er sentralt at P1824s involverte aktører diskuterer før prosjektet avsluttes.

Når det gjelder hvor godt ungdomsmottaket kan fungere, vil det være kritisk med tilstrekkelig bemanning. Ungdomsmottaket har i løpet av prosjektperioden kun vært betjent av en person. Til tross for at det finnes et system med bakvakter til bruk ved fravær og sykdom, viser evalueringen at relevante aktører anser dette som et svakt ledd i strukturen. Dette særlig med tanke på at Ungteams andre oppgaver i seg selv er tids- og ressurskrevende. I videreføringen av ungdomsmottaket er det derfor nødvendig at egnet bemanningsstruktur tas opp til diskusjon blant Ungteam og deres ledere i NAV.

P1824s største styrke med tanke på implementering, er de systemiske grepene som er tatt i løpet av prosjektperioden. Dette har allerede medført at Ungteam, Ungdomsmottak og Henvissingsutvalg er etablert som prosjektuavhengige strukturer. Prosjektet har et resultatbasert styringsverktøy, som er preget av en aktiv bruk av statistikk og dokumentasjon av resultater. Prosjektets arbeid og metoder er derfor veldokumenterte og skriftliggjorte, og samlet sett ligger det derfor til rette for at P1824s erfaringer kan spres og implementeres.

Rambøll finner det likevel nødvendig å anbefale at Drammen kommune i det videre utviklingsarbeidet knyttet til målgruppen formulerer mer SMARTe mål som gir et klart bilde av ønskede effekter. I tillegg har vår evaluering belyst viktigheten av å ha tydelige utgangsnivå (baseline) knyttet til målsetninger om forbedringer (ref evaluering av måloppnåelse i avsnitt 7.1.1). Rambøll anbefaler at Drammen kommune etterstreber dette i videreføringen av erfaringen og læringen fra P1824.

Det vil være nødvendig å ta stilling til utfordringene som presenteres ovenfor. I så henseende, synes imidlertid en del allerede å være gjort ved utviklingen av en grundig implementeringsplan. Denne planen gir en systematisk oversikt over hvilke mål som er ønsket iverksatt, og hvilke aktiviteter/tiltak som er ansett som mest relevante for å nå disse. Videre inneholder implementeringsplanen en klar plassering av ansvar fordelt på de ulike aktivitetene/tiltakene, og tydelige milepæler. Målene og aktivitetene/tiltakene som skal implementeres fordeles på prosjektets tre strategier. Det knyttes klare suksessfaktorer til implementeringen, og det er et uttalt mål at P1824s styringsindikatorer inkluderes i målekort for NAV Drammen.

Til tross for at en del av utfordringene allerede tatt høyde for, anser Rambøll det som sentralt at det holdes et kontinuerlig fokus på disse. På den måten kan man sikre at det iverksettes/utvikles mekanismer som motvirker det som vil være barrierer for implementeringen av erfaring og læring fra P1824 i ordinær drift i Drammen kommune. Dette også med tanke på justering/videreutvikling av prosjekterfaringene, og eventuell erfaringsspredning til andre kommuner.

