



Sluttevaluering av utviklingsarbeidet

Utsatte unge 17–23 år i overgangsfaser

*INGER-HEGE KRISTIANSEN
ANNA SKÅRBERG*

RAPPORT

NR 14/10

Sluttevaluering av utviklingsarbeidet
Utsatte unge 17–23 år
i overgangsfaser

INGER-HEGE KRISTIANSEN
ANNA SKÅRBERG

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring
NOVA Rapport 14/2010

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

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

Instituttet har et særlig ansvar for å

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

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

© Norsk institutt for forskning om oppvekst,
velferd og aldring (NOVA) 2010
NOVA – Norwegian Social Research
ISBN 978-82-78-94-354-0
ISSN 0808-5013

Illustrasjonsfoto: © stock.xchnd
Desktop: Torhild Sager
Trykk: Allkopi

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:

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

Telefon: 22 54 12 00
Telefaks: 22 54 12 01
Nettadresse: <http://www.nova.no>

Forord

Denne rapporten er en sluttevaluering av den treårige, statlige tilskuddsordningen *Utsatte unge 17–23 år i overgangsfaser*. NOVA har gjennomført evalueringen på oppdrag av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Målsettingen med tilskuddsordningen var å utvikle tiltak for, og bedre tverrfaglig samarbeid rundt, utsatte unge. NOVA har fulgt utviklingsarbeidet knyttet til satsingen, og gjennomførte også en underveisevaluering av arbeidet midtveis i perioden. Materialet i sluttevalueringen bygger på intervjuer vi har gjort med de prosjektinvolverte og ungdommer i de åtte kommunene som har fått midler fra tilskuddsordningen.

Vi vil rette en stor takk til de prosjektinvolverte i de åtte kommunene, som velvillig har delt sine erfaringer gjennom prosjektperioden. En spesiell takk går også til ungdommene i kommunene, som lot seg intervju om sine erfaringer med tiltakene.

Takk til leseansvarlig Kirsten Danielsen og prosjektleder Elisabeth Backe-Hansen ved NOVA. Vi vil også takke våre kontaktpersoner i BLD og AVdir for godt samarbeid gjennom prosjektperioden og nyttige kommentarer til rapportutkastet.

NOVA, juni 2010

Inger-Hege Kristiansen og Anna Skårberg

Innhold

Sammendrag	7
1 Innledning	11
Bakgrunn	11
En blant flere statlige tilskuddsordninger i samme periode	13
Erfaringer fra underveisevalueringen	15
Problemstillinger for sluttevalueringen	16
Om tilskuddsstørrelse og rapportering	16
Den videre gangen i rapporten	17
2 Framgangsmåte og utvalg	19
Innledning	19
Om evaluering som metode	19
En kvalitativ tilnærming	20
Perspektiver og begrensninger i datamaterialet	23
3 Om målgruppen utsatte unge	27
Hvem er utsatte unge?	27
Utfordrende overganger.....	31
4 Presentasjon av prosjekt og tiltak i kommunene	33
Balsfjord.....	33
Bodø	36
Drammen kommune	39
Gran	42
Re kommune.....	45
Sortland	47
Sund	50
Surnadal kommune.....	52
5 Prosjektinvolvertes egne erfaringer og vurderinger	55
Etablering av tiltak, målgruppe og rekruttering	55
Forskjellige tiltak og ulike utfordringer	56
Samarbeid	58
Resultatmåling	61
Tanker om videreføring av tiltak	62
Om utviklingsarbeid og prosjektmidler	64
Oppsummering.....	65

6 Ungdommenes egne vurderinger	67
Hvem er ungdommene?	69
Deltakelse og betydning	71
Muligheter for medbestemmelse	75
Framtidsplaner og ønsker.....	75
Oppsummering.....	76
7 De gode eksemplene	77
Arbeid på systemnivå.....	77
Arbeid på tiltaksnivå.....	83
Oppsummering.....	87
8 Betydningen av tett oppfølging	89
Hvorfor los?	90
Viktige egenskaper ved losen.....	91
Utfordringer knyttet til losfunksjonen	95
Oppsummering.....	97
9 Oppsummering og avsluttende vurderinger	98
Endringer i løpet av siste prosjektperiode:	98
Utfordringer i prosjektperioden	99
Måloppnåelse	100
Hvilke tiltak har fungert best?	101
Anbefalinger og veien videre	102
Summary	107
Litteraturliste	113
Vedlegg: Informasjonsskriv og intervjuguider	117

Sammendrag

Høsten 2006 mottok åtte kommuner midler fra Barne- og likestillingsdepartementet (nå Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, BLD) til utviklingsarbeidet «*Utsatte unge 17–23 år i overgangsfaser*». Midlene skulle brukes til å iverksette tiltak og styrke tverrfaglig samarbeid rundt målgruppen. Utviklingsarbeidet som har blitt gjort i forbindelse med denne satsingen, samt satsingens fokus på overgangsfaser, har hatt som hensikt å få frem bedre og mer systematisert kunnskap om hvordan man best kan hjelpe utsatte unge over til et selvstendig voksenliv. Utviklingsarbeidet ble initiert som en del av regjeringens satsing mot barnefattigdom. Prosjektets tidsramme var tre år. Seks små kommuner og to bykommuner har deltatt i satsingen: Balsfjord, Bodø, Drammen, Gran, Re, Sortland, Sund og Surnadal.

I 2008 gjennomførte NOVA en underveisevaluering av satsingen, publisert som NOVA-notat nr. 5/2009. Underveisevalueringen avdekket stor variasjon i valg av tiltak og bruk av midlene som var tildelt. Et viktig skille viste seg å gå mellom kommuner som satset på generelle ungdomstiltak og kommuner som prioriterte spesifikke, individuelle tiltak knyttet til en utvalgt gruppe. Informantene var stort sett fornøyd med resultatene, men de individuelle tiltakene så ut til å være de mest vellykkede. I kommuner med individuelle tiltak ble betydningen av å ha en «los» som kunne følge ungdommene tett i hverdagen, spesielt framhevet.

Samtlige kommuner igangsatte også nye samarbeidsformer i prosjektperioden, og dette ble framholdt som svært positivt. Samtidig ble det imidlertid påpekt at samarbeidet av og til kunne bli utfordret av ulike perspektiver og forventninger blant ulike faggrupper, og at det kunne være krevende i en allerede presset situasjon.

Underveisevalueringen munnet ut i noen anbefalinger for det videre arbeidet, som kommunene har kunnet nyttiggjøre seg i den siste delen av prosjektperioden. For det første oppfordret NOVA til ytterligere satsing på individuelle tiltak med tett oppfølging og individuelle planer, forutsatt at det

var minst en person som jobbet tett med ungdommene. For det andre anbefalte NOVA både departementet og kommunene å senke den nedre aldersgrensen på målgruppen, for bedre å kunne forebygge at ungdom faller utenfor og havner i en utsatt posisjon. Videre fokuserte NOVA på betydningen av bedre dokumentasjon og rutiner i prosjektarbeidet. Dette er viktig både for tilbakemelding til departementet og i forhold til å kunne fortsette med tiltakene også etter prosjektslutt.

Sluttevalueringen som bygger på underveisevalueringen, analyserer nærmere hva som har skjedd i kommunene i tiden etterpå, og tar sikte på å gi en helhetlig evaluering av utviklingsarbeidet. Sluttevalueringen hadde følgende problemstillinger:

1. Hvordan opplever og vurderer de prosjektinvolverte selv utviklingsarbeidet og tiltakene som er iverksatt?
2. Har utviklingsarbeidet endret, eventuelt ført til bedre samarbeid mellom instansene som har med utsatte unge å gjøre? I tilfelle, på hvilke måter?
3. Hvordan måles resultater av iverksatte tiltak i kommunene?
4. Hvilke tiltak har fungert/ikke fungert, og hvorfor?
5. Hvordan opplever og vurderer brukerne selv(ungdommene) tiltakene?
6. Hvordan framstår mulighetene for at tiltak iverksatt i prosjektperioden kan videreføres og implementeres i kommunene?

I underveisevalueringen var det viktig å intervjuere aktører med ulike posisjoner som var tilknyttet prosjektarbeidet. Informantene ble håndplukket i samarbeid med prosjektleder i kommunene for å finne de mest sentrale aktørene. I alt resulterte denne prosessen i intervju med 33 personer. Ingen brukere ble intervjuet. I sluttevalueringen har vi fulgt opp med å intervjuere 18 av de mest sentrale aktørene, samt 16 ungdommer tilknyttet tiltak med støtte gjennom tilskuddsordningen. På dette tidspunktet anså vi det som vesentlig å få med brukernes erfaringer. I tillegg har vi gjennomført dokumentstudier og noe observasjon gjennom deltakelse på nettverkssamlinger i regi av BLD.

Analysene har vært begrenset av at organisasjonene vi har evaluert, har vært i stadig forandring, også påvirket av underveisevalueringen (som var noe

av hensikten). Det kan derfor være vanskelig å skille ut hvilke endringer som er resultat av bevisste strategier, og hvilke som er resultat av mer ubevisste og vilkårlige strategier. Dessuten er det tidvis vanskelig å avgrense effekter av denne prosjektsatsingen fra effekter av andre satsinger som har pågått parallelt i kommunene. Flere av kommunene har også gjennomgått store organisasjonsendringer i prosjektperioden, for eksempel knyttet til innføringen av NAV. Derfor har vi i stor grad valgt å legge vekt på hvordan prosjektmedarbeiderne og brukerne selv opplever virkningen av akkurat denne satsingen.

Intervjuene med både ungdommer og medarbeidere i kommunene ga oss informasjon om opplevde korttidseffekter av tiltakene på en relativt grundig måte. Vi har derimot mindre grunnlag for å vurdere eventuelle langtidseffekter da vi bare intervjuet ungdommene en gang mot slutten av satsingen.

NOVA fant flere endringer i løpet av tiden som var gått fra underveisevalueringen. De fleste endringene var knyttet til følgende punkter slik de ansatte så det:

- Tiltakene var blitt mer målrettede.
- Svært mange hadde sett behov for tidligere intervensjon.
- Samtlige kommuner opererte nå med en form for losfunksjon, og ønsket å videreføre denne etter endt prosjektperiode.
- Satsingen hadde ført til nye og bedre samarbeidsrutiner mellom etatene omkring utsatt ungdom. Tverrfaglig samarbeid rundt målgruppa var blitt tettere og enklere å få til, og nye samarbeidsrutiner hadde vist seg å «tette hull» i systemet.

De fleste ungdommene ga uttrykk for at deltakelse i tiltakene hadde bidratt til å gi dem meningsfulle hverdager, og de framhevet den gode følelsen av å kunne være en del av, og mestre noe. I tillegg ga de uttrykk for at det hadde vært viktig å få hjelp til å møte og følge opp hjelpetjenestenes byråkrati. De framhevet kontakten med det vi samlet har kalt «losen» som avgjørende og svært verdifull. Dette må ikke minst ses på bakgrunn av at mange av ungdommene hadde manglet en voksen tillitsperson i store deler av oppveksten.

Vi så også at ungdommene opplevde å selv få være med i utformingen av tiltak, noe de satte pris på, selv om det var tiltakslederne som kontrollerte den endelige utformingen av tiltakene.

Det var et gjennomgående tema i datamaterialet, både i intervjuene med de prosjektinvolverte og ungdommene, at god voksenkontakt var et svært viktig aspekt ved tiltakene. Dette gjaldt uavhengig om tiltaket var åpent og generelt eller knyttet til enkeltungdommer. I de individuelle tiltakene framsto imidlertid tett, tillitsfull oppfølging som helt avgjørende for hvorvidt ungdommene ble stående i tiltakene, oppnådde målsettingene sine og kom seg gjennom tiltakene. Viktige egenskaper ved losen som ble framhevet av både ungdommer og prosjektinvolverte, var for det første tillit og tålmodighet – slik at tillit kunne bygges opp over tid og målsettinger utvikles underveis. For det andre var det viktig at losen kunne være streng og stille krav, men samtidig være rettferdig og lyttende. For det tredje var det viktig at losen er løsningsorientert og fleksibel. Dermed blir det også viktig å finne riktig person til å fylle losfunksjonen.

Fordi losfunksjonen framsto som så viktig, har vi også valgt å diskutere den mer utfyllende i den avsluttende delen om anbefalinger og veien videre. Her sammenholder vi losfunksjonen med det å være mentor, som det finnes en omfattende litteratur om. Vi diskuterer også noen strukturelle forutsetninger for at funksjonen kan være vellykket. Losen bør gis tilstrekkelig opplæring og oppfølging, gjerne av en koordinator som har ansvaret for flere loser, det bør være en gjensidig forpliktelse mellom losen og kommunen om et engasjement som skal vare i minimum 2–3 år, og losen bør ikke ha ansvaret for mer enn maksimum 4–5 ungdommer.

Selv om flere påpekte betydningen av at losen er fristilt, tror vi det viktigste er at losen greier å utvikle en god relasjon til ungdommene. Da vil det være viktigere enn hva slags organisatorisk tilhørighet vedkommende har. Det kan være en fordel for losen å være en del av det kommunale tjenesteapparatet, ikke minst på grunn av kjennskap til kommunen og en posisjon å arbeide ut fra. Enten videre utvikling av losfunksjonen skjer gjennom statlige prosjekter eller kommunal satsing, er det viktigste nettopp at det satses omfattende nok over lang nok tid.

1 Innledning

Dette er sluttrapporten for NOVAs evaluering av en treårig statlig tilskuddsordning for å utvikle tiltak for utsatte unge mellom 17 og 23 år i overgangsfaser. NOVA har gjennomført evalueringsarbeidet på oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (videre forkortet til BLD) og Arbeids- og velferdsdirektoratet (videre forkortet til AVdir).

Tilskuddsordningen ble opprettet i 2006 som et ledd i regjeringens Handlingsplan mot fattigdom (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2008). Til sammen åtte kommuner har mottatt tilskudd gjennom denne ordningen. NOVA har fulgt det treårige utviklingsarbeidet, og gjorde også en underveisevaluering (Kristiansen, 2009) av tilskuddsordningen midtveis i prosjektperioden. I denne sluttevalueringen, som bygger videre på resultatene fra underveisevalueringen¹, ser vi nærmere på hva som har hendt i kommunene siden forrige evaluering, og tar sikte på å frembringe en helhetlig sluttvurdering av utviklingsarbeidet. Vi vil belyse ulike kriterier for måloppnåelse, om tiltakene har blitt gjennomført i tråd med opprinnelige målsettinger, hvordan de prosjektinvolverte har opplevd utviklingsarbeidet, hva slags tiltak som har blitt iverksatt, hvordan samarbeidet mellom etater har fungert, hvordan tiltaksdeltakelsen har blitt opplevd av deltakerne, hvem tiltaksdeltakerne er, og hvordan oppfølging av deltakere har foregått.

Bakgrunn

BLD og AVdir (daværende Sosial- og helsedirektoratet) inngikk i 2005 et samarbeid for å styrke innsatsen mot barnefattigdom, der en rekke kommuner og bydeler ble invitert til å søke om tilskuddsmidler (Nuland et al., 2009). Høsten 2006 inviterte BLD seks av kommunene som allerede var involvert i arbeidet mot barnefattigdom, til å søke om midler til et treårig utviklingsarbeid knyttet til oppfølging av ungdom i alderen 17–23 år. Disse

¹ Når vi flere steder i denne rapporten viser til underveisevalueringen, er det NOVAnotat 5/09 henvisningen gjelder.

seks kommunene, og i tillegg to større bykommuner fikk midler til dette arbeidet for perioden 2007–2009. De åtte kommunene som har deltatt i det treårige utviklingsprosjektet *Utsatte unge 17–23 år i overgangsfaser* er Balsfjord, Bodø, Drammen, Gran, Re, Sortland, Sund og Surnadal.

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

- 1) å motvirke fattigdomsproblemer og reproduksjon av fattigdom gjennom god oppfølging av utsatt ungdom i alderen 17–23 år
- 2) å styrke samarbeid og samhandling mellom barnevernstjenesten og sosialtjenesten med tanke på utsatt ungdom fra 17–23 år

Videre ble det presisert at målgruppen for arbeidet skulle være utsatt ungdom mellom 17 og 23 år i *overgangsfaser*. Det ble videre presisert at tiltakene skulle inneholde temaene utdanning/arbeid, meningsfull fritid og bolig. Relasjonskompetanse, brukermedvirkning, individuell plan og ungdomskompetanse, er begreper som kommunene ble oppfordret til å ta hensyn til i utarbeidningen av tiltak. I tillegg har det blitt lagt vekt på at prosjektmidlene ikke skulle erstatte allerede eksisterende tjenester i kommunen. Utviklingsarbeidet som har blitt gjort i forbindelse med denne satsingen, samt satsingens fokus på overgangsfaser, har hatt som hensikt å få frem bedre og mer systematisert kunnskap om hvordan man best kan hjelpe utsatte unge over til et selvstendig voksenliv.

De åtte kommunene som har vært involvert i denne satsingen, har mottatt midler både fra BLD og fra AVdir. Det er sosialtjenesten og barnevernstjenesten som har hatt det økonomiske og faglige ansvaret for gjennomføring av prosjektet, selv om selve driftingen av prosjektet kan ha blitt lagt til ulike enheter i den enkelte kommune. Vi vil komme nærmere inn på hvordan arbeidet har vært forankret senere i rapporten.

En blant flere statlige tilskuddsordninger i samme periode

I løpet av de siste årene har BLD initiert flere satsinger rettet mot utsatt ungdom, enten alene eller sammen med særlig AVdir og Helsedirektoratet. I noen tilfeller har kommunene som deltar i prosjektet *Utsatte unge 17–23 år i overgangsfaser* samtidig fått midler fra andre, relaterte satsinger.

Omtrent samtidig med *Utsatte unge 17–23 år i overgangsfaser* har for eksempel også paraplyprosjekt kalt *Ungdom i svevet* pågått, der i alt 15 prosjekter fordelt på ni nordlandskommuner mottar tilskudd rettet mot ungdom i alderen 15–25 år. Denne satsingen gjennomføres med støtte av AVdir, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Helsedirektoratet. Prosjektet består av delprosjekter der formålet er å kartlegge, prøve ut, dokumentere og formidle kunnskap om virksomme tilnæringsmåter overfor ungdom i risikozonen. Målgruppen her er unge som står utenfor opplæring og arbeidsliv, og hensikten er å utvikle tiltak for å fange opp ungdommer i målgruppen og løse dem over i opplæring eller jobb (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2008, Nuland et al., 2009). Bodø kommune og Sortland kommune har mottatt støtte fra begge ordningene².

Fra 2004 til 2009 pågikk også satsingen Kompetanse- og utviklings-tiltak i barnevernet og sosialtjenesten for å forebygge og redusere fattigdom blant barn, unge og familier. Prosjektet ble initiert av BLD, og etter hvert gjennomført i samarbeid med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og AVdir. I perioden 2006 til 2008 fikk i alt 67 kommuner/bydeler støtte fra BLD, AVdir eller begge. Av de åtte kommunene som har deltatt i *Utsatte unge 17–23 år i overgangsfaser* mottok Gran, Drammen, Re, Sortland, Sund og Surnadal samtidig midler fra denne satsingen parallelt (Nuland et al., 2009).

Allerede fra 2003 har BLD bevilget midler til prosjektet *Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn*, også kalt «Storbysatsingen», som særlig retter seg mot barn, unge og familier med fattigdomsproblemer. Ordningen

² Kommunene som deltar i Nordlandsprosjektet er: Alstahaug, Bodø, Brønnøy, Dønna, Lødingen, Rana, Saltdal, Sortland og Vestvågøy.

omfatter 23 kommuner og sju prioriterte bydeler i Oslo. Bodø og Drammen mottar også støtte fra denne tilskuddsordningen.

I 2007 inviterte BLD åtte kommuner til å delta i utviklingsprosjektet *Unge utenfor*. Satsingen er rettet mot unge i alderen 15–25 år som står utenfor skole og arbeidsliv, og som i liten grad klarer å nyttiggjøre seg universelle ordninger. Kommunene/bydelene mottar stimuleringsmidler fra BLD for å utvikle, prøve ut og iverksette strukturer som skal sørge for at ungdom i målgruppen fanges opp og gis adekvat hjelp til å komme i opplæring eller jobb. Ingen av kommunene som deltar i *Utsatte unge 17–23 år i overgangsfaser* mottar imidlertid samtidig støtte fra *Unge utenfor*³ (Nuland et al., 2009). I perioden 2008–2011 pågår også prosjektet *Sammen om barn og unge – bedre samordning av tjenester for barn og unge*, som er initiert av BLD i samarbeid med KS⁴. I alt femten kommuner deltar i dette prosjektet. Ingen av dem har midler fra *Utsatte unge 17–23 år i overgangsfaser*.

Utsatte unge 17–23 år i overgangsfaser blir dermed en del av en langt større satsing rettet mot utsatt ungdom, som samlet omfatter langt flere kommuner enn de som blir presentert i denne rapporten. For å kunne trekke forbindelseslinjer mellom de ulike satsingene vil vi derfor benytte oss av tilgjengelige rapporter fra disse andre satsingene, noe som igjen kan bidra til at evalueringen av *Utsatte unge 17–23 år i overgangsfaser* kan få et bredere nedslagsfelt.

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

³ Kommunene/bydelene som deltar i *Unge utenfor* er Søndre Nordstrand, Gamle Oslo og Bjerke i Oslo, samt Sarpsborg, Kristiansand, Skien, Tromsø og Trondheim.

⁴ Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (tidligere Kommunenes sentralforbund).

barnevernstjenesten som et mål om et generelt bedre tverrfaglig samarbeid omkring utsatt ungdom.

Resultater og vurderinger fra underveisevalueringen NOVA gjennomførte i 2009 har vært et naturlig utgangspunkt for arbeidet som ble gjort i forbindelse med sluttevalueringen. Den tar følgelig også sikte på å få frem eventuelle endringer og justeringer som eventuelt har skjedd i kommunene siden forrige evaluering.

Erfaringer fra underveisevalueringen

Underveisevalueringen, som var basert på intervjuer med prosjektinvolverte ca. midtveis i prosjektperioden, ga følgende resultater og anbefalinger for kommunenes videre arbeid:

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

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

Det er naturlig at vi i sluttevalueringen undersøker hvorvidt resultatene fra underveisevalueringen fortsatt er relevante, at vi diskuterer hva som eventuelt har endret seg i siste prosjektperiode, og hvorvidt kommunene har fulgt anbefalingene som ble gitt for videre utviklingsarbeid.

Problemstillinger for sluttevalueringen

I tillegg til å videreføre problemstillingene fra underveisevalueringen, har det vært naturlig å vektlegge et prosess- og utviklingsperspektiv, siden vi nå har gjennomført andre gangs evaluering. I tillegg har det vært viktig å få med ungdommenes egne vurderinger av tiltakene de har vært en del av i prosjektperioden, da vi ikke intervjuet brukere i forrige runde. De viktigste problemstillingene i forbindelse med sluttevalueringen var:

1. Hvordan opplever og vurderer de prosjektinvolverte selv utviklingsarbeidet og tiltakene som er iverksatt?
2. Har utviklingsarbeidet endret, eventuelt ført til bedre samarbeid mellom instansene som har med utsatte unge å gjøre? I tilfelle, på hvilke måter?
3. Hvordan måles resultater av iverksatte tiltak i kommunene?
4. Hvilke tiltak har fungert / ikke fungert, og hvorfor?
5. Hvordan opplever og vurderer brukerne selv (ungdommene) tiltakene?
6. Hvordan fremstår mulighetene for at tiltak iverksatt i prosjektperioden kan videreføres og implementeres i kommunene?

Om tilskuddsstørrelse og rapportering

Tilskuddene har blitt gitt i en prosjektperiode på tre år, men utbetaling av midler har skjedd for ett år av gangen. Kommunene har vært pålagt å rapportere til BLD og AVdir én gang i året. Rapportene skulle inneholde en

beskrivelse av tiltak, resultater av tiltak i forhold til tiltakets målsetting, foreløpig regnskap, fremdriftsplan og budsjett for kommende år. Bevilgete midler for hvert år har blitt vurdert ut fra disse rapporteringene. En oversikt over de tilskuddene og type tiltak som har fått støtte på kommunenivå, er presentert i tabell 1.1.

Tabell 1.1. Oversikt over kommunene som har deltatt i satsingen, tilskuddsstørrelse og type tiltak som har fått støtte

Kommune	Tilskudd (for hele perioden)	Type tiltak
Balsfjord	1 465 000 kr	Generelle lavterskeltilbud, noe individuell oppfølging
Bodø	2 255 000 kr	Generelle lavterskeltilbud, noe individuell oppfølging
Drammen	2 845 000 kr	Individuell oppfølging i ettervernstiltak, generelle lavterskeltilbud
Gran	1 445 500 kr	Individuell oppfølging i arbeidstreningstiltak
Re	2 090 500 kr	Individuell oppfølging i arbeidstreningstiltak, kompetanseheving
Sortland	1 895 000 kr	Generelle lavterskeltilbud, noe individuell oppfølging, kompetanseheving
Sund	2 045 500 kr	Individuell oppfølging i skole- og arbeidstiltak
Surnadal	2 225 500 kr	Generelle lavterskeltilbud, individuell oppfølging i arbeidstreningstiltak

Den videre gangen i rapporten

I neste kapittel redegjør vi for fremgangsmåte, metode og utvalg for sluttevalueringen. I kapittel 3 ser vi nærmere på hva som ligger i betegnelsen «utsatte unge», og vil trekke frem kunnskap som allerede finnes i forskningen som omhandler denne målgruppa. Kapittel 4 er et deskriptivt kapittel, der vi presenterer utviklingsarbeidet som har foregått i hver av de åtte kommunene i løpet av den treårige perioden. De ansattes egne vurderinger av prosjektperioden trekkes frem i kapittel 5. Deretter går vi i kapittel 6 over til ungdommenes egne vurderinger og erfaringer med tiltaksdeltakelse. I kapittel 7 diskuterer vi hva som kan sies å være de gode eksemplene fra tiltaksperioden, både fra systemnivå og på tiltaksnivå. Kapittel 8 har vi viet til å gi

en nærmere diskusjon av den betydningen tett individuell oppfølging har overfor gruppa utsatte unge. Rapporten avrundes i kapittel 9 med en oppsummering og kommentarer av funn i sluttevalueringen, og refleksjoner og anbefalinger på bakgrunn av disse.

2 Framgangsmåte og utvalg

I det følgende vil vi kort presentere evalueringsperspektivet som ligger til grunn i denne rapporten. Videre presenterer vi datagrunnlaget nærmere, samt framgangsmåten for evalueringen.

Innledning

Dette er en sluttevaluering av en tilskuddsordning der hensikten har vært å prøve ut nye tiltak for utsatt ungdom. Tilskuddsordningen har vart i totalt tre år og ble avsluttet i desember 2009. I alt åtte kommuner har vært omfattet av tilskuddsordningen. Midtveis i tilskuddsperioden gjennomførte NOVA en underveisevaluering av ordningen basert på intervjuer med prosjektinvolverte og dokumentstudier (Kristiansen, 2009). I underveisevalueringen var vi opptatt av å intervjuer aktører med ulike posisjoner tilknyttet prosjektarbeidet. For å finne de mest sentrale aktørene ble informantene håndplukket i samarbeid med prosjektleder i kommunene. Med et unntak besøkte vi alle kommunene og totalt intervjuet vi 33 personer. Sluttevalueringen har tatt utgangspunkt i resultatene fra underveisevalueringen, og vi har fulgt opp med å intervjuer 18 av de mest sentrale aktørene. I tillegg har vi valgt å legge vekt på brukernes egne erfaringer med tiltakene som ble opprettet, og vi har intervjuet totalt 16 ungdommer tilknyttet tiltak med støtte gjennom tilskuddsordningen.

Om evaluering som metode

I dagligtalen benyttes begrepet evaluering i betydningen å «sette verdi på» eller «å gi en kvalitativ bedømmelse av noe». Evalueringsforskningen i Norden henviser oftest til amerikansk evalueringsforskning og dens utviklingshistorie (Winter 2001:56). Evalueringsforskningens historie innen samfunnsvitenskapen knyttes ofte til politiske satsingsområder og reformer. Det er vanlig å skille mellom to ulike former for evaluering. Den ene formen, formativ evaluering, har hovedfokus på prosessen i programmet som studeres

og evalueringen foregår gjerne underveis. Hensikten er å samle data for å kartlegge hva som skjer og hva man eventuelt bør endre på for å oppnå best mulig effekt av programmet. Den andre formen er å sluttevaluere, summativ evaluering, der formålet ofte er å måle effekten av programmet. Patton (1987) legger vekt på den kontekstuelle virkeligheten, og er opptatt av at evalueringen skal ha nytteverdi. Den umiddelbare nytteverdien øker ved formativ evaluering. Særlig gjelder det dersom aktørene selv deltar i evalueringen. Nytteverdien kan også bli større dersom oppdragsgiverne er med på å definere hva de ønsker å få ut av evalueringen. Vi har valgt en kombinasjon av tilnæringsmåter der vi både har evaluert og fulgt satsingen underveis i tilskuddsperioden og der vi ser på effektene av satsingen ved tilskuddsordningens slutt.

Det kan være vanskelig å bestemme hvilket nivå resultatene bør beskrives eller måles på. I selve tilskuddsordningen ligger det overordnede mål på individnivå fra BLD og AVdir; å fremme selvstendighet gjennom deltakelse og sosial tilhørighet. Selve tilskuddsordningen er et virkemiddel på systemnivå, en økonomisk ytelse til utviklingsarbeid med sikte på å nå fram til personer som av ulike grunner står utenfor skole eller arbeidsliv. I evalueringene har vi derfor utviklet en nærmere forståelse av de ulike tjenester og tiltak som har fått støtte gjennom tilskuddsordningen.

En kvalitativ tilnærming

Siden antallet enheter som omfattes av tilskuddsordningen er begrenset og fordi vi ønsker å evaluere effekter av å delta i et tiltak samtidig som vi fokuserer på prosesser i tiltaket, er en kvalitativ tilnærming riktig for denne evalueringen. Dette innebærer utforsking av et mindre antall enheter og et stort antall variabler, i motsetning til et kvantitativt opplegg som reduserer antall variabler for å kunne undersøke et større antall enheter (Hellevik 1993). Kvalitative metoder gir dybde framfor bredde, og ved å gå i dybden på fenomener har vi muligheten til å få en helt annen detaljkunnskap om et fenomen, vi kan se enheten i et helhetsperspektiv og vi kan lettere sette opplysningene i sammenheng (ibid).

Casestudie som hovedtilnærming

Vår metodiske hovedtilnærming har vært casestudie. Yin (1994) mener at dersom vi ønsker å vite hvordan eller hvorfor iverksettingen av et offentlig program, for eksempel et tiltak, fungerer eller ikke fungerer, er casestudien et naturlig valg. Yin definerer en casestudie på denne måten:

Et case-studium er en empirisk undersøkelse, som undersøker et samtidig fenomen innenfor rammen av dets eget liv, når grenseflaten mellom fenomen og kontekst ikke er selvinnløsende klar og når det brukes mange datakilder (Yin 1994:xx, vår oversettelse)

Begrunnelsen for å anvende casestudium som metode er at bruken av tilskuddet ikke kan analyseres som et avgrenset fenomen, men som et tiltak som skal inngå i kommunens komplekse tjenesteproduksjon og tjenesteorganisasjon. I slike tilfeller er casestudier en velegnet forskningsstrategi (Yin 1994). Målet er å få forståelse av caset eller gruppen av case. Casestudien gir oss mulighet til å få en spesiell nærhet til og dermed forståelse for bruken av tilskuddet og hvilken virksomhet som støttes. Casestudie som forskningsdesign gir mulighet for å kunne belyse bruken av tilskuddet fra ulike perspektiver i hver og en av kommunene. Dermed har vi hatt mulighet til å få fram en mer helhetlig forståelse av bruken. Underveisevalueringen fikk fram en rekke perspektiver fra de som var involvert i utvikling og drift av tiltak med støtte fra tilskuddsordningen. I denne sluttevalueringen får vi i tillegg inn et brukerperspektiv gjennom et spesielt fokus på ungdommene som deltakere i tiltak med støtte fra tilskuddsordningen.

Nærmere om intervjuene

Casestudie er hovedsakelig basert på intervjuer, supplert med dokumentstudier og noe observasjon og deltakelse på nettverkssamlinger i regi av BLD. Kvalitative intervjuer kan utformes på ulike måter. Den ene ytterligheten preges av lite struktur, og kan betraktes som en samtale mellom forsker og informant hvor hovedteamene er bestemt på forhånd. En slik uformell tilnærming tilsier at informanten kan bringe opp temaer i løpet av intervjuet og forskeren kan tilpasse spørsmålene til de temaene informanten bringer opp (Thagaard 2003). En fordel ved en lite strukturert tilnærming er at forskeren kan følge informantens fortelling og utdype temaer informanten

bringer opp, men som forskeren ikke hadde tenkt på i forkant. Den andre ytterligheten er et strukturert opplegg der spørsmålene er utformet på forhånd, og rekkefølgen av spørsmålene i stor grad er fastlagt. Fordelen med en slik tilnærming er at svarene blir sammenlignbare. Vi har valgt å benytte oss av en mellomløsning, en såkalt delvis strukturert tilnærming, der temaene vi har snakket med informantene om i hovedsak er bestemt på forhånd, mens rekkefølgen på temaene bestemmes underveis. På denne måten kan vi følge informantens fortelling, men likevel sørge for å få informasjon om de temaene som er fastlagt i utgangspunktet. Fleksibilitet i intervjuitasjonene har vært viktig, både med tanke på at vi måtte være åpne for at informantene kunne ta opp temaer som vi ikke hadde tenkt på i forkant og at vi kunne knytte spørsmålene til informantens forutsetninger og sette dem inn i konteksten for sluttevalueringen.

Alle intervjuene ble gjennomført i perioden fra siste halvdel av november og første halvdel av desember 2009. Av 34 intervjuer var 16 intervjuer med ungdom som deltok i tiltak med støtte fra tilskuddsordningen. Resten var intervjuer med prosjektmedarbeidere eller tiltaksledere, prosjektledere og ledere for aktuelle fagenheter. Vi har hovedsakelig basert oss på intervjuer med enkeltpersoner, men ved enkelte tilfeller har vi gjennomført mindre gruppeintervju. Dette har skjedd der det har vært ønskelig fra informantenes side og der personene har vært noenlunde samkjørte. Videre hadde vi utarbeidet kvalitative intervjuguider som ble benyttet som huskelister under intervjuene. Intervjuene ble i størst mulig grad lagt opp som samtaler der vi etterstrebet å gi informantene mest mulig frihet til å fortelle om sine erfaringer med tiltaket. Intervjutiden ble beregnet til å være på mellom 30 og 45 minutter. I praksis ble intervjuene med ansatte tilknyttet prosjektet mer omfattende og varte i snitt mellom 45 minutter og 70 minutter. Intervjuene med ungdommene varte i snitt 30 minutter.

Etiske refleksjoner i tilknytning til ungdomsintervjuene

På forhånd hadde vi utarbeidet et informasjonsskriv hvor vi informerte om evalueringen og hensikten med arbeidet, samt hvorfor det var viktig at vi fikk snakke med nettopp ungdommene som fikk tjenester gjennom prosjektsatsingen. Informasjonsskrivene ble sendt til prosjektlederne for hjelp til å

gjøre evalueringen kjent blant ungdommene, samt formidle kontakt med de ungdommene som ønsket å la seg intervju. Med 16 deltakerintervjuer er materialet stort nok til at vi kan gjøre noen vurderinger av dominerende eller fraværene trekk eller tendenser.

Evalueringen er meldt til, og tilrådd av personvernombudet for forskning ved Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste. Vi har vektlagt frivillig, informert samtykke. Alle ungdommene har levert en skriftlig samtykkeerklæring på forhånd, og i innledningen til intervjuet har vi alltid gått gjennom evalueringens hensikt og mål. Vi har videre alltid startet intervjuene med å si at de kan avbryte intervjuet når de ønsker, og at de kun behøver å svare på det de ønsker å svare på. Vi har anonymisert informasjonen som presenteres slik at det ikke skal være mulig å knytte spesifikke sitater til enkeltungdom eller til hvilken kommune ungdommen kommer fra.

Perspektiver og begrensninger i datamaterialet

Når det gjelder analyse av datamaterialet ligger det en begrensning i forhold til måling av resultater. Organisasjoner er i stadig forandring, og det kan derfor være vanskelig å skille ut hvilke endringer som er resultat av bevisste strategier, og hvilke som er resultat av mer ubevisste eller vilkårlige prosesser. Prosjektsatsingen *Utsatte unge 17–23 år i overgangsfaser* lar seg i noen tilfeller vanskelig avgrense i forhold til andre satsinger i kommunene. Prosjektmidlene er for eksempel brukt sammen med midler fra andre prosjekter med tilsvarende målgruppe, og det kan i så fall være vanskelig å eksplisitt skille ut virkningene av denne prosjektsatsingen vi her tar for oss. Det samme påpekes for øvrig i evalueringen av to statlige satsinger mot barnefattigdom (Nuland et al., 2009). I tillegg har flere kommuner gjennomgått større organisasjonsendringer i prosjektperioden, og det kan være vanskelig å avgjøre om de effektene vi studerer er resultater av denne satsingen eller om det er organisasjonsmessige endringer som utgjør endringene. Vi har derfor i stor grad valgt å legge vekt på hvordan de prosjektinvolverte i kommunene selv opplever virkningen av akkurat denne satsingen.

Perspektiver på utvalg og intervjuer med prosjektinvolverte

Tilskuddsordningen skulle benyttes til å utvikle og iverksette tiltak til ungdom i alderen 17–23 år, og til å styrke tverrfaglig samarbeid rundt denne målgruppa. Utviklingsarbeidet tok sikte på å motvirke fattigdomsproblemer og reproduksjon av fattigdom gjennom målrettet oppfølging av utsatt ungdom. Departementet fremhevet videre at styrking av samarbeid og samhandling mellom barnevernstjenesten og sosialtjenesten var ett av tilskuddsordningens delmål. Som vi påpekte i underveisevalueringen, er det et skille mellom kommuner som har satset på generelle ungdomstiltak, og de som har gått inn for spesifikke, individuelle tiltak knyttet til en utvalgt gruppe. I underveisevalueringen så de individuelle tiltakene ut til å være de mest vellykkede. Dette kan henge sammen med at det ved individuelle tiltak er lettere å vite om man når målgruppen for prosjektet, og at man kan følge utviklingen tett og se resultater av arbeidet underveis. For kommuner som har iverksatt generelle ungdomstiltak har det vært vanskeligere å skaffe til veie målbare størrelser å vurdere bruken av tilskuddet etter. Vi har derfor lagt vekt på metodiske tilnærminger som gjør det mulig å få en nærmere forståelse for oppgaver som tilskuddet faktisk støtter opp under. Kvalitative intervju med de som jobber med ungdommene og de ansvarlige i kommunen, er brukt for å få fram dette.

Intervjuer som har som siktemål å få fram aktørers synspunkt og vurderinger av egen virksomhet er også forbundet med svakheter, særlig med tanke på å skulle frambringe opplysninger om hvilken betydning tilskuddsordningen har hatt. De ansatte skal selv formidle hva de bruker tilskuddet til og nytten av dette. Som kjent er såkalte «moderne organisasjoner» preget av at «hvilke ideologier, mål og virkelighetsoppfatninger organisasjoner gir uttrykk for, kan være viktig for den støtten eller motstanden de får utenifra. Organisasjoner kan påvirke reaksjoner utenfra ved å hevde at de er effektive, serviceorienterte eller at de handler til fellesskapets beste. Enda mer betyr det hvilke mål organisasjonen gir uttrykk for» (Brunsson og Olsen 1990). En konsekvens av dette er at organisasjoner kan fokusere mindre på å formidle reelle effekter og resultater av virksomheter, enn på det bildet de ønsket at omverdenen skal ha av virksomheten. I noen av intervjuene fikk vi også inntrykk av at informantene la større vekt på de positive sidene ved bruken

og underkommuniserte utfordringer og problemer knyttet til aktivitetene, selv om dette langt fra alltid var tilfelle. Dette gjaldt først og fremst ledelsesnivået i kommunene.

I sluttevalueringen har vi hovedsakelig intervjuet innehavere av tre posisjoner i kommunenes tjenesteorganisasjon som har tilknytning til prosjektet; leder for den fagenheten der prosjektet har vært forankret, prosjektleder og tiltaksleder(ne) som har jobbet direkte med ungdommene. Parallelt med utviklingsarbeidet har det i mange kommuner skjedd store endringer i tjenesteorganisering i forbindelse med overgang til NAV. I noen av kommunene skjedde dette tidlig i prosjektperioden, mens i andre ble NAV etablert i løpet av 2009. Noen kommuner uttrykker at etableringen av NAV har ført til ekstra utfordringer i forbindelse med videreføring av tiltakene i ordinær drift. Det har ligget utenfor rammene for sluttevalueringen å studere resultatene av denne omleggingen nærmere, selv om dette kunne vært et nyttig perspektiv særlig i enkelte av kommunene.

En annen begrensende faktor er at det er kommunen selv som har valgt ut hvem som skulle delta i intervjuene. Vi ba om at ulike posisjoner var representert, men kommunen valgte selv hvilke personer som skulle delta. Dermed kan vi ikke se bort fra at kommunene selv kan ha valgt å framheve personer med positive vurderinger, spesielt gjelder dette intervjuene med ungdommene. Inntrykket er likevel at mange ulike perspektiver, også kritiske, kom fram i intervjuene.

Begrensninger ved ungdomsintervjuene

Datamaterialet vårt gir et svært godt grunnlag for å belyse erfaringer med tiltak, både hos ungdommene selv og hos de ansatte. Prosessene i tiltakene kan også enkelt beskrives med bakgrunn i våre data. I tillegg kan vi belyse korttidseffekter av tiltaksdeltakelse på en relativt grundig måte. Langtidseffektene av tiltaksdeltakelse har vi derimot hatt mindre mulighet til å vurdere da vi bare har intervjuet ungdommene en gang. Intervjuene kan sees på som et øyeblikksbilde av erfaringene med tiltaksdeltakelsen på ett tidspunkt, men vil ikke kunne si oss noe om hvordan ungdommene har det og hvordan deres forhold til for eksempel skole eller arbeid er etter endt tiltaksdeltakelse, eller ett år etter at de er ferdige i tiltaket.

Imidlertid fikk vi gjennom underveisevalueringen tiltaks- og prosjektledernes syn på og betraktninger rundt tiltaksdeltakelsen og deres vurderinger av hvordan tiltaket fungerte for ungdommene. På denne måten har vi et sammenligningsgrunnlag og kan blant annet til en viss grad vurdere langtidseffektene av tiltakene for de ungdommene som har gått videre i løpet av prosjektperioden. Men siden vi bare har intervjuet ungdommene en gang, vil vi i analysen konsentrere oss om de erfaringene ungdommene har gjort seg mens de deltok i tiltakene og heller forsøke å reflektere over hvilke konsekvenser deres erfaringer *kan* ha for deres framtidige posisjon i skolesammenheng eller på arbeidsmarkedet.

Det er noen tolkningsmessige utfordringer i arbeidet med intervjuene av ungdommene. Mange av ungdommene kan være vant til å møte krav fra samfunnet som de ikke har klart å leve opp til. Slik kan svarene være preget av et ønske om å leve opp til forventningene de møter. Vi har valgt å anerkjenne ungdommenes framstilling av situasjonen i mest mulig grad, men det er likevel enkelte ting det er litt vanskelig å gripe. Svarene på hvorfor de står utenfor skole eller arbeidsliv er et eksempel på dette. Dette kan være utfordrende spørsmål for ungdommene, både fordi dette er en situasjon de jobber for å komme seg ut av gjennom tiltakene de er med i og derfor ikke vil fokusere på vanskeligheter som har vært, og det kan være ulikt i hvor stor grad de selv ser på seg selv som «utsatt».

3 Om målgruppen utsatte unge

I dette kapitlet vil vi gå nærmere inn på begrepet «utsatte unge», og diskutere hva dette begrepet kan innebære. Vi vil også belyse noen fellestrekk ved de «utsatte» ungdommene som deltar i tiltak i de åtte kommunene som er med i satsingen vi her har med å gjøre.

Hvem er utsatte unge?

Målgruppen for denne satsingen er det som kalles utsatte unge i overgangsfaser. Først og fremst er det da viktig å se nærmere på hva det vil si å være en utsatt ungdom, og dernest hva de eventuelt er utsatt for. Begrepet utsatte unge er tett knyttet opp til andre begreper som «unge utenfor», «marginaliserte unge», «vanskeligstilt ungdom» og liknende, og i mange tilfeller er det snakk om ulike begreper som ofte brukes om samme fenomen. Vi vil derfor forsøke å gi et innblikk i hva som ligger i disse begrepene, ved å se nærmere på andre undersøkelser som har hatt denne kategorien unge som sitt fokus, etter først å ha diskutert begrepet «marginalisert ungdom» noe mer inngående.

Det er vanlig å operasjonalisere marginalisering av ungdom som det å stå utenfor arbeid eller opplæring i lengre perioder. Samtidig forstås ofte begrepet marginalisering videre enn dette: «*Selve begrepet marginalisering er flerdimensjonalt og defineres gjerne som prosesser som bidrar til at noen støtes ut til utkanten av en gruppe eller utenfor en gruppe eller en sammenheng*» (Normann, 2007:7). En slik forståelse flytter fokuset fra resultater av marginalisering (å være utenfor skole eller arbeid) til marginalisering som prosess – at noen støtes ut. Dette innebærer en forståelse av at strukturelle forhold som innholdet i skolen eller krav arbeidsmarkedet stiller, fører til at grupper med bestemte kjennetegn ikke makter å delta og blir marginalisert hvis utstøtingsprosessen varer lenge nok eller er omfattende nok.

I dette perspektivet kan kvalifiseringstiltak som det vi evaluerer her, forstås som bestrebelser på å sette medlemmer av marginaliserte grupper bedre i stand til å mestre kravene som stilles for å få utdanning eller arbeid, slik at de

ikke lenger er i en marginalisert posisjon. For eksempel kan ulike kvalifiseringstiltak innrettes slik at ungdom får hjelp til å utvikle ferdigheter som øker «markedsverdien» deres ved hjelp av utdanning og opplæring, med utgangspunkt i det som oppleves som «mangler» ved ungdommene (Fahmy, 2008). Kvalifiseringstiltak kan samtidig søke å påvirke de strukturelle betingelsene for marginalisering hvis de for eksempel søker å få til bedre tilpasninger av skole- eller arbeidssituasjoner for grupper som ellers faller utenfor.

Særlig i internasjonal litteratur er marginalisering nært forbundet med et annet, enda hyppigere brukt begrep, nemlig sosial utstøting (social exclusion). Sosial utstøting forstås da som *resultatet* av marginaliseringsprosesser, og operasjonaliseres ofte som det å være varig utenfor arbeidslivet. Sosial inkludering (social inclusion) av ungdom blir da per definisjon at de har betalt arbeid. Men selv med et så pass snevert utgangspunkt har begrepet sosial utstøting vist seg fruktbart for forståelsen av kompleksiteten, det mangedimensjonale og dynamiske ved å være i en utsatt posisjon, og underliggende som kan knyttes til diskriminering, å bli fratatt ressurser og mangel på rettigheter (Fahmy, 2008). Dette understreker betydningen av å kombinere et individ- og et strukturperspektiv på marginalisering.

Som tidligere nevnt kan dette prosjektet sees i tett sammenheng med BLDs parallelle treårige utviklingsarbeid *Unge utenfor*, som har til hensikt å utvikle tiltak for å fange opp ungdom som står utenfor opplæring og arbeidsliv. På mange måter kan satsingen *Utsatte unge 17–23 år i overgangsfaser* betraktes som et insentiv for å utvikle tiltak som kan fange opp ungdom før de havner utenfor. Derfor har fokuset også blitt rettet mot overgangsfaser, hvor faren for å havne utenfor kanskje er aller størst. Overgangsfaser i denne aldersgruppen kan for eksempel være overgangen fra ungdomsskole til videregående skole, fra videregående skole til arbeidsliv, eller det kan være selve overgangen til et selvstendig voksenliv i egen bolig.

Tidligere forskning har vist til at visse grupper ungdom er mer utsatt for å havne utenfor enn andre, og derved spesielt utsatt for å utvikle vedvarende fattigdomsproblemer (Normann, 2007). Som Normann (op. cit.) viser også for norske forhold, har levekårsutfordringer av både sosial og individuell art en tendens til å klumpe seg sammen. Psykiske vansker, rusmisbruk, fattigdom, boligproblemer, arbeidsløshet mv. kan dessuten ses både som

årsaker til og konsekvenser av marginaliseringsprosesser. Dette innebærer at ungdom som har vært aktuelle for satsingen vi evaluerer, ofte vil ha en komplisert livssituasjon der det at de er utenfor skole og arbeid er resultatet av mange og sammensatte problemer og gjensidig forsterkende prosesser. En ungdom under barnevernets omsorg kan for eksempel falle ut av videregående opplæring på grunn av en kombinasjon av hyppige skolebytter, svak skolefaglig fungering, lav motivasjon og eventuelt begynnende rusproblemer. En ungdom med alvorlige lærevansker kan falle ut av videregående opplæring på grunn av gjentatte nederlag i skolesammenheng, både faglig og sosialt, utilstrekkelige støttetiltak og vanskeligheter med å tilpasse seg kravene som følger med overgangen fra grunnskolen til videregående skole. En nyankommet ungdom med etnisk minoritetsbakgrunn kan mangle grunnopplæring, snakke dårlig norsk, og slite med traumatiske erfaringer fra hjemlandet og savn av egen familie. Følgelig trengs et helhetssyn på marginalisert ungdom, som også understrekes av blant andre Buland med flere (2007) i deres evaluering av det nasjonale «Satsing mot frafall».

For den aldersgruppen som det er snakk om i denne satsingen, er et par resultater fra Statistisk sentralbyrås undersøkelse om ungdoms levekår av spesiell interesse. Undersøkelsen viser blant annet til at unge med foreldre med lav utdanning står i større fare for å avbryte eget utdanningsløp. Videre vises det også til at unge med lav utdanning er overrepresentert blant ungdom som mottar sosialhjelp (Normann, 2007). Det finnes videre longitudinelle studier som viser at svært mange av dem som mottar sosialhjelp som unge, selv i korte perioder og med lite økonomisk støtte, ser ut til å bli gjengangere i hjelpeapparatet også senere i livet. Det har vist seg at de har dårligere helse og økonomi, samt mindre yrkesaktivitet enn de som ikke hadde mottatt støtte fra sosialtjenesten som unge (Hammer 2009).

I denne sammenhengen er det også nyttig å trekke på kunnskap om unge som tidligere har hatt tiltak gjennom barnevernet. De representerer en særlig utsatt gruppe, og kan eksemplifisere og sette på spissen utfordringer andre, potensielt marginaliserte grupper, som unge med rusproblemer, dårlig psykisk helse og funksjonsnedsettelse, står overfor. De siste årene har vi også sett økende forskningsinnsats i forhold til denne gruppen (Hjort & Backe-Hansen, 2008), og resultatene herfra kan bidra til å øke kunnskapen om

andre, potensielt marginaliserte ungdomsgrupper. Det samme gjelder kunnskap om hva slags tiltak som ser ut til å ha effekt (Collins & Pinkerton, 2008).

Tidligere barnevernsungdom er for eksempel i større fare for ikke å fullføre utdanning, og dette er også en gruppe med høy arbeidsledighet senere i livet. De mottar dessuten oftere sosialhjelp enn annen ungdom (Clausen & Kristofersen, 2008). Sett i sammenheng med de ovennevnte langsiktige effektene av å motta sosialhjelp som ung (Hammer 2009), kommer det tydelig frem at dette er en dobbelt utsatt gruppe unge. Vi vil anta at denne sammenhengen har vært med i vurderinger som førte til initiering av satsingen vi her evaluerer, og som gjør at utlysningen fokuserte spesielt på samarbeid mellom barnevernstjenesten og sosialtjenesten i kommunene.

Forskningskunnskapen som finnes om ettervern for tidligere barnevernsungdom peker videre på en rekke forhold som ser ut til å gjøre dem mer utsatt enn annen ungdom. På bakgrunn av denne forskningen vet vi at unge med tidligere tiltak i barnevernet har:

- gjennomsnittlig lavere utdanningsnivå, som kan medføre dårligere kår på arbeidsmarkedet
- har dårligere helsetilstand enn gjennomsnittet, særlig knyttet til psykisk helse
- i mindre grad har støttenettverk rundt seg enn gjennomsnittsbefolkningen
- har større ustabilitet i bosituasjon enn annen ungdom

(Bakketeig & Backe-Hansen, 2008).

Amerikanske og britiske studier har også vist til at de har høyere risiko for å utvikle kriminell atferd (Courtney m.fl., 2007) og rusmisbruk (Stein, 2004). Norske studier har også vist til klare sammenhenger mellom det å ha vært utsatt for fysisk mishandling som barn og senere siktelse for kriminalitet (Clausen, 2004). Som Stein (2004) påpeker, er det et problematisk paradoks at tidligere barnevernsungdom forventes å mestre overgangen til voksenlivet på kortere tid og med mindre støtte enn ungdom flest. Derfor er det også så

viktig at det etableres et system med tiltak som er omfattende nok og langvarige nok.

Likevel er det viktig å trekke frem at unge som tidligere har hatt tiltak i barnevernet er en svært heterogen gruppe med ulike forutsetninger, ressurser og behov for hjelp. Dette har å gjøre med hvor belastet ungdommen var i forkant av barnevernets inngripen, og i hvor stor grad deres omsorgssituasjon i barnevernets regi var preget av ytterligere ustabilitet (Bakketeig & Backe-Hansen 2008). Men vi må ikke glemme at disse ungdommene har de samme mål og drømmer som annen ungdom, og at det vil være viktig å ivareta disse som en del av tiltakene som iverksettes.

Utfordrende overganger

Hvilke er så de mest utfordrende overgangene ungdommene står overfor? For mange kan det være utfordrende nok bare det å forholde seg til å skulle bli en voksen og ansvarsbevisst person, slik samfunnet rundt krever. Hellevik (2005) har blant annet beskrevet overgangen fra barndom til voksentilværelse som den mest gjennomgripende overgangen i menneskers liv, på grunn av alle usikkerhetene knyttet til store endringer på flere livsområder på én gang. Noen klarer ikke å leve opp til kravene som stilles, eller de trenger, og bruker, lengre tid enn andre. For mange av disse begynner kravene å bli påtakelige allerede i ungdomsskolen, og mange sliter i overgangen fra ungdomsskole til videregående skole.

Overgangen fra ungdomsskole til videregående skole kan være utfordrende for mange. Ungdommer som har slitt i ungdomsskolen vil kanskje oppleve at kravene til selvstendighet og kontroll over egen arbeidsinnsats i den videregående skolen blir vanskelige å håndtere. Det kan være vanskelig nok å vite hvilken retning man har lyst til å gå i når man blir stilt overfor valg av studieretning. I tillegg har prestasjoner fra ungdomsskolen stor betydning for hvorvidt ungdommene kommer inn på sitt førstevalg av studieretning i videregående skole. Og vi vet at det er en sammenheng mellom høyt fravær og dårlige karakterer i ungdomsskolen og frafall i videregående skole. For eksempel finnes det forskning som viser at de som avbryter videregående utdanning, har signifikant høyere fravær fra grunnskolen enn de som fullfører, og at sannsynligheten for å droppe ut av videregående skole er

større jo svakere gjennomsnittskarakteren fra grunnskolen er (Markussen et al., 2008).

For mange unge er også overgangen fra skole til arbeidsliv utfordrende, ikke minst dersom de har avbrutt skolegangen underveis i utdanningsløpet. Selv om Oppfølgingstjenesten i mange tilfeller klarer å fange opp unge som er i ferd med å droppe ut, kan det være vanskelig for det øvrige tjenesteapparatet å følge opp de ungdommene som allerede er ute av skolesystemet. Ungdom som havner utenfor skole og utdanning, og mangler oppfølging over tid, kan lett også falle utenfor hjelpetjenestenes synsfelt, og det kan være vanskelig å fange dem opp igjen. Sosialtjenesten er den instansen som lettest kan fange disse ungdommene opp igjen, da det er sannsynlig at de vil henvende seg dit for økonomisk hjelp.

Det å skulle etablere seg i egen bolig er også en problematisk overgang for mange. For noen skjer dette i forbindelse med at avstand til videregående skole tilsier at det er nødvendig. I slike tilfeller er det imidlertid lettere å skaffe seg bolig, da det som regel formidles boliger gjennom skolene. Dersom man derimot står utenfor skole og arbeid, er det å skaffe seg egen bolig en utfordring i seg selv, da boligmarkedet mange steder er svært presset. Det å skulle bo for seg selv fordrer også krav til økonomistyring og til å være i stand til å ta vare på seg selv og boligen. For ungdom med lite nettverk, med få eller ingen voksenpersoner til å støtte seg, og kanskje også dårlig økonomi, kan det være ekstra utfordrende å plutselig skulle klare seg på egen hånd.

4 Presentasjon av prosjekt og tiltak i kommunene

I dette kapitlet presenterer vi de åtte kommunene som har fått midler gjennom satsingen *Utsatte unge 17–23 år i overgangsfaser*. Vi beskriver hvilke tiltak som har blitt iverksatt på bakgrunn av tilskuddsordningen, hvordan hver kommune har forankret tiltakene, og hvilke endringer som har skjedd i løpet av prosjektperioden. Videre gir vi et innblikk i hvordan og hvorvidt tiltakene er implementert i tjenesteapparatet og tenkt videreført i den enkelte kommune. Presentasjonen er basert på dokumenter, presentasjoner og intervjuer med de prosjektinvolverte i kommunene⁵.

Balsfjord

Balsfjord kommune i Troms fylke har i underkant av 6 000 innbyggere. Kommunen har i løpet av prosjektperioden mottatt 1 465 000 kroner fra tilskuddsordningen. Midlene er i stor grad brukt til innkjøp av fritidsutstyr, støtte til sosiale møteplasser for ungdom, kjøp av plasser ved kulturskole, og kjøp av praksisplasser for ungdom i sommermånedene. Det er også satt et særskilt fokus på utsatte unge foreldre som en viktig målgruppe for prosjektet. I tillegg lønnes en 50 prosent prosjektlederstilling av midlene.

Midtveis i prosjektperioden ble fem personer intervjuet i Balsfjord kommune; prosjektansvarlig kommunalsjef (helse og omsorg), barnevernsleder, leder av aktivitetshus for ungdom, prosjektkoordinator, og saksbehandler ved NAV (tidligere enhetsleder for sosial- og barnevern). Til sluttevalueringen ble prosjektkoordinator (som nå fungerer som prosjektleder) og saksbehandler i NAV intervjuet på nytt, i tillegg til to ungdommer som har deltatt i generelle tiltak ved ungdomshuset.

⁵ Kapitlet er også kvalitetssikret ved at hver enkelt kommune har hatt hele kapitlet til gjennomlesning, og har hatt mulighet til å komme med rettelser og innspill til beskrivelsene som gis.

Beskrivelse av tiltak

Målgruppa for prosjektarbeidet i Balsfjord kommune er unge i alderen 17–23 år som dropper ut av skole, unge foreldre, og ungdom som har sosiale tiltak. Målsettingen er å støtte ungdom som trenger ekstra oppfølging i overgangen til et selvstendig voksenliv. I tillegg har prosjektet også et uttalt mål om å bedre koordinering av samarbeid mellom alle instanser som har med ungdom å gjøre, bedre kartlegging av ungdommenes behov, og bidra til å skaffe praksisplasser. Det er bestemt at tiltak som støttes av prosjektmidler ikke skal erstatte allerede eksisterende tjenester i kommunen.

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

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

I hovedsak har prosjektmidler blitt disponert i form av økonomisk støtte til sosiale treff, og til utstyr til grupper eller enkeltpersoner. Det har også blitt gitt direkte økonomisk hjelp til enkeltungdommer i etableringsfasen. Et behovsmeldingsskjema ble utarbeidet og formidlet ut i kommunen, for å «korte ned veien» mellom saksbehandlere i Barnevern, ungdomspsykiatri, skole og andre instanser som har direkte daglig kontakt med ungdom. Behovsmeldingsskjemaet har gjort det lettere å melde behov for ekstraordinære, ikke lovpålagte tiltak, der prosjektleder har kunnet gå inn i hver enkelt sak for å få til kreative, alternative løsninger. Andre tiltak som har vært forsøkt er ettermiddagsaktivitet for hybelboere og andre på videregående skole. Da kommunen har kartlagt et stort antall unge mødre i alderen 17–23

år, har det blitt forsøkt et tiltak rettet mot denne gruppa. Det har også blitt arrangert «NAV-dag» for unge foreldre der NAV har orientert om rettigheter. Etter hvert har prosjektkoordinator, som også fungerer som miljøarbeider, hatt individuell oppfølging av fem enkeltungdommer og noen av driftsmidlene brukes til arbeidet med og oppfølgingen av disse. Denne gruppen ungdom har blitt rekruttert til prosjektet via barnevernstjenesten, psykiatrienheten eller NAV.

Organisering/forankring

Prosjektet er forankret på rådmannsnivå og administreres av kommunalsjef for helse og omsorg, som også er leder for den opprettede prosjektstyregruppa. I tillegg til leder, består denne prosjektstyregruppa av representant fra barnevernet, NAV saksbehandler, Helsesøstertjenesten, prosjektkoordinator (prosjektleder), representant fra enhet psykiatri og rehabilitering, og representant fra Oppfølgingstjenesten ved videregående skole. Andre instanser utover de faste inviteres til å bli med ved behov. Gruppa ble etablert tidlig i 2008 og har som målsetting å sikre tverrfaglig og tverretatlig samarbeid, og den møtes 3–4 ganger per år. I tillegg treffes prosjektkoordinator, NAV-saksbehandler og barnevernsansatte oftere enn dette for å diskutere konkrete saker.

Justeringer og videreføring av tiltak

Det fremheves at samarbeidet har blitt tettere og bedre i løpet av det siste året. Det innebærer blant annet at de ulike instansene som har med ungdom å gjøre, nå kjenner til prosjektet, og henvender seg mer direkte til prosjektleder. Det har også blitt etablert månedlige møter mellom prosjektleder, saksbehandler i NAV, og barnevernstjenesten.

Fortsatt følges tre ungdommer opp jevnlig av prosjektleder, og hun får nå oftere henvendelser fra andre instanser om å ta samtaler med nye aktuelle ungdommer som kunne ha nytte av prosjektmidlene. I prosjektperioden har det vært 9–10 ungdommer som har blitt fulgt opp av prosjektleder. Det oppleves som gode resultater når ungdommer som tidligere slet i hverdagen, som nå har fått støtte via prosjektmidler, i dag klarer seg selv. I tillegg har flere ungdommer i dag kommet over på riktige typer stønader. Likevel

fremholdes det at flere av de opprinnelige planene ikke har vært vellykkede, og mye av dette skyldes at selve kartleggingsprosessen har vært vanskelig. For eksempel ble forsøket med jevnlig samlinger for unge mødre avsluttet, da det viste seg å være de mest ressurssterke som benyttet seg av tilbudet, og ikke de mest utsatte.

Man forsøker nå å få inn en lovpålagt støtteordning for utsatt ungdom, og erfaringer fra prosjektperioden vil tas med videre i kommunens søknad om midler til en egen handlingsplan mot fattigdom. Det er fortsatt usikkert om det finnes midler til å drifte prosjektet videre i 2010. Videre drift vil i så tilfelle innebære en forlengelse av ordningen med prosjektleder til oppfølging av utsatt ungdom slik det har fungert frem til nå.

Bodø

Bodø er den største kommunen i Nordland fylke, og en av de to store bykommunene som er med i denne satsingen, med sine over 47 000 innbyggere. Seks personer ble intervjuet til underveisevalueringen; oppvekstkoordinator, prosjektleder, barnevernsleder, sosialleder, fagkoordinator for psykiatrisk dagsenter og tiltaksleder for «Hybelboerprosjektet». Til slutt-evalueringen har vi intervjuet tre ungdommer, to tilknyttet hybelboerprosjektet og en tilknyttet Bratt'n Aktivitetspark. Sluttevalueringen inkluderer også oppfølgingsintervjuer av oppvekstkoordinator og prosjektleder, samt tiltaksleder for hybelboerprosjektet.

Bodø har mottatt 2 255 500 kroner fra denne tilskuddsordningen i løpet av hele prosjektperioden. Den største potten av midlene har gått til å dekke utgifter knyttet til Hybelboerprosjektet og til prosjektlederlønn. Etter samråd med departementet har det blitt avgjort å kutte på utgifter som var beregnet til innkjøp av fritidsutstyr til en felles utstyrspool.

Beskrivelse av tiltak

Bodø kommune er involvert i Nordlandsprosjektet «Ungdom i Svevet» med to prosjekter; foreldreveiledning og DUE (Der Ungdom Er). Sistnevnte er et barnevernstiltak som har ungdom i alderen 16–24 år som sin målgruppe, og er finansiert av det statlige og kommunale barnevernet. Hovedsaklig arbeider DUE med ungdom mellom 16 og 19 år som er i institusjonstiltak eller som

vurderes for dette, og ungdomskoordinator følger ungdommene tett opp med individuelle tiltaksplaner og ansvarsgrupper. Prosjektleder i DUE er også prosjektleder for «17–23» for å sikre målrettet arbeid med denne målgruppa.

Kommunen har hatt i gang seks ulike tiltak som har fått direkte støtte av prosjektmidlene. Et viktig satsingsområde har vært det såkalte «Hybelboerprosjektet», som er et tilbud til ungdom i alderen 15–23 år som bor på hybel. Bakgrunnen for dette tiltaket er at Bodø kommune har stor tilflytting av ungdommer fra omliggende kommuner. Det var i forkant av prosjektperioden kartlagt at det finnes ca. 750 ungdommer i Bodø som bor på hybel i forbindelse med skolegang i kommunen. Hybelboerprosjektet er lokalisert ved det som tidligere var psykiatrisk dagsenter og som nå er en del av Oppfølgingstjenesten psykisk helse og rus. Tiltaket på dagsenteret har fått navnet Villa Vekst. Aktiviteter som har blitt tilbudt hybelboende ungdom er guidet busstur i Bodø, velkomstfest, juleverksted, julebord, våravslutning, ukentlig kafétur, skolebesøk og ukentlige middag og sosiale samlinger på «Hybelstua». Ved Hybelstua arrangeres bursdager eller andre begivenheter, det er lett servering og ungdommene får tilgang til spill, data og internett. I tillegg kan de få leksehjelp, og de får voksenkontakt og nettverk rundt seg. I løpet av 2009 har de også startet med å ha en voksenkontakt på Taket ungdomskafé der hybelboerne kan komme og få billig mat og sosialt samvær. Taket er en ungdomskafé for hele Bodø og tanken er at dette også kan bidra til økt integrering med bodøungdom.

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

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

Det er også iverksatt tiltak i forhold til å bygge opp en felles utstyrspool ved aktivitetsparken Bratt'n, og ved Mørkvedmarka skole. I tillegg har det vært gjort en innsats med å etablere arbeidsplasser ved aktivitetsparken for ungdom i alderen 17–23 år med behov for ekstra oppfølging, noe som skjer i samarbeid med frivillighetssentralen i Bodø. Fra sommeren 2009 har de fått på plass en tiltaksleder og to ungdomsarbeidsplasser tilknyttet aktivitetsparken.

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

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

Organisering/forankring

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

Det ble tidlig i prosjektperioden nedsatt en styringsgruppe for prosjektet for å sikre fremdrift og riktig bruk av midler. I styringsgruppa sitter barnevernleder, sosialleder, oppvekstkoordinator og prosjektleder. Disse møtes ca. 4–5 ganger per år. Styringsgruppa legger føringer for hva som skal skje i arbeidsgruppa, der de direkte involverte i tiltakene sitter. Arbeidsgruppa består av representant fra Hybelboerprosjektet (Villa Vekst), representant fra rusenhetens ungdomsarbeid, koordinator i utekontakten,

representant fra sosialtjenesten, og prosjektleder. I arbeidsgruppa stiller deltakerne med mandat fra tjenesten de representerer.

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

Justeringer og videreføring av tiltak

På tidspunkt for underveisevalueringen ble Hybelboerprosjektet fremholdt som en viktig prioritet, da dette hadde vist seg som vellykket, og som en god arena for å nå frem til ungdommen. Det var også på det tidspunktet et fokus på å få til noe mer overfor ungdom med rusproblematikk, men da måtte prosjektet få med seg rusenheten. Dette har de ikke lyktes med. Hybelboerprosjektet er ved tilskuddsordningens slutt fortsatt ansett av alle de prosjektinvolverte til å være en suksess. Det gjenstår imidlertid å få på plass nok midler for videreføring i ordinær drift, men de prosjektinvolverte er positive til at tiltaket skal kunne fortsette, selv om finansieringen foreløpig er uklar.

Bratt'n Aktivitetspark åpnet mai 2009 og her har de etablert to ungdomsarbeidsplasser der ungdom kan få arbeidstrening med tett oppfølging fra en arbeidsleder. Dette har fungert godt foreløpig og de ønsker å drive dette videre, og samarbeider nå med NAV om å utvikle APS-plasser⁶ på sikt. På intervju tidspunktet for sluttevalueringen hadde de midler på plass til drift av dette tiltaket medio 2010.

Drammen kommune

Drammen er den største av kommunene som er med i satsingen med sine rundt 62 000 innbyggere. Kommunen har en stor utfordring med at et høyt antall ungdommer mottar sosialhjelp, og har en overordnet målsetting om å halvere antallet sosialhjelpsmottakere i denne aldersgruppa. Både prosjektet *Utsatte unge 17–23 år i overgangsfaser* og *Unge utenfor* betraktes som viktige tiltak for å nå denne målsettingen. Drammen har i løpet av prosjektperioden mottatt 2 845 500 kroner fra tilskuddsordningen.

Til Underveisevalueringen ble ni prosjektinvolverte intervjuet. De ni var prosjektleder/oppvekstkoordinator, miljøarbeider, barnevernskurator, leder i

⁶ APS – Arbeidspraksis i skjermet virksomhet.

sosialtjenesten, leder for Frelsesarmeens barnevernstiltak «Solgløtt», en av lederne for Frelsesarmeens ungdomsarbeid «Drop-inn», rektor ved Nøsted skole, og spesialkonsulent ved barnevernet. Til sluttevalueringen ble prosjektleder og barnevernsskurator intervjuet på nytt, i tillegg til tre ungdommer som har mottatt tiltak innenfor rammene av tilskuddsordningen.

Beskrivelse av tiltak

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

Hovedtiltaket har vært direkte knyttet til ettervern, der det fra starten av prosjektperioden ble plukket ut en pilotgruppe av aktuelle ungdommer i alderen 17–23 år. Valget av deltakere ble foretatt av oppvekstkoordinator i samarbeid med saksbehandler i barnevernet, begge med lang fartstid i denne tjenesten. Sammen plukket de ut 15 ungdommer som hadde en mappe i barnevernet og som de betraktet som de mest utsatte. Disse ble «hanket inn» og fikk tilbud om IP (individuelle planer) og særskilt oppfølging. Ti av dem har fulgt tiltaket og er i dag i egen bolig eller har fått oppfylt rettigheter i forhold til andre instanser enn barnevernet.

Prosjektleder i barnevernet og to miljøarbeidere jobber direkte med ungdommene. De to miljøarbeiderne har midler fra Husbankens prosjekt «Fra barnevernstiltak til boligetablering». Noen av ungdommene har blitt fulgt opp av kontaktperson fra de tiltakene de tidligere har vært tilknyttet (fosterhjem eller institusjon), mens de øvrige har fått oppfølgingsteam med miljøarbeider. Med utgangspunkt i denne pilotgruppa har det også blitt dannet en dialoggruppe der ungdommene selv skal få dele erfaringer med tiltaket.

I samarbeid med Frelsesarmeens Barne- og familievern, «Solgløtt», har det også blitt drevet et lavterskeltilbud for ungdom i aldersgruppen 17–23 under navnet «Drop-inn». Dette tiltaket ble iverksatt sommeren 2007, med målsetting om å fange opp ungdommer i risikozonen når det gjelder skole-skulk, rus, kriminalitet o.l. «Drop-inn» betraktes som en svært god arena til å fange opp ungdom i byen. Imidlertid ble tilbudet etter hvert lagt på is, paradoksalt nok som følge av at det rekrutterte flere unge enn tjenesten hadde kapasitet til å følge opp.

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

Organisering/forankring

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

Tidlig i 2007 ble det dannet en referansegruppe bestående av representanter fra NAV arbeid, NAV trygd, Introduksjonscenteret, Sosialsenteret, barnevernet, oppvekstkoordinator og prosjektleder. Fra høsten 2008 kalles denne gruppa koordinerende team, der også prosjektleder for prosjektet «18–24» (Unge utenfor) er med. Dette gjør at samarbeid om ungdom i aldersgruppa 17–24 år blir formalisert og er godt politisk forankret i forbindelse med kommunens mål om å halvere sosialhjelpsmottakere i denne alderen. I tillegg har prosjektet en styringsgruppe bestående av oppvekstsjef, fagleder barnevern, leder ved Senter for rusforebygging, sosialsjef, leder ved Bufetat fagteam, SLT-koordinator og leder av Husbankens omsorgstjeneste. Videre består selve prosjektgruppa av prosjektleder, spesialkonsulent i barnevernet, to avdelingsledere fra sosialtjenesten, avdelingsleder ved Nøsted skole, leder av «Solgløtt» (Frelsesarmeens barnevernsinstitusjon), og oppvekstsjef.

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

Justeringer og videreføring av tiltak

De individuelle tiltakene i forhold til tidligere barnevernsbarn vurderes som svært vellykket, i den grad at ungdommene involvert i denne gruppa i dag er har blitt guidet over i egen bolig, er i arbeid, eller utdanning. De involverte i dette arbeidet forteller at det har tatt noe tid å få dette til «å feste seg» som arbeidsform i barnevernet, men at det nå begynner å bli godt etablert. De intervjuede legger også svært stor vekt på betydningen av å ha med miljøarbeidere som jobber tett på ungdommene og kan fungere som en «los» i et uoversiktlig system og som kan motivere ungdommene til å komme videre.

Både tiltakene som støttes via Frelsesarmeen og ved Nøsted skole betraktes som tiltak som har fungert godt, og det er planer om å gjenoppta tiltaket «Drop-in» i ny form, da det har bidratt til å fange opp utsatt ungdom og guide dem i nye retninger.

Veien videre etter prosjektperioden er konsentrert rundt å få til et bedre system og rutiner rundt ettervern og oppfølging av ungdom i barnevernet, på bakgrunn av erfaringer fra prosjektperioden. Det er allerede bestemt at alle saksbehandlere i barnevernet skal få ekstra opplæring og faste rutiner på ettervernsarbeid, som følge av at prosjektet har belyst et behov for dette. Det er ønskelig fra de prosjektansvarliges side å få en egen gruppe innen barnevernet som kun jobber med ungdom, slik det har vært gjort gjennom prosjektperioden. Det legges vekt på at den praktiske, tette oppfølgingen ute i felten er avgjørende, og det er ønskelig å få dette inn som fast oppfølgingsrutine i barnevernet.

Gran

Gran kommune ligger i Oppland fylke og har i overkant av 13000 innbyggere. Kommunen har i løpet av hele prosjektperioden mottatt 1 445 500 kroner fra tilskuddsordningen. Fire intervjuer ble gjennomført til underveis-evalueringen; prosjektleder/barnevernsleder, sosialtjenesteleder, prosjektmedarbeider/miljøarbeider, og saksbehandler i sosialtjenesten. Til sluttevalueringen har vi intervjuet tre ungdommer, samt gjort oppfølgingsintervjuer med prosjektleder og prosjektmedarbeider.

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

Beskrivelse av tiltak

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

Ved tidspunktet for underveisevalueringen hadde ungdommene startet opp med dagaktiviteter fire timer tre dager i uken med tett oppfølging av prosjektmedarbeider. NAV bidro med individstønning og reisestønning til ungdommene, lokaler og arbeidsledelse ble dekket av Gran ASVO, og øvrige utgifter ble dekket av prosjektmidlene fra kommunen. Aktivitetene ble valgt ut fra ungdommenes egne interesser, med mål om å oppnå mestringfølelse med arbeidet. Prosjektmedarbeider fulgte i tillegg opp ungdommene utenfor arbeidstreningen med henting, vekking, turer, måltider og samlinger.

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

I løpet av 2009 hadde tiltaket fått ny prosjektmedarbeider og dette har ført til at tiltaket blant annet har fått utvidet oppdragsmengde. Ungdommene har nå dagaktiviteter fem dager i uka, fra halv ni om morgenen til ca. tre på ettermiddagen.

Organisering/forankring

Ved starten av 2009 ble Gran ASVO en del av en større atfføringsbedrift som heter HAPRO. I styringsgruppa sitter to fra barnevernstjenesten inkludert prosjektleder, to fra sosialtjenesten, leder ved Gran ASVO, en representant fra HAPRO og leder ved NAV arbeid. Det er også en arbeidsgruppe bestående av ungdomskontakten fra NAV, leder ved Gran ASVO og prosjektmedarbeider. Arbeidsgruppa treffes oftere, diskuterer og tar opp dagligdagse utfordringer. I tillegg organiseres det ansvarsgrupper med aktuelle instanser rundt den enkelte av ungdommene som ønsker dette.

Midtveis i prosjektperioden var alle de involverte instansene, med unntak av ASVO-lederen, lokalisert i samme bygg, noe som ble fremholdt som en fordel av deltakerne i arbeidsgruppa. Dette var ikke lenger tilfelle etter etableringen av NAV Hadeland. Sosialtjenesten forsvant med dette ut og lederen for NAV kom inn i styringsgruppa i stedet.

Justeringer og videreføring av tiltak

Prosjektet fikk ny prosjektmedarbeider på plass tidlig vår 2009. Arbeidsoppdragene har blitt flere, det er større variasjon i aktivitetene og oppfølgingen av ungdommene har blitt tettere og bedre. Utfordringen ligger i å få til en egnet videreføring av tiltaket i samarbeid med NAV. Ønsket er å styrke prosjektmedarbeiderstillingen med ytterligere en stilling og helst dele opp ungdomsgruppa i to, en gruppe for de litt eldre ungdommene som skal

over i arbeid og en gruppe for de som skal tilbake i skole. Ved intervju-tidspunktet for sluttevalueringen hadde foreløpig NAV gått inn med midler slik at de kunne drive noen måneder ut i 2010, inntil videre opplegg ble etablert. På intervju-tidspunktet for sluttevalueringen var ikke videre opplegg helt avklart.

Re kommune

Re kommune i Vestfold har ca. 8 500 innbyggere. Kommunen har vært involvert i Barne- og likestillingsdepartementets fattigdomssatsing knyttet til barnevernet siden 2005, og takket ja til å bli med i utviklingsprosjektet *Utsatte unge 17–23 år i overgangsfaser* som en videreføring av dette. Re har fått tildelt 2 090 500 kroner til prosjektarbeidet i løpet av hele perioden. Til underveisevalueringen ble tre prosjektansvarlige intervjuet. To av disse (prosjektleder og mestringsentreprenør) er reintervjuet i forbindelse med slutt-evalueringen. To av ungdommene som er med i prosjektet er også intervjuet. Kommunen har hatt sin egen interne evaluering av «Prosjekt 16–23» som ble offentliggjort i september 2009 (Grejs 2009).

Beskrivelse av tiltak

Kommunen har satset på å fungere utfyllende i forhold til den jobben som andre etater gjør i forhold til målgruppen. I så måte har prosjektets hovedmetode vært å jobbe utradisjonelt og på tvers av etatsgrenser, men med fokus på tverretatlige løsninger. Kommunen har hatt et ønske om å kunne gå foran som eksempel for de andre Vestfoldskommunene, og det er satset på kompetanseheving for å spisse arbeidet med ungdom med et fokus på å bekjempe og unngå reproduksjon av fattigdom. Det ble i starten av prosjektperioden arrangert studietur til Danmark og Sosialforskningsinstituttet, med prosjekt-gruppa og styringsgruppa, der de så nærmere på dansk barneverns- og kommunalforskning. Dette som en del av satsingen på kompetanseheving. I etterkant har det blitt arrangert kurs og foredrag for alle som jobbet med barn og unge i kommunen pluss fylkesmannen og representanter for fylkeskommunen. Det har også blitt holdt kurs i LØFT-pedagogikk for lærere, barnevern, sosialtjenesten og helsestasjon.

Målgruppa for prosjektet i Re kommune har vært ungdom mellom 16 og 23 år som av ulike årsaker har falt utenfor skole eller arbeidsliv. Målet er å hjelpe disse i gang igjen, motivere dem for mestring og veilede dem på rett vei. Åtte delmål ble formulert for prosjektvirksomheten:

1. Sikre overgang fra ungdomsskole til videregående skole
2. Sikre tilbud til ungdom over 18 år som tidligere har vært tilknyttet barnevernet
3. Sikre samarbeid mellom sosialtjenesten og barnevernet
4. Sikre god kommunikasjon blant de som arbeider med barn og unge
5. Oppfølging i egen bolig
6. Bedre samarbeid med fosterforeldre med ungdom i overgangsfaser
7. Kartlegge behov for tiltak
8. Generell kompetanseheving blant de ansatte

Direkte tiltak ble iverksatt fra februar 2008, da det ble det ansatt en prosjektmedarbeider med stillingstittel «mestringsentreprenør», som har lang erfaring med målgruppa i prosjektet. Han har fungert som en «los» for 20 ungdommer som har vært med i prosjektet. Ungdommene i prosjektet er først og fremst kommet med via barnevernet, men også via sosialtjenesten og skolene. Noen foreldre har dessuten tatt kontakt med prosjektet etter omtale i lokalavisen. 15 av de totalt 30 ungdommene som har vært innom prosjektet har kommet videre på skole, lærlingplass eller arbeid, mens 15 fortsatt får tett oppfølging av mestringsentreprenøren. Seks av de åtte delmålene som ble satt for prosjektet i utgangspunktet, har blitt oppfylt. De to delmålene som ikke ble oppfylt angår samarbeid med fosterforeldre og oppfølging i egen bolig (delmål 5 og 6).

Organisering/forankring

En styringsgruppe ble nedsatt i starten av prosjektperioden, og deltakere her er rektorene på to videregående skoler, rektor ved ungdomsskolen, representant fra Bufetat, sosialleder, barnevernsleder og virksomhetsleder for rådgivningstjenesten. Sammen fant de frem til en egnet prosjektleder som kjente

kommunesystemet godt. Prosjektleder ble ansatt i 50 prosent stilling fra august 2007. Det har også blitt etablert et koordineringsutvalg med tanke på å løse opp hindringer i systemet. I dette utvalget sitter leder for oppfølgings-tjenesten, representant fra Psykisk helsevern for barn og unge, rektorene fra ungdomsskolen og videregående skole, og representanter fra helsetjenesten, sosialtjenesten og pp-tjenesten. Hensikten med utvalget er å endre systemet der det ikke fungerer for denne målgruppa.

Justeringer og videreføring av prosjektet

Prosjektleder ser det som en stor fordel at mestringsentreprenøren har et etablert nettverk i forhold til arbeidsliv, slik at det har vært enklere å koble ungdommene til yrkeslivet. Det fremheves av de prosjektansatte at kvalifiseringstiltakene har lyktes best for de yngste ungdommene. Har de gått for lenge uten noe form for tiltak, har de ofte behov for behandling før de kan starte noen form for kvalifiseringsløp. Det er bestemt at prosjektet skal videreføres, og at stillingen som mestringsentreprenør opprettholdes og utvides med en stilling. Det arbeides nå med å finne gode løsninger på hvordan videreføringen best kan skje. Et konkret forslag er at dette kan gjøres som et spleiselag, der NAVstat, fylkeskommunen, og Re kommune bidrar, men det er foreløpig ikke tatt noen avgjørelse om dette.

Sortland

Sortland kommune i Vesterålen har i underkant av 10 000 innbyggere. Kommunen har i løpet av hele prosjektperioden mottatt 1 895 000 kroner fra tilskuddsordningen.

Kommunen er i vekst og det har de senere årene vært en økning i antallet barnevernssaker, unge med adferdsproblemer og unge mottakere av sosialhjelp. I tillegg har antallet unge enslige forsørgere økt, og det har vært flere med rusproblematikk og psykiske lidelser. Prosjektarbeidet drives direkte fra et eget, uformelt lokale i nærheten av rådhus og skole, kalt «Det røde huset». Her har prosjektkoordinator og fire andre ansatte tilknyttet prosjektet kontor, og huset er også et uformelt kontaktpunkt for ungdom, foreldre eller andre instanser i kontakt med prosjektet. Tre personer ble intervjuet til underveisevalueringen; prosjektkoordinator og to prosjektmed-

arbeidere. Til sluttevalueringen intervjuet vi en ungdom som hadde fått individuell oppfølging. Dessuten fikk vi gjort oppfølgingsintervju med prosjektkoordinator og en av prosjektmedarbeiderne, samt intervjuet en nyansatt prosjektmedarbeider.

Beskrivelse av tiltak

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

Foreldregruppe ble startet på initiativ fra en far som allerede var i kontakt med prosjektmedarbeiderne angående sin sønn, om å danne et foreldrenettverk. I tillegg var både barnevernstjenesten og skolen bevisst på en gruppe ungdommer som befant seg i sviktsonen, og så behovet for en slik gruppe. Deltakerne til gruppa ble rekruttert via skolen av kontaktlærere som annonserte det som et tilbud om oppfølging i overgangen fra ungdomsskole til videregående skole. Temaer som har vært oppe til diskusjon har for eksempel vært tillitt mellom foreldre og ungdom, rusbruk, grensesetting, kartlegging av omgangskrets, videre skolegang og konflikthåndtering. Det har også blitt arrangert aktiviteter der alle foreldrene og ungdommene har vært sammen. Ved intervjutidspunktet for sluttevalueringen var foreldregruppa fortsatt i drift.

Ved helsestasjonen er en miljøarbeider involvert i prosjektet, der det er igangsatt en ungdomsgruppe med ulike aktiviteter. I tillegg er det tilknyttet en miljøarbeider til prosjektet som jobber med boligsosialt arbeid for målgruppa. Det jobbes også med å knytte nærmere kontakt med Utekontakten,

videregående skole og fylkeskommunen. Sistnevnte har stilt en 20 prosent stilling til rådighet til dette prosjektarbeidet, for å finne tilnæringsmåter for å fange opp de aktuelle ungdommene.

Prosjektkoordinator og medarbeidere har også holdt foredrag om sitt verdiprosjekt for skoler og organisasjoner, også i andre kommuner. Det har dessuten vært arrangert gruppearbeid med ungdom i skolen om holdninger. Dette arbeidet har fortsatt gjennom hele prosjektperioden.

I løpet av 2009 gikk en av prosjektmedarbeiderne ut av prosjektet og de fikk ansatt en ny. Den nye prosjektmedarbeideren jobber som utviklingskontakt i nær tilknytning til skolen. Målet er at prosjektmedarbeideren skal få kontakt med ungdom som sliter med å motivere seg til å gå på skolen. Innsatsen konsentrerer seg om å møte ungdommene på deres arenaer. Prosjektmedarbeideren har utdanning innen media og musikk og har en unik kompetanse til å møte ungdom på disse områdene. Blant annet er det etablert en Rockeklubb.

Organisering/forankring

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

Etter overgangen til NAV ble det dannet en ny enhet i kommunen som kalles Helse og familie, der hensikten var å få faggrupper til å samarbeide om forebygging og oppfølging. Der har de samlet fagpersoner knyttet til arbeidet med rus, helse og psykiatri, dessuten helsesøster, barnevern og leger. «Det røde huset», med deres familiesentermodell, er nå involvert i denne enheten og instansene der for å utarbeide modeller for bedre samarbeid omkring ungdom.

Justeringer og videreføring av tiltak

Det er fortsatt et mål å få videreformidlet og overført grunnleggende verdier og få de til å sitte hos de ulike faggruppene, slik at «verdiprosjektet» kan fortsette i de ulike instansene når selve prosjektperioden er slutt.

Prosjektmidlene har videre gjort det mulig å være fristilt og ha mulighet til å utprøve nye arbeidsformer knyttet til utsatte unge, dette vurderer de prosjektinvolverte til å ha fungert veldig bra. Det blir poengtert at prosjekterfaringene og tilbakemeldingene fra ungdommene har dokumentert at det gjør noe med mennesker hvis en møter dem med respekt og tillit. Verdi-prosjektet vil dermed fortsette uavhengig av midler, da prosjektet hele tiden har hatt sikte på å ikke være et avgrenset prosjekt, men skulle bli «bakt inn» i de ulike fagenhetene i kommunen

Sund

Sund kommune har i underkant av 6000 innbyggere, lokalisert på Sotra utenfor Bergen. Sju personer ble intervjuet til Underveisevalueringen; prosjektleder, to prosjektmedarbeidere, rådgiver ved videregående skole, lærer ved ungdomsskole, saksbehandler fra sosialtjenesten og en kommunestyrepolitiker. Til sluttevalueringen er tre ungdommer intervjuet, i tillegg til prosjektmedarbeider

Kommunen har i løpet av hele perioden mottatt til sammen 2 045 500 kroner til prosjektarbeidet. Våren 2007 ble det ansatt to prosjektmedarbeidere i hver sin 50 prosent stilling til å drive prosjektet. Begge disse var lærere ved ungdomsskolen som tidligere hadde ytret ønske om et alternativt opplegg for ungdom i risikosonen. Prosjektmedarbeiderne argumenterte for å senke aldersgrensen for prosjektdeltakerne til 14 år, som en følge av at de så nødvendigheten av å komme tidlig inn med forebyggende tiltak. I 2009 ble prosjektet drevet videre av den ene av disse medarbeiderne.

Beskrivelse av tiltak

Utgangspunktet var et fokus på overganger og på å hindre skolefravall. Med overganger menes her overgangen fra ungdomsskolen, til videregående skole, og inn i videre jobb. Et viktig tiltak går ut på å ta de aktuelle ungdomsskoleelevene ut av skolen en dag i uken og arrangere alternative undervisningsopplegg i egne lokaler. Denne dagen følges skolearbeidet opp, pluss at det også arrangeres andre aktiviteter som trening og felles turer. I utgangspunktet var det satt opp seks plasser på dette tiltaket, men på grunn av stor etterspørsel ble det utvidet til tolv. Ungdommene til dette tiltaket ble valgt ut

av prosjektmedarbeiderne i samarbeid med ungdomsskole og barnevern. Ungdommene får tilbud om å følge tiltaket i tre år. Det er frivillig, foreldrene må samtykke, og de holdes informert under hele prosjektperioden. Hvert halvår arrangeres ansvarsgruppemøte rundt de av disse ungdommene som har behov for det, der skole, barnevern, foreldre og prosjektmedarbeidere deltar.

Det er også iverksatt tiltak for å skape positive møteplasser for ungdom i kommunen. Ungdommene i prosjektet har fått tilbud om ulike fritidsaktiviteter i forbindelse med samlinger på ungdomshuset en gang i uka. På sikt er det planlagt at dette tilbudet skal utvides til flere dager i uken, også til ungdom utenfor prosjektet. Det har også blitt etablert en leksegruppe ved ungdomsskolen i kommunen, men denne benyttes først og fremst av ungdom utenfor prosjektet.

En del tiltak som ble satt i gang, viste seg å ikke fungere. Blant annet hadde de til å begynne med lagt opp for faste planer for ungdommene i forhold til skole og fritid. Dette viste seg å være vanskelig å følge opp både for ungdommene og prosjektlederne. Imidlertid vil de forsøke igjen med nye planer med konkrete mål og fremdriftsplan. Det ble også kjøpt medlemskap ved treningssenter for de ungdommene som ønsket det, men treningen har ikke blitt fulgt opp.

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

Organisering/forankring

Prosjektet er faglig, administrativt og økonomisk forankret i barnevernstjenesten. Prosjektmedarbeiderne har regelmessige møter med barnevernet én gang per måned, ellers etter behov. Det er også ofte møte med sosialtjenesten, men ikke på regelmessig basis. BUP og PPT trekkes også inn i forhold til enkeltungdom etter behov.

I ansvarsgruppene som dannes rundt hver enkeltungdom sitter representanter fra de instansene som er aktuelle i hvert tilfelle. Instanser som deltar kan, foruten skole og foreldre, være for eksempel PPT, barnevern, tiltak for funksjonshemmede, ergoterapeut, fysioterapeut og sosialtjenesten.

Representanten fra en av de aktuelle instansene blir valgt som leder og ansvarlig for å arrangere disse møtene to ganger per år. Her diskuteres utviklingen til ungdommen, og det lages en plan for videre arbeid rundt den enkelte av ungdommene.

Justeringer og videreføring av tiltak

Informantene ser et stort behov for å beholde tiltakene som er satt i gang rundt ungdommene, og også for opprettholdelse av stillingen som prosjektmedarbeider nå er i. På tidspunkt for underveisevalueringen hadde de to prosjektmedarbeiderne foreslått en kommunal/lokal oppfølgingstjeneste som kunne ivareta det arbeidet og de tiltakene de da hadde igangsatt. I løpet av 2009 ble det så utarbeidet en konkret skisse for forslag til videreføring av ungdomsprosjektet. Forslaget går ut på å kunne ha et eget ungdomskontor i egne, uavhengige lokaler. Det er tenkt at kontoret skal være et lavterskeltilbud, åpent for ungdommene hver dag, og at representanter fra ulike instanser kan ha faste tider i uken der de er tilgjengelige for ungdommene. I tillegg ønskes det at kontoret skal drive oppsøkende virksomhet i forhold til utsatt ungdom. Det jobbes nå for å få til dette som et spleiselag mellom helsetjenestene, enhet for Kultur og Kvalifisering, skole og NAV.

Surnadal kommune

Surnadal kommune på Nordmøre har omkring 6000 innbyggere. Kommunen har i løpet av hele prosjektperioden mottatt 2 225 500 kroner fra tilskuddsordningen. Til underveisevalueringen ble to prosjektinvolverte intervjuet i kommunen; leder i barnevernstjenesten og prosjektleder/leder ved psykiatrisk dagsenter. Til sluttevalueringen ble igjen leder for barnevernstjenesten intervjuet på nytt, driftsansvarlig enhetsleder for helse og familie, og tiltaksleder ved arbeidstreningstiltaket. Prosjektet hadde på tidspunkt for sluttevalueringen ingen prosjektleder, og fordi prosjektet da befant seg i en overgangsfase, fikk vi ikke intervjuet ungdommer i Surnadal.

Beskrivelse av tiltak

I regi av prosjektet kjøpte kommunen i samarbeid med Oppfølgingstjenesten og NAV tiltaksplasser ved attføringsbedriften Trollheim Vekst. Siden høsten

2008 har 15 ungdommer hatt plasser ved bedriften gjennom prosjektet. Hensikten var å få et tilpasset tiltak til ungdom mellom 17–23 år som av ulike grunner ikke fungerer i ordinær skolegang eller annet arbeid.

Prosjektet har også hatt tett kontakt med NAV oppfølging i forhold til oppfølging i egen bolig. Mange av ungdommene i dette tiltaket er i kvalifiseringsprogram under NAV. En prosjektmedarbeider har tett oppfølging av ungdommer tilknyttet programmet. Ungdommene følges tett opp og for noen er det også iverksatt IP (individuell plan).

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

Organisering/forankring

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

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

Justeringer og videreføring av tiltak

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

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

Prosjektet videreføres ved å legge erfaringer og ressurser fra prosjektperioden inn i det boligsosiale arbeidet, gå ut av opplegget med Trollheim Vekst, og heller satse på et nytt «ambulant team» med miljøarbeidere. De er nå i gang med en ny kartlegging av ungdommer, og vil nå se nærmere på yngre brukere i 16–17-årsalderen, for å kunne drive tidlig intervensjon mot skole drop-out.

5 Prosjektinvolvertes egne erfaringer og vurderinger

I dette kapitlet vil vi presentere de prosjektinvolvertes egne erfaringer og vurderinger av den treårige prosjektperioden. Vi vil også trekke inn de vurderingene som kom frem i forrige intervjurunde (underveisevalueringen), for å få frem mer om bakgrunnen for eventuelle justeringer og endringer i løpet av prosjektperioden.

Etablering av tiltak, målgruppe og rekruttering

I underveisevalueringen ble samtlige av de intervjuede prosjektinvolverte spurt om sine opplevelser av det å iverksette tiltak ut fra de føringene som fulgte av utlysningsteksten for satsingen. Omtrent samtlige av de som ble intervjuet midtveis i prosjektperioden, la vekt på at selve etableringen av tiltak hadde tatt lenger tid enn først antatt. Tre viktige årsaker til dette ble trukket frem:

1. Det tok tid å samle aktuelle samarbeidspartnere.
2. Det var nødvendig å kartlegge aktuelle ungdommer i kommunen, og det ble brukt mye tid på å diskutere seg frem til hva slags type tiltak som kunne være mest hensiktsmessig.
3. Føringene fra departementet var lite spesifiserte, og det ble brukt tid på å spesifisere målsettinger i forhold til den enkelte kommunes behov.

I utlysningen ble det klargjort at målgruppen var utsatte unge mellom 17 og 23 år, og den overordnede målsettingen var å hindre reproduksjon av fattigdom gjennom god oppfølging. Videre ble det lagt vekt på å bedre samarbeid mellom barnevern og sosialtjeneste for å sikre at det overordnede målet ble nådd. At barneverntjenesten ble spesielt vektlagt, gjorde også at det ble spesielt fokusert på ettervern. Imidlertid sto kommunene fritt til å gjennomføre tiltak i forhold til den enkelte kommunes behov.

[...]I utgangspunktet så var det jo kanskje slik at det var de som hadde vært barnevernsklinter lenge som var tenkt som brukere av tiltakene. Men når dette prosjektet startet så hadde ikke vi noen barnevernsklinter som passet inn, for de vi hadde i det systemet var i gang på andre måter. Men så så vi at vi hadde noen ungdommer som hadde vært innom tidligere en kortere periode som hadde detti ut. Og da ble ... spørsmålet ble hvem er det da som er leverandør av personer? Og da ble det jo gjerne oppfølgingstjenesten, som vi gjerne hadde sett at vi hadde fått kontakt med tidligere, og så ble det NAV.

De åtte kommunene som er med i satsingen er ulike på mange måter, og selv om samtlige mener at det var behov for et slikt prosjekt, sprang behovene ut fra varierende problemstillinger i hver enkelt kommune. I Drammen valgte de for eksempel å fokusere eksplisitt på ettervern, da de betraktet ungdom som tidligere hadde hatt tiltak i barnevernet som deres mest utsatte. I Balsfjord så de behovet for tiltak rettet mot unge foreldre, og i Bodø hadde de behov for bedre oppfølging av tilflyttede hybelboende ungdommer. På den måten ble tiltakene utarbeidet ut fra hver enkelt kommunes vurdering av hvilke ungdommer prosjektmidler fra denne satsingen burde rettes mot.

Forskjellige tiltak og ulike utfordringer

I de kommunene som har satset på generelle tiltak, har det i flere tilfeller vist seg at disse tiltakene er viktige møteplasser og virkemidler for å hindre sosial ekskludering, men at det ikke dermed er noen garanti for at man når de mest utsatte. Det å ha en åpen ungdomskafé, aktivitetshus for ungdom, utstyrspark eller andre åpne tiltak, fremholdes som svært viktig, både i de store og de små kommunene. Eksempler på slike tiltak er «Drop-in» i Drammen, Bulahuset i Balsfjord og Hybelstua i Bodø. Et dilemma som har blitt trukket frem av flere, er at det ofte viser seg å være de mest ressurssterke ungdommene som følger opp denne type tiltak, noe som lett kan føre til at de svakeste faller fra, om de i det hele tatt dukker opp.

Og det vi tidlig begynte å se var at det var masse bra ungdom, supre ressurser, kom i fra hjem som ikke hadde det vanskelig. Så da spurte jeg meg: hvor er resten? Hvor er de som ikke har den ryggsekken? Samtidig skulle vi holde på med forebygging. - - - Når vi får henvendelse fra BUP – vi har en hybelboer og kan vi komme en dag – da ser vi at de som har

vært under behandling for angst eller lignende, for dem blir det veldig voldsomt å komme på hybelstua. Noen takler det og noen takler det ikke.

De som har drevet disse åpne tiltakene forteller at behovet er stort for et sted å samles og for å være sammen med andre ungdommer, men at de hele tiden er bekymret for at de ikke når ut til de aller mest vanskeligstilte unge. Samtidig har disse tiltakene i løpet av den treårige prosjektperioden bidratt til å fange opp ungdommer de har betraktet som utsatte. Dette er unge som har vært innom, og noen av dem har blitt ledet over i en form for individuelle tiltak, der det har vært muligheter for det.

Erfaringer fra arbeid med generelle tiltak peker på at det viktigste for ungdommene som benytter disse tiltakene, er å kunne være i aktivitet og være del av et sosialt felleskap. Det har også vist seg å ha stor betydning at disse tilbudene har voksne og trygge ledere som gir viktig voksenkontakt, spesielt for de mest ressursvake ungdommene. Selv om de generelle tiltakene faktisk klarer å fange opp utsatte unge, kan en utfordring være at de da kanskje krever mer tid og ressurser enn det lederne er i stand til å tilby. I Drammen var det for eksempel ikke det at tilbudet var mislykket som gjorde at «Drop-in»-tiltaket ble avvirket. Årsaken var at de fikk for mange ungdommer å holde oversikt over, slik at lederne ikke lenger var i stand til å følge opp deltakerne på en god nok måte. På den måten oppstod uforutsette problemer ved at tiltaket ble *for* populært:

På slutten hadde vi 100 ungdommer, og det ble for mange til at vi klarte å følge opp sånn som vi hadde tenkt. Det mistet litt av kvaliteten som var tenkt. Men nå er det igjen tenkt å starte en ungdomskafe, men som blir mer tverrfaglig, men utfordringen er å finne ut hvor åpent det skal være, hvor mange, hvordan rekruttere, og hvordan følge opp på best mulig måte. Men behovet er jo tydeligvis enormt. De fikk med utrolig mange med så enkle midler. Det var jo bare måltid, og voksenkontakt og litt aktiviteter. Jeg tror det handlet om at de var tydelige voksne, med mye omsorg og raushet. Inntil det ble for mange.

I en av kommunene har de justert den opprinnelige målgruppa, og en av de andre kommunene er i ferd med å gjøre det samme. Disse to kommunene er av dem som i utgangspunktet valgte å fokusere på ungdommer i det øvre

sjiktet av aldersgruppa for satsingen, og der de fleste hadde komplisert, og godt etablert, «tung last» med seg inn i tiltaket. Den gjennomgående tilbakemeldingen fra disse to kommunene har å gjøre med at det er en svært krevende jobb å løse opp i problematikk som har bygget seg opp over tid. I disse tilfellene har de involverte ungdommene ofte vært utenfor skole eller jobb over lang tid, og flere av dem har også hatt lange historier med rus og kriminalitet.

De fleste hadde gått ledige for å si det sånn, ikke bedrevet noe, så tar det veldig mye lenger tid. De har bakgrunn i rus og kriminalitet, og ting tar jo forferdelig mye lenger tid enn alle hadde trudd.

I tiltak der denne type ungdom har vært i målgruppa, har det tatt svært lang tid å se resultater, og det er også den gruppa der det er knyttet størst utfordringer til oppmøte og kontinuitet i tiltaket de har vært del av. Informanter fra disse to kommunene forteller at de underveis i prosjektperioden har sett hvor stort behovet er for å komme tidligere inn med tiltak for utsatte unge, for å ha mulighet til å fange dem opp før de faller helt utenfor ethvert system.

Samarbeid

En av målsettingene ved satsingen har vært å styrke samarbeidet og samhandlingen mellom de ulike tjenesteinstansene som har med utsatt ungdom å gjøre. Alle de åtte kommunene har blitt utfordret til å se nærmere på sine egne samarbeidsrutiner og vurdere hvilke endringer som måtte til for å få dette til å fungere bedre. Allerede midtveis i satsingen ble det fremhevet fra de prosjektinvolverte at det tverrfaglige samarbeid rundt utsatt ungdom hadde blitt bedre, i den forstand at kommunale instanser som tidligere jobbet uavhengig av hverandre har kommet sammen i større grad enn før prosjektperioden.

Både erfaringer fra underveisevalueringen og fra denne sluttevalueringens datainnsamling, viser likevel til en del utfordringer knyttet til det tverrfaglige samarbeidet. To viktige problemstillinger som blir trukket frem av flere prosjektinvolverte, har vært det å få til et forpliktende engasjement hos alle aktuelle samarbeidsparter, og omorganiseringer i kommunestrukturen i løpet av prosjektperioden.

Det kommer tydelig frem i flere av kommunene at arbeidet med gruppa utsatt ungdom tidligere har vært sentrert innenfor ulike fagenheter, og at det har vært for lite samarbeid og utveksling på tvers av instansene. I noen tilfeller forklares dette med at hver instans har sine lovverk, sin taushetsplikt, og at mange verner om sine egne fag og metoder. I flere av kommunene har det vært en kampsak for de prosjektinvolverte å få samarbeidspartene til å tenke i de samme baner og kunne enes om metoder, målgruppe og tiltak.

Det som har med holdninger å gjøre, det tar tid. Og det har ikke vært uten sverdslag, for du bryter noen tabuer og trigger systemet, både første- og andrelinjetjenesten, og det er jo et veldig fastgrodd system. Tilnæringsmåtene er jo også veldig fastgrodd, og det å komme med nye måter å se ting på.. men de fightene må man tørre å stå i.

I tillegg til det å få alle parter til å jobbe mot samme mål, har noen også slitt med å få samtlige av de involverte i prosjektgruppa til å følge opp, og ikke minst komme på møter. Forpliktelse fra alle deltakerne ser ut til å være en utfordring, ikke minst fordi de ulike instansene ofte har stort arbeids- og tidspress fra før, og prosjektarbeid kommer «på toppen» av en allerede hektisk hverdag.

Der vi ikke har lykket så godt, mener jeg, er å få med oss disse koordineringsgruppene av de beslutningstakerne som skulle være med å frigjøre noen ressurser i forhold til det ansvaret losen vår har. De prioriterer ikke disse møtene nok. En løsning hadde vært og hatt en mye mindre, mer forpliktende styringsgruppe. Jeg tror det har å gjøre med at det er for mange involverte til å få det til å passe for alle. Og i en travel hverdag prioriteres det bort. Det er nok av andre ting å ta tak i for de ulike instansene. Eller vi burde hatt mer konkrete saker å diskutere og ikke bare generelle ting.

For flere av kommunene har også den nye NAV-reformen vært en ekstra utfordring. Innføring av den nye reformen, og overgangen til NAV-kontor har skjedd parallelt med prosjektarbeidet i samtlige kommuner. Dette har ført med seg store omorganiseringer, utskiftning av personale og nye arbeidsrutiner. Seks av de åtte kommunene i satsingen har opplevd denne overgangen som en hindring i tiltaksarbeidet.

Men jeg tenker også det at den her NAV-reformen har rammet oss på et vis, i forhold til det å komme så langt vi kunne ha ønska i forhold til sosialtjenesten. NAV ble innført her hos oss midt i prosjektperioden. Det har vært en veldig kompliserende prosess. Den omorganiseringsprosessen har tatt voldsomt lang tid [...] Fra mitt ståsted, så skulle jeg ønske at NAV-reformen ikke kom samtidig med dette prosjektet [...]

Vi MÅ samarbeide bedre på ledernivå. Det er ikke kommet på plass enda. NAV har hatt mer enn nok med å komme seg i jobb nær sagt.[...] NAV har måttet satt seg før vi liksom skal få det til. Men synes jo at den ventetida har vart veldig lenge, de har jo holdt på med planlegging i mange år, kursing og all verden.

I forbindelse med BLDs utredningsrapport om ungdom utenfor opplæring og arbeidsliv (2009), ble det gjennomført en kartlegging av lovfestede rettigheter for denne gruppen. Lovgjennomgangen viste blant annet at det er stor uklarhet i forhold til hvilke lovverk som skal gjøres gjeldende når det gjelder ulike aldersbestemmelser, og at det også kan være vanskelig å plassere ansvar på et bestemt lovverk i forhold til gruppa. Dette kom også til uttrykk i noen av de prosjektinvolvertes erfaringer:

Vi har nå en felles kartlegging og en felles samhandling på en helt annen måte enn vi hadde før. Og vi har jo tidligere vært hemmet av ikke kjenner hverandres lovverk, men nå har vi fått revet mange barrierer på det området. Nå kjenner vi hverandre bedre.

Dette utfordrer dermed kommunene ytterligere til å finne gode lokale samarbeidsformer, for å sikre at rettigheter blir innfridd i forhold til ulike lovverk, uten at ansvaret for dette legges på en spesiell enhet. Barnevernets rolle i tiden etter ungdommene har fylt 18 år, blir trukket frem av flere prosjektinvolverte, blant annet forteller en los dette:

Problemet er at barnevernet slepper dem helt hvis det skjer noe etter at de har fylt atten. Da er det NAV. Og så sier kanskje NAV nei, fordi etter atten er ungdommene liksom foreldrenes ansvar. Men det funker jo ikke alltid for alle. Og derfor er det så viktig å få med barnevernet skikkelig fra før de fyller atten. Hvis ikke blir det ofte problemer.

Sitatet over representerer en av flere uttrykk for at ettervernsarbeidet burde fungere bedre, og at barnevernet i mange tilfeller kanskje har «sluppet» ungdommer for tidlig, og for lett ut av omsorgstiltak.

Resultatmåling

Det er svært varierende hvordan kommunene har målt resultater av sine tiltak. Det avhenger selvsagt av hva som var målet med tiltak i utgangspunktet. Dersom målene er konkrete og det gjelder å få ungdommene over i arbeid, skole eller egen bolig, kan man lett si hvorvidt man har lykket eller ikke, og det finnes ofte også tall å vurdere dette ut fra. Når det gjelder tiltak der målsettingen har vært mer diffus, som for eksempel å «få ungdommene i stand til å mestre egen hverdag», er resultatene imidlertid basert på de prosjektinvolverte egne opplevelser av endringer hos ungdommene, noe som kan være vanskelig å dokumentere. Videre har vi de helt generelle tiltakene, der det vil være nærmest umulig å si hvorvidt tiltaket har nådd de ungdommene som trenger det aller mest.

Der hvor det har blitt jobbet med en avgrenset gruppe ungdom i individuelle tiltak, er det lett å peke på suksesshistorier og vise til hvor mange av dem som har kommet i gang med noe etter å ha deltatt i tiltak.

I forhold til mål for hver enkelt ungdom er vi jo veldig godt fornøyd med måloppnåelse, i forhold til at de er i utdanning, er i arbeid, eller at de er i egen bolig. Og ingen har blitt sluppet før vi vet at de er på plass.

Et sentralt spørsmål, og en utfordring fra de prosjektinvolverte underveis i prosjektperioden, har vært hvordan en best skal kunne måle mestring, og hvordan en kan vise til større grad av mestring.

Jeg tror vi har betydd en stor forskjell for de ungdommene som har vært her. Og om de ikke kommer inn i noe ordinært arbeid eller noe lignende på slutten, så har de i hvert fall ikke falt tilbake, de har kommet seg litt opp og de har fått mestringsopplevelser og ikke noe særlig tapsopplevelser. Det har vært viktig, det er på en måte det viktigste vi må oppnå før vi kommer videre; det er å føle mestring og oppleve å ikke miste ansikt, og at uansett hvordan du går ut av prosjektet skal du gå ut av det med hevet hode.

Når det gjelder satsingens mål om bedre samarbeid rundt utsatte unge, er det tydelige resultater i form av at nye styringsgrupper har blitt opprettet, der etater som tidligere arbeidet tilnærmet uavhengige av hverandre har kommet sammen.

I underveisevalueringen ble det sterkt oppfordret til å få bedre rutinebeskrivelser og dokumentasjon på arbeidet med tiltakene. Dette ble anbefalt både for å tydeliggjøre måloppnåelse, og for å få nedskrevne erfaringer som kunne bidra til kontinuitet i tiltakene, og bedre forankring i tjenesteapparatet. Veldig mange har blitt bedre på dette, og de kommunene som har lagt mest arbeid i dette, har nå godt dokumenterte erfaringer som kan gjøre det langt lettere å argumentere for videre finansiering og forankring. To av kommunene har også utarbeidet egne evalueringsrapporter fra prosjektperioden (Drammen og Re)⁷.

Tanker om videreføring av tiltak

En av de store utfordringene på tidspunktet for sluttevalueringen var hvorvidt og eventuelt hvordan kommunenes iverksatte tiltak skulle videreføres etter prosjektperiodens slutt. For de fleste av kommunene går prosjektmidlene fra denne satsingen ut i løpet av første halvår av 2010, og de prosjektinvolverte har under hele prosjektperioden vært utfordret på å få tiltakene forankret i kommunesystemet på en slik måte at tiltakene ikke må avvikles ved periodens slutt. Størstedelen av denne utfordringen har vært knyttet til å finne nye måter å finansiere tiltakene på, men også å få tiltakene over i former som gjør dem levedyktige og til å bli en hensiktsmessig del av kommunenes øvrige tjenesteapparat.

De prosjektinvolverte ga uttrykk for at de ønsket en varig forankring av tiltakene. Da de ble spurt direkte om hvorvidt tiltakene kom til å bli videreført, kunne imidlertid ingen av dem svare et klart ja. Det kom likevel frem at seks av de åtte kommunene har planer for å videreføre tiltak, men på evalueringstidspunktet var ingen av dem garantert finansiering. Likevel

⁷ Drammen kommunes evaluering er foreløpig ikke ferdigstilt, men vil i følge prosjektleder i kommunen foreligge i løpet av våren 2010. Re kommunes evalueringsrapport har imidlertid vært tilgjengelig fra september 2009 (Grejs 2009).

betrakter de prosjektinvolverte i fem av de åtte kommunene det som svært sannsynlig at de vil klare å få til en form for finansiering for å få dette til. De som er mest optimistiske med tanke på videreføring viser seg å være de samme som har vært gode på dokumentasjon av erfaringer i prosjektperioden, og på bakgrunn av disse erfaringene har klart å komme med konkrete forslag om hvordan videreføring bør og kan skje. Det vi har sett av disse forslagene er at tiltakene er tenkt i en litt annen form framover enn de har hatt til nå. Dette vil vi eksemplifisere nærmere i kapittel 7, der vi tar for oss de gode eksemplene fra prosjektperioden. Hvilken form tiltakene eventuelt vil videreføres i, avhenger dels av de prosjektinvolvertes videreføring av erfaringer, og dels av hvilke muligheter for finansiering det er mulig å få til.

Det er ulike grunner til at tiltakene mest sannsynlig *ikke* kommer til å videreføres i enkelte kommuner. Dette gjelder de kommunene som har brukt lengst tid på å komme i gang med tiltak, og det er de som har hatt de største utfordringene knyttet til samarbeidsproblemer på grunn av strukturelle forhold som omorganisering, sykemeldinger og utskiftning av personale. Fra de prosjektinvolverte i disse kommunene har det blitt uttrykt frustrasjon rundt de dårlige utsiktene for videreføring, og mye av dette er knyttet til det å jobbe på prosjektbaserte midler, og manglende vilje lokalt til videre finansiering.

Dette prosjektet er jo bare småpenger i den store sammenhengen, og når vi klarer å holde dem på skolen må det jo være verdt det. Jeg skjønner det ikke. Det er jo langtidsperspektivet som jeg synes mangler. Sammenheng i satsinger.

I min tid som arbeidstaker har jeg sett uttallige prosjekt som bare dør ut, når ingen tar det videre. Men nå føler jeg at det er et veldig bra prosjekt som bare kan tas videre, det spiller ingen rolle hvem som eier det. Det viktige er jo at alt arbeidet her blir til ingen nytte, for det er jo egentlig en gavepakke.

Både når det gjelder tiltak som videreføres i en annen form, og de som avvikes ved prosjektperiodens slutt, er det viktig å presisere at ungdommene som i dag er med i tiltak, ikke blir stående uten tilbud. Samtlige av de prosjektinvolverte, inkludert de kommunene som har dårlige utsikter for

videreføring, har sikret at ungdommer i individuelle tiltak får fortsatt oppfølging. Det er dermed ingen ungdommer som «mister» tiltak de allerede er en del av som følge av at tilskuddsperioden tar slutt.

Om utviklingsarbeid og prosjektmidler

Den norske velferdsstatens tiltak og virkemidler materialiseres først og fremst i kommunene, det kommunale selvstyret er et grunnprinsipp i norsk politikk. Kommuners ønske om handlingsrom og mulighet til å foreta egne prioriteringer kan komme i konflikt med statens behov for helhetlig, nasjonal styring på viktige sektorer. Men staten er ikke et helhetlig organ, og er på sin side også preget av sprikende interesser og motsetninger mellom ulike fagprofesjoner, departementer og stortingskomiteer. Aktører kan søke helhetlige løsninger og ønsker å bevare rammefinansieringsprinsippet som ble innført i inntektssystemet fra 1986, andre aktører på statlig nivå kan imidlertid primært være opptatt av å sørge for styrking av «sine» fagområder ute i kommunene. Rikspolitiske aktører ønsker å innkassere politiske gevinster ved å vise at de er handlekraftige og at de gjennom sin aktive politikk kan bidra til å løse observerte problemer (Håkonsen, Løyland og Lie 2000).

I perioden før innføringen av det nye kommunale inntektssystemet i 1986, skulle tilskuddsordningene dels bidra til økonomisk utjevning mellom kommunene og dels skaffe kommunene inntekter. Staten bidro blant annet med å betale en del av utgiftene når den påla kommunene nye oppgaver. Problemet med denne strategien var at man til slutt endte opp i en uoversiktlig situasjon med svært mange ulike ordninger, slik situasjonen var før innføringen av inntektssystemet. Etter innføringen av inntektssystemet er det stort sett bare tilskyndelsesmotivet som står igjen, det vil si at staten bevisst senker priser på en tjeneste for å stimulere kommunene til å produsere mer av denne tjenesten, eller ved at pengene overføres under forutsetning av å bli brukt innen en gitt sektor på bakgrunn av spesielle kriterier (St.meld. nr.23 1992–93). Staten bruker da et tilskudd som et alternativt virkemiddel til påbud og lovgivning, og tilskuddet blir mer et «styringstilskudd». Prosjekt-satsingen *Utsatte unge 17–23 år i overgangsfaser* er et en form for styringstilskudd, knyttet til kommunenes aktivitet innen en bestemt sektor. Kommunene har søkt om nye tilskuddsmidler hvert år. Noen av

prosjektlederne vi har intervjuet har gitt tydelige tilbakemeldinger om at det er vanskelig å få til god og langsiktig planlegging uten mer forutsigbarhet i økonomien. Sitatet under kan stå som eksempel på det mange av informantene var opptatt av, og oppsummerer på en god måte hvordan disse strukturelle betingelsene påvirker arbeidet, og hva slags utfordringer som oppstår.

Det jeg skulle ønske meg er det at det blir enda mer samordning på sentralt plan i forhold til prosjektene. Fordi at vår kommune har råd til å ha en oppvekstkoordinator som kan gjøre den jobben, det har ikke de mindre kommunene. Jeg ser jo det at veldig mye at de her midlene kommer med de samme målgruppene fra ulike hold, og bare det her å finne ut av det.. Jeg har jo fått en god søkekompetanse og en god koblekompetanse, men det er litt synd det. Da vi satt i et større interkommunalt prosjekt, da var det fire departement som var inne der, og det er jo veldig fint... Så opplevde jeg at det er litt ulike kulturer innenfor de ulike departementene, altså hva slags forskning de tror på, om de er frelst på evidensbasert eller om det er bare er følgeforskning som holder. Og jeg synes at av og til så krasjer det i innfallsvinklene. Og egentlig så rammer det litt skolesektoren sånn som jeg opplever det. Jeg er skolemenneske selv og vet hvor viktig skolen er. Og du må kunne skolekoden for å komme inn der, men når dem ikke er med på en del av den tenkningen som er i BLD eller Kunnskapsdepartementet så er det en utfordring i forhold til metodikk.

Oppsummering

I dette kapitlet har vi gitt et innblikk i de prosjektinvolvertes egne erfaringer med tiltaksarbeidet. Det har kommet frem at det har tatt lengre tid enn forventet å iverksette tiltak i de fleste kommunene. Årsaker til dette som fremheves av informantene, er at det er en tidkrevende prosess å samle samarbeidspartnere, kartlegge målgruppen og bli enige om felles målsettinger. Flere justeringer av tiltak har skjedd i løpet av prosjektperioden. Blant annet har målgruppen i noen tilfeller blitt justert ettersom nye problemstillinger har dukket opp underveis.

Det har også vist seg at det tar lang tid å se resultater av tiltak, og at flere har fått erfaring med hvor viktig det er å komme tidlig inn med tiltak overfor denne målgruppen. Samtlige kommuner gir samtidig tilbakemeldinger om at

samarbeidet rundt utsatte unge har blitt bedre enn før prosjektstart, til tross for utfordringer underveis. Eksempler på utfordringer som har blitt trukket frem er at det kan være vanskelig å samle alle samarbeidspartnere rundt felles målsettinger, og til å få alle parter til å prioritere prosjektet i lik grad. Vi har også sett at mange av tiltakene er planlagt videreført etter prosjektperioden, men at formen på tiltak i flere tilfeller vil bli annerledes enn den har vært til nå. Det presiseres imidlertid fra alle kommunene at ingen av ungdommene som i dag er i tiltak vil miste tilbudet som følge av at prosjektperioden er over. Det har også kommet frem tydelige tilbakemeldinger fra prosjektinvolverte på at det kan oppleves som frustrerende å jobbe på prosjektbaserte midler, spesielt i forhold til denne satsingens målgruppe, der kontinuitet og langsiktighet er særlig viktig.

6 Ungdommenes egne vurderinger

I dette kapitlet vil vi komme nærmere inn på hvem ungdommene som deltar i tiltak iverksatt av utviklingsarbeidet, er. Som vi har sett i kapittel 3, finnes det mange karakteristikk og begreper knyttet til gruppa utsatte unge. Vi vil forsøke å vurdere hvordan ungdommene vi har intervjuet i dette prosjektet står i forhold til det vi allerede vet om utsatt ungdom. Vi vil også presentere ungdommenes egne vurderinger av tiltakene de har vært deltakere i. Som vi var inne på i kapittel 2, kan det være viktig å presisere at utvalget av ungdommene er gjort av prosjektledere, og det finnes derfor et visst forbehold knyttet til hvorvidt vårt utvalg er typisk for deltakerne i tiltak som helhetlig gruppe. Imidlertid er det svært ulike tiltak i hver kommune, og tiltakene har også svært varierende antall deltakere. Det innebærer også at vi i noen kommuner har fått snakket med samtlige deltakere i tiltak, mens i andre har vi kun intervjuet et lite utvalg av tiltaksdeltakerne.

Flere studier av ungdom og marginalisering fokuserer spesielt på ungdom med minoritetsbakgrunn. Noen av kommunene vi har evaluert har ungdom med minoritetsbakgrunn i tiltakene sine, men dette har i seg selv ikke vært et kriterium for inkludering i tiltakene. De fleste kommunene har valgt å se på behov hos utsatt ungdom uavhengig av etnisk bakgrunn. Ingen av ungdommene vi intervjuet hadde minoritetsbakgrunn.

Ungdommene som «brukere»

Brukere er en betegnelse på tjenestemottakere som har vært utbredt i forvaltningen og forskning omkring velferdssamfunnet i flere tiår. «Brukere» framstår likevel ikke som et entydig og avklart begrep. Möller (1996) illustrerer ulike brukerroller langs to dimensjoner. Den ene handler om *autonomi*, der brukerrollen kan ses langs et kontinuum mellom avhengighet og uavhengighet til velferdsstaten (tjenesten). Den andre er en *service-dimensjon* som kan bestemmes mellom kontroll og hjelp fra velferdsstaten. Autonomidimensjonen avgjøres av hvorvidt det finnes reelle muligheter til exit. Det vil si om det finnes andre mulige alternativer enn det man får

gjennom velferdsstaten. Om det finnes havner brukeren i øvre delen av skalaen og får rollen som konsument på et marked preget av konkurranse. Hvis det finnes små exit-muligheter er avhengigheten stor og brukeren får isteden en klientrelasjon til velferdsstaten. Servicedimensjonens hensikt er å tydeliggjøre skillet mellom et kontrollerende aspekt og tjenesteaspektet ved velferdsstaten.

Ut fra disse dimensjonene kan man skissere fire idealtypiske brukerroller eller brukersituasjoner. Disse rollene eller situasjonene kan i sin tur ha ulike aspekter, og to eller flere av rollene kan være aktuelle samtidig for en og samme person eller gruppe. *Interessentrollen* innebærer at man kan berøres av organisasjonens handlinger på et eller annet vis, for eksempel om organisasjonene oppnår de målene den arbeider for eller gjennom at organisasjonen arbeider på en måte som påvirker ens interesser. Rollen som *deltaker* kan innebære at de virksomheter man påvirkes av forutsetter at man er en av flere og inngår i en gruppe av et eller annet slag. Deltakingen kan også ha å gjøre med at man gjør en egen innsats innenfor virksomheten. Rollen som *konsument* med valgfrihet forutsetter en situasjon eller et virksomhetsområde der brukeren har tilgang til ulike alternativ. I rollen som avhengig *klient* er den enkelte i en situasjon der innsatsen synes nødvendig og uten at det finnes en valgfrihet (Möller 1996).

I vår sammenheng er ungdommene brukere av tjenester enten i form av konkrete, individuelle tiltak som for eksempel arbeidstreningstiltak, tett oppfølging eller en kombinasjon av disse. Intervjuene gir inntrykk av at ungdommene ikke har særlig stor valgfrihet med tanke på denne typen tjenester, flere mener de er heldige som har fått et slikt tilbud, og det blir også sagt at de ikke vet hvor de hadde vært i dag, hadde det ikke vært for tilbudet de har mottatt. Dette vil si at som brukere har ungdommene i stor grad rollen som klient der innsatsen synes nødvendig og uten at det finnes (synlige) alternativ. Videre varierer det om ungdommene har en brukerrolle som interessent eller som deltaker. I tiltakene som er konsentrert rundt individuell oppfølging er det interessentrollen som dominerer. I konkrete tiltak som arbeidstreningstiltakene vil vi kunne anta at ungdommene også ser på seg selv som deltakere der skillet mellom hva de gjør for seg selv og hva de gjør for virksomheten, er

mindre tydelig. De ulike rollene som ungdommene har som brukere følger skillet vi ser på hvilke typer tiltak kommunene har valgt å satse på.

Hvem er ungdommene?

I sluttevalueringen har vi intervjuet 16 ungdommer (åtte gutter og åtte jenter) som har vært med i tiltak knyttet til satsingen. De fleste av ungdommene var på intervjutidspunkt rundt 20 år gamle, og flere av dem har fulgt prosjektet over tid. Ungdommene har svært ulike historier, men i kombinasjon med prosjektansvarliges inntrykk, finner vi likevel noen fellestrekk blant ungdommene som er med i tiltak:

- Mange av ungdommene har hatt, eller har tilknytning til barnevernet.
- Dårlig økonomi.
- Svake, eller manglende sosialt nettverk.
- Lite, dårlig, eller manglende oppfølging hjemmefra/mangler en voksen tillitsperson.
- Mange sliter med konsentrasjonsvansker (flere også med lese- og skrivevansker).
- Mange har ikke fullført eller strever med å fullføre skolegang, eller det å mestre en arbeidssituasjon.

Videre i dette avsnittet ser vi nærmere på de intervjuede ungdommenes forhold til familie og venner, og ungdommenes bosituasjon.

Om familie og venner

Alle ungdommene kommer inn på familien sin under intervjuene. Et flertall av ungdommene gir inntrykk av å ha familier som på en eller annen måte er splittet, og et gjennomgående trekk er at ungdommene gjerne skulle hatt nærmere og mer kontakt med en eller flere i familien sin, vanligvis mor eller far. Flere gir inntrykk av at dette er et sårt ønske og kanskje noe de har prøvd å oppnå i deler eller hele barndommen, men at de på et tidspunkt har innsett at de må tenke på seg selv og for eksempel flytte hjemmefra eller kontakte barnevernet.

Broren min bor sammen med faren min nå, og det går ganske bra, selv om han ikke helt har slutta å drikke. Men jeg er bekymret for broren min for han tror at alt ordner seg med å flytte for seg sjæl og sånt. Jeg syntes jo det var ganske vanskelig å forholde seg til alt man måtte ordne sjæl.

Et fåtall av ungdommene problematiserer i liten eller ingen grad sitt forhold til familien, de uttrykker seg i mindre grad om familien og reflekterer lite over oppveksten eller forholdet til foreldrene. For eksempel fortalte en ungdom at vedkommende bodde hjemme hos foreldrene sine, og da vi spurte om forholdet vedkommende hadde til foreldrene sine, svarte ungdommen relativt kort at dette var helt fint, på en måte som gav oss inntrykk av at vedkommende ikke forstod relevansen av spørsmålet. Dette kan bety at ungdommen ikke ønsker å snakke om familien sin eller vil skåne den på en eller annen måte, eller det kan bety at ungdommen ikke har reflektert over sitt forhold til familien eller mener at dette ikke er av betydning for de utfordringene ungdommen har i dag.

De fleste ungdommene gir inntrykk av å være opptatt av det å ha venner. Noen forteller at de har havnet i dårlige miljøer og at tiden sammen med kompiser er preget av rus og kriminalitet. Andre gir inntrykk av at de ikke har mange nære venner, at oppveksten er preget av mange oppbrudd og at de ikke har rukket å danne nære relasjoner til noen. I kommunene der ungdommene deltar i konkrete tiltak, får vi inntrykk av at tiltakene også har hatt betydning for det nettverket ungdommene har i dag, dette illustreres i sitatene under.

Vennene mine nå er folk jeg har blitt kjent med her.

Vi henger en del sammen på fritida også, ikke sånn alle sammen hele tida, men vi kjenner hverandre for å si det sånn.

På denne måten blir tiltakene også arenaer for å utvikle sosiale ferdigheter. Det at ungdommene har vært marginalisert fra skole eller arbeidsliv kan også ha vanskeliggjort det å få venner eller opprettholde vennskap, med andre ord kan det ha ført til noe sosial marginalisering. Sosial kompetanse er viktig for personlig utvikling, men også en nødvendighet i skole eller i arbeidsliv.

Bosituasjon

Et flertall av ungdommene vi intervjuet forteller om ustabile boforhold. Flere bor i midlertidige løsninger i påvente av kommunal leilighet, eller at tiltaksleder hjalp dem med å finne et mer permanent sted å bo. Andre forteller at de fortsatt bor hjemme, men underveis i intervjuene eller i samtale med tiltaksleder i etterkant kom det fram at «hjemme» egentlig består av flere adresser og at ungdommene pendler mellom foresatte, og eventuelt andre familiemedlemmer. Noen av ungdommene gir uttrykk av at de aldri har hatt en stabil bosituasjon; de har flyttet mye hele livet, fram og tilbake mellom foreldre, bytting av fosterfamilier eller ut og inn av institusjon. Av andre fikk vi inntrykk av at de opplevde utfordringer i forbindelse med bosituasjonen først når de flyttet for seg selv. Disse utfordringene kan være at de følte seg ensomme, hadde vanskeligheter med å få pengene til å strekke til, ikke klarte å si nei når venner kom for å «henge ut» eller ta en fest.

Jeg flytta for meg selv da jeg var 16. Delte en leilighet med ei venninne. Det gikk ikke helt bra med den tilknytningen jeg hadde... og jeg havnet i feil miljø kan man vel si.

Deltakelse og betydning

For en ungdom som har levd et passivt liv, kan tiltaksdeltakelsen *i seg selv* være positiv. Å delta i et arbeidstreningstiltak for eksempel, betyr at hverdagen får innhold og kanskje føles mer meningsfull. Aktivitet og meningsfulle gjøremål er et virkemiddel for å gi ungdommene økt selvtillit og troen på seg selv. Hverdagene blir strukturerte etter tiltaket og deltakelse vil bidra til en utvikling hos ungdommene, som igjen vil være hensiktsmessig i forhold til det ordinære arbeidslivet. Dette illustreres i sitatene under.

Så jeg tenkte bare YES!, så har jeg noe å gjøre hver dag liksom. Før hadde jeg skikkelig ødelagt døgnrytme og dreiv bare rundt og var slask.

Nå føler jeg at jeg har fått en ny start og kan begynne litt på nytt. Det er deilig. Jeg kommer meg opp om morran og det funker.

Ikke alle ungdommene gir uttrykk for at de har vært like positive til tiltaksdeltakelse i utgangspunktet, men så har de enten blitt med fordi de ikke har noe bedre å foreta seg, eller de ikke har følt at de har hatt et reelt

valg. På intervjudtidspunktet forteller de at de allikevel opplever tiltaksdeltakelsen som positiv og at de ikke ville vært den foruten.

Var skeptisk i begynnelsen for jeg hadde aldri hørt om det, men fant fort ut at det var et ganske kjekt tilbud. Mesteparten av de vennene jeg har, har jeg møtt gjennom [tiltaket]. Og – jeg klarte å fullføre skolen!

Flere ungdommer gir også uttrykk for at de positive opplevelsene de får gjennom deltakelsen har ført til at de får til mer også utenfor tiltaket og at de har større tro på å klare seg selv.

I tiltakene med individuell oppfølging gir de fleste ungdommene inntrykk av at de gjennom kontakten med prosjektmedarbeideren har fått hjelp til å realisere ting som jobb, leilighet eller søke om stønad hos NAV. Ungdommen som er sitert under forteller hvilken rolle prosjektmedarbeider har spilt for han:

Jeg bestemte meg for å slutte på videregående, for jeg følte det var ikke noe for meg. Og jeg har prøvd to ganger før, men skole generelt er ikke noe for meg. Det er alt fra lærere til undervisning, og så har jeg ikke ro på meg til å sitte rolig. Så jeg tror det er bedre med jobb som jeg kan fikse. Så kom jeg i kontakt med [prosjektmedarbeider] som skulle hjelpe meg med å finne jobb, leilighet og noe stønadsgreier. For jeg hadde lyst til å flytte for meg sjøl. Det har jeg ikke fått til enda. Men jeg har fått jobb på SFO, og det funker fint og er kjempealreit.

Enkelte ungdommer gir uttrykk for at de ikke har fått den oppfølgingen de har hatt behov for og fortsatt er usikre på hvordan de skal klare seg i hverdagen, som ungdommen under forteller:

Jeg synes at [prosjektmedarbeider] som person er koselig, men jeg føler at jeg må ta mye initiativ selv. Det blir for mye for meg og jeg blir stressa. Jeg føler jeg må mase på han om alt, uten at jeg vet helt hva jeg skal spørre om, for jeg kan jo ikke noe. Lage budsjett for eksempel. Jeg vet ikke noe om det, og jeg blir veldig bekymra. Han kommer aldri hjem til meg, men jeg må alltid møte her. Det er dumt, for han har jo bil som han kan bruke. Han burde strekke seg lenger. Han har vært hos meg to ganger. Vi møtes aldri på halvveien. Det synes jeg er dumt. Han er altfor opptatt. Da burde de heller være to stykker, hvis de ikke kan være mer tilgjengelig når man trenger det. Jeg er jo helt blank.

Tillit til voksenpersoner

Ser vi samlet på intervjuene av ungdommene kommer det fram at mange av ungdommene har manglet en voksen tillitsperson i store deler av oppveksten. Uten at ungdommene sier det direkte, får vi inntrykk av at den kontakten og tilliten de har fått til tiltaksleder eller prosjektmedarbeideren, har vært svært avgjørende for om de opplever tiltakene som vellykkede. Sitatene er fra fire forskjellige ungdommer i forskjellige tiltak, og alle sier noe om hvor verdifull den kontakten de har med tiltaksleder eller prosjektmedarbeider er:

Han er litt streng, men på en bra måte. Han sier i fra hvis det er noe han ikke er fornøyd med. Og han pusher meg på ting. Til å få ræva i gir, på mange områder.

Men det har blitt mye bedre etter jeg fikk kontakt med han, for han skjønner hvor jeg er hen. Og jeg kan bare ringe han hvis det er noe. Noen dager er jo veldig kjipe, så vidt jeg orker å dra på jobb, eller hvis det skjer ting, eller bare prate, så er det ikke noe problem å ringe [prosjektmedarbeider]. Han er så lett å prate med. Hvis jeg ikke hadde hatt ham hadde det gått dårligere. Før lå jeg jo bare og sov i fire år, fordi jeg ikke har fått noe hjelp. Og det ble jo ganske trist da. Men nå går det bedre. Men det blir bra å få leilighet og kunne være mer selvstendig, for det trenger jeg.

Jeg har ingen andre, eller jeg har jo pappa, men han kjefter og smeller mest. Det vanskeligste er å måtte si fra selv om noe er galt, til pappa og andre. Jeg kan snakke med [prosjektmedarbeider] om ting som ikke går å snakke med min pappa om. Om vanskelig og kjedelige ting. Også kan [prosjektmedarbeider] snakke med pappa om jeg tillater det.

Og det er jo [prosjektmedarbeider] som har ordnet hele opplegget da. Hun er jo en reservemamma, rett og slett. Hun har jo gjort masse for meg og hjulpet meg veldig mye. Og jeg kan bare sende en melding eller ringe uansett hva det er. Og hun henter og kjører meg hvis jeg trenger det. Den dagen ikke hun er der lenger, blir det jo litt rart å måtte ta tak i alt papirarbeid og sånt sjøl. Men hu er jo ærlig og sier ting rett ut, og det synes jeg er positivt. Sånn at jeg ikke får høre at alt er bra hvis det ikke er det. Hun sier sånn dette og dette er feil og det må rettes opp.

Her ser vi direkte hvor stor betydningen av tett oppfølging er for ungdommene. De setter pris på grensesetting og initiativ fra tiltaksleder, samt at de opplever at de kan være seg selv og at tiltaksleder lytter til det de har å si.

Mestring

Mestring refererer til adferd som beskytter mennesker fra psykologisk skade av problematiske sosiale erfaringer (Antonovsky 1991). Et sentralt aspekt i mestringslitteraturen er opplevelsen av kontroll i livet. Å oppleve selv at man mestrer verden og har kontroll over den, er viktige ressurser for å delta i sosiale sammenhenger (Wel m.fl. 2006). Mestringsvurdering handler om i hvilken grad man ser på seg selv som handledyktig, og er en viktig psykologisk og følelsesmessig ressurs som setter en i stand til å handle og til å ta viktige valg i eget liv. Subjektiv opplevelse av kontroll i livet henger sammen med tillit til omverdenen, og har vist seg å være en viktig faktor for en persons evne til å takle sykdom eller vanskelige hendelser uavhengig om kontrollen er reell eller ikke. Opplevelse av kontroll har også vist positiv virkning i eksperimenter om personers evne til å gjøre arbeidsoppgaver (Nygård 1993).

Flere av ungdommene gir uttrykk for at de gjennom prosjektet har fått til ting de ikke har fått til alene tidligere. Vi får inntrykk av at mestringsfølelsen de opplever øker troen de har på seg selv og at de skal klare å få til mer av det de planlegger framover, noe sitatene under er eksempler på:

Om jeg ikke hadde vært i prosjektet tror jeg det hadde vært stress, og jeg tror ikke jeg hadde klart skole. Det hadde ikke gått bra rett og slett. Men nå er jeg veldig innstilt på at jeg SKAL klare det. Jeg har aldri vært så positiv som jeg er nå, for å si det sånn.

Til å begynne med fikk vi fritidstilbud, slik at vi ikke bare satt heime og stura. Så hver tirsdag satt vi på et rom og jobbet sammen. Det funka. Jeg fikk levert inn ting som jeg aldri har klart. Det var lettere å gjøre noe, og lærerne hadde på en måte mer tid. Vi var sånn cirka 9 stykker, og det var ikke noe bråk, for når vi jobbet så jobbet vi, og begge [prosjektmedarbeiderne] var der.

Vi finner tendenser til at de ungdommene som opplever mestring også får økt selvtillit, motivasjon og tiltaksløst.

Ut i fra sitatene i dette avsnittet finner vi flere faktorer som bør være tilstede i tiltaksarbeidet for å øke selvtiliten til deltakerne; et trygt sosialt miljø, aksept for den de er og god oppfølgingen fra tiltakslederen eller prosjektmedarbeideren.

Muligheter for medbestemmelse

I tiltakene med individuell oppfølging er det ungdommene selv som styrer opplegget i stor grad. Intervjuene gir inntrykk av at ungdommene selv bestemmer hvordan hverdagen skal se ut, men at de ser på tiltaksleder som en hjelp og støtte og motivator.

[Tiltaksleder] har hjulpet meg med møter på skolen, og å finne leilighet. Hun hjelper meg med å søke livsopphold på sosialkontoret. Og hun hjelper meg med å lese brev jeg får som jeg ikke skjønner. Det har vært veldig bra. Uten henne hadde jeg ikke klart det. Da hadde jeg bare blitt sliten og ikke gidde.

I kommunene der ungdommene er med i konkrete tiltak som arbeidstrening, får vi et inntrykk av at ungdommene i en viss grad har mulighet til å være med å utforme aktiviteter, men at dette ikke er en opplagt del av tiltaket.

Vi kan bare komme med forslag til hva vi kan gjøre og sånn, da diskuterer vi det når vi møtes om morran, men [tiltaksleder] har best oversikt, så vi pleier å gå for det han har planlagt.

Få ungdommer gir inntrykk av å være bevisst på om de har medbestemmelse eller ikke. Kun en sier at det viktig at hun bestemmer over livet sitt selv. Hun ønsker ikke at tiltaksleder skal komme for nært innpå, hun vil kun ha hjelp når hun selv tar initiativ og ønsker bistand. De fleste ungdommene gir heller inntrykk av at de setter stor pris på omsorgen og initiativet de opplever fra tiltaksleder uten at de i større grad reflekterer over om dette går utover sin egen selvbestemmelse.

Framtidsplaner og ønsker

Hirschi (1969) legger vekt på at individuelle målsettinger og forventet framtid påvirker nåsituasjonen. Ungdomsalderen handler om å gjennomleve en meningsfylt og opplevelserik livsfase, men er samtidig en fase av livet der

visjoner om framtid og livsvei legger føringer både for aktiviteter og holdninger (Øia 2005). De mentale sammenhengene mellom nåtid og framtid er viktige fordi de legger innhold og handlingsrammer inn i nåsituasjonen.

Nesten alle ungdommene forteller om helt konkrete framtidsplaner knyttet til valg av yrke. For mange er dette drømmer de har hatt lenge, men som de gjennom deltakelsen i tiltakene endelig tør å tro på. For andre er ønskene for framtiden mer direkte knyttet til tiltaksdeltakelsen. Ungdommene har for eksempel fått hjelp til å finne ut hva de kan eller ønsker å jobbe med. Eller, som sitatene under er eksempler på, synes flere inspirert av det de har erfart i tiltakene og ønsker å jobbe med å hjelpe andre som har liknende utfordringer som seg selv i framtida.

Jeg vil gjerne hjelpe barn og unge, så de får det lettere enn det jeg har hatt det. Ikke sosionom eller barnevern, for det virker kjipt, men mer å aktivisere og gi dem gode opplevelser.

Nå tenker jeg mest på fremtiden og jobb og sånt. Ikke så mye på fortida, for den er ikke noe bra. Om fem år håper jeg at jeg er ferdig med utdanningen, har jobb og er en bra ung kvinne med fast jobb.

Oppsummering

I dette kapitlet har vi fått frem hvem deltakerne i tiltakene er, og vi har også belyst ungdommenes egne erfaringer med å delta i tiltak. Flere av ungdommene forteller om ustabile bosituasjoner eller familierelasjoner. Det kan se ut til at mange av dem har forholdsvis svake sosiale nettverk rundt seg, og i noen tilfeller også mangler sosial kompetanse. Ungdommene gir i de fleste tilfeller uttrykk for at deltakelse i tiltak har bidratt til å gi dem meningsfulle hverdager, og fremhever den gode følelsen av det å kunne være en del av, og det å mestre noe. I tillegg gir de uttrykk for at det har vært viktig å få hjelp til å møte og følge opp hjelpetjenestenes byråkrati. Ungdommene fremhever kontakten med tiltaksleder som avgjørende, og svært verdifull. Vi har også sett at ungdommene opplever å selv få være med i utforming av tiltak, selv om det er tiltakslederne som har kontrollert tiltakenes endelige utforming.

7 De gode eksemplene

I dette kapitlet vil vi trekke frem eksempler på tiltak som har blitt iverksatt i løpet av prosjektperioden, både på systemnivå og på tiltaksnivå. Vi vil vise eksempler på tiltak som har fungert godt, og diskutere hvilke kriterier som ser ut til å være viktige for å få til gode tiltak.

Arbeid på systemnivå

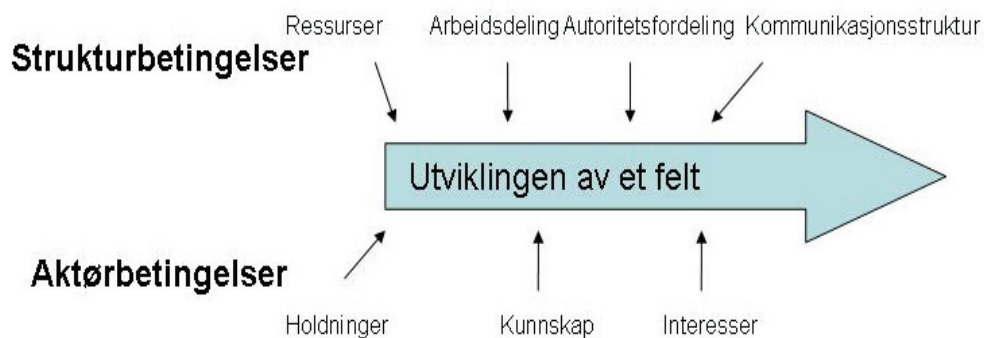
Departementet utarbeidet en prosjektskisse for utviklingsarbeidet tilknyttet tilskuddsordningen, som ble presentert for brukerorganisasjoner og tilskuddskommuner for innspill i forkant av prosjektstart. Som vi tidligere har nevnt, ble det fra departementets side ikke lagt noen direkte føringer for kommunenes bruk av midlene, utover å presisere målgruppe og to hovedmål for prosjektet samt hvilke områder man ønsket at tiltak skulle iverksettes innenfor.

Det ene hovedmålet gikk ut på å styrke samarbeid og samhandling mellom barnevernstjenesten og sosialtjenesten. I underveisevalueringen rapporterte samtlige informanter at kommunene hadde igangsatt nye og verdifulle former for samarbeid både overfor barnevernet og overfor andre aktuelle instanser som arbeider med målgruppen. Målet var at denne delen av utviklingsarbeidet skulle gi rom for nye tilnæringsmåter overfor vanskeligstilt ungdom. Videre fant vi i underveisevalueringen at det viktigste som hadde skjedd i forbindelse med prosjektet på systemnivået, var at det hadde skapt en bevissthet i de ulike kommunene om hvem de vanskeligstilte ungdommene var, hvor mange de var og hva i systemet som gjorde at disse ikke ble fanget opp i tilstrekkelig grad. Videre fant vi at det var en gjengs oppfatning i samtlige kommuner at prosjektet hadde bidratt til å fange opp ungdom som de hadde hatt problemer med å nå, og at det tverrfaglige arbeidet som var igangsatt eller styrket, hadde ført til nye måter å tenke på.

Forskning på offentlig sektor og på velferdsstatens tjenester fokuserer på strukturer og på individer i strukturene (Baklien 2000). I denne evalueringen har vi forsøkt å kombinere disse to perspektivene. Vi har søkt å avdekke *hvordan* prosjektene har utviklet seg som de har. I denne delen av kapitlet er

hensikten å se på de strukturene og aktørene som oppholder seg på systemnivå i satsingen og undersøke nærmere hva som har skapt vellykkede satsinger. På denne måten ønsker vi å komme fram til de gode eksemplene spesielt med tanke på forankring, samarbeid og kompetanseheving, med bakgrunn i prosjektmidlene. Baklien (2000) skiller mellom betingelser knyttet til aktører og betingelser knyttet til strukturer, og presenterer en modell som vi benytter for å se nærmere på struktur- og aktørbetingelsene i utviklingsarbeidet knyttet til prosjektmidlene:

Figur 7.1 *Strukturer og aktører*



Når det gjelder strukturbetingelsene, blir *ressurser* ofte betraktet som ekstra viktig. Det er lett å skylde på dårlig økonomi og spinkle bevilgninger hvis suksessen uteblir. I vår sammenheng er dette prosjektmidlene kommunene fikk tildelt fra departementet og som la grunnlaget for utviklingsarbeidet. *Arbeidsdelingen* kan imidlertid være en like viktig strukturbetingelse. Det viser seg at hvem som skal gjøre hva, raskt fører til problemer når det etableres forsøksordninger som skal supplere en allerede etablert struktur (ibid). For eksempel opplevde enkelte kommuner forholdet mellom dem som allerede har en fagkompetanse og dem som i et tidsavgrenset prosjekt hadde fått i oppgave å bygge opp og spre ny kompetanse, som krevende. Baklien (2000) finner i sine evalueringer at det er ganske vanlig med problemer i forholdet mellom prosjekt og etablert organisasjon. I en kommune kan slike problemer oppstå gjennom prosjektinvolverte instanser som for eksempel barnevernet eller sosialtjenesten, og det er vanlig at en etablert organisasjon yter motstand mot det nye som prosjektet representerer. *Autori-*

tetsforhold dreier seg om hvem som har makt og myndighet til å treffe beslutninger og gjennomføre tiltak. Alle kommunene har opprettet styringsgrupper eller tilsvarende for prosjektene, og flere prosjektledere legger vekt på at en velfungerende styringsgruppe har vært avgjørende for framdriften i prosjektet. I en kommune hvor dette ikke har fungert så godt, får vi inntrykk av at dette har med størrelsen på styringsgruppen å gjøre. En av informantene mener at om styringsgruppen hadde vært mindre ville medlemmene følt mer forpliktelse til å møte og engasjere seg i arbeidet. *Kommunikasjonsstrukturen* er viktig, ikke minst fordi den gir forutsetninger for tiltakets legitimitet, både innenfor og utenfor egne grenser. Mange prosjektledere gir uttrykk for at det å få de rette personene inn i prosjektet, å ha et godt nettverk og å vite hvem man skal snakke med, har vært viktig for å oppnå legitimitet for utviklingsarbeidet.

Aktørbetingelser henger sammen med de strukturelle forholdene. Selv om personfaktoren er viktig, må de strukturelle forutsetningene være tilstede for at personfaktoren kan spille seg ut, for eksempel at ildsjeler kan iverksette ideene sine (Baklien, *ibid*). Hvilke *holdninger* ulike aktører har både til hverandre og til selve ideologien og visjonen bak tiltaket, er utvilsomt viktig for framdriften i prosjektene. En av kommunene har for eksempel jobbet med holdningsendringer i barnevernet, og mener de har fått til en helt ny innstilling til ungdom og ettervern. *Kunnskap* og *kompetanse* er viktige stikkord i alle prosjektene. For eksempel kan det være at den tilsatte prosjektmedarbeideren på papiret har den rette fagkunnskapen, men allikevel kan mangle kompetanse til å håndtere alle deler ved for eksempel å drifte et arbeidstreningstiltak for vanskeligstilt ungdom. Her kommer vi også fort inn på enkeltaktørers *interesser*. Dette har vist seg å være en svært viktig drivkraft i utviklingen av prosjektene. Som vi var inne på i kapittel 5, viser det for eksempel seg at flere av prosjektene har vært avhengig av at prosjektmedarbeiderne har en genuin interesse for å hjelpe ungdommene og derfor «gir alt» for at prosjektene skal fungere.

I det videre vil vi se eksempler på hvilke betingelser som må være tilstede for et godt utviklingsarbeid på systemnivå.

Forankring og samarbeid

Å få til en god forankring av prosjektet i det ordinære tjenesteapparatet har, som vi var inne på i kapittel 5, vært en utfordring for de fleste av kommunene. Autoritetsforhold gjennom styringsgruppen har vist seg å være viktig. Samtlige kommuner ønsker en form for videreføring av tiltak, men det er stor forskjell på forutsetninger og muligheter for å få dette til å skje. I styringsgruppen sitter vanligvis de som har mulighet til å treffe beslutninger vedrørende finansiering av videre tiltaksdrift. Et avgjørende aspekt for muligheter for videreføring ser ut til å være langsiktig målsetting om implementering av tiltakene i kommunens ordinære tjenestetilbud.

Og det som har vært tanken hele tiden har jo vært å få det inn i skinnet i organisasjonen, så når prosjektperioden er over er det blitt en del av organisasjonene.

Vi har utvikla mange nye tiltak, ser at det tar tid, og så stresser vi det politisk og administrativt, at det vi setter i gang, det skal evalueres, nedlegges eller settes på prioriteringslista eller over i drift. Noe trenger man ikke følge videre, det handler mer om at vi handler annerledes, mens andre ting fører til noe veldig bra som vi kan satse på videre og utvikle videre. Slik kan vi utvikle nye tiltak som vi bør ha.

Kommunikasjonsstrukturen internt i de lokale styringsgruppene har hatt stor betydning der utviklingsarbeidet blir vurdert som vellykket. En felles forståelse for hva man vil oppnå overfor målgruppen trekkes fram som vesentlig.

Men uansett har jeg god tro på at den kunnskapen vi har ervervet oss nå blir tatt vare på, jeg føler det. Vi har en god styringsgruppe med de rette personene.. og de ser ansvaret sitt.

Vi er opptatt av å inkludere hele organisasjonen for å se og gjøre noe. Vi har folk her som prøver å påvirke NAV, prøver å påvirke de institusjonene som behandler folk med rusproblematikk eller som har psykiske lidelser.

Videre har det å etablere rom for mindre formelle møteplasser vært en suksess for enkelte kommuner.

Vi har litt åpent hus og sørger hele tiden for å ikke drive et isolert prosjekt... Og hvis det er noen som skal prate med dem[ungdommene], noen fra NAV, legen eller andre instanser, så kommer de hit, ikke i

fagklærne sine, men kommer hit og snakker med dem. Så får de kontakten og tilliten videre.

Arbeidsdelingen har også vært vesentlig for samarbeid og framdriften rundt utviklingsarbeidet. Vi har sett at kommuner som klarte å spille på aktørbetingelsene hos sine samarbeidspartnere og formidle at utviklingsarbeidet var i alles interesser, på denne måten fikk en forståelse og legitimitet for prosjektet som la til rette for godt samarbeid.

Vi hadde en sånn familiesentermodell, fordi vi ønsket å få samarbeid mellom alle etater overfor denne gruppa. Og den gruppa her var jo særlig de som var overgang barnevern og det selvstendige liv. Så da vi begynte hadde vi familierettledning, men så hadde vi både familier og enkeltpersoner.

Jeg er jo virksomhetsleder i kommunene, og det er jo NAV-leder også. Så vi sitter på rådmannsmøter sammen, vi sitter på likt nivå i kommunene, jeg kan ikke instruere dem men jeg kan si hva vi trenger. Vi må samarbeide om disse personene... Tre år med så tett jobbing med denne problematikken skal avstedkomme, det viktigste er nok at vi snakker samme språk, vi har samme oppfatninga av hva som skal til. Eller hva de trenger. Kanskje måten å få det til på så kan vi diskutere litt, men viljen er der. Spesielt fra NAV-systemet så er det er vilje til å jobbe intensivt med de unge sånn at de kan «normalisere ut», NAV går ned på alder og fokuserer tidligere enn de gjorde, det er bra.

Samlet bekrefter våre analyser betydningen av de faktorene Baklien (2000) trekker fram i sin modell. De strukturelle betingelsene for å få til et prosjekt må være til stede, blant annet gjennom legitimitet for at arenaer for samarbeid kan skapes og tilpasses målsettingene med en innsats. Samtidig må det være aktører til stede innen systemet som i tilstrekkelig grad både har autoritet til å forplikte hele eller deler av systemet, og som på den andre siden har engasjement og kompetanse til å bidra til å drive utviklingen i ønsket retning for de enkeltindividene prosjektet skal nå.

Kompetanseheving

To kommuner har hatt kompetanseheving som en eksplisitt målsetting som en del av utviklingsarbeidet. Målsettingene for kommunene har vært å heve kompetansen på kommunikasjon mellom hjelpeapparat og ungdommen, og

heve kompetansen og kunnskapen om fattigdomshemmende og -fremmende mekanismer til ansatte som jobber med målgruppen. Det er eksempler på ulike former for kompetanseheving. Kommunene har for eksempel ønsket å lære av andre «gode eksempler» og har reist på studieturer; kommunene har gjennomført kursing i LØFT-metodikk⁸ som kompetanseheving for dem som jobber direkte med ungdommene; eller de har arrangert og deltatt på kompetansehevingsseminarer internt for aktuelle instanser med fokus på barnevernsbarns situasjon og ungdomskultur generelt. En kommune har jobbet spesielt med å utvikle og implementere nye tilnæringsmåter for hvordan møte vanskeligstilt ungdom og få kontakt og tillit til å hjelpe de til at de tilslutt kan stå på egne bein. Under følger to sitater fra prosjektleder i denne kommunen som omhandler hvordan de vektlegger arbeidet med å implementere den nye tilnæringsmåten både internt i fagenheten og blant samarbeidende enheter.

Så det vi ønsker å vise med dette er at det vi må i framtida er å finne andre måter å se mennesker på. Få den første kontakten, og behandle dem som mennesker og møte de der de er. Og det blir en utfordring med alle skjemaer og formaliteter som ligger der nå. Den gruppa som vi nå strever med, ungdom som holder på å falle utenfor, de klarer ikke å få det til å fungere i et sånt system. Men får du de først inn og prater med dem og leder dem inn og gir dem mestring, så ser vi at det nytter. Utfordringen blir å få alle fagenheter med på det.

Når vi møter dem på skolen så tenker vi 'hva skal til for at akkurat det mennesket skal mestre?'. Alle som skal jobbe med oss må jobbe på den måten. Så det er den metoden vi hele tiden bruker. Det som er viktig i fortsettelsen er at vi må få alle fagenhetene, vi bruker ikke tverrfaglig hos oss, men flerfaglig, da må vi ha en felles forståelse for at, uansett, som jeg sier til NAV; at om dere hadde begynt der, så hadde ting vært annerledes. Om at dere skal ha tre kulturer til å fungere og så venter dere med brukeren til slutt. Vi er jo så opptatt av systemer og måter, at vi glemmer å starte med brukeren. Det er tenkemåten vår. Dette er noe vi har klart å skape gjennom disse prosjektmidlene.

⁸ LØFT: Metode i Løsningsfokusert Tilnærming.

Hos denne kommunen så vi at spesielt aktørbetingelser knyttet til holdninger de prosjektinvolverte har både til hverandre og til selve ideologien og visjonen bak tiltaket, har vært svært viktig for framdriften i utviklingsarbeidet.

De gode eksemplene på systemnivå har fått til en forankring av prosjektet i det ordinære tjenesteapparatet ved spesielt å legge vekt på autoritetsforhold gjennom en tidlig etablering av en styringsgruppe eller tilsvarende. Videre har vi funnet at kommunikasjonsstrukturen har en helt sentral plass; i styringsgruppen dreier det seg om å få tak i de rette personene som sitter med myndighet til å ta avgjørelser og kompetanse til å gi prosjektet legitimitet utad. Å ha langsiktighet i planleggingen og å skape en felles forståelse på tvers av fagenheter for hva man ønsker å oppnå gjennom prosjektet, har spilt en viktig rolle i de kommunene som fått til en god forankring av prosjektet. Dette har også hatt betydning for arbeidsdelingen i forhold til samarbeid og framdriften for prosjektet. Kompetanseheving har stått svært sentralt hos et par kommuner. De gode eksemplene her handler om et prosjekt som har utviklet ny kunnskap og implementert nye tilnæringsmåter gjennom å ta utgangspunkt i hver enkelt ungdom og sett helhetlig på den oppvekstsituasjonen ungdommen er i.

Arbeid på tiltaksnivå

Generelle tiltak

Av tiltakene som er iverksatt i løpet av den treårige prosjektperioden, ser vi at fem av de åtte kommunene har brukt deler av midlene på generelle lavterskeltilbud for ungdom. Denne type tiltak har for flere vist seg å ha en viktig funksjon i forhold til å fange opp ungdom som står i fare for å falle ut av skole, arbeid eller sosiale nettverk. Flere og mer varierte fritidsarenaer for ungdom fremstår som et svært viktig inkluderingstiltak. Som flere av de prosjektinvolverte vi har intervjuet forteller, at det er viktig å tilby noe mer enn bare «det lokale fotballaget». Dette fremheves særlig i de mindre kommunene, der ungdommenes fritidstilbud ofte er mer begrensede og ensidige enn i de store kommunene.

Tiltak som åpne kafétilbud, datakurs, rockeverksted eller teaterforestilling er eksempler på initiativ som har bidratt til å inkludere nye, og

kanskje andre ungdommer enn de allerede eksisterende fritidstilbudene. Likevel hevdes det fra kommunene som har satset på denne type tiltak, at det alltid finnes en usikkerhet knyttet til hvorvidt slike generelle tilbud klarer å fange opp de mest utsatte ungdommene. I et par av tiltakene har det for eksempel vist seg at det er de mest ressurssterke ungdommene som i lengden benytter seg mest av tiltakene, noe som kan bidra til at de mest utsatte ungdommene ekskluderes ytterligere.

Likevel ser det ut til at et par viktige faktorer har betydning for tilretteleggingen av generelle tiltak med målsetting om inkludering av utsatt ungdom. Lav terskel er avgjørende, noe som innebærer at tilbudene i størst mulig grad er gratis og tilgjengelige for alle. Det ser også ut til at det er de generelle tilbudene med flere aktivitetsalternativer samlet på ett sted, som for eksempel ungdomshus eller ungdomskafé, som ser ut til å være de mest inkluderende i forhold til utsatte unge. Derne fremheves betydningen av å ha ansvarsfulle voksne til å lede tilbudene, som både innehar kompetanse og personlige egenskaper til å møte ungdommene på en god måte. En prosjektleder i en av kommunene som, i samarbeid med en frivillig organisasjon, har hatt et åpent fritidstilbud for ungdom som har vært svært vellykket, forklarer suksessen slik:

Behovet er jo tydeligvis enormt. De fikk med utrolig mange med så enkle midler. Det var jo bare måltid, voksenkontakt og litt aktiviteter. Jeg tror det handlet om at de var tydelige voksne, med mye omsorg og raushet.

Også ungdommene selv fremmer betydningen av gode ledere i de generelle tiltakene. En av ungdommene som hadde deltatt i et alternativt fritidstilbud til ungdom, sier det slik:

Ungdomsklubben her er veldig bra, men vi har jo den beste ungdomsarbeideren her så.. Hvis han slutter blir det ikke det samme. Han er hele tida smilende og glad, og han får med seg, og inkluderer alle, uansett.

At denne type generelle tiltak skal fungere godt, avhenger ikke bare av personlige egenskaper hos lederne, men at også disse blir inkludert i et overordnet samarbeid rundt utsatt ungdom, slik at de kjenner til hvilke tilbud og ressurser som finnes innenfor egne kommunegrenser. To av kommunene har

klart dette på en svært god måte ved å ha et tett samarbeid med lederne for åpne ungdomsarenaer i kommunen, og inkludere dem i prosjektarbeidet.

Individuelle tiltak

Det har kommet tydelig frem i vårt intervjumateriale at det er de individuelle, «skreddersøm»-tiltakene som har vært de mest vellykkede. En viktig del av årsaken til det er åpenbart at de er langt lettere å måle effektene av enn de generelle tiltakene, og man kan være sikker på at man har kontakt med ønsket målgruppe. Samtlige av de kommunene som har hatt en egen gruppe ungdom med individuell, særskilt oppfølging, kan vise til høy grad av måloppnåelse i forhold til opprinnelige målsettinger før tiltaksstart. En måte å måle resultater på er å se hvorvidt de generelle målsettingene med individuelle tiltak er innfridd, for eksempel det å gi utsatt ungdom en større grad av mestringfølelse. En annen er å kunne vise til tall som peker på hvor mange ungdommer som er inne i et utdanningsløp, har kommet i arbeid, eller over i egen bolig, som ikke var det før prosjektet ble satt i gang.

Samtlige av kommunene har hatt individuell oppfølging av ungdom som en del av sine tiltak. Imidlertid er det svært ulike former på de individuelle tiltakene, og det har vært varierende grad av oppfølging rundt enkeltungdommene. De individuelle tiltakene ble iverksatt på grunnlag av en kartlegging av hvem de mest utsatte ungdommene i den enkelte kommune var, hvordan disse kan rekrutteres til tiltak, og hvordan de best kan følges opp ut fra individuelle behov. I noen av kommunene har individuell oppfølging blitt iverksatt på bakgrunn av en konkret gruppe utvalgte ungdommer. Vi vil her vise til noen eksempler på individuelle tiltak.

En av kommunene som har vært med i satsingen har hatt et spesifikt fokus på ungdom som tidligere har hatt tiltak i barnevernet, men som de i ettertid er bekymret for om klarer seg uten hjelpetiltak. Et grundig kartleggingsarbeid ble gjort, der prosjektinvolverte med fartstid i barnevernet, gikk inn i barnevernets arkiv og så nærmere på konkrete enkeltsaker i barnevernet som angikk unge som nå befant seg i tilskuddsordningens målgruppe, mellom 17 og 23 år. På denne måten fant de flere saker der det var grunn til å tro at ungdommene kunne ha behov for tiltak også etter at deres barnevernssak var avsluttet.

I første omgang ble de aktuelle ungdommene kontaktet for å få oversikt over hvordan det gikk med dem, og hvorvidt de klarte seg bra. Det ble etter hvert dannet en pilotgruppe med disse ungdommene for å la dem fortelle om situasjonen sin, og for å vite mer om hvilke behov for tiltak de hadde. Flere viste seg å være i vanskelige livssituasjoner, og noen av ungdommene hadde tidligere takket nei til ettervernstiltak. Tiltakene som ble iverksatt ut fra dialoggruppen gikk blant annet ut på å «hanke dem inn igjen» til barnevernstiltak, og sørge for at hver enkelt av dem fikk en individuell plan som inkluderte tett oppfølging fra miljøarbeider for sikre dem en hjelpende hånd i overgangsfasen til selvstendig voksenliv. Prosjektperioden var tenkt som et slags «prøveprosjekt» for bedre ettervernsarbeid, og har resultert i endringer i barnevernet, både når det gjelder holdninger og rutiner rundt ungdom.

Mens den ovennevnte kommunen satset på å fange opp igjen ungdommer de mistenkte allerede var kommet i en utsatt posisjon, har en av de andre kommunene satset aktivt på individuelle tiltak med sikte på forebygging. Her ble ungdommer valgt inn i tiltak i samarbeid mellom ungdomsskolen, barnevernet og sosialtjenesten. Hensikten med akkurat dette tiltaket var å sørge for at ungdommer som så ut til å slite med skolehverdagen, skulle få særskilt oppfølging for å lette overgangen til fremtidig etablering og arbeid. Ungdommene ble tilbudt alternativ undervisning utenfor skolen en dag i uken, og det ble sørget for at de fikk nødvendig tilrettelegging i sin ordinære skolesituasjon. Utover dette ble det sørget for at hver enkelt ungdom fikk ekstra tett oppfølging i forhold til skoleoppgaver, søknadsprosesser, fritidsaktiviteter, jakt på lærlingplass, og i noen tilfeller også økonomisk støtte. To (etter hvert kun én) prosjektansvarlige har hatt ansvar for oppfølgingen av gruppen. Antall deltakere i gruppen har blitt holdt konstant, men det har blitt tatt inn nye ved kapasitet. Tiltaket har ført til en større bevissthet rundt ungdom med særskilte behov, og det har vist at mange ungdommer kan hindres i å falle utenfor ved hjelp av tidlig intervensjon (i mange tilfeller tidligere enn 17 år).

En tredje type av individuelle tiltak er forskjellige former for arbeidstreningstiltak, som tre av kommunene har satt i gang. To av kommunene har også inngått avtaler med lokale utførelsesbedrifter for å få ungdom i arbeid. Et fellestrekk ved disse tiltakene er at ungdommene som er med, i mange

tilfeller, allerede har havnet i kategorien utsatt. Mange av dem har falt ut av videregående skole og ut av sunne nettverk. Noen av dem ønsker å komme inn i arbeidslivet, men mangler kompetanse. En del sliter også med opphopet problematikk med hjelpebehov fra flere instanser. Arbeidstreningstiltakene i attføringsbedrift betraktes som et ledd i å forberede disse ungdommene på ordinært arbeidsliv. Arbeidstreningstiltaket som har vært i gang uten tilknytning til attføringsbedrift har vært knyttet til tilrettelegging og hjelp til etablering av lærlingeplass eller annet arbeid. I tillegg har det i alle tiltak av denne typen vært tilknyttet en voksenperson med særlig ansvar for personlig oppfølging av ungdommene.

Det vårt materiale viser når det gjelder arbeidstreningstiltakene er at det krever stor grad av tverrfaglig samarbeid rundt tiltakene, og ofte større ressurser enn antatt i forkant, for at de skal lykkes. Det avgjørende suksesskriteriet ved denne type tiltak ser ut til å være mer den individuelle oppfølgingen enn noe annet. Som tidligere nevnt, framstår først og fremst det å ha en voksenperson som kan gi tett oppfølging og hjelp til å mestre hverdagen og overgangsfasene som det aller viktigste elementet også i disse tiltakene. Vi vil gi en nærmere beskrivelse i kapittel 8.

Oppsummering

Vi fant to faktorer i forhold til prosjektorganisering som syntes viktig når det gjelder systemnivået: For det første fant vi at *den interne organiseringen og kompetansen i tiltakene er viktig*. Hvilken kompetanse besitter de(n) ansatte, i forhold til den oppgaven de har tatt på seg? For det andre er *den eksterne organiseringen av tiltakene viktig*, det vil si hvordan tiltakene samarbeider i forhold til andre aktuelle instanser. Spesielt fant vi tendenser til at forankring og langsiktighet i tiltakene hadde et bedre utgangspunkt når de ansatte hadde god fagkompetanse og erfaring fra arbeid med liknende målgrupper, og når tiltakene inngikk i en større sammenheng med utstrakt samarbeid mellom tiltaket og offentlige instanser som skolen, oppfølgingstjenesten, barnevernet og NAV. Som evalueringen har vist, er det viktig at denne sammenhengen planlegges nøye og så tidlig som mulig for å sikre en solid forankring av prosjektet og forutsigbarhet for ungdommene.

Evalueringen har også vist at utviklingsarbeidet har flere funksjoner overfor de deltakende ungdommene, blant annet fungerer de som et kompletterende sosialt nettverk, en formidlende lenke mellom utsatte deltakere og kommunale myndigheter, en form for ombudsmann og et fristed for deltakerne. Dette understreker at det kan være viktig at tiltaket også trekkes inn i den videre oppfølgingen av deltakeren i en tiltakskjede. De prosjektene som bare hadde en ansatt i tiltaket/tiltaksledelsen opplevde alle at tiltaket hadde for få ressurser til å følge opp ungdommene på en tilfredsstillende måte. I de tiltakene som hadde flere enn en ansatt opplevde de mer stabilitet på ledelsesnivå, noe som igjen førte til mer langsiktighet i arbeidet og bedre oppfølging av ungdommene.

Som vi også var inne på i underveisevalueringen, viser tidligere forskning at kombinasjonen av generelle og individuelle tiltak fører til best resultater når det gjelder tiltak for barn og unge med vanskelige livsvilkår (Backe-Hansen 2004). Som det også fremkommer av vårt intervjumateriale, ser det ut til at en slik kombinasjon kan være svært hensiktsmessig, forutsatt at tiltak på ulike nivå kjenner til hverandre og samarbeider omkring en felles målsetting. Fordelen kan være, som det i et par av kommunene i denne undersøkelsen har blitt vist til, at de generelle tiltakene kan spille en viktig rolle i å fange opp utsatt ungdom og eventuelt føre dem over i individuelle tiltak ved behov. Likeledes kan de individuelle tiltakene dra nytte av de generelle for å bidra til å gi enkeltungdommer en meningsfylt fritid og bedre sosialt nettverk.

Både i de generelle og de individuelle tiltakene som har fungert godt, ser vi at betydningen av ansvarlige voksenpersoner har vært viktig. For at de generelle tiltakene skal være inkluderende, også for ungdom som kan betraktes som utsatt, er det en forutsetning med gode ledere som får personlig kontakt med ungdommene som deltar. I de individuelle tiltakene ser det ut til at voksenkontakten er en helt avgjørende faktor for å få den enkelte ungdommen til å oppnå egne målsettinger. Fordi denne funksjonen fremstår som en så viktig faktor, har vi valgt å vie neste kapittel til å se nærmere på betydningen av tett individuell oppfølging, og hvilke egenskaper ved denne type oppfølging som gjør den så avgjørende.

8 Betydningen av tett oppfølging

Et gjennomgående tema i vårt datamateriale, både i intervjuene med de prosjektinvolverte og ungdommene, er at god voksenkontakt er et svært viktig aspekt ved tiltakene. Dette gjelder uavhengig av om tiltaket er et åpent, generelt tiltak, eller om det er tiltak knyttet til enkeltungdommer. I de individuelle tiltakene fremstår imidlertid tett, tillitsfull oppfølging som helt avgjørende for hvorvidt ungdommene står i tiltaket, oppnår målsettinger, og kommer seg gjennom tiltak. I dette kapitlet vil vi derfor komme nærmere inn på hvorfor tett oppfølging er så viktig for ungdommene, og belyse ulike aspekter ved rollen som «los». Vi har valgt å bruke samlebetegnelsen los om denne funksjonen, som ute i kommunene kalles både ungdomskontakt, mestringsentreprenør, arbeidsleder og miljøarbeider.

Tabell 8.1. Målgruppe og antall ungdom med tett oppfølging

Kommune	Målgruppe	Antall ungdommer med tett oppfølging
Balsfjord	Ungdom i fare for å utvikle fattigdomsproblemer	5 (av gangen)
Bodø	Tilflyttet ungdom alene på hybel	33 (totalt)
Drammen	Ungdom som tidligere har hatt tiltak i barnevernet	32 (totalt)
Gran	Utsatte unge uten tilknytning til skole eller arbeid	4 (av gangen)
Re	Ungdom i fare for å utvikle fattigdomsproblemer	30 (totalt)
Sortland	Utsatt ungdom med familie	Varierende
Sund	Ungdom i fare for å droppe ut av skole	11 (av gangen)
Surnadal	Ungdom utenfor skole eller arbeid	15 (totalt)

Hvorfor los?

På bakgrunn av det vi allerede vet om kategorien «utsatte unge» eller «unge utenfor» som vi presenterte i kapittel 3, er det grunn til å ta på alvor ungdommens behov for en voksenkontakt som kan guide dem i overgangsfaser og i møte med hjelpesystemet. Dette var også ungdommenes viktigste appell i Nordlandsforsknings rapport om unge utenfor opplæring og arbeid. I likhet med vårt materiale, ble det også der lagt stor vekt på betydningen av en tillitsfull voksenperson (Thrana et al, 2009). Forskningen som angår ungdom som tidligere har hatt tiltak i barnevernet forteller oss det samme. Det å ha en voksenperson til å følge opp, og å gi råd og veiledning, betraktes som en av de viktigste forutsetningene for å håndtere overgangen til et selvstendig voksenliv (Bakketeig & Backe-Hansen 2008).

Det har kommet frem at mange av ungdommene som deltar i tiltak ofte mangler ansvarsfulle voksenpersoner i livene sine. Som vi har vist til tidligere, har påfallende mange av ungdommene i tiltak en tilknytning til barnevernet. Det i seg selv bør ikke nødvendigvis si at de ikke har «gode» foreldre, men det gjør det mer sannsynlig at de har, eller har hatt, en mer ustabil familietilknytning enn andre ungdommer. I viktige overgangsfaser i ungdomstida er støtte fra familie svært viktig for ungdommer flest. Det å ha voksne rollemodeller som kan gi råd, støtte, og i mange tilfeller også praktisk og økonomisk støtte, er en trygghet mange av ungdommene vi her har med å gjøre ikke har samme tilgang til som andre ungdommer.

Et annet viktig aspekt ved denne gruppen er at mange av dem har opplevd mye motgang, har opplevd å ikke lykkes på flere områder, ikke har mestret situasjoner, eller klart å leve opp til det som er forventet av dem. I stor grad forteller disse ungdommene at de verken mestrer relasjoner, skole, jobb, bosituasjon eller økonomi. På den måten har mange av dem opplevd å føle seg utilstrekkelige, og gjentakende tapsopplevelser kan føre til at de gir opp, eller føler at det ikke nytter å forsøke igjen der man har mislyktes gang på gang.

Selv om ungdom i denne aldersgruppa har lovpålagte rettigheter i forhold til ulike lovverk, forteller både ungdommene og de prosjektinvolverte at hjelpeapparatet rundt utsatt ungdom fungerer for dårlig. Ungdommene har ofte ikke selv kjennskap eller oversikt over hvilke rettigheter de har, og gir

uttrykk for at det kan være vanskelig å forholde seg til ulike systemer, til hjelpeapparatets og utdanningssystemets nettsider, og plikter i forhold til de ulike instansene. Også de prosjektinvolverte vi har vært i kontakt med gir uttrykk for at de selv synes det er vanskelig å ha komplett oversikt over dette. I mange av de utsatte ungdommenes tilfelle er det snakk om svært sammensatte problemstillinger, der ofte flere instanser i hjelpeapparatet har vært inne, noe som krever mye koordinering, både fra de kommunale instansene og ungdommene selv. Det å møte et omfattende hjelpeapparat, som kanskje ikke samordner sine tjenester på en god nok måte, kan lett bli en ekstra belastning for brukerne.

Vi betrakter dette som noen av de viktigste grunnene til at betydningen av losen, en kontaktperson som følger ungdommene tett opp, blir fremhevet som avgjørende av samtlige av våre informanter. De trenger rett og slett en los til å hjelpe seg til å håndtere overganger i livet sitt, når de ikke får tilstrekkelige hjelp av familie og nettverk, eller til å hjelpe dem i møtet med et avansert tjenesteapparat de er avhengige av. Hva denne losfunksjonen innebærer, varierer i forhold til forskjellige tiltak og ut fra individuelle behov, men det som fremtrer som faste trekk ved rollen er at det fokuseres på relasjonsbygging og mestring, noe vi vil komme nærmere inn på utover i dette kapitlet.

Viktige egenskaper ved losen

Hva er det så med losfunksjonen som gjør at en slik ordning ofte ser ut til å være det som skal til for å få ungdom som er i ferd med å falle utenfor til å komme i gang igjen? Vi vil her forsøke å si noe om hvilke egenskaper som trekkes frem gjennom vårt materiale, både fra prosjektinvolverte, ungdommene, og fra losene selv.

Tillit og tålmodighet

Som vi også var inne på i kapittel 6 der vi tok for oss ungdommenes egne erfaringer, ser *tillit* ut til å være selve grunnlaget for relasjonen mellom losen og den enkelte ungdom. I de fleste tilfellene har losene vært gjennom en innledende fase med ungdommene, der det har blitt bygget opp tillit begge veier, slik at behovskartlegging og målsettinger kan komme på plass. Fordi

mange av ungdommene som har vært involvert i tiltak kanskje har følt seg sviktet av hjelpeapparatet, og i mange tilfeller også har opplevd svik i tidligere relasjoner, kan tillit ta lang tid å bygge opp. Får man det imidlertid til kan det være utløsende for at ungdommene klarer å stå i tiltakene.

Hvis ungdommene opplever at du ikke er interessert, eller at det blir stilt krav de ikke kan innfri, skal det veldig lite til. Tillit er ekstremt viktig. Vi trenger flere som møter ungdommene på en sånn måte som hun (losen) gjør. Det har faktisk reddet en del (ungdommer), rett og slett.

Personkjemi er viktig for å oppnå en god relasjon, men i mange tilfeller henger tillit også sammen med at forventninger innfris, både ungdommens forventninger til losen og vice versa.

[...]Så når jeg gjør det de forventer av meg og når de gjør det jeg forventer av dem så. (funker det) Så detter de av og til gjennom på det, men [...] da prøver vi igjen. [...] Jeg tror de trenger tid, tilbakemelding og mer tid for å få dette til.

Det er ekstremt viktig å møte dem på den de er, gi dem en real tabbevote og ikke gi opp.

Personlige egenskaper hos losen betyr mye, men et annet aspekt som flere prosjektinvolverte har pekt på, er at de står fristilt fra de kommunale etatene. Det vil si at personen som innehar denne rollen bør ha en posisjon som gjør at ungdommene ikke assosierer ham eller henne med en spesiell instans som de kanskje har negative erfaringer med fra tidligere. Som det tidligere har blitt påpekt i forbindelse med oppsøkende ungdomsarbeid, er det også for losen sin del, viktig at denne posisjonen/stillingen bør ha en ubyråkratisk tilnærming (Barne- og likestillingsdepartementet, 2009). Noe annet kan være til hinder i losens arbeid med å bygge tillit og respekt i relasjonen med ungdommen.

Streng, men rettferdig og lyttende

...I forhold til hvordan vi skal håndtere... Jah, de sliter jo med sitt.. For det første tror jeg de er veldig klar over alt det de ikke har fått til og har lavt selvbilde. Og da ser jeg at det har veldig stor betydning hvordan jeg følger dem opp.. Sånn kjeft og sånt, det bruker jeg ikke. Det har jeg bestemt meg for. Jeg har heller tenkt at det virker bra at de skal ha det ålreit når de er der, og at de skal få ros når det funker.

Flere av losene trekker frem at det er viktig å være streng og stille krav, men at man hele tiden må passe på å forklare ungdommene at det er gode grunner til at det er nødvendig. Ungdommene selv ga også uttrykk for viktigheten av at de blir stilt krav til (jf. kapittel 6).

Det er først og fremst hvorvidt en tillitsrelasjon er oppnådd mellom losen og ungdommen som er avgjørende for å få ungdommene til å åpne seg. Men av og til forteller de prosjektinvolverte at det de får vite kanskje ikke kommer når de spør direkte, men ofte i andre og helt uformelle settinger.

Vi kjører jo sammen i bilen en del. Og så velger jeg litt hvem jeg kjører først og sist hjem og sånn så kan vi få prata litt sammen i gruppe først, kanskje snakke litt om dagen, og så kan jeg få snakke med en og en uten at det blir unaturlig.

Ofte kan det være nok å ha en person som bryr seg, lytter og følger opp. En av ungdommene uttrykte det for eksempel slik:

Hun og jeg prater sammen ofte og går sammen på møter. Og hun kommer innom på jobben og sjekker åssen det går og sånn. Og hun er i ferd med å fikse leilighet for meg. Hun er veldig flink. For jeg har jo tenkt at jeg ikke har fiksa skole, jobb, jeg har ikke hatt penger eller noe.. Men det har blitt mye bedre etter jeg fikk kontakt med henne, for hun skjønner hvor jeg er hen. Og jeg kan bare ringe hvis det er noe. Hadde jeg ikke hatt henne hadde det gått dårligere. Før lå jeg jo bare og sov i fire år, fordi jeg ikke har fått noe hjelp.

Løsningsorientering og fleksibilitet

De prosjektinvolverte, inkludert losene selv, legger vekt på at de har/ har hatt svært udefinerte arbeidsoppgaver. For ungdommer som kommer inn i individuelle tiltak er det «skreddersøm»-tankegangen som gjelder, der losens funksjon i forhold til den enkelte bruker i svært stor grad avhenger av ungdommens behov og situasjon. I de fleste tilfellene utarbeides det individuelle planer for og med ungdommene, og det er opp til losen (ofte i samråd med øvrige prosjektinvolverte) å finne frem til hensiktsmessige målsettinger, grad av oppfølging og tilrettelegging. Imidlertid fremheves det at denne måten å jobbe på fordrer at losen er både løsningsorientert og fleksibel. Spesielt for ungdommer som er i ferd med å falle ut av skole, og ikke har noen plan, har

losene som fungerer godt vært kreative i forhold til å finne meningsfulle aktiviteter.

Som det også tidligere har blitt påpekt, kan det å ikke håndtere skolegang eller være utenfor arbeidslivet oppleves som et nederlag for ungdommene, og det kan være lett å føle seg ekskludert fra fellesskapet, eller annerledes i forhold til det som er «normalen» (det samfunnet forventer) (Barne- og likestillingsdepartementet, 2009). Det er da en viktig oppgave for losen å forsøke å få ungdommen til å føle seg inkludert igjen. Likevel er det viktig at man ikke overser den enkeltes ungdoms rett til å være annerledes, slik at ikke tiltakene blir en tvangstrøye. Her har vi sett eksempler på at losene gjør en stor innsats på det å møte ungdommene på deres egne premisser, og å kartlegge og lage mål ut fra disse, og ikke ut fra en forhåndsbestemt forventning til dem.

I tillegg til å se alternative løsninger, er det også viktig for losen å kunne være fleksibel og i stand til å kunne «sno seg» raskt. Som flere av dem forteller går ikke alltid ting etter planen, og da er det viktig å kunne ta raske avgjørelser og komme opp med alternative løsninger.

Det kan jo være litt stressete til tider, men det er det vel i alle jobber. Men denne jobben er jo veldig uforutsigbar, og du må være innstilt på at det kan skje noe på kveldstid og sånt.

For ungdommer som står uten aktiviteter, har losene i noen tilfeller også fungert som viktige nøkkelpersoner for å få ungdommene i gang med noe. Det fremstår som en fordel at losen både er kreativ og har et godt nettverk å spille på i forhold til å finne løsninger for brukerne. Det er enklere å finne løsninger i systemet eller mulige arbeidsplasser dersom losen kjenner lokalmiljøet godt. Et sitat fra Re kommunes egen evaluering beskriver dette slik:

Han kjenner virksomhetene og systemets måte å jobbe på, og gjennom det får han ting til å skje raskere på tvers av virksomheter og beslutningstagerne. Hvis situasjonen tilsier det, får han beslutningstagerne til å hoppe 'bukke' over byråkratiske hindringer (Grejs, 2009).

Utfordringer knyttet til losfunksjonen

Mange av de intervjuede prosjektinvolverte har klare oppfatninger av at det å finne rett person til å fylle losfunksjonen er avgjørende for hvorvidt de individuelle tiltakene er vellykket. Personen som blir ansatt eller tatt inn i prosjektet til denne oppgaven bør inneha de ovennevnte egenskapene, og «rett person på rett plass» er noe de prosjektinvolverte legger stor vekt på. I et par tilfeller kan det virke som de øvrige prosjektinvolverte betrakter losens rolle som så viktig at hele tiltaket står og faller på den. At så mye avhenger av losen kan være uheldig, i den forstand at det gjør tiltakene svært sårbare dersom losen av en eller annen grunn skulle falle fra. Sykemeldinger eller oppsigelser kan i så tilfelle være fatale for tiltakets videre drift. For losen selv kan dette oppleves som press, og flere av dem uttrykker ønske om å ha flere å dele ansvaret med. Dette kom allerede frem i underveisevalueringen, og ser fortsatt ut til å være en aktuell spørsmålsstilling.

Det nytter ikke å gå i en sånn stilling som jeg har alene. Man trenger noen å spille ball med, pluss at det blir en stor belastning for meg alene. Og det blir for sårbart.

Av de prosjektinvolverte med losfunksjon kommer dette til uttrykk ved at de kan føle seg overveldet av ansvaret de har overfor ungdommene. Relasjonen mellom ungdom og los er ofte tett, og det kan være vanskelig å finne en god balanse mellom nærhet og avstand. For at losrollen skal fungere optimalt må den baseres på høy grad av profesjonell distanse i relasjonene. I vårt materiale finnes det eksempler på utsagn som tyder på at relasjonen mellom los og ungdom har fått karakter av et forhold mellom foreldre og barn. For eksempel uttalte en ungdom at hun betraktet sin los som en mamma, og i et annet tilfelle fortalte en los at hun så på ungdommen som sin sønn. Slike eksempler viser til at dette forholdet lett kan bli for nært, og at det kan være vanskelig å holde profesjonell avstand mellom de to partene.

Det kan også være problematisk fordi losen i mange tilfeller er en av få voksne ansvarspersoner ungdommen har å forholde seg til, og losen kan føle en overveldende plikt til å stille opp for ungdommene når de trenger det. Flere gir uttrykk for at det er en balansegang mellom det å være tilgjengelig og det å «sy puter under armene» på ungdommene. Mange uttrykker også at

det å være los innebærer at en ofte må trå til for ungdommene på uforutsigbare måter og tidspunkt.

En utfordring ved det å skulle være fleksibel er altså ikke å være for ettergivende. Flere av losene forteller at de gjerne vil stille opp for ungdommene, men at noen av dem kanskje kan få for høye forventninger, og kreve tettere oppfølging en det losen er i stand til å gi. Det kan fremstå som en vanskelig avveining, enten fordi tiden kanskje ikke strekker til, eller fordi det ikke vil gagne ungdommen dersom de ikke lærer å klare seg selv. Likevel er dette ofte et dilemma for losene, da de kanskje er en av få voksenpersoner ungdommene regner med at stiller opp for dem.

Det er litt synd at det skal være sånn at det hver dag er nødvendig å gi det lille ekstra, også i helgene når man har fri. Men det skal ikke ligge i en stillingsinstruks at det må være sånn, for det blir jo feil, men jeg ser jo i ettertid på disse årene at jeg har jobba for tre. Det ser jeg jo nå, det er jo ikke noe lurt.

Sitatet over viser til at jobben som los kan erfares som svært krevende, og at det er viktig å sette klare grenser for hvor lang man er villig til å strekke seg i forhold til ungdommenes behov. Som det ble påpekt i underveisevalueringen, og som det også kommer frem i sluttevalueringens materiale, kan det være tøft å stå alene i dette arbeidet. Flere av losene som stod alene i jobben, både midtveis og i slutfasen av perioden, ønsket seg noen å dele stillingen med for å forhindre utbrenthet.

Stillingene som los har i stor grad vært finansiert av prosjektmidler, og de fleste har vært ansatt på svært midlertidig basis i prosjektperioden. Prosjektmidlene har i den treårige prosjektperioden blitt bevilget for ett år av gangen, og kommunene har måttet søke midler til sine tiltak for hvert år. Det fremstår som et slags paradoks at losfunksjonen har en så avgjørende effekt overfor ungdommene, samtidig som at stillingene ofte har så ustabile og kortsiktige vilkår. Dette kommer i tillegg til de ovennevnte utfordringene, og kan være en ytterligere belastning for de som har denne rollen. De resultatene som likevel ble oppnådd når det gjaldt individuell oppfølging, kan kanskje også tilsi at bedre vilkår for dem som skal ha en losfunksjon har forutsetninger for å gi enda bedre resultater.

De to ovennevnte dilemmaene knyttet til losfunksjonen, har også blitt trukket frem i forskningen som gjelder ettervernstilbud for unge som tidligere har hatt barnevernstiltak (Bakketeig & Backe-Hansen 2008). Da et stort flertall av våre ungdomsinformanter har erfaringer med barnevernet, gir denne forskningen svært verdifull støtte til den viktigheten både prosjektinvolverte og ungdommene tillegger tett oppfølging. Den forskningskunnskapen vi har om ettervern legger, i likhet med våre informanter, stor vekt på å få frem at tett oppfølging i overgangsfaser kan være avgjørende for hvorvidt overgangen til selvstendig voksenliv blir vellykket. Forskningen om ettervern viser også til dilemmaene vi har vist til når det gjelder tiltak med tett oppfølging, og viktigheten av kontinuitet i tiltakene. Som vi og andre forskere tidligere har påpekt, avhenger imidlertid slike tiltak i for stor grad av tidsmessige og økonomiske ressurser (Bakketeig og Backe-Hansen 2008).

Oppsummering

I dette kapitlet har vi gått nærmere inn på den betydningen tett oppfølging har hatt i tiltakene. En form for losfunksjon fremstår som det mest avgjørende kriteriet i vellykkede tiltak, noe som fremheves av både prosjektinvolverte og av ungdommene selv. Vi har diskutert hvorfor denne losfunksjonen er viktig, og belyst egenskaper ved losens rolle som fremheves som viktige for å få til god oppfølging. Tre aspekter ved denne rollen har blitt trukket frem av våre informanter: tillit og tålmodighet, evne til å være streng men rettferdig, samt løsningsorientering og fleksibilitet. Til sist i kapitlet har vi belyst ulike utfordringer knyttet til losfunksjonen, slik det har kommet til uttrykk gjennom vårt datamateriale.

9 Oppsummering og avsluttende vurderinger

I det følgende vil vi presentere inntrykk fra NOVAs sluttevalueringsarbeid med satsingen *Utsatte unge 17–23 år i overgangsfaser*. Vi har forsøkt å trekke ut erfaringer fra alle åtte kommunene, for å gi et generelt overblikk over det vi mener er de viktigste resultatene. Først vil vi gi et tilbakeblikk på det som har kommet frem i vårt datamateriale. Vi vil avslutningsvis komme med noen generelle anbefalinger på bakgrunn av vår vurdering av funnene.

Endringer i løpet av siste prosjektperiode

I løpet av prosjektperioden har de fleste kommunene gjort justeringer og endringer i forhold til opprinnelige tiltaksskisser, og siden tidspunkt for underveisevalueringen. De viktigste endringene er knyttet til:

- Tiltakene har blitt mer målrettede
 - Flere av kommunene har blitt bedre på dokumentasjon og resultatmåling av eget arbeid.
 - Tiltakene har i større grad konsentrert seg om enkeltungdom med tett oppfølging.
 - Flere av kommunene kan vise til konkrete resultater av tiltak (i form av hvor mange i jobb, skole eller egen bolig).
- Svært mange har sett behov for tidligere intervensjon
 - Jo eldre ungdommene er, og jo lenger de har vært utenfor skole eller utdanning, dess verre er det å tilrettelegge tiltak for dem. Flere av kommunene har derfor rettet ytterligere fokus på forebygging.
- Samtlige kommuner opererer i dag med en form for los-funksjon
 - Tiltakene med tett individuell oppfølging av en voksenperson har vært de mest vellykkede for måloppnåelse.
 - De fleste har laget en plan for å få videreført los-funksjonen etter prosjektperiodens slutt (dvs. forankret stillingen i kommunens barne- og ungdomsarbeid).

- Satsingen har ført til nye og bedre samarbeidsrutiner mellom etatene omkring utsatt ungdom
 - Satsingen og iverksatte tiltak har ført til at tverrfaglig samarbeid rundt målgruppa har blitt tettere og enklere å få til. Nye samarbeidsrutiner har vist seg å «tette hull» i systemet.

Utfordringer i prosjektperioden

Når det gjelder de prosjektinvolverte egne vurderinger av utviklingsarbeid og iverksatte tiltak, har kommunen opplevd flere utfordringer i prosjektarbeidet. Eksempler på utfordringer som har blitt trukket frem av tjenesteyterne vi har intervjuet er:

- Det har tatt lengre tid enn forventet å få på plass samarbeidspartnere, kartlegge målgruppa og etablere tiltak. Mange har støtt på utfordringer knyttet til å få samarbeidspartnere i prosjektarbeidet til å jobbe mot samme målsetting og til å prioritere tiltaksarbeid. Årsaken kobles ofte til at de ulike instansene har stort tids- og arbeidspress fra før, og at prosjektarbeid derfor blir nedprioritert.
- Organisatoriske endringer i kommunene.
 - Overgang til NAV midt i prosjektperioden har vært utfordrende for mange av kommunene p.g.a. nye interne strukturer og nye tjenestefunksjoner.
 - Over halvparten av kommunen har hatt en eller flere utskiftninger av ansatte tilknyttet prosjektet i løpet av perioden. Enten som resultat av strukturelle omstillinger, eller andre årsaker. Dette er utfordrende fordi man da taper opparbeidet kompetanse, og må implementere prosjektet på nytt til nye ansatte.
- Det fremstår som utfordrende å få stabilitet i prosjektet så lenge økonomien styres av prosjektmidler, som kommunene har måttet søke om hvert år. Uforutsigbar økonomi kan også gi uforutsigbar arbeidssituasjon. Dette kan videre gjøre det vanskelig å rekruttere og holde på god kompetanse.

Måloppnåelse

Generelt er kommunenes konkrete målsettinger knyttet til å få ungdommer som har falt, eller er i ferd med å falle utenfor, tilbake på skole eller gjennomføre skolegang, eventuelt inn i kvalifiseringstiltak eller jobb. Noen skal også over i egen bolig. Dette er målbare målsettinger. Noen av kommunene måler sine resultater ut fra slike målsettinger, og kan vise til konkrete oversikter over ungdommer som har kommet «i mål» som resultat av prosjektarbeidet. Andre kommuner legger større vekt på tilbakemeldinger fra samarbeidspartnere som skole eller arbeidsplasser, knyttet til mestring og nivå av deltakelse. Denne formen for resultatmåling kan være vanskelig å tallfeste, men kan likevel vise til gode resultater.

I underveisevalueringen ble det oppfordret til å utarbeide bedre dokumentasjon av arbeidet og tydeligere kriterier for måloppnåelse. Flere av kommunene har fulgt denne oppfordringen, og vi har i sluttevalueringen sett nærmere på hvordan resultater måles av iverksatte tiltak i kommunene. Dokumentasjon av arbeid og ungdommenes utvikling gjennom tiltakene er svært viktig for å kunne argumentere for videreføring av det som oppleves som vellykkede tiltak, noe som særlig gjenspeiler seg i slutfasen av prosjektperioden. Kommunene har foretatt dokumentasjonen på ulike måter. De beste eksemplene finnes i de kommunene som har hatt interne evalueringer av sine tiltak, der suksesskriteriene kommer tydelig frem.

I forhold til satsingens overordnede mål om bedre samarbeid og bedre oppfølging av utsatte unge, tyder vårt datamateriale på at alle kommunene har hatt positiv utvikling på dette området. Nye måter å tenke på, nye arbeidsrutiner, og kreative tiltak, har bidratt til dette. Det er likevel ikke grunnlag for å vurdere hvorvidt tiltakene som er iverksatt i dette utviklingsarbeidet har bidratt til å forhindre reproduksjon av fattigdom. Likevel ser det ut til at tiltakene evner å fange opp ungdommer som er ekstra utsatt for å bli passive mottakere av sosialhjelp, inn i meningsfulle aktiviteter i form av skole eller arbeid. Det er derfor grunn til å tro at disse tiltakene kan være et viktig bidrag til fattigdomsbekjempelse i kommunene.

Hvilke tiltak har fungert best?

Gjennom våre intervjuer har vi fått innblikk i hvilke tiltak som har fungert best, og vært opptatt av bakgrunnen for det. Hvorvidt et prosjekt kan vurderes som vellykket avhenger blant annet av:

- Stor grad av måloppnåelse.
 - De fleste av kommunene er godt fornøyd med sine tiltak, og rapporterer om høy grad av måloppnåelse, uavhengig av hva som har vært målsettingen for de aktuelle tiltakene. Noen har imidlertid hatt bedre rutiner på å dokumentere resultater av tiltakene.
- Hvorvidt tiltakene er godt forankret i tjenesteapparatet.
 - At bedre rutiner for, og mer forpliktende former for samarbeid mellom fagenhetene har blitt etablert i løpet av prosjektperioden.
- At det er muligheter for videreføring på bakgrunn av en langsiktig målsetting om implementering av tiltakene i kommunens ordinære tjenestetilbud.

Videre er både vår vurdering og tilbakemeldinger fra de prosjektinvolverte, at tiltakene som innebærer tett oppfølging av en voksenperson/«los» er de mest vellykkede. En form for losfunksjon fremstår som et avgjørende suksesskriterium, uansett hvilke type tiltak det er snakk om. Losen har en svært viktig rolle i å hjelpe ungdommene i forhold til hjelpeapparat, skole, jobb, relasjonsbygging og boligoppfølging. Det fremheves av informantene at årsaken til at los-ordninger fungerer så godt, er knyttet til at losen har en ubyråkratisk tilnærming, og ikke minst personlige egenskaper som gjør ham eller henne spesielt egnet. Losen må ha kompetanse om utsatte unge og kjenne hjelpeapparatet godt, men hvilken fagbakgrunn denne kompetansen bunner i, ser ikke ut til å spille noen rolle. Personlige egenskaper og evne til å lytte til ungdommene og oppnå tillitsfulle relasjoner ser ut til å være det avgjørende elementet.

Anbefalinger og veien videre

Utsatt ungdom har behov for en stabil og engasjert voksenperson

Vi vil sterkt anbefale at losfunksjonen prioriteres i videre tiltak for utsatte unge. Brukerne vi intervjuet, ga entydig uttrykk for at det å ha en med denne funksjonen betød mye for dem når det gjaldt å følge opp tiltak og opprettholde motivasjonen. Denne anbefalingen må ses i sammenheng med at svært mange av ungdommene som har deltatt i tiltakene tidligere har hatt en eller annen tilknytning til barnevernet, uavhengig av hvorvidt tiltakene spesifikt har vært rettet mot barneverns klienter eller ungdom i ettervernsfasen. Dette kommer fram både fra prosjektlederne og gjennom ungdommenes egne historier. Vi vet at ungdom med bakgrunn fra barnevernet ofte har opplevd ustabilitet og mange brudd, slik at det å ha en person som bryr seg med og om dem og følger dem over tid betyr ekstra mye.

Det vil for øvrig være mange felles trekk mellom losfunksjonen og den funksjonen såkalte mentorer kan ha, en ordning som medfører et en-til-en forhold mellom et barn eller en ungdom og en litt eldre ungdom eller en voksen. Det foreligger en omfattende forskningslitteratur om effekter av mentorordninger, men av spesiell interesse her er at det finnes en sterk sammenheng mellom kvaliteten på relasjonen som blir etablert mellom mentor og mentorbarn eller ungdom og positive utfall for sistnevntes del. Dette understrekes av alle som skriver om slike ordninger, inklusive når mentorbarna eller -ungdommene har spesielle problemer (for eksempel Cavell et al., 2009 om aggressive barn og Tolan et al., 2008 om ungdomskriminelle).

Mentorordninger har også blitt prøvd ut i forhold til tidligere barnevernsungdom, særlig i regi av britiske frivillige organisasjoner. Her foreligger to evalueringer, av Shiner et al. (2004) og Clayden & Stein (2005). I førstnevnte studie var målgruppa ungdom som møter alvorlige problemer med utdanning og arbeid, som ofte har problemer med kriminalitet og rettsvesenet, eller viser andre former for problematferd. Evalueringen dreide seg både om implementeringsprosessen og resultater fra ti prosjekter som samlet ble kalt «Mentoring Plus». Den omfattet 378 ungdommer som hadde deltatt i programmene, samt 172 i en sammenlikningsgruppe bestående av unge som hadde vist interesse i å delta men ikke gjorde det likevel. Målet med

programmene var blant annet å redusere kriminalitet og annen risikoatferd, samt hjelpe ungdommen tilbake til utdanning eller arbeid.

Konklusjonene var blant annet at på tross av vanskeligheter med implementering, oppnådde prosjektene relativt god kontakt med ungdommene. Samtidig ble det påpekt at relasjonen til ungdommen er vanskelig å etablere og opprettholde, fordi den er iboende skjør. Og selv om man kan ha ambisiøse mål, er mye aktiviteten på det jevne og reaktiv, og man kan ikke forvente for mye. For selv om man oppnådde å utvikle gode relasjoner mellom unge og mentorer, er det et faktum at det å arbeide med denne meget utsatte gruppa er krevende og ikke alltid kan lykkes.

Den andre evalueringen (Clayden & Stein, 2005) omfattet i alt 181 mentor-ungdompar fra i alt 14 prosjekter i regi av en frivillig organisasjon, Prince's Trust. Dette materialet ble supplert med dybdeintervjuer med 17 ungdommer. Målgruppa var ungdom som forlater barnevernets omsorg, og vekten ble lagt på prosjekter som varte minimum et år. Hovedkonklusjonen var at mentorordningen kan tilby en annerledes, men komplementær relasjon i forhold til formell, profesjonell støtte til ungdom som forlater offentlig omsorg og strever med utfordringene knyttet til overgangen til voksenlivet. Mentorene hadde to tilnæringsmåter, som gjerne kunne kombineres, for det første gjennom at de voksne prøvde å veilede ungdom som ellers manglet en stabil voksenperson i livet sitt. For det andre anvendte man såkalt «peer mentoring» med hjelp av unge voksne som selv hadde vært i barnevernet. Mentor-ungdomrelasjonen inkluderte gjerne både instrumentelle og mer ekspressive og følelsesmessige aspekter. Dette reflekterer at ungdommenes motivasjon både kunne være å få hjelp med å klare seg selv og planlegge framtida og ønske seg en god lytter eller en god rollemodell.

Det store flertallet av ungdommene mente også at de hadde nådd målene sine da mentorforholdet ble avsluttet. Det påpekes imidlertid at jo lenger relasjonen varte ut over det året som var fastsatt i utgangspunktet, jo større var sannsynligheten for et positivt resultat. Dybdeintervjuene fikk fram at ungdommene for eksempel hadde satt pris på mentorene som rådgivere, at mentorene hadde hjulpet dem med å løse opp i problemer med relasjoner til andre, og at mentorene hjalp dem med å bygge opp selvtilliten og generelt føle seg bedre.

Muligheter og begrensninger innenfor en kommunal struktur

I rapporten har vi påpekt utfordringer knyttet til en prosjektorientert modell, der det er usikkerhet knyttet til framtidig finansiering parallelt med at det kan oppstå spenninger mellom å ha et midlertidig prosjekt med egne rammebetingelser som opererer parallelt med det vanlige, kommunale tjenesteapparatet. Dette er en kjent problemstilling, som man vanligvis foreslår å løse gjennom å foreslå at prosjekter forankres i den eksisterende strukturen mens de pågår. Dette har ikke minst betydning for mulighetene for å videreføre dem etter prosjektslutt. (se for eksempel Nuland et al., 2009). Uavhengig av organisering er det heller ikke mulig å gardere seg mot utskifting av personale, sykdom mv.

For å komme videre i denne diskusjonen, kunne vi derfor tenke oss å ta utgangspunkt i hva som skal til for at mentorordninger – eller losordninger – kan være vellykket, og deretter se på hvilke organisatoriske betingelser som sannsynligvis bør være til stede. Vi har allerede påpekt behovet for stabilitet, hvilket vil si at mentorer eller loser bør forplikte seg til å arbeide med ungdommene minimum et år (Clayden & Stein, 2005). Kanskje burde man også si minimum to år. Dette tilsier igjen at antatt varighet av et prosjekt eller en satsing i kommunal regi bestemmes på forhånd, og at det garanteres for hele perioden når mentorene eller losene engasjeres.

Videre bør personer som skal fungere som mentorer eller loser gis god opplæring på forhånd, og om nødvendig veiledning underveis, noe som også påpekes i litteraturen om mentorvirksomhet. Dette blir spesielt viktig når målgruppa er så vidt belastet som ungdommene i «Utsatt ungdom 17–23 år». Som særlig Shiner et al. (2004) påpeker, er det viktig å unngå å ha for ambisiøse målsettinger, og man må regne med tilbakeslag underveis. Da er støtte til mentorene viktig for å hjelpe dem med å opprettholde motivasjonen, se framskritt selv om de er små osv. Enten det er snakk om et prosjekt eller en kommunal satsing, bør man derfor tilrettelegge en struktur rundt satsingen som ivaretar behovet for oppfølging for mentorenes eller losenes del, for eksempel ved hjelp av en koordinator som er tilgjengelig etter behov.

Skal en los eller mentor gi god nok bistand til ungdommene i målgruppa, må vedkommende kjenne til eksisterende muligheter og hvordan disse kan utløses innenfor eksisterende rammer. En los «på utsiden» kan ha

fordel av å kunne arbeide selvstendig, utenom vanlige beslutningsrammer, men kan på den andre siden risikere å ikke få innflytelse av akkurat samme grunn. Dermed er ikke det ikke nødvendig at losen skal ha en fri stilling. Den britiske strukturen er annerledes enn den norske, i og med at man der i langt større grad bygger på programmer som er tilbudt av frivillige organisasjoner som supplement til det offentlige tilbudet.

Det kan tenkes at det er en fordel for losen eller mentoren å ha en selvstendig stilling i forhold til det kommunale tjenesteapparatet fordi ungdommene kan ha mange negative erfaringer med for eksempel barnevern, skole, sosialkontor mv. Vi tror imidlertid at det viktigste er den relasjonen losen greier å bygge opp til ungdommen, og at tidligere erfaringer for ungdommens del får mindre betydning over tid. Viktigere enn organisering er derfor hva slags egenskaper og ferdigheter losen har når det gjelder å oppnå og utvikle relasjonen til ungdommen. Dette krever igjen tid, hvilket tilsier at en los ikke skal ha ansvaret for alt for mange ungdommer, kanskje ikke mer enn 4–5. Ansvar for få ungdommer gir anledning til mer intensivt arbeid, noe som for eksempel er en forutsetning i arbeid med Multisystemisk Terapi (MST), hvor ingen terapeut holder på med mer enn et visst, lavt antall familier på en gang. For loser kan det være snakk om å bli med ungdommer på møter med skole, arbeidsliv og offentlige organer, om bistand til samtaler med familien, med god tid til å samtale om vanskelige spørsmål, om hjelp til å bearbeide vanskelige ting osv. Dette handler også om tilgjengelighet, som er vanskelig å få til hvis saksmengden blir for stor.

På et mer generelt nivå dreier denne diskusjonen seg om forholdet mellom generalister og spesialister i kommunale hjelpetjenester. For eksempel er det kommunale barnevernet en generalisttjeneste, hvor grad av spesialisering av tjenesteutføringen primært vil avhenge av antall ansatte og antall saker. Det er imidlertid ikke i seg selv en motsetning mellom å ha en generalisttjeneste som suppleres med grupper eller team med spesialiserte oppgaver; heller er det et spørsmål om hvordan den enkelte kommunen prioriterer sine ressurser. Og en losfunksjon i forhold til utsatt ungdom bør uansett skje på tvers av etatsgrenser, fordi den trenger å involvere funksjonene til både skole- og oppvekstetaten, de som arbeider med bolig, barneverntjenesten, NAV og eventuelt psykisk helsevern og rusomsorg.

Videreutvikling av en losfunksjon for utsatt ungdom vil derfor naturlig falle inn i pågående forsøk med samarbeid på tvers på kommunalt nivå.

Vår anbefaling er derfor at staten godt kan prioritere ytterligere å implementere en losfunksjon i utvalgte kommuner, men på den måten at målsettingen med satsingen prioriteres og at en forutsetning for å få midler er at kommunene tar sikte på å integrere satsingen i sin vanlige drift. Videre bør satsingen være stor og omfattende nok til at det er mulig å etablere team med losere som har tilstrekkelige støttefunksjoner rundt seg, og der man kan rekruttere losere for eksempel i en treårsperiode, med inntak av ungdommer de første to årene. Videre bør det være en forutsetning at hver los ikke har ansvar for flere enn 4–5 ungdommer av gangen, for å ha muligheter for å nå og utvikle og opprettholde en relasjon til ungdommene de har ansvaret for. Skal dette være et kommunalt ansvar i utgangspunktet, fordrer det at kommunene prioriterer arbeidet med utsatt ungdom høyt nok og for eksempel tenker seg et «spleiselag» mellom flere instanser – igjen med gode nok rammer til at losene kan forplikte seg til å arbeide med ungdommene over tid.

Summary

In 2006 eight municipalities received grants from the Ministry of Children, Equality and Social Inclusion to develop services aimed at potentially excluded youth between the ages of 17 and 23. The money should be used to develop and deliver services and increase interdepartmental and interprofessional collaboration. The work done in this development project as well as the Ministry's focus on transitions, was aimed at developing more systematic knowledge about how these youth may best be helped to achieve successful independence. The project was initiated as part of the general initiative to combat child poverty on the part of the government. The time frame was three years. Six small municipalities and two cities participated.

NOVA conducted a midway evaluation of the project in 2008. This elicited great variety with regard to choice of services and how the money was used. One important distinction became apparent, between municipalities developing general youth services and those who prioritized specific and targeted services. In the main respondents were satisfied with the results, but targeted services appeared to be the most successful. The participants were mainly pleased with the results of the project, but the targeted services seemed to be most successful. In particular municipalities with targeted services underlined the significance of having a mentor or pilot to follow the young people closely.

All the participating municipalities also initiated new ways of collaborating during the first part of the project period, and this was also experienced as positive. At the same time some participants had experienced that collaboration could sometimes meet challenges because of different perspectives and expectations among different professions, which could be extra demanding in an already hard-pressed situation.

The first evaluation resulted in some recommendations for the next phase of the project, which the municipalities were free to take into consideration. First, NOVA recommended further use of targeted services combined with following the young people closely and the use of individual

plans, provided one person could work closely with them. Second, NOVA suggested to the Ministry as well as to the municipalities that services included in the project might well be targeted at those younger than 17 as well. This would increase the preventive potential of the project. Third, NOVA focused on the significance of better documentation and routines as integral parts of the project. This is important in order to give the Ministry proper reports, as well as being a central part of the necessary groundwork if the project is to be continued.

This final evaluation builds on the former one, analyzes more closely what has happened in the municipalities since and aims at conducting a final evaluation of the projects in the municipalities. The final evaluation addressed the following issues:

1. How did the project workers experience and assess the work and the services that were implemented?
2. Did the projects change, or lead to better collaboration between professionals dealing with potentially marginalized youth? In that case, in what ways?
3. How are results measured in the municipalities?
4. Which services were successful/unsuccessful and why?
5. How did the young people experience and assess the services they were offered?
6. What is the probability of continued implementation of these services after the end of the project period?

It was important to interview central actors with different positions within the projects during the first evaluation. The participants were hand-picked in collaboration with the project leader in each municipality in order to achieve this. This process resulted in interviews with 33 persons, but no users. For the final evaluation we have included 18 of the most central actors from the first evaluation, as well as 16 young people who had received services through the project. At this point in time it was very important to include users' experiences. In addition we have done a documentary study and some observation through participating in seminars initiated by the Ministry.

Our analyses have been limited by the fact that the organizations we have studied have changed continuously, and also been influenced by the first evaluation (which was part of the intention). Thus it may be difficult to distinguish the changes which have resulted from conscious strategies and those resulting from more unconscious and arbitrary strategies. In addition it is, from time to time, difficult to differentiate between effects from this project and other, state-initiated projects which have been going on in the municipalities at the same time. Thus, we have to a large degree chosen to emphasise how project workers and users have experienced possible effects of this particular state-funded initiative.

The interviews with project workers and users informed us about short-term effects of the services in fairly comprehensive ways. However, we have less grounds to judge putative long-term effects as we just interviewed the young people once, towards the end of the project.

We found that several changes had taken place between the first and the second evaluation. According to the project workers, most of these were related to the following points:

- Services had become more goal-directed
- A great deal had seen the need for earlier intervention
- All the municipalities now had some kind of mentor or pilot function, and wanted to keep this up after the project had ended
- The state-initiated project had led to new and better routines for inter-departmental collaboration with regard to possibly marginalized youth. This kind of collaboration had become more consistent and better to achieve.

Most of the young people felt that participation in local projects had contributed to giving them a more meaningful everyday life, and they underlined the good feeling associated with being part of and coping with something. In addition it had been important to be helped with meeting and following up demands made by the bureaucracy of the helping services. Contact with professionals functioning in a role of what we have called the pilot (or mentor) was underlined as decisive, and very valuable. This must be seen in

relation to the fact that many of the young people had not had access to a trustworthy adult while they were growing up. In addition many of the young people had participated in the design of the services, which they appreciated, even though the project leaders controlled the final design and authorisation of the services.

Actually one over-arching theme emanating from the interviews with project workers as well as young people was the importance of positive contact between adults and young people. This was the case independently of whether the services were open and general or targeted at specific individuals. However, regarding the latter type of services follow-up on the part of the adults that was characterized by closeness and trust seemed to make all the difference as to whether the young people kept up their participation, achieved their goals and managed to exit the services in a satisfactory manner. Important characteristics of the person acting as a pilot or mentor were, firstly, trust and patience, enabling the building up of mutual trust and the development of realistic goals over time. Secondly, the pilot should combine the ability to be strict and make demands with the ability to listen and be fair. Finally, it is important that the pilot or mentor is solution oriented and flexible. These characteristics were endorsed by project workers as well as users, making the recruiting of pilots with the right characteristics crucial.

Since the function of pilot or mentor stood out as so very important, we have chosen to discuss this more in detail in the final part, related to recommendations for practice. Here we compare the pilot function as this could be understood in the project we evaluated with mentoring, where a great literature exists. In addition we discuss some structural preconditions for success. For instance the pilot should be given sufficient education and supervision, preferably by a coordinator who is responsible for several pilots. Vi diskuterer også noen strukturelle forutsetninger for at funksjonen kan være vellykket. There should be an obligation on the part of both the municipality and the pilots that the work is supposed to go on for 2–3 years as a minimum, and one pilot should not be responsible for more than 4–5 young people.

Even though several participants underlined the advantages of having a pilot that is not part of the formal system of services, we think that the crucial point is the development of a good relationship between pilot and young person. This will be more important than the organizational position of the pilot. It might, of course, be an advantage for the pilot to be part of the formal system of services, not in the least through knowing the system and having a position to work from. Whether further development of a system of pilots for young people at risk from marginalization from education or work takes place through state-initiated projects or local initiatives, the most crucial factor will be a sufficiently comprehensive investment lasting long enough.

Litteraturliste

- Antonovsky, A. (1991 [1987]). *Hälsans mysterium*. Köping: Bokförlaget natur og kultur.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2008). *Handlingsplan mot fattigdom: status og styrket innsats 2009 statsbudsjettet 2007*. [Oslo]: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Backe-Hansen, E. (2004): Barn og unges håndtering av vanskelige livsvilkår: kunnskapsbidrag fra 36 studier av barnefattigdom. Oslo: NOVA, rapport nr. 12/04.
- Barne- og likestillingsdepartementet (2009). Oppsøkende og utadrettet arbeid overfor ungdom utenfor opplæring og arbeidsliv.
- Bakketeig, E. og Backe-Hansen, E. (red.) (2008): *Forskningsskunnskap om ettervern*. NOVA Rapport 17/08. Oslo: NOVA.
- Baklien, B. (2000): «Evalueringsforskning for og om forvaltningen» i Jan Mønnesland og Olaf Foss (red) (2000): *Evaluering av offentlig virksomhet. Metoder og vurderinger*. Oslo: NIBR, NIBRs Pluss-serie 4-2000.
- Brunsson, N. og J.P. Olsen (1990): *Kan organisasjonsformer velges?* Bergen: LOS-senter, notat 90/6.
- Buland, T. & Havn, V. (i samarbeid med Finbak, L. & Dahl, T. (2007). *Intet menneske er en øy – Rapport fra evalueringen av tiltak i Satsing mot frafall*. Trondheim: SINTEF Teknolo og samfunn, Gruppe for skole- og utdanningsforskning, rapport. Tilgjengelig på http://udir.no/upload/Rapporter/evalueringen_tilta_Satsing_mot_frafall.pdf.
- Clausen, S.-E., & Kristofersen, L.B. (2008): *Barneverns klienter i Norge 1990–2005. En longitudinell studie*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst velferd og aldring: Oslo: NOVA, rapport nr. 3/08.
- Cavell, T., Elledge, C., Malcom, K. t. & Faith, M. A. (2009). Relationship quality and the mentoring of aggressive, high-risk children. *Journal of Clinical Child & Adolescent Psychology*, 38, 185–198.
- Clausen, S.-E. (2004). Har barn som mishandles større risiko for å bli kriminelle? *Tidsskrift for Norsk psykologforening*, 41, 971–978.
- Clayden, J. & Stein, M. (2005). *Mentoring young people leaving care. «Someone for me»*. Layerthorpe: Joseph Rowntree Foundation.

- Collins, M. E. & Pinkerton, J. (2008). The policy context of leaving care services. *Children and Youth Services Review*, 30, 1279–1288.
- Courtney, M.E., Dworsky, A., Cusik, G.R., Havlicek, J., Perez, A., & Keller, T. (2007). *Executive Summary: Midwest evaluation of the adult functioning of former foster youth: Outcomes at age 21*. Chicago: Chapin Hall.
- Fahmy, E. (2008). Tackling youth exclusion in the UK: challenges for current policy and practice. *Social Work & Society*, 6, Issue 2, Special Issue: Marginalized youth. Tilgjengelig på www.socwork.net.
- Grejs, Ole T. (2009). Om mestring og tett oppfølging, og hvilke muligheter en hånd å holde i kan gi. Evaluering av prosjekt 16–23 i Re kommune.
- Hammer, T. (2009). *Unge sosialklienter fra ungdom til voksen alder*. Oslo: NOVA, rapport nr. 11/09.
- Hellevik, O. (1999). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*, 6.utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hellevik, T. (2005). *På egne ben. Unges etableringsfase i Norge*. Oslo: NOVA, rapport nr. 22/05.
- Hjort, J. Lunnan & Backe-Hansen, E. (2008). Forskningsstatus. I E. Bakketeig & E. Backe-Hansen (red.). *Forskningsskunnskap om ettervern*. Oslo: NOVA; rapport nr. 17/08, s. 33–68.
- Kristiansen, I-H. (2009). *Utsatte unge 17–23 år i overgangsfaser*. Underveis-evaluering av utviklingsarbeidet. NOVA-notat 5/09.
- Markussen, E., Frøseth, M.W., Lødding, B., & Sandberg, M. (2008). *Bortvalg og kompetanse*. Oslo: NIFU STEP, NIFU Rapportserie 13/2008.
- Markussen, E. & Sandberg, N. (2005). Stayere, sluttet og returnerte. Om 9756 ungdommer på Østlandet, deres vei gjennom, ut av, eller ut og inn av videregående opplæring, og om deres prestasjoner to år etter avsluttet grunnskole. Oslo: NIFU STEP, NIFU STEP skriftserie 6/2005.
- Möller, T. (1996). Brukere och klienter i välfärdsstaten. Om missnöje och påverkansmöjligheter inom barn- och äldreomsorg. Stockholm: Publica
- Normann, T.M. (red.) (2007). *Ungdoms levekår*. Oslo-Kongsvinger; Statistisk sentralbyrå.
- Nuland, B. R., Hjort, J. Lunnan, Fløtten, T. & Backe-Hansen, E. (2009). *Aktivitet og deltakelse for barn og unge. En evaluering av to statlige tilskuddsordninger*. Oslo: Fafo, rapport 2009:50.
- Nygård, R. (1993). *Aktør eller brikke? Om menneskers selvforståelse*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

- Patton, M.Q (1990). *Qualitative evaluation and research methods*. 2nd edition. New York: Sage Publications.
- Shiner, M., Young, T., Newburn, T & Groben, S. (2004). *Mentoring disaffected young people. An evaluation of Mentoring Plus*. Layerthorpe: Joseph Rowntree Foundation, York Publishing Services Ltd.
- Stein, M. (2004). *What works for young people leaving care?* Essex: Barnardo's.
- Thagaard, T. (2003). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Thrana, H.M., Anvik, C.H., Bliksvær, T. og Handegård, T.L. (2009). *Hverdagsliv og drømmer. For unge som står utenfor arbeid og skole*. Nordlandsforskning – NF-rapport nr. 6/2009.
- Tolan, P., Henry, D., Schoeny, M. & Bass, A. (2008). *Mentoring interventions to affect juvenile delinquency and associated problems*. The Campbell Collaboration: Campbell Systematic Reviews, 2008:16. Tilgjengelig på http://db.c2.admin.org/doc-pdf/Tolan_Mentoring.review.pdf.
- Wel, K. van der m. fl. (2006). *Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp*. Oslo: Høgskolen i Oslo.
- Winter, S. (2001). *Offentlig forvaltning i Danmark. Implementering og effektivitet*. Systime A/S
- Yin, R.K. (1994): *Case study research: design and methods*. Newbury Park: Sage Publications.
- Øia, T. (2005). *Innvandrerungdom – integrasjon og marginalisering*. Oslo: NOVA, rapport nr. 20/05.

Vedlegg: Informasjonsskriv og intervjuguider



Forespørsel om deltakelse i prosjektet Sluttevaluering av satsingen «Utsatte unge 17–23 år i overgangsfaser»

Vi vil gjerne intervju deg angående din deltakelse i

Intervjuet blir gjennomført i forbindelse med sluttevalueringen av ungdomstiltak i åtte kommuner. Evalueringen gjennomføres av Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) på oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet. Forskeren vil stille spørsmål om erfaringer og vurderinger knyttet til din deltakelse i tiltak i din kommune.

Vi kommer til å ta opp intervjuene på bånd, men når vi skriver ut intervjuene vil vi anonymisere informasjonen vi har fått slik at det ikke vil være mulig å identifisere hvem vi har snakket med. Det er frivillig å delta i undersøkelsen, og du kan trekke din deltakelse når du måtte ønske, også etter at intervjuet er gjennomført, uten å oppgi noen grunn. Det vil i så tilfelle ikke ha noen konsekvenser for deg.

Du kan på et hvilket som helst tidspunkt avslutte din deltakelse i prosjektet ved å kontakte samme person som kontaktet deg om å delta.

Alle identifikasjonsopplysninger som skaffes til veie gjennom forskningsprosjektet vil slettes innen prosjektperiodens slutt (innen utgangen av 2009).

Dersom du har spørsmål knyttet til dette kan du kontakte:

Elisabeth Backe-Hansen, prosjektleder, NOVA, telefon 22 54 13 07,

e-post: elisabeth.backe-hansen@nova.no

eller

Inger-Hege Kristiansen, forskningsassistent, NOVA, telefon 22 54 12 79,

mobil 95 79 44 63, e-post: inger.h.kristiansen@nova.no

Intervjuguide prosjektledere

Stilling/instans/rolle

Hvordan går det med tiltak (ene)?

Er tiltakene endret, eller har de forblitt som de var?

Hvor mange ungdommer er involvert i tiltak?

Innrettes tiltakene mot enkeltungdommer eller grupper?

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

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

Hvordan samarbeides det med andre instanser om tiltak(ene)?

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

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

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

Hva slags målsetting er satt for tiltakene, og hvilke kriterier er satt for måloppnåelse? Kan du si litt om hvorvidt dere har nådd mål med tiltak?

Intervjuguide ungdom

Fortell litt om hvordan og hvorfor du kom med i prosjektet.

Kjønn

Alder

Arb.ledig / sykemeldt-attf.-rehab / ufør

Etnisk tilhørighet

Hva slags type tiltak er du med i?

Hvordan fungerer tiltaket?

Hvor lenge har du vært involvert i tiltaket?

I hvor stor grad føler du at du selv får anledning til å være med på utforming av tiltakene?

Hvordan fungerer opplegget?

Evt. hva fungerer ikke?

Hva tror du hadde vært annerledes dersom du ikke tok del i dette?

Er det noe du skulle ønske var annerledes i prosjektet? I så fall hva?