



Organisering og praktisering av ungdomsarbeid ved seks NAV-kontorer

Rapport 2018 - 08

Proba-rapport nr. 2018 - 08, Prosjekt nr. 16012

ISSN: 1891-8093

TT/PDS/RB, HB, april 2018

--

Offentlig

--

Organisering og praktisering av ungdomsarbeid ved seks NAV-kontorer

Finansiert av FoU-midler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Forord

Denne studien er finansiert av FoU-midler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Trude Thorbjørnsrud har vært prosjektleder, Pia Dybvik Staalesen og Rune Busch har vært prosjektmedarbeidere. Helene Berg har kvalitetssikret sluttrapporten. Vi vil takk alle informantene, især alle de unge brukerne vi har intervjuet, for å ha delt sine erfaringer med oss!

Oslo, april 2018

Trude Thorbjørnsrud, prosjektleder

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER.....	1
1 PROBLEMSTILLING OG METODE.....	6
1.1 Problemstillinger	6
1.2 Metode.....	7
1.2.1 Kunnskapsoppsummering	7
1.2.2 Casestudier i utvalgte NAV-kontor.....	7
1.2.3 Dialogkonferanse.....	9
2 INTERAKSJON MED UNGE BRUKERE – HVA VISER STUDIER PÅ FELTET?.....	10
2.1 Kjennetegn ved målgruppa.....	10
2.2 Hvilke bistandsbehov har unge brukere.....	11
2.3 Oppfølging og veiledning	12
2.4 Virkemidler og tiltak	14
2.5 Organisering	14
2.6 Forsøk og satsinger i NAV rettet mot ungdom.....	16
2.7 Hva viser evalueringer av prosjekter og tiltak?	17
2.8 Oppsummering	20
3 DE UNGE BRUKERNE	21
3.1 Hvem er de unge? Veiledernes beskrivelser	21
3.2 Hva har de unge behov for hjelp til?	22
3.3 De unges erfaringer med NAVs oppfølging	23
3.4 NAVs kontaktløsninger	25
3.5 De unges erfaringer med NAVs tiltak.....	25
4 ERFARINGER FRA NAV-KONTOR.....	28
4.1 NAV Asker	28
4.2 NAV Notodden.....	33
4.3 NAV Sagene.....	38
4.4 Søndre Nordstrand	43
4.5 Ungdomsarbeid ved NAV Ski	48
4.6 NAV Skien	54
5 SAMARBEID MED TJENESTER UTENFOR NAV	60
5.1 Oppfølgingstjenesten, videregående skole og NAV.....	60
5.2 NAVs samarbeid med helsetjenester.....	62
6 HVA ER VIKTIG I OPPFØLGINGEN AV UNGE NAV-BRUKERE?	64
6.1 Organiseringen av ungdomsarbeid.....	64
6.2 Veiledernes erfaringer med unge brukere og oppfølgingen.....	66
6.3 Tiltak for unge brukere.....	69
6.4 Samarbeid med andre tjenester, hva er viktig?	70
6.5 Funn sett i lys av litteraturen.....	71
LITTERATURLISTE.....	72

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Vi har studert hvordan NAV-kontorene har organisert og praktiserer oppfølging av unge brukere. Vi har lagt vekt på å kartlegge løsninger som kan gjennomføres i ordinær drift, og som ikke er avhengig av prosjektmidler. Alle kontorene vi har besøkt har ungdomsteam, alle fremhever betydningen av å kunne diskutere spørsmål på tvers av fagområder. Etablering av ungdomsteam bidrar også til at det er enklere å etablere samarbeidsprosjekter med andre aktører som for eksempel fylkeskommune.

Problemstillinger og metode

Ungdomsteamene i NAV har erfaringsbasert kompetanse som kan være verdifull for andre NAV-kontorer – både de som har ungdomsteam og de som ikke har det. Vi har kartlagt erfaringer og praksis i utvalgte ungdomsteam, og vektlagt at arbeidsmetodene skal være mulige å få til innenfor ordinær drift i NAV-kontor.

De overordnede problemstillingene i prosjektet var:

- Hvordan kan NAVs arbeidsmetoder og prosedyrer tilpasses for å fungere best mulig overfor ungdom?
- Hvordan kan NAV samarbeide best mulig internt og med andre instanser i oppfølging av utsatt ungdom?
- Hvilke elementer bør være til stede for å lykkes med et godt samarbeid med ungdom, og hva opplever brukerne som god kvalitet?

Studien er basert på casebesøk ved seks NAV-kontorer fordelt på tre fylker. Vi har intervjuet veiledere i ungdomsteam eller tilsvarende, samt andre på kontoret som følger opp ungdom eller samarbeider med ungdomsteamene (for eksempel NAV-interne tiltak), samt eksterne samarbeidspartnere som behandlingsapparat og aktører innenfor videregående opplæring/utdanning. I prosjektet har vi dessuten gjennomgått eksisterende forskning og annen dokumentasjon som belyser problemstillingene våre.

Hvem er de unge brukerne?

De unge NAV-brukerne kan grovt sett deles i tre hovedgrupper:

- De som relativt enkelt kommer seg ut i jobb, eventuelt med noe bistand fra NAV
- De som ikke har fullført videregående skole og/eller har sammensatte utfordringer (helserelaterte og andre), som trenger oppfølging over tid fra NAV. Ofte oppdages behovene underveis i oppfølgingen. Mange trenger oppfølging også mens de er i jobb eller annen arbeidsrettet aktivitet
- De som har for store helseproblemer til å være i arbeidsrettet aktivitet

Blant ungdommene som trenger mer langvarig oppfølging fra NAV, har de fleste helseproblemer og en stor andel av disse har psykiske helseplager. En del

unge brukere blir vurdert til å ha behov for spesielt tilpasset innsats, men uten å fylle kravene til AAP fordi utfordringene i hovedsak ikke er helserelaterte. Enkelte som kommer i kontakt med NAV er ungdommer som har hatt tiltak i barnevernet, og som NAV skal hjelpe videre når de fyller 18 år. Veilederne i ungdomsteamene som vi møtte, fortalte at de også har en del brukere som de vet relativt lite om. Mange av disse mottar sosialhjelp en god stund før man kommer til bunns i hva som er den egentlige årsaken til at de klarer seg dårlig. For de som ikke trenger langvarig oppfølging, kan det ifølge veilederne først og fremst være manglende selvtillit som er den største utfordringen. En del av ungdommene som dropper ut av skolen trenger et tilpasset løp for å kunne fullføre skolen.

Organisering av ungdomsarbeidet

De kontorene vi har besøkt har alle hatt ungdomsteam, men organiseringen av teamene har vært ulik. Noen har ungdomsteamet som en egen avdeling. Fordelene med en slik organisering er at de får rendyrket ungdomsarbeidet, og forholder seg til én leder. Andre steder tilhører ungdomsveilederne ulike fagavdelinger. Fordelen er da at veilederne kan diskutere faglige spørsmål knyttet til for eksempel tolking av regelverk med andre som jobber med samme type ordning. Vi erfarer at det særlig er veiledere på AAP som har behov for dette.

Hvilken målgruppe ungdomsteamene har varierer noe, både med hensyn til aldersgruppe og med hensyn til hvilke utfordringer ungdommene har. Ved noen av kontorene er målgruppa opp til 25 år, andre har valgt en målgruppe opp til 30 år. Ett av ungdomsteamene har ikke inkludert unge mottakere av AAP i målgruppa. Alle har imidlertid unge sosialhjelpsmottakere som del av målgruppa. Noen av kontorene prioriterer nye brukere som ikke har så stort bistandsbehov, for å forebygge at behovene deres skal øke, mens andre prioriterer å gi bistand til de som har mest omfattende problematikk.

I alle kontorene fremheves behovet for å diskutere enkeltsaker på tvers av fagområder. De fleste av kontorene oppfatter felles drøftingsmøter som nyttige, men fremhever også umiddelbar diskusjon og kontakt veilederne imellom som svært viktig. Der veilederne sitter sammen i landskap, er det særlig gode muligheter for det.

Ungdomsarbeid oppfattes som en spesialisering. Vi finner at alle kontorene har et godt samarbeid rundt unge brukere på tvers av kommunal og statlig del av kontoret. Vi finner imidlertid i liten grad at veiledere er generalister i den forstand at de har ansvar for oppfølging på flere fagområder/ordninger.

Flere av kontorene tilbyr ungdommene ulike former for drop-in muligheter. De kan få kontakt med veiledere hvis de møter på kontoret uten å ha en avtale.

I alle kontorene er ungdomsarbeidet blitt prioritert på den måten at veilederne som følger opp ungdom har ansvar for færre brukere enn de veilederne som følger opp voksne brukere. Det er imidlertid store variasjoner i størrelsen på veilederens portefølje.

Aktivitetshus for unge

Det er viktig at NAV har tiltak som er spesielt rettet mot unge, og som er tilgjengelige, slik at brukerne kan starte opp relativt raskt i tiltak. Mange av kontorene vi besøkte, driver egne tiltak for unge, eventuelt i samarbeid med andre. Veilederne er svært godt fornøyde med å kunne tilby slike tiltak, både fordi det raskt får brukeren i aktivitet og inn i rutiner, og fordi oppfølgingen i tiltakene stort sett er tilpasset ungdom og den enkelte. Inntrykket er også at man får til parallellitet i behandling og arbeidsrettet aktivitet med slike aktivitetshus/ungdomstiltak, og at det legges til rette for samarbeid mellom ulike tjenester.

Inntrykket vårt fra intervjuene er at de også de unge selv stort sett er veldig godt fornøyde med slike aktivitetshus.

Samarbeidspartnere

Både kommunale og statlige rus- og psykiatritjenester, fylkeskommunen, Oppfølgingstjenesten, ulike forebyggende enheter og karrieresenter/veiledningssenter samt barnevern er viktige samarbeidspartnere for å gi riktig bistand til unge NAV-brukere. Casekontorene vi besøkte har i ulik grad formalisert samarbeid med disse instansene. Kontorene har stort sett strukturert samarbeid med instanser knyttet til videregående opplæring, men det er i mindre grad strukturert samarbeid med behandlingsapparat og barnevern. Vi finner at for å lykkes med å få flere ungdommer til å fullføre skolen er det svært viktig med et godt samarbeid med fylkeskommunen.

Suksesskriterier for godt samarbeid med eksterne aktører er at samarbeidet formaliseres gjennom avtaler som beskriver hva samarbeidet skal bestå i, og/eller faste møtetidspunkter hvor NAV kan diskutere enkeltsaker og generelle temaer med samarbeidsinstansen.

Hva er viktig i NAVs oppfølging av unge brukere?

Veiledernes erfaring er at de unge med oppfølgingsbehov har et bredere spekter av utfordringer enn voksne. De har også lite erfaring og dermed dårlig grunnlag for å ta beslutninger angående egen fremtid. Veilederne forteller at mange av ungdommene trenger veiledning om «livet generelt», om økonomi, gjeld, relasjoner, rutiner, sunn livsstil og bolig. Mange av dem er i en veldig sårbar posisjon, hvor de ikke har ressurser eller verktøy for å håndtere situasjonen de er i, og ikke ser hvordan det skal kunne løse seg. Brukerne har også ulike forutsetninger for å formidle hva de ønsker. De er ulike når det gjelder modenhet og innsikt i egne behov.

Ungdommene vi intervjuet, foretrekker helt klart å få møte veilederen sin personlig, eller å kunne ringe direkte, fremfor å bruke NAVs kontaktløsninger på nett og telefon. I mange tilfeller har ungdommen spørsmål der og da, og få andre de kan kontakte for å få svar på det de lurer på.

De unge mener det er svært viktig at veileder viser interesse for dem og lytter til hva de har å si. De formidler at de har behov for konkrete forklaringer og instruksjoner om hva de må gjøre, i alle fall i starten. Flere har dårlig forståelse for NAVs regelverk, eller synes at det er urimelig. De gir videre uttrykk for at det

er viktig med veiledere som tør å spørre direkte hva som er situasjonen. En del av de unge har knyttet seg nært til veilederen sin. Slik vi forstår det, er det en del som ikke har andre trygge voksenpersoner som de kan ta opp spørsmål med og dele bekymringer med.

Veilederne erfarer at en god relasjon til bruker er viktig for at de skal få innsikt i hvilke utfordringer brukeren har, og hvordan NAV kan bistå. De unge trenger tid på seg til å få tillit til NAV-veileder, og det går ofte en stund før veileder har den informasjonen de trenger for å veilede videre. I en del tilfeller blir man klar over nye utfordringer underveis i oppfølgingsløpet, eller bruker blir utredet og får kanskje diagnoser som ikke har vært kjent for NAV. En del av disse ungdommene går først en periode på sosialhjelp, før de går over på AAP. Det tar også tid for mange unge å finne ut av hva de ønsker, og hva som er målet. Informantene påpeker også at det er viktig å fange opp akutte utfordringer som ungdommene kan ha, for eksempel at de står uten bolig i nær fremtid.

Skjemaer og standardiserte fremgangsmåter fungerer mindre bra overfor denne brukergruppen. Mange av veilederne erfarer at det er viktig at veiledning og informasjon skjer gjennom samtaler.

Flere av veilederne oppfatter at suksessfaktorer i oppfølgingen av unge i stor grad handler om å være nysgjerrig på og engasjert i de unge, og det å snakke med dem ut fra hvilke forutsetninger de har.

Konklusjon

Problemstillingene i prosjektet handlet om NAVs arbeidsmetoder og prosesser, og hvordan disse kan tilpasses unge brukere, og hva de unge brukerne opplever som god kvalitet. Det foregår en rekke utviklingsprosjekter og forsøk rettet mot unge i NAV. Utgangspunktet vårt var å studere ungdomsarbeid i NAV-kontor i ordinær drift, altså arbeid som ikke inngikk i forsøk eller utviklingsprosjekt. Vi ønsket å studere nærmere hva kontorene kan få til uten ekstra tilførsel av prosjektmidler i omfattende grad. Det disse kontorene har prioritert av metodikk og oppfølging, er basert på tidligere funn om hva som er vellykket ungdomsarbeid, i tillegg til at de gjør egne prioriteringer. Gjennom prosjektet har vi vist ulike måter å innrette arbeidet på, og hva som er fordeler og ulemper med ulike organiseringer og arbeidsmetodikker.

Vi finner at ungdomsveilederne i liten grad jobber ut fra én bestemt metodikk. De bruker de metodene de har kjennskap til, og «egenutviklet» metodikk som basert på hva veilederne erfarer at fungerer. Veilederne bruker også egne erfaringer i arbeidet med ungdom. Vi finner videre at standardiserte prosedyrer og skjemaer stort sett fungerer dårlig overfor denne brukergruppen. I oppfølgingsløpet er det ofte litt frem og tilbake før brukeren finner ut av målet sitt. Både veiledere og brukere erfarer at informasjon og veiledning gjennom samtaler og personlige møter fungerer best. Ungdommene trekker frem at det er viktig for dem å føle seg forstått av veilederen sin. For de som er friske nok, er det viktig å komme raskt i meningsfull aktivitet. Ungdommene ønsker å være normale og i aktivitet – helst i arbeid.

De NAV-kontorene vi har besøkt har gode erfaringer med å organisere ungdomsarbeidet i egne team. De har valgt ulike løsninger og gjort lokale

tilpasninger. NAV-kontorene er ulike, med hensyn til størrelse og når det gjelder bredde i kommunale oppgaver. Kontorene tilhører bydeler og kommuner med forskjellige typer utfordringer. Det er viktig at organiseringen av ungdomsarbeidet kan tilpasses det enkelte kontor. Det er likevel mange felles suksesskriterier for ungdomsarbeidet som felles saksdrøftingsmøter, lav terskel for å ta kontakt med andre veiledere, målgruppeorganisering og fleksibel oppfølging som ikke følger ytelse.

For mange av ungdommene er det et mål å fullføre skolen. For å lykkes med det er det viktig å få et godt samarbeid mellom NAV kontoret og fylkeskommunale instanser som skole, Oppfølgingstjeneste og Karrieresenter. Det er lettere å få til et godt samarbeid både i form av formalisert samarbeid med jevnlig møter og samarbeid fra sak til sak når kontoret har et ungdomsteam. Ungdomsteamene gjør det lettere for NAV å være proaktive og initiere samarbeid og satsinger.

For ungdom som skal ut i arbeid er det ofte nødvendig med arbeidstrening før de kommer i en ordinær jobb. Flere av kontorene har etablert egne jobbspesialister for ungdom eller de har jobbspesialister som har en bredere portefølje som deltar i ungdomsteamet. Å jobbe med å finne arbeidstreningsplasser som kan gå over til å bli ordinært arbeid erfares som essensielt for å lykkes med ungdomsarbeidet.

1 Problemstilling og metode

Hovedmålet med dette prosjektet har vært å identifisere og konkretisere hva som er gode arbeidsmetoder overfor ungdommer som er brukere av NAVs tjenester. Vi ønsket å undersøke nærmere hva NAV kan gjøre for å bistå unge som står i fare for å falle ut av utdanning eller arbeidsmarkedet, slik at de kommer i yrkesrettet aktivitet. Mange NAV-kontorer har opprettet egne ungdomsteam for å møte ungdomsgruppas behov. I prosjektet ønsket vi å kartlegge erfaringer fra utvalgte ungdomsteam, som har overføringsverdi til andre NAV-kontor.

Det er gjennomført mange forsøk som skal bidra til at utsatt ungdom kommer i utdanning og arbeid. Det er likevel mangel på kunnskap om hva NAV-kontorene kan gjøre for å lykkes med å bistå utsatt ungdom slik at de kommer i arbeid eller utdanning. Mange av forsøkene som er gjennomført krever mye ressurser, og er derfor er vanskelig å prioritere uten ekstra midler. I dette prosjektet ønsket vi å fokusere på hva NAV-kontorene kan gjøre innenfor *ordinær drift*.

I prosjektet startet vi med å lage en kunnskapsoversikt som viser resultater og anbefalinger fra tidligere forskning på feltet. Deretter gjennomførte vi en undersøkelse av erfaringer og praksis ved utvalgte NAV-kontor som har hatt gode resultater når det gjelder overgang til arbeid og utdanning for ungdom. Vi kartla også erfaringer hos samarbeidspartnere og brukere ved disse kontorene.

Ungdomsteamene i NAV bygger opp erfaringsbasert kompetanse som kan være verdifull for andre NAV-kontor som ikke har eller som nylig har startet opp med ungdomsteam. Vi har kartlagt erfaringer og praksis i utvalgte ungdomsteam, og vektlagt at arbeidsmetodene skal være mulige å få til innenfor ordinær drift i NAV-kontor.

1.1 Problemstillinger

Problemstillingene i prosjektet har vært følgende:

- Hvordan kan NAVs arbeidsmetoder og prosedyrer tilpasses for å fungere best mulig overfor ungdom?
 - Hvordan kan NAV kartlegge og veilede ungdom på best mulig måte?
 - Hvilke kartleggingsverktøy fungerer?
 - Hva er god veiledningsmetodikk overfor utsatt ungdom?
- Hvordan kan NAV samarbeide best mulig internt og med andre instanser i oppfølging av utsatt ungdom?
 - Hvordan bør samarbeidet internt på NAV-kontoret organiseres?
 - Hvordan koordinere oppfølging og samhandle med aktører som helsetjenester, barnevern og utdanning for å lykkes med oppfølging av ungdom?
- Hvilke elementer bør være til stede for å lykkes med et godt samarbeid med ungdom, og hva opplever brukerne som god kvalitet?

1.2 Metode

Vi la opp til en praksisnær og deskriptiv studie hvor vi tok utgangspunkt i casestudiemetodikk. Metoden er særlig egnet i tilfeller hvor det er komplekse sammenhenger, mange aktører er involvert, og det er viktig å forstå konteksten. Gjennom å kombinere informasjon fra flere ulike datakilder får vi bredere innsikt i ulike aktørers erfaringer med oppfølging av ungdom i NAV.

Studien er basert på en gjennomgang av eksisterende forskning og relevante dokumenter samt intervjuer med ulike relevante aktører.

1.2.1 Kunnskapsoppsummering

Vi startet prosjektet med å gjennomføre en kunnskapsoppsummering fra tidligere forskning og evalueringer knyttet til ungdom som brukere av NAV. Vi har også satt oss inn i sentrale satsinger som er relevante for unge brukere.

For de fleste forsøkene som er gjennomført ovenfor ungdom de siste årene, og/eller som fortsatt er i gang, foreligger det dokumentasjon/evalueringer som kan belyse erfaringer og effekter. Vi har brukt denne kunnskapen til å utvikle relevante problemstillinger og spørsmål i det videre arbeidet.

1.2.2 Casestudier i utvalgte NAV-kontor

Valg av NAV-kontor

For å finne aktuelle NAV-kontor startet vi med å ta kontakt med noen av fylkesleddene i NAV. Vi ønsket å få forslag til kontor som de kjente til at hadde et godt fungerende ungdomsarbeid, et godt eksternt samarbeid og gode resultater når det gjelder overgang til utdanning og arbeid.

Vi fikk forslag om flere kontorer fra hvert av NAV fylkene, og tok kontakt med mange kontorer. I noen tilfeller anbefalte fylkesleddet kontorer som vi oppfattet at ikke passet med kriteriene våre, blant annet fordi ungdomsarbeidet i stor grad var prosjektbasert eller del av større utprøvinger. Noen kontorer ønsket ikke å delta i undersøkelsen, blant annet på grunn av kapasitetsproblemer eller at de selv ikke synes de hadde kommet langt nok i ungdomsarbeidet. I flere tilfeller foreslo kontorene andre kontorer vi kunne ta kontakt med. I et par tilfeller tok vi også direkte kontakt med noen av kontorene som vi hadde funnet i litteraturen for å få vite mer om hvordan de arbeidet.

Vi laget en oversikt over aktuelle kontorer og hadde en telefonrunde med korte intervjuer med NAV ledere, der vi blant annet stilte spørsmål om organisering, oppfølging og samarbeid, og hvordan de selv vurderte ungdomsarbeidet sitt.

Vi laget også en oversikt over hvordan aktuelle kontor fordelte seg på ulike indikatorer som størrelse og geografisk plassering. Vi ønsket at kontorene skulle være plassert i kommuner/bydeler med ulike kjennetegn. Kontorene representerer variasjon med hensyn til størrelse og geografisk plassering. Vi vektla å finne kontorer som var kjent for engasjement i ungdomsarbeidet sitt, og som ikke var med i spesielle forsøk eller prosjekter, men hadde valgt ulike løsninger innenfor ordinær drift. Utvelgelsen av kontorer er ikke basert på resultater på indikatorer, som måles av Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Intervjuer i NAV-kontor

Vi gjennomførte individuelle intervjuer med NAV-leder og eventuelt nestleder, leder av ungdomsteam og markedskontakter ved alle kontorene. Videre gjennomførte vi gruppeintervjuer med veiledere fra alle ungdomsteamene.

Tema for intervjuene var blant annet organisering, arbeidsmetoder, samarbeid, utfordringer og løsninger i arbeid med ungdom. Vi ønsket å få synspunkter på rammebetingelser og erfaring/praksis. Vi la særlig vekt på å få informasjon om hva de ansatte mener er gode modeller for oppfølging og veiledning. Hva mener de er vesentlig for å oppnå gode resultater, og har de tilstrekkelig handlingsrom?

I tillegg var vi til stede ved drøftingsmøter ved de kontorene som hadde dette. I disse møtene gjennomgikk teamet enkelte saker som krevde samarbeid. Dette var saker som ble diskutert anonymt, hvor målet var å finne løsninger på den enkeltes utfordringer. Vi ønsket å få innsikt i hvordan samarbeidet om ungdommene skjer i praksis og hvilke dilemmaer og løsninger som finnes i arbeidet rundt ungdom. Hvilke løsninger er vellykkede og fører til gode løp for ungdom?

Intervjuer med unge NAV-brukere

Ved hvert kontor intervjuet vi mellom fire og ti ungdommer. Ved et av kontorene gjennomførte vi individuelle intervjuer, ved de øvrige gjennomførte vi intervjuer i gruppe.

I intervjuene ønsket vi å høre om ungdommenes erfaringer med oppfølging og veiledning fra NAV. Hvilken situasjon står de i og hvilke former for bistand og veiledning ønsker de? Hvilke erfaringer har de med ulike tiltak? Vi intervjuet ungdom med ulike kjennetegn, både ungdommer som har fullført videregående skole og trenger hjelp til arbeidssøking, og ungdommer med mer sammensatt problematikk og som trenger oppfølging fra andre instanser. I utgangspunktet ønsket vi å samle grupper av ungdommer med like kjennetegn for å sammenligne synspunkter og erfaringer på tvers av gruppene. Siden dette ikke har vært mulig, har vi i stedet intervjuet ungdom med ulike kjennetegn i en gruppe ved hvert kontor.

Gruppeintervjuer var særlig hensiktsmessig fordi deltakerne da kunne respondere på hverandres erfaringer.

Intervjuer med eksterne samarbeidsparter

I intervjuene med ungdomsteamene ba vi om å få kontaktinformasjon til de samarbeidspartnerne de opplevde som mest relevante. Dette omfattet representanter for spesialisthelsetjenesten (DPS), kommunehelsetjeneste (ruspoliklinikker, bydelsoverlege), andre kommunale aktører og fylkeskommune (oppfølgingstjenester, skoler). Formålet med intervjuene med disse aktørene var å få innsikt i deres erfaringer med å samhandle med NAV om ungdom. Vi ønsket også å få informasjon om deres erfaringer med eventuelle barrierer i regelverket eller ulike prioriteringer mellom aktørene. Hvilke rammebetingelser bør være til stede, og hva mener de fører til gode resultater? De vi intervjuet

hadde ofte erfaring fra samarbeid med ulike NAV-kontor, og kunne sammenligne erfaringene.

1.2.3 Dialogkonferanse

I sluttfasen gjennomførte vi et dialogmøte med ansatte ved casekontorene og representanter for Arbeids- og velferdsdirektoratet. På møtet presenterte vi funn fra casene og øvrig datainnsamling. Vi ønsket å få tilbakemelding på funn, og la opp til at de som deltok kunne diskutere utfordringer og hvordan disse kan løses.

2 Interaksjon med unge brukere – hva viser studier på feltet?

De siste årene har det blitt viet mye oppmerksomhet til hvordan samfunnet kan redusere antallet unge som står utenfor jobb eller utdanning. Det er gjennomført en rekke studier som omhandler unge NAV-brukere, og det er igangsatt prosjekter og tiltak både lokalt og nasjonalt med formål å øke sjansene for at ungdommer fullfører videregående utdanning eller kommer i ordinært arbeid.

Vi vil her gjennomgå sentrale funn fra disse studiene. Vi har systematisert funnene etter temaene: kjennetegn ved målgruppa, bistandsbehov, tiltak og organisering.

2.1 Kjennetegn ved målgruppa

Utsatt ungdom er unge som står i fare for å falle ut av videregående opplæring, er uten arbeid eller har problemer med å komme seg inn på det ordinære arbeidsmarkedet på egen hånd. Mange i denne gruppen er avhengig av ytelser fra NAV som livsopphold. Frøyland m. fl. (2016) finner at hovedproblemer i denne gruppen er lav kompetanse, psykiske problemer, manglende motivasjon og generelt dårlig mestringsfølelse etter mange nederlag. Frøyland og Fossetøl (2014) påpeker at en del av de unge som sliter har motivasjonsvansker, har dårlige erfaringer fra skolen og er skoleleie. En del unge har dessuten lese- og skriveproblemer.

Mens det er mange av de unge som oppsøker NAV som har psykiske helseproblemer, er det relativt få som har alvorlige psykiske helseproblemer. De fleste har lettere angst og depresjonssymptomer. Enkelte unge brukere med psykiske helseplager kan likevel ha så store helseutfordringer at målsetningen om arbeid ikke er realistisk på kort sikt. I en kartlegging av unge NAV-brukere i Trøndelag av Ose m.fl. (2014) oppga 23 prosent av respondentene at de var i kontakt med NAV fordi de var for syke til å være i arbeid eller i aktivitet. 29 prosent svarte at de var i kontakt med NAV fordi de søker jobb. 19 prosent oppga at de ikke hadde inntekt og trengte penger, 11 prosent hadde sluttet skolen og gjorde ingenting, mens 14 prosent oppga «annet» som svar på spørsmålet om hvorfor de var i kontakt med NAV. Fire prosent oppga å være sykmeldt (Ose m. fl., 2014). Kartleggingen viste at for 60 prosent av unge med nedsatt arbeidsevne var helseproblemer hovedårsaken.

Strand m.fl. (2015) finner at unge NAV-brukere kan deles i to grupper: de som har fullført utdanning og/eller har noe arbeidserfaring, og de med sammensatt problematikk kombinert med uavsluttet skole og sosiale eller psykiske utfordringer. Disse gruppene har ulike behov for oppfølging. Forfatterne finner at selv om ungdommene med utdanning/arbeidserfaring ikke nødvendigvis krever et omfattende tilbud, er de likevel en sårbar brukergruppe som trenger tett oppfølging.

Det er flere faktorer som påvirker ungdommers muligheter til å fullføre videregående utdanning. Slike faktorer omfatter sosioøkonomisk bakgrunn,

foreldres trygdestatus, etnisitet og flyktningsstatus (Frøyland m. fl., 2016). Innvandrerdømt faller oftere fra videregående opplæring enn etnisk norske og norskfødte med innvandrerbakgrunn (Olsen, 2015). Enslige mindreårige asylsøkere er en gruppe som kan møte særlige utfordringer i utdannings- og arbeidslivet.

Ungdom som har foreldre med lav utdanning har langt høyere sannsynlighet for å droppe ut av videregående opplæring enn andre ungdom. Unge som har foreldre som er trygdemottakere har stor risiko for å bli trygdemottakere selv. Når foreldre selv er trygdemottakere kan det dessuten bidra til å gjøre oppfølgingsarbeidet mer krevende, blant annet fordi foreldrene til en viss grad er rollemodeller for de unge (Frøyland m. fl., 2016). NAV opplever også at enkelte foreldre motarbeider NAVs forsøk på å få ungdommen ut i arbeid eller aktivitet (Myklebø, 2012).

Flere undersøkelser viser at mange unge NAV-brukere tidligere har hatt kontakt med barnevern, PP-tjenester, helsestasjon, BUP og andre tjenester i årene før de tar kontakt med NAV (Frøyland m. fl., 2016; Ose m. fl., 2014).

2.2 Hvilke bistandsbehov har unge brukere

Det påpekes i flere studier at veilederne må være oppmerksomme på at man finner store forskjeller i ungdomspopulasjonen som oppsøker NAV. På den ene siden har man brukere med enkle behov, på den andre finner man personer som har store vanskeligheter og komplekse problemstillinger (Strand, Bråthen og Grønningsæter, 2015). De ulike gruppene trenger ulike tilnærminger. Det er viktig at veilederne klarer å vurdere behovet til den enkelte, slik at ressursene kan settes inn på riktig sted (Myklebø, 2012).

Utsatt ungdom krever en helhetlig kartlegging av helsetilstand, skolegang, utdanning, arbeidserfaring og generell livssituasjon. Dette er forhold som må sees under ett (eks: Rambøll, 2009; Myklebø, 2012b; Sletten og Hyggen, 2013; Frøyland m.fl., 2016). Ungdommer med sammensatte problemer har behov for et helhetlig tilbud. Ose m. fl. (2014) finner at mange av ungdommene trenger å bli trygge på seg selv, få bedre mestring, få selvtillit og motivasjon for å komme i gang med aktivitet, samt hjelp til å bli kvitt helseplager. Videre finner Ose at mange unge brukere har et udekket behov for psykologhjelp. Å finne bolig kan også være et problem for utsatte ungdommer. Noen av dem er ikke ønsket som leietakere, og de kan trenge oppfølging for å kunne bo alene (Frøyland og Fossetøl, 2014).

Tidligere undersøkelser (Ose m. fl., 2014; Frøyland m. fl., 2016) viser at en del av ungdommene har vært for dårlig utredet fra NAV. Flere av dem som mottok sosialstønning hadde helseutfordringer som gjorde at de kvalifiserte for AAP eller KVP (Frøyland m. fl., 2016). NAV-kontoret hadde ikke klart å avdekke disse utfordringene gjennom behovsvurderinger og oppfølging. Ose m.fl. (2014) fant at en del unge som oppga å ha helseproblemer mente at NAV har liten forståelse for sykdom og helseplager som har gjort at de ikke har kunnet fullføre skolegangen.

2.3 Oppfølging og veiledning

Mange studier trekker frem tett oppfølging som et viktig kriterium for å få til ønskede resultater i møte med ungdom (Rambøll, 2009; Lyng og Legård, 2011; Frøyland, 2012; Myklebø, 2012b; Strand m.fl., 2015; Proba, 2016; Frøyland m.fl., 2016). Tett oppfølging innebærer faste (NAV-)kontakter og møteplasser som skaper trygge rammer, hyppig kontakt for å sikre god informasjonsflyt, samt god tilgjengelighet og rask reaksjonstid. Veilederne må være der når det trengs.

Videre legges det vekt på at oppfølgingen skal være individuelt tilpasset (eks: Lyng og Legard, 2010; Bragdø og Spjelkavik, 2013). Det handler om å gi et tilbud som er tilpasset den enkeltes behov, både når det gjelder kartlegging og oppfølging. Bragdø og Spjelkavik (2013) løfter frem tre aspekter som viktige: gi ungdom relevant informasjon og veiledning om valg, avdekke egne ønsker/ambisjoner, og gi dem individuelle mestringsopplevelser.

I den foreliggende litteraturen understrekes betydningen av en engasjert og tilgjengelig veileder (Myklebø, 2012; Ose m. fl., 2014), og at det er avgjørende å skape en god relasjon mellom veileder og ungdom for å lykkes med å få flere i arbeid eller utdanning (Lyng og Legard, 2010). Tilstrekkelige ressurser slik at veilederne kan være tilgjengelige når det trengs er svært avgjørende for å lykkes med ungdomsarbeidet, og det er store forskjeller på oppfølgingen av unge blant NAV-kontorene (Strand m.fl., 2015).

NAV legger opp til at veiledere skal bruke metodikk overfor ungdom som innebærer tett oppfølging, tilgjengelighet, relasjonsbygging og brukermedvirkning (Frøyland m. fl., 2016). Mange NAV-kontor benytter seg av Motiverende Intervju (MI) som tar utgangspunkt i ønsker, muligheter og behov (Frøyland, 2016). Veilederens tilnærming er empati, aktiv lytting og speiling. Spesielt for metoden er at den legger stor vekt på å unngå å skape motstand hos klienten. Dette skjer ved at MI-rådgiveren trenes i å stille få og åpne spørsmål. En annen metodikk som i noen grad brukes er Appreciative Inquiry (AI), en undersøkelsesmetodikk som forsøker å underbygge utvikling og endring ved å bygge på og styrke det positive, heller enn å fokusere på svakheter og det negative (Breit m. fl., 2016).

Når det gjelder konkret veiledningsmetodikk, er det typisk et skille mellom å snakke om det som oppleves som vanskelig og det som oppleves som bra. Frøyland m.fl. (2016) anbefaler å kombinere «fokus på situasjonen her og nå (problemfokus) med et mulighets- og ressursfokus for framtida». Et lignende skille som kommer frem i Sletten og Hyggens (2013) litteraturgjennomgang er «fraværsfaktorer» og «nærværsfaktorer», og at man i oppfølgingen ønsker å redusere fraværsfaktorene og øke nærværsfaktorene. En systematisk kartlegging og oppfølging av det ungdommene trekker frem som bra og dårlig kan derfor være nyttig i oppfølgingen. En fraværsfaktor kan for eksempel være lav mestring på skolen. En måte å angripe dette på kan være å skape mestring på en annen arena, for eksempel i praksis, som kan gjøre det «mindre nødvendig å velge bort skolen» (Sletten og Hyggen 2013).

Riktig jobbmatch, slik at det er mest mulig sammenfall mellom brukers kunnskap, interesser og motivasjon og det arbeidet som skal utføres, blir av mange trukket frem som en viktig suksessfaktor for å få utsatt ungdom i arbeid eller aktivitet (Frøyland m. fl., 2016; Ose m. fl., 2014). I tillegg til riktig jobbmatch er det viktig for veilederen å få ungdommen til «å ville selv» (Myklebø, 2012).

Overgangene mellom skole og arbeid eller fra ungdomsskole til videregående opplæring beskrives ofte som spesielt risikofulle (Lyng og Legård, 2011). Det påpekes at oppfølgingen bør være tett i denne perioden. Frøyland m.fl. (2016) mener det er viktig å opprettholde oppfølgingstilbudet før og etter at ungdommen er i skole eller jobb. Bistand i form av en fadder eller mentor på arbeidsplassen eller i skolehverdagen kan være et eksempel på mindre ressurskrevende oppfølging. Aktivitet er viktig for unge som dropper ut fra videregående opplæring. Myklebø (2012) finner at det aller beste er om ungdom kan fortsette å ha noe kontakt med skolen samtidig som de for eksempel har arbeidspraksis noen ganger i uka.

Ulike modeller for veiledning

Internasjonalt er det dokumentert gode resultater av metodetilnærmingen Supported Employment/Education når det gjelder å inkludere ungdom med bistandsbehov i arbeid eller skole (Frøyland m. fl., 2016; Bond et al. 2016). Supported Employment er basert på ideen om rask utplassering i ordinært arbeidsliv med tilrettelegging, opplæring og oppfølging av jobbspesialist på arbeidsplass (place-train). Metoder og elementer fra Supported Employment (SE) eller Individual Placement and Support (IPS) er de siste årene prøvd ut og tatt i bruk også spesifikt overfor unge. Ved noen NAV-kontorer er det ansatt jobbspesialister som jobber etter SE-metodikk spesielt rettet mot unge. Et av de viktigste virkemidlene i arbeid med utsatt ungdom er rask og målrettet oppfølging inn i tilrettelagt skole og/eller arbeid, i kombinasjon med motivasjons- og mestringsarbeid (Frøyland m.fl. 2016).

Los-modellen er en type oppfølging som flere trekker frem som viktig for å lykkes med å hjelpe utsatt ungdom inn i arbeid eller aktivitet (Ose m. fl., 2014; Frøyland m. fl., 2016). I modellen får ungdommen oppfølging fra losen mens han eller hun er i praksis, skole, eller går til behandling. Det ligger en styrke i den personlige utformingen og tilpassingen av oppfølgingen, men samtidig en sårbarhet i det at den enkelte ungdom kan rammes mye om akkurat denne losen slutter eller blir syk.

Motivasjonsmodellen er en gruppebasert tilnærming, gjerne et kurs etterfulgt av og i kombinasjon med individuell oppfølging. Innenfor motivasjonsmodellen får de unge også arbeidstrening i mer eller mindre skjermede enheter over en lengre periode, kanskje i inntil et år. Fordelene med motivasjonsmodellen er blant annet muligheten til felles allianse med andre unge, noe som ser ut til å kunne være en viktig motivasjonskilde for ungdom. Gjennom et motivasjonskurs får ungdommene tenkt systematisk gjennom hva de selv ønsker, og de ser at de ikke er alene om å ha vansker med skole eller arbeid (Frøyland m. fl., 2016).

2.4 Virkemidler og tiltak

Å finne riktig tiltak er viktig. I flere prosjekter har man erfart at det kan være nødvendig å «tøye» virkemidlene, det vil si at man finner tilpasninger og løsninger for hver enkelt ungdom som ikke alltid er helt i tråd med regelverk og føringer (Frøyland og Fossestøl, 2014). Breit m.fl. (2016) påpeker at NAV bør være mer fleksible med hvilke verktøy som er tilgjengelige i oppfølgingen, uavhengig av brukers status. De viser blant annet til gode resultater av tilpasset bistand til personer uten rett til AAP (Breit m.fl., 2016).

Ungdommer skiller seg ut som en spesiell gruppe med egne utfordringer, og bør møtes med virkemidler tilpasset dem. Flere kilder finner at ungdommer bør behandles annerledes enn andre grupper. Blant annet er det svært viktig å stille krav overfor unge som søker økonomisk sosialhjelp. De bør derfor delta på tiltak eller eventuelt få behandling hvis de ikke kan være i aktivitet (Myklebø, 2012b). Flere har også funnet at arbeidsevnevurderinger ikke fungerer spesielt godt overfor unge brukere (eks: Breit m.fl., 2016). Standard brukermedvirkning, egenrevisning og samtaler med veileder er lite tilpasset ungdom, og ungdomsteam ser ut til å være en god måte å organisere et spesialisert tilbud til ungdom. Egne ungdomsavdelinger kan også skape arenaer som fremstår tryggere og mindre fremmedgjørende for ungdommen.

Det tiltaket som oftest benyttes overfor utsatt ungdom er arbeidstrening i ordinær virksomhet. Arbeidstrening fungerer ofte som et samarbeid mellom skole og NAV. Samtidig mener NAV at kommunene er for dårlig til å gi de unge lærlingplass. På den andre siden kan det tenkes at bedriftene mangler ansatte med veilederkompetanse til å hjelpe den unge (Ose m. fl., 2014). Det gis ofte lønnstilskudd i forbindelse med ansettelse eller utprøving i arbeid. Lønnstilskudd blir av flere trukket frem som et godt virkemiddel for utsatt ungdom (Markussen og Røed, 2014; Frøyland m. fl., 2016; Sletten og Hyggen, 2013). Samtidig kreves det at NAV-kontorene har god kontakt med det lokale arbeidsmarkedet og god arbeidsmarkedskompetanse, for å få til en god og varig match. Vågeng-utvalget peker på markedskompetanse og kontakt med lokalt arbeidsmarked som et klart forbedringspotensial i NAV (Ekspertutvalget, 2015).

Markussen og Røed (2014) har studert effekten av arbeidspraksis blant 345 000 arbeidssøkere i Norge. De finner at arbeidspraksis i ordinær virksomhet er langt mindre effektivt for unge enn for eldre arbeidssøkere. Her er utdanning et langt mer effektivt virkemiddel. De finner også at strategier for raske overganger til ordinær utdanning er spesielt nyttig for unge (ibid.).

2.5 Organisering

NAV-kontorene står ganske fritt når det gjelder hvordan de ønsker å organisere seg internt. Dette betyr at praksis potensielt kan være ganske ulik fra ett kontor til et annet (Myklebø, 2012). En utbredt modell for arbeidet med unge i NAV er egne ungdomsteam (Strand m.fl., 2015; Frøyland m. fl., 2016). Kontorene som ikke har egne ungdomsteam, har likevel ofte spesialisert oppfølging av ungdom gjennom egne ungdomsveiledere (Frøyland m. fl., 2016).

Ungdomsteamene tydeliggjør NAVs innsats ovenfor ungdommen. Fordelene med ungdomsteam er også at veilederne får mer tid til hver enkelt bruker, at de lettere fanger opp dem som faller utenfor, og at de får spesialisert seg på å jobbe med unge (Myklebø, 2012). Teamene har ofte en fleksibel tilnærming og er mer tilgjengelige enn andre veiledere. Ungdomsteamene består av personer med ulik fagkunnskap. Ulik kompetanse innen arbeids- og sosialrelaterte spørsmål gjør at de kan bistå ungdommen på flere områder. Rambøll (2009) trekker fram tverrfaglig samarbeid mellom NAV, skole og Oppfølgingstjenesten som spesielt viktig. Man har også funnet at tverrfaglig organisering er positivt for det interne samarbeidet på NAV-kontoret (Myklebø, 2012; Rambøll, 2009; Frøyland, 2012; Myklebø, 2012b; Strand m.fl., 2015; Frøyland m.fl., 2016), og at ungdomsteam har vært positivt for engasjementet og kompetansen blant veilederne (Myklebø, 2012; Frøyland m.fl., 2016).

Myklebø (2012) finner at det er langt vanligere med ungdomsteam på store kontorer enn små. Strand m.fl. (2015) finner at ungdomsteamene bør være av en viss størrelse for at det skal ha effekt, og Frøyland m.fl. (2016) finner at ungdomsteam fungerer bedre på små og mellomstore kontorer, enn på store kontorer.

Erfaringene med etablering av ungdomsteam for utsatte ungdommer er gode (Frøyland m. fl. 2016). Teamene har bidratt til bedre samarbeid mellom statlige og kommunalt ansatte i NAV-kontoret, og forbedret mulighetene til raskere å finne helhetlige løsninger. Ungdomsteamene fungerer imidlertid ikke like godt alle steder. Gode samarbeidsrelasjoner internt er avgjørende.

På små kontorer som har få veiledere som kjenner hverandre godt, og har god oversikt, er behovet for ungdomsteam mindre. Noen steder er det heller ikke gjennomførbart med tanke på antall ansatte. Mellomstore kontorer har hovedsakelig gode erfaringer med etablering av ungdomsteam, mens de større kontorene opplevde noen utfordringer. Årsaken til dette er ifølge Frøyland m. fl. (2016) trolig at kontorene som er mindre i størrelse lettere kan tilrettelegge for arbeidsdeling og oppgavefelleskap rundt enkeltsakene uten å være avhengige av at den formelle organiseringen fungerer optimalt. Dette samsvarer med mer generelle funn som viser at det gjennomgående er fordeler med mindre og mellomstore kontorer versus store (f.eks. Fossestøl m. fl., 2014). I en evaluering av NAV reformen fant Fossestøl (2014) at noen av de store kontorene opplevde utfordringer med at ungdommer med større bistandsbehov ikke fikk nok fokus gjennom ungdomsteamet, og oppfattet at organiseringen førte til at de med lavest bistandsbehov ble prioritert først.

Prosjekt eller ordinær drift

Mange tiltak rettet mot ungdom har vært organisert som prosjekter. Rambøll (2009) påpeker at fordelene med å organisere ungdomsarbeidet i det ordinære arbeidet hos NAV, er at man sikrer nødvendig kontinuitet og har faste strukturer for arbeidet. I mange tilfeller er det erfart at tilbudet faller vekk når prosjektet eller finansieringen tar slutt (ibid). På den andre siden er det en risiko ved å organisere ungdomsarbeidet i tjenestelinja at arbeidet blir nedprioritert fordi det ikke er tilstrekkelig ressurser (Myklebø (2012; 2012b)).

2.6 Forsøk og satsinger i NAV rettet mot ungdom

Arbeidet med unge er en viktig og prioritert oppgave i NAV. Det er et uttalt mål at unge ikke skal inn i en stønadskarriere. Ved utgangen av 2014 hadde 96 prosent av unge mellom 20 og 24 år fått oppfølging fra NAV i løpet av siste 4 måneder (Ekspertutvalget, 2015).

Forsøk med NAV-veileder i videregående skole

Fra 2012 etablerte Arbeids- og velferdsdirektoratet «Forsøk med NAV-veileder i videregående skole» som et samarbeidsprosjekt mellom Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet. Målet med veiledere fra NAV i videregående skole er å forhindre frafall på et tidlig tidspunkt (Frøyland m.fl., 2016). Ved å hjelpe unge med sammensatte problemer på et tidlig tidspunkt, før problemene gjør seg gjeldende, forsøker man å redusere frafallet. Veilederen har kontorplass på skolen flere dager i uken og inngår i skolens elevtjeneste (Ekspertgruppen, 2015). Dette er viktig arbeid, da en del ungdommer som kommer til NAV-kontoret venter på rett til å fullføre utdanningen. Kombinasjoner av arbeidspraksis fra NAV og opplæring fra fylkeskommunen har vært et godt alternativ for unge som av ulike årsaker ikke er i stand til å nyttiggjøre seg tilbudet fra fylkeskommunen (ibid).

Garantiordninger for unge under 30 år

Frem til 2017 gjaldt tre garantiordninger i NAV for unge under 30 år:

- Ungdomsgarantien gjelder frem til fylte 20 år. Garantien gir ungdom rett til arbeid eller studieplass. Innenfor denne ordningen gis det også tilbud om arbeidsrettede tiltak fra NAV.
- Ungdom mellom 20 og 24 år er garantert en aktivitetsplan innen én måned.
- Minst 90 prosent av unge under 30 år skal ha en godkjent aktivitetsplan til enhver tid.

Garantiene ble fra 1. januar 2017 erstattet av en felles ungdomssatsing for alle under 30 år som i løpet av en åtteukers periode ikke er kommet i arbeid, utdanning eller annen aktivitet. Disse skal få individuelt tilpasset oppfølging fra NAV-kontoret, og har prioritet i Opplæringstiltaket som ble etablert 1. januar 2016. Opplæringstiltaket er for unge med svake grunnleggende ferdigheter og består av individuelt tilrettelagt opplæringsløp for å oppnå vitnemål, kompetansebevis eller fagbrev.

NAVs veiledningsplattform

Veiledningsplattformen som er utviklet av Arbeids- og velferdsdirektoratet, er sammensatt av ulike opplæringsmoduler for ledere og veiledere som jobber med veiledning av brukere i NAV. Plattformen er ment å være nyttig i NAV-kontorenes arbeid med ungdom. Modulene gir en innføring i flere veilednings- og samtaleteknikker overfor blant annet brukere med psykiske helseplager og rus, brukere med innvandringsbakgrunn og brukere som står langt fra arbeidsmarkedet. Plattformen skal brukes i lokal opplæring og ferdighetstrening. Det er lagt opp til både e-læring som den enkelte veileder kan benytte, og

samlinger for å lære opp og vedlikeholde kompetanse på kontoret eller i fylket. Veiledningsplattformen er ment å være et verktøy i oppfølgingen, og beskriver og forklarer veiledningsbegreper, i tillegg til å vise til faglitteratur dersom man vil fordype seg ytterligere.

Det er en forventning at bruk av veiledningsplattformen skal styrke den enkelte veileder i veiledning og samhandling med bruker, og det er en forventning at bruk av prinsipper i veiledningsplattformen skal kunne bedre kvaliteten på motivasjonsarbeidet overfor bruker (Årsrapport NAV 2015).

2.7 Hva viser evalueringer av prosjekter og tiltak?

Det er gjennomført en rekke prosjekter og forsøk som skal sikre utsatte unge bedre oppfølging og forebygge frafall fra skolen.

Rambøll (2009) kartla tiltak og prosjekter rettet mot ungdom i alderen 15-24 år som skal bedre overgangen til arbeid og utdanning. Kartleggingen inkluderer både NAV-initierte og NAV-medvirkende aktiviteter ovenfor målgruppa. Blant tiltakene var blant annet 1) alternative opplæringsløp, 2) oppfølgingstjenesten og 3) større statlige satsninger. Rambøll fant at sentrale suksesskriterier for tiltakene er tett individuell oppfølging, i tillegg til tidlig intervensjon, tverrfaglighet og individuell tilpasning og tilrettelegging.

Ny Giv var et prosjekt for å bekjempe frafall i videregående skole. I 2007 ble det inngått en nasjonal samarbeidsavtale på utdanningsområdet mellom KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Avtalen innebar at alle fylkeskommuner og NAV fylkeskontorer inngikk samarbeidsavtaler på utdanningsområdet, og med utgangspunkt i disse fylkesvise avtalene har det blitt laget lokale samarbeidsavtaler mellom OT og de lokale NAV-kontorene (Buland m. fl., 2010). Gjennom NY Giv fikk OT betydelig bedre oversikt over ungdommene, samt at de fikk en økt bevissthet om nødvendigheten av en helhetlig og samordnet tilnærming, for å få flere utenfor arbeid eller utdanning til å gjennomføre videregående opplæring. Selv om elever og lærere som deltok i Ny GIV oppfatter prosjektet som bra, er skoleresultatene uklare (Sletten og Hyggen, 2013). Helgøy og Homme (2012) fant at Ny Giv har blitt en «organisasjon i organisasjonen», og i liten grad har klart å skape nye eller endrede systemer for samarbeid.

Undersøkelsene av effekten av Ny Giv viser et blandet bilde. Elever og lærere som deltar i prosjektet, oppfatter satsningen som bra, men skoleresultatene er uklare. Ungdomsgarantien ser ut til å gi en svak positiv effekt på deltakelse i arbeidsmarkedstiltak og overgang til arbeid, mest for langtidsledige (Sletten og Hyggen, 2013).

Sletten m.fl. (2015) har evaluert Oppfølgingsprosjektet i Ny Giv, og blant annet sett på utprøving av opplæringsmodeller som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål. Oppfølgingen er rettet mot ungdom som ikke benytter seg av retten til videregående opplæring, og skulle prioritere ungdommer mellom 15 og 21 år som har stått utenfor skole i ett år eller mer. Evalueringen viser at samarbeidsrelasjonene i sektoren er styrket som følge av prosjektet, og at det har vært en dreining i tiltaksinnsatsen over tid, i tråd med prosjektets

målsetninger. Relativt flere av ungdommene som er i et tiltak, deltar i aktiviteter der målet er å kombinere arbeidspraksis og læreplanmål. Forfatterne finner imidlertid at prosjektet ikke treffer de mest risikoutsatte ungdommene som har vært utenfor skole eller arbeid i mer enn ett år.

Kristiansen og Skårberg (2010) gjennomførte en følgeevaluering av den tre-årige statlige tilskuddsordningen *Utsatte unge 17-23 år i overgangsfaser*. Åtte kommuner fikk midler gjennom tilskuddsordningen, og skulle utvikle tiltak for og bedre det tverrfaglige samarbeidet om utsatte unge. Evalueringen undersøkte ungdommenes opplevelser, om tiltakene påvirket samarbeid mellom relevante instanser, dokumentasjonen underveis, hva som ser ut til å fungere og hvordan tiltak kan videreføres.

Evalueringen viser at det var stor variasjon i valg av tiltak og bruk av midler.

Kommunene satset både på generelle ungdomstiltak, og individuell oppfølging og tiltak rettet mot utvalgte målgrupper blant ungdom. Generelle ungdomstiltak som ble igangsatt i kommunene var for eksempel innkjøp av fritidsutstyr til utlån for alle ungdommene i kommunen, støtte til sosiale møteplasser, samarbeid med kulturskole og arbeidsgivere, og opprettelse av prosjektkoordinatorstillinger. Individuelle tiltak rettet mot spesifikke målgrupper var for eksempel individuelle planer og særskilt oppfølging av de mest utsatte ungdommene med mappe i barnevernet, og samarbeid med atføringsbedrifter i kombinasjon med individuell oppfølging av utvalgte ungdommer som ikke har fungert i ordinær skole eller andre tiltak, for å få disse inn i skole eller arbeid. Kommunene med individuelle tiltak var mest fornøyde, og mente at satsingen hadde skapt nytt samarbeid. Losfunksjonen ble brukt til individuell oppfølging i flere kommuner, og løftet frem som spesielt vellykket. Ungdommene ga tilbakemelding om at deltakelse i tiltakene var nyttig og meningsfullt for dem, spesielt i møte med byråkratiet i hjelpetjenestene.

Lyng m.fl. (2010) har undersøkt alternative kvalifiseringstiltak rettet mot ungdom i alderen 16-19 år som står utenfor skole og arbeidsliv. Forskningsprosjektet inngikk i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets satsing *Unge utenfor* som hadde som formål å tydeliggjøre og styrke tiltaksapparatet overfor ungdom mellom 15 og 25 år som står utenfor utdanningssystemet og arbeidslivet. Rapporten gir en oversikt over alternative kvalifiseringstiltak. Fokus for studien var tiltak med målsetting om å bidra til at deltakerne vender tilbake til videregående opplæring eller kommer ut i arbeid, og som tilbyr ulike former for kvalifisering kombinert med sosial støtte og oppfølging. Studien finner at tiltakene i stor grad lykkes med sine uttalte målsetninger, og at de samlet sett har gode resultater på kort sikt. Rett etter avsluttet deltakelse er bare 5 prosent av deltakerne helt arbeidsledige, mens 66 prosent er i ordinært arbeid eller skole, og 8 prosent i annet tiltak. Andelen av de tidligere deltakerne som står utenfor ordinært arbeid eller utdanning ser imidlertid ut til å øke i løpet av de tre påfølgende årene etter avsluttet tiltak.

Bragdø og Spjelkavik (2013) har følgeevaluert prosjektet *Overganger, samarbeid og koordinering* som ble gjennomført i perioden 2009-2012, rettet mot skolefravall i aldersgruppa 16-25 i Lindesnesregionen. Målgruppa for prosjektet var elever som trengte/ønsket tilrettelagt skole eller arbeidspraksis,

bevisstgjøring av yrkesvalg, arbeidslivsveiledning eller pause fra skole for å arbeide. Prosjektet jobbet med 30 ungdommer og utviklet en oppfølgingsmodell der man fulgte opp ungdommene på ulike arenaer. Evalueringen fant at organiseringen av prosjektet ved videregående skole skapte skoletilknytning for målgruppa.

Sletten og Hyggen (2013) har gjort en litteraturgjennomgang som beskriver ulike sider av situasjonen til unge i alderen 16-24 år som befinner seg i utkanten av utdanning og arbeidsliv, og som står i fare for å forbli utenfor. Litteraturgjennomgangen beskriver blant annet hva som kjennetegner ungdommene som faller fra, årsaker til frafall og hvilken innsats man kan gjøre for at de ikke havner utenfor arbeid og utdanning. Sletten og Hyggen deler forskningslitteraturen om tiltak inn i tre grupper, henholdsvis 1) tiltak mot frafall, 2) aktive arbeidsmarkedstiltak, og 3) alternative kvalifiseringstiltak.

For tiltak mot frafall viser litteraturgjennomgangen til noen hovedtilnærminger som kan virke lovende. Dette er 1) muligheten for fleksible opplæringsløp, 2) mer praksis for teorivake elever, 3) tett oppfølging av elever som står i fare for å avslutte opplæringen og 4) et godt samarbeid mellom skole og arbeidsliv.

Når det gjelder arbeidsmarkedstiltak, viser litteraturen at tiltakene med størst effekt er lønnstilskudd, jobbsøkerkurs og veiledning. Generelt gir tiltak eller programmer som ligner mest på ordinære ansettelser best effekter. Veiledning og kvalifiseringsaktiviteter har blandede resultater generelt, og forskningen om ungdomsgarantier viser samlet relativt nedslående resultater, med svake motivasjonseffekter og fastlåsingseffekter. Suksesskriterier for alle typer arbeidsmarkedstiltak ser ut til å være tidlig intervensjon, tilpasning, tett oppfølging og tverrgående samarbeid (ibid.).

For alternative kvalifiseringstiltak viser litteraturen generelt positive erfaringer med bruk av voksne «loser» eller mentorer, og at det viktigste er at tiltakene skaper økt selvtillit og motivasjon hos unge. For å oppnå dette er anerkjennelse et viktig virkemiddel, forstått som at de unge opplever å bli sett, likt og vist tillit (ibid).

NAV har hatt en rekke utviklingsprosjekter. Frøyland m.fl. (2016) har vurdert 15 slike utviklingsprosjekter. Studien fant at ungdommene var svært fornøyd med oppfølgingen de fikk gjennom de lokale utviklingsprosjektene. Noen av utviklingsprosjektene hadde en klar forebyggingsprofil og jobbet med å integrere ungdom i ordinære skoleløp. I noen av prosjektene jobbes det med å kombinere skole og arbeidspraksis. Frøyland m.fl. (2016) finner at det er gode resultater i prosjekter som har lagt vekt på å bruke losmodellen i oppfølgingen. Losmodellen gir den enkelte deltaker tett individuell oppfølging over lengre tid. Frøyland m.fl. (2016) konkluderer med at losfunksjonen «fremstår som svært hensiktsmessig, gjerne i kombinasjon med kortvarig gruppebasert motivasjonsarbeid. Losmodellen fremstår som viktig fordi den utføres mens ungdom er i ordinære løp, kan strekkes over lang tid, og ytes når behovet er der».

Studien viser at unge som fikk veiledning gjennom utviklingsprosjektene var betydelig mer fornøyd med NAV enn de som bare mottok hjelp fra sitt ordinære NAV-kontor. Ungdommen sier at veilederne bygger bedre relasjoner, er mer

fleksible i tilnærmingen, følger tettere opp og i større grad formidler forståelse for den enkelte unges situasjon. Studien viser videre at det er gode erfaringer med at NAV møter ungdommene på alternative arenaer, som for eksempel egne ungdomskontor. Dette gir ungdommene et annet og mer positivt bilde av NAV enn mange av dem har fra før (Frøyland m. fl., 2016). Disse arenaene oppfattes som mer imøtekommende, nøytrale og mindre stigmatiserende. Studien viser videre at det er vanskelig å drive helhetlig og forebyggende arbeid fra NAV-kontoret.

2.8 Oppsummering

Resultatene fra studiene av er samstemte om en rekke punkter når det gjelder hva som er god og dårlig praksis på området. Velfungerende ungdomsarbeid har typisk egenskapene:

- Tett oppfølging (hyppig kontakt)
- Helhetlig oppfølging (rettet mot skole, arbeid, fritid og hjem)
- Individualisert (fleksibelt og tilpasset enkeltpersoner)
- Spesialisert og tverrfaglig (organisert i ungdomsteam med ulike kompetanse)
- Rettet mot tidlig intervensjon og forebygging
- Forankring og samarbeid internt i NAV
- Samarbeid med andre offentlige etater (Oppfølgingstjenesten, skolen, pp-tjenesten etc.)
- Forutsigbar oppfølging og finansiering
- Krav og insentiver

3 De unge brukerne

Vi intervjuet unge brukere i gruppe ved alle NAV-kontorene vi besøkte. Blant informantene finner vi ungdommer med ulike utfordringer og som har behov for relativt langvarig oppfølging fra NAV. Størstedelen av de vi intervjuet, deltok i ungdomstiltak i NAV. Vi har altså ikke intervjuet unge med så omfattende helseproblemer at de ikke kan delta i tiltak. Det er også få unge med kortvarige oppfølgingsbehov i intervjumaterialet.

I dette kapitlet gjengir vi hva de unge informantene forteller om sin situasjon, sine behov og sine erfaringer med oppfølging og tiltak fra NAV. Først gjengir vi veiledernes beskrivelser av hvem de unge er.

3.1 Hvem er de unge? Veiledernes beskrivelser

Det er selvfølgelig stor variasjon i hvilke ungdommer som oppsøker NAV-kontorene. Noen har behov for kortvarig hjelp til for eksempel å skaffe seg en jobb. Andre er elever eller studenter som er i ferd med å droppe ut av utdanning eller har droppet ut. Noen kommer til NAV-kontoret fordi de ikke har fått lærlingeplass. I gruppen som har falt ut av skole eller ikke fått lærlingeplass, er det en del som ikke har fylt 18 år. Noen av disse kommer relativt raskt i gang igjen med et tilpasset opplærings-/utdanningsløp, eller de starter i arbeidstrening eller andre tiltak via NAV.

Blant ungdommene som trenger mer langvarig oppfølging fra NAV, har de fleste helseproblemer. Psykiske lidelser går igjen, og ved ett kontor anslo veilederne at 70 prosent av de unge som mottar AAP har psykiske diagnoser – i tråd med hva statistikken viser. En del har også kognitive utfordringer, enten som er kjent når de kommer til NAV, eller som avdekkes underveis i oppfølgingen. Det er en liten andel i denne gruppa som har høyere utdanning. En del har fagbrev, men noen ønsker – blant annet av helsemessige årsaker – å jobbe med andre ting enn det de har fagbrev i.

For noen er det, ifølge veilederne, først og fremst manglende selvtillit som er den største utfordringen. De som har lang fartstid i ulike tiltak har ofte ikke tro på at de kan få hjelp, eller ønsker ikke hjelp. Noen beskrives som å ha sterkt behov for et sted det kan høre til, og de har behov for tilrettelagte arbeidsplasser.

Enkelte som kommer i kontakt med NAV er ungdommer som har hatt tiltak i barnevernet, og som NAV skal hjelpe videre når de fyller 18 år. Noen i denne gruppen tar kontakt på egenhånd, andre tar kontakt sammen med barnevernet.

En del ungdommer har ikke rett til noen ytelse fra NAV. Ved noen av kontorene fortalte de at ganske mange unge brukere blir vurdert å ha behov for spesielt tilpasset innsats, men ikke fyller kravene til AAP. Vurderingen av behov for spesielt tilpasset innsats baserer seg i slike tilfeller på for eksempel sosiale utfordringer, problemer knyttet til oppvekst, ikke fullført skolegang/ikke ungdomsgaranti eller språklige utfordringer. Unge i denne gruppen mottar tiltakspenger mens de er i tiltak.

Noen av ungdommene flytter fra bydel til bydel og er derfor vanskelig å hjelpe. Veilederne i ungdomsteamene som vi møtte, fortalte at de også har en del brukere som de vet relativt lite om. Mange av disse mottar sosialhjelp en god stund før man kommer til bunns i hva som er den egentlige årsaken til at de klarer seg dårlig. Hvis man finner at ungdommen har helse- eller rusproblemer, går de over på AAP eller andre ordninger.

3.2 Hva har de unge behov for hjelp til?

Inntrykket fra intervjuene er at det er et stort steg for mange unge å ta kontakt med NAV. Inntrykket er at det kan være skjørt i første kontakt med NAV, og det skal lite til for at ungdommen snur igjen. En del har hatt behov for hjelp en stund, før de faktisk har tatt kontakt. Én forteller:

Man føler mye på å komme hit og få penger. Jeg skulle helst hatt mine egen penger, men du klarer deg ikke selv – man blir ikke sett. Det er viktig. Mange er sure. Føler at de tror det er deres penger.

Hovedårsakene til at de unge tar kontakt med NAV, ifølge vårt intervjumateriale, er at de trenger penger eller hjelp til å kvalifisere seg/skaffe jobb, eller hjelp til bolig.

Inntrykket er at mange av ungdommene har komplekse utfordringer, og at de trenger hjelp til å finne ut av hva de har behov for hjelp til. Noen er i kaotiske situasjoner når de tar kontakt:

Da jeg først tok kontakt, var jeg i nød. Kan dere hjelpe meg, jeg hadde ikke noe sted å sove. Gikk ute hele natta, ble sendt mellom to NAV-kontorer. Måtte fortelle greia mi på nytt.

Selv om de selv formidler at de tok kontakt med NAV fordi de trengte penger, er det tydelig at det er flere utfordringer som gjør det vanskelig for dem å komme videre i livet. De trenger veiledning til å finne aktuelle alternativer for seg selv. Flere av de vi intervjuet hadde vært innom ulike ytelser. Det er for eksempel en del som fortalte at de først hadde fått sosialhjelp en stund, før de gikk over på AAP. En del av de unge har helseproblemer uten at de har vært utredet, eller de har vært utredet men ønsker ikke å fokusere på problemene de har, og nevner ikke dette for NAV.

Noen av de unge vi intervjuet, erfarte også at det er lettere å få hjelp fra NAV hvis de selv er tydelige på hva de ønsker:

Man må finne ut hva man vil, det gjør det lettere for NAV.

Flere av de unge vi intervjuet ga uttrykk for at det er viktig med veiledere som tør å spørre direkte hva som er situasjonen, og at de lytter til hva de har å si. Inntrykket fra intervjuene er at flere har knyttet seg veldig til veilederen sin. Noen får også en nær relasjon til veileder i tiltak. Slik vi forstår det, er det en del som ikke har andre trygge voksenpersoner som de kan ta opp spørsmål med og dele bekymringer med.

3.3 De unges erfaringer med NAVs oppfølging

En stor andel av ungdommene vi intervjuet, brukte mye tid på å fortelle at de hadde vært veldig frustrerte den første tiden da de forsøkte å få hjelp fra NAV. Mange fortalte at det hadde tatt veldig lang tid før de fikk et møte med en saksbehandler eller før de fikk ordentlig hjelp. Noen hadde møtt forskjellige veiledere hver gang, og fått lite eller ingen hjelp, bare kartlegging. Det er tydelig at flere ikke har forstått informasjonen fra NAV om hva de kan få av hjelp, eller de har fått feil/motstridende informasjon.

En ung gutt forteller for eksempel at han først fikk beskjed om at NAV ikke kunne hjelpe med depositum til leilighet, men at han etter hvert fikk hjelp til dette likevel. En jente ble frustrert fordi hun registrerte seg på NAV som hun hadde fått beskjed om, men da hun kom på NAV-kontoret fant ikke veilederen det hun hadde registrert. Et par av de vi snakket med hadde følelsen av at veilederen i publikumsmottaket på NAV helst ønsket at de skulle gå igjen. Et annet eksempel er en ung jente som brukte flere måneder på å få sykepenger som hun hadde krav på. Etter å ha hatt kontakt med NAV flere ganger, med lovnad om at pengene skulle komme, måtte hun til slutt få hjelp av foreldrene sine til å «legge press på NAV». Flere oppfatter også at det har vært litt «rot» i starten, før de har forstått hva de må gjøre eller før de har fått en mer stabil kontakt med NAV:

Jeg har vært inn og ut av NAV. Prøvde meg to ganger. Kom inn i NAV på nytt. Hatt forskjellige kontaktpersoner. Har blitt kastet litt rundt. Etter hvert skjønnte de at det ble for mye. Ble stress å bli kjent med ny person. De bør spørre om personen kan bli flyttet over til en annen person. Fikk ny person, men med den gikk jeg for fort ut i arbeid. Det ble kluss og jeg fikk ikke jobbet – og derfor fikk jeg ikke penger. Det ble stress og det takler jeg ikke. Låser meg helt. De må ta seg tid til å bli kjent, informere.

Eksemplene viser at mange av de unge har behov for konkrete forklaringer og instruksjoner om hva de må gjøre, i alle fall i starten. Flere har dårlig forståelse for NAVs regelverk, eller synes at det er urimelig. Én uttaler:

De bør informere mer, og være konkrete. Hvis du skal gjøre det og det, da må du komme med det og det. Ikke bare si at vi må finne ut av det selv.

Samtidig er det også en god del som har vært fornøyd med oppfølgingen, og for flere har det gått seg til når de har blitt bedre kjent med veileder, når det har ordnet seg med bolig eller aktivitet. Noen har erfaring med at når de først kom i kontakt med ungdomsteamet på kontoret, fikk de god oppfølging.

Jeg opplever at samtalene har vært imøtekommende. Opplever at det er gjort forsøk på å tydeliggjøre mine behov. Jeg har også blitt oppmerksom på hva NAV kan og ikke kan gjøre. Samtidig kan det i perioder ha vært litt uoversiktlig for hva planen er videre.

Akkurat nå føler jeg det er bra. Hun tar kontakt jevnlig. Spør om jeg kan komme ned. Jeg stiller opp.

Veldig greit. Ringer meg en gang i uka. Noen ganger jeg ringer er hun ikke tilgjengelig, men slik er det. Bra dialog.

Nær alle de unge som oppsøker NAV, tar kontakt (blant annet) fordi de trenger penger. En del sier at de først tok kontakt fordi de ikke hadde penger til husleie. Når de tar kontakt, har noen allerede fått en del hjelp fra venner og familie, og kanskje satt seg i gjeld. Konsekvensen for mange når det har tatt lang tid å få hjelp fra NAV, er at de føler at de utnytter familie som må betale for dem, når de helst vil klare seg selv. Eller de får gjeld til venner som de bor hos, eller låner penger av. Det er viktig for dem at de får god informasjon om hvilke ytelser de kan søke på, og at de får innføring i hvordan de søker, slik at vedtaket ikke blir forsinket fordi de mangler dokumentasjon eller har fylt ut skjemaer feil.

Veileder må være flink til å fortelle at hvis du skal ta kontakt, så er det sånn og sånn. Forklare hvordan systemet fungerer og hva det er vi må gjøre.

De unge mener det er «kjempeviktig» at veileder viser interesse for dem og lytter til hva de har å si. Samtidig sier noen at det er viktig at de selv også åpner seg, og forteller hva som er vanskelig. Noen erfarer at det er enklere å snakke med veiledere som deler egne historier, eller som har litt samme bakgrunn som dem selv. Noen sitater illustrerer:

De må vise interesse for hva du trenger, vise mye interesse i ungdommene de skal hjelpe. Mange har dårlig erfaring med voksne med autoritet, men trenger mennesker som vil hjelpe deg. Du må åpne deg.

Jeg har opplevd at det er de som har liknende erfaringer som er letteste å snakke med. De forstår hva du går gjennom. De skulle hatt flere voksne som jobber der som har vært gjennom noe liknende som ungdommene.

Når oppfølgingen fungerer bra, er det jevnlig kontakt mellom ungdommen og veileder. De snakker sammen om ungdommens ønsker, og veileder forteller om hvordan alt fungerer, hvordan det er å være i arbeid, ulike jobbsituasjoner, utdanningsmuligheter, tiltak – det ungdommen har behov for av informasjon for å kunne ta avgjørelser. Noen av de unge vi intervjuet, fortalte at de ble motivert når kontakten med veileder føltes som et samarbeid.

De unge formidler at når de har kommet frem til hva de skal ha som aktivitet, er det en ulempe å måtte vente lenge før de kommer i gang. Når de er i gang med behandling, tiltak eller annet, er det også viktig at veileder fortsatt følger opp. For noen kan det være vanskelig å forutse hvor mye aktivitet som er passelig:

Ble kuttet ned på aktivitetene jeg skulle gjøre – ble mange ting. Jeg hadde seks ulike behandlere. Det er ikke hensiktsmessig. Blir uslitt av å være i kontakt med så mange.

Opplever at veileder har hatt forståelse av at jeg må ta ett skritt om gangen. Heller kutte ned enn å legge på. Gjort hverdagen lettere på jobb og privat. Viktig å ha balanse.

En del av ungdommene har erfaring fra flere NAV-kontorer, blant annet fordi de har flyttet flere ganger. Når de kommer til et nytt NAV-kontor er erfaringen at

den tidligere kontakten med NAV ikke er registrert, og de må starte på nytt. Andre har måttet starte (nesten) på nytt fordi de har byttet veileder. Nær alle vi snakket med, hadde opplevd å bytte veileder. Dette ville de helst unngått. Noen synes det er en ulempe fordi de må bli kjent med noen nye, og fortelle historien på nytt. Andre har på følelsen av at løpet stopper opp når de får ny veileder.

3.4 NAVs kontaktløsninger

Ungdommene vi intervjuet, foretrekker helt klart å få møte veilederen sin personlig, eller å kunne ringe direkte. De tar helst kontakt på telefon, hvis de har direktenummer, eller de kommer innom i publikumsmottaket. De vi intervjuet, synes kommunikasjonsløsninger på nett og kontaktsenteret fungerer mindre bra. I mange tilfeller har ungdommen spørsmål der og da, og få andre de kan kontakte for å få svar på det de lurer på. Hvis det er for vanskelig å ta kontakt, blir dessuten terskelen høy, og de unge brukerne får kanskje ikke avklart viktige forhold. Noen sier:

Du får ikke sagt det du har å si før neste uke.

Når man møter noen ser man holdningen, på telefon er det lett å misforstå. Avhenger veldig av hvem som er på telefonen.

Har ventet i fire dager på svar noen ganger. Kan hende man må vente lang tid. Er frustrerende. Har fått beskjed om at jeg kan sende melding hvis det er ting som ikke må registreres.

Jeg synes det er mer behagelig med personsamtaler eller oppmøte. Enklere å formidle hva man skal si. Hvis man ringer kontaktsenteret, må man skjerme noe av det man sier siden det ikke går rett til saksbehandler.

Som vi så tidligere, er det mange som har dårlig forståelse for regelverket til NAV, hva de selv må ordne av dokumentasjon og hva de må følge opp. For mange er det viktig med muntlig veiledning, at de får forklart regelverk, og hva de må gjøre. Ikke alle klarer å tyde hva som angår akkurat dem, og hva de har rett til ut fra generelle veiledninger på nett:

En av mine kontaktpersoner har bedt meg se på nettsiden. Jeg forsto ikke hva som sto der. Nettsiden er vanskelig å forstå.

Ungdomsteamene er stort sett mer tilgjengelige enn andre veiledere i NAV. Mange av de unge vi intervjuet, var glade for å ha fått direktenummer til veilederen sin, og også for å kunne sende sms. Noen formidlet at de etter hvert hadde tatt i bruk de elektroniske løsningene på nav.no.

3.5 De unges erfaringer med NAVs tiltak

Mange av de unge vi intervjuet, deltok i NAV-interne tiltak for ungdom (Muligheten, Drømmeuka, Talenthuset). Disse var utformet på litt ulik måte, men felles er at det er aktiviteter hver dag. For noen av ungdommene (avhengig av ytelse) er det obligatorisk oppmøte i disse tiltakene. Inntrykket vårt fra intervjuene er at de unge stort sett er veldig godt fornøyde med slike

aktivitetshus. Det er positivt at de kan begynne raskt i slike tiltak, så de kommer i gang med noe. Noen er på slike tiltak mens de venter på behandling av søknad om ytelse, praksisplass eller annet som skal skje. Videre opplever de stort sett at de ansatte i tiltaket interesserer seg for dem og som bryr seg. Et par sier:

Det som er bra her ... Vi har hatt mye motvind og her er det mennesker som vil hjelpe deg.

Du har noe å fylle dagen med, får rutiner på plass.

Det er både gruppeveiledning og individuell veiledning på aktivitetshusene. Mye av det handler om egenpresentasjon, å finne frem til egne styrker og kompetanse, intervju trening og interessekartlegging. Noen steder er også andre temaer, som økonomi og kosthold. Mange av ungdommene synes at de lærer mye om seg selv gjennom aktivitetene, tester, kartlegginger og samtale: hvordan de takler ulike situasjoner og hva de har behov for. De er stort sett fornøyde med at det veksler mellom gruppe- og individuell veiledning. For noen som har psykiske helseproblemer er det imidlertid vanskelig med for mye gruppeopplegg. Noen av dem synes også det er utfordrende når det ikke er så mye program, når det er lagt opp til «bare» å være sosial med andre brukere:

Jeg er ikke akkurat så komfortabel med å snakke med hvem som helst, jeg må føle meg trygg.

Flere synes det er ok at de blir etterlyst dersom de ikke møter på tiltaket:

Jeg synes det er bra at de ringer når jeg ikke møter her. De vil liksom at jeg skal komme meg videre. Bra at de bryr seg. Hjelper at det er noen som dytter litt, jeg merker at jeg isolerer meg litt, det er absolutt det motsatte av det jeg trenger.

Når det gjelder rene «aktivitetsplikt-tiltak» som handler om å møte opp på NAV-kontoret hver dag, registrere seg og søke jobber eller vise jobbsøkelogg, er ungdommene mer negative. Mange ser lite mening i slike tiltak. Én sier:

Jeg måtte møte opp her. Ville helst ikke vært her. Ville helst hatt jobb. Vært her en måned. Har pliktoppmøte. Var her i fra 9-11. Det var drittkjedelig. I lengden er det veldig tap av tid. Jeg kunne skrevet CV og søknad selv. Men vi er heldige som får penger.

Blant de vi intervjuet, var det mange som sa at det eneste de ønsket var å komme i jobb. Noen erfarte at det tok lang tid å komme i jobb eller at det var omveier via tiltak. Én uttalte at han hadde inntrykk av at NAV ville holde litt på ham, før han kunne komme ut i jobb. Noen sitater illustrerer:

NAV er nødt til å lage egne arbeidsplasser – bli noe positivt. Lage kafeer eller hoteller.

Blir bare å snakke om problemer på NAV. Putt meg i en jobb, jeg kan jobbe! Men de vil beholde oss litt.

Man blir fort stående fast. Jeg var i arbeidstrening, men plutselig skulle de legge ned. Det eneste jeg vil er å være i jobb. Føler at jeg ikke kommer meg videre.

Ting går for sakte – det blir et tankekjør. Mange forventninger. Alt annet blir satt på hold når man er på NAV.

4 Erfaringer fra NAV-kontor

I dette kapitlet gjennomgår vi organisering og erfaringer fra ungdomsarbeid i seks NAV-kontor. De valgte kontorene er ulike med hensyn til størrelse og kjennetegn ved befolkningen de skal yte tjenester til. Kontorene har rettet oppmerksomheten mot forskjellige problemstillinger i ungdomsarbeidet. Alle kontorene har egne ungdomsteam, men organisering og innretning på disse varierer.

4.1 NAV Asker

Asker er en kommune med vel 60 000 innbyggere. Asker er kjennetegnet av lav arbeidsledighet og relativt gode økonomiske og sosiale forhold. Selv om det generelt sett er gode sosiale forhold, er det enkelte grupper som sliter. I gruppen med levekårsutfordringer er det en relativt høy andel med innvandrerbakgrunn, og blant mottakerne av sosialhjelp har om lag 70 prosent innvandrerbakgrunn.

Organisering

NAV Asker har 90 ansatte. I Asker er minimumsløsningen for NAV-kontor valgt, det vil si at kontoret kun har forvaltning av økonomisk sosialhjelp av de kommunale tjenestene. Kontoret har dermed en overvekt av statlig ansatte. NAV Asker har integrert ledelse og kontoret er delt inn i tre avdelinger.

Ungdomsteam

I 2012 samlet NAV Asker 4-5 veiledere fra ulike avdelinger i et eget ungdomsteam. Senere har ungdomsteamet blitt prioritert med flere ressurser, og da vi besøkte teamet besto de av rundt ti ansatte. Fra 1. september 2017 ble målgruppa utvidet fra å gjelde unge under 25 år til unge opp til 30 år. Da ble ytterligere noen veiledere inkludert.

Bakgrunnen for opprettelsen av ungdomsteam var en erkjennelse av at arbeid med ungdom krever koordinerte tjenester. Ved å jobbe tettere sammen i team skulle kommunikasjonen og samhandling med andre aktører som skole, helsetjenester, barnevern og oppfølgingstjeneste også sikres. Kontoret erfarte dessuten at når veiledere som jobbet med ungdommer måtte få avklart oppfølgingsprosesser med ulike ledere, kunne det føre til at saksbehandlingen i ellers like saker ble forskjellig. Veilederne opplever at ungdomsarbeid er et eget fagfelt, og ungdomsorganiseringen gjør at man kan gi mer spesialisert og tilpasset veiledning.

Teamet har én avdelingsleder og én koordinator. Veilederne i teamet har ulike ansvarsområder. De følger opp:

- Ordinære arbeidssøkere/personer på dagpenger
- Sosialhjelp
- Arbeidstrening og andre arbeidsrettede tiltak

- AAP
- Aktivitetsplikt
- Lærling i Asker
- NAV i skolen (prosjekt)
- Sommerjobb (prosjekt)
- Mentorstøtte i bedrift (prosjekt)
- Ung i bolig - boligsosialt prosjekt for unge brukere
- Modus – arbeidstreningstiltak

Veilederne har fordelt brukerne etter hvilke tjenester de har behov for og etter fødselsdato.

Ungdommene som teamet følger opp mottar enten AAP, sosialhjelp eller dagpenger. Det er de samme veilederne som følger opp brukere på dagpenger og økonomisk sosialhjelp, men teamet vurderer å gjøre endringer, ettersom det oppleves som utfordrende å håndtere begge regelverk. Veilederne i ungdomsteamet tar også imot ungdommer i publikumsmottaket. Ungdomsteamet er for øvrig den eneste avdeling som tar i mot brukere på drop in.

Teamet er plassert sammen og har faste møter én gang i uken. På møtene drøftes oppfølging av enkeltbrukere. Veilederne har også daglig kontakt om brukere og deltar hyppig på møter med andre i teamet, og med andre kommunale og fylkeskommunale aktører mellom de faste teammøtene.

Fra mars 2017 ble det kommunale arbeidstreningssenteret Modus lagt til samme avdeling som ungdomsteamet. Modus drifter en gjenbruksbutikk og server avfallsbeholdere. Tiltaket brukes ofte overfor ungdom som er på aktivitetsplikt.

Mottak og oppfølging

Det er en pågående diskusjon om rutine for mottak, blant annet hvilke spørsmål man stiller brukerne. Det er typisk at unge personer allerede har vært i kontakt med flere offentlige tjenester og forklart sin situasjon, og det er ønskelig å stille de mest relevante spørsmålene for å unngå at vedkommende må fortelle hele bakgrunnshistorien ved første samtale. Det blir også påpekt at det er uheldig å overlesse bruker med informasjon i første samtale. Veilederne er kritiske til å ha en snu-i-døra-holdning overfor ungdommer som søker sosialhjelp. De oppfatter at ungdommene som kommer til NAV trenger hjelp og har behov for en rask kartlegging.

Mottakssenteret opplever ofte ungdommene som passive i møtet med NAV. Det kan også være en utfordring at brukere tilpasser sine svar for å kunne fylle vilkårene for en eller annen tjeneste. NAV Asker har utviklet samtaleguide som skal fange opp *hele mennesket*. De har erfart at det har vært en utfordring at veilederne har hatt fokus på egne fagområder uten å se helheten. I kartleggingen er det viktig å avdekke spørsmål om bolig, økonomi, helse, utdanning og annen aktivitet.

Saker med rusproblematikk trekkes frem som spesielt vanskelige. De kan være vanskelige å kartlegge, og det kan hende at flere av brukerne hadde hatt rett til AAP, men er avhengig av sosialhjelp fordi man ikke har fått kartlagt situasjonen tilstrekkelig.

Mange av brukerne trenger tett oppfølging over tid. Det anses som viktig at veilederne etablerer gode relasjoner og tar eierskap i brukers situasjon. Ungdomsteamet mener det er essensielt å stå i en sak over tid for å lykkes med å skape en god relasjon, og at det er det som er avgjørende for å lykkes i oppfølgingen. I noen tilfeller er det ikke «bevegelse» i brukers situasjon før etter lang tid, og det kan være krevende å stå i relasjonen. En løsning kan være å gå sammen i par om oppfølgingen, for eksempel en veileder fra NAV og en behandler ved DPS som står sammen om brukeren over tid.

En del av ungdommene har hatt vanskelige oppvekstvilkår. I noen situasjoner kan det være komplekse utfordringer med dårlig boevne og rusproblematikk. Kriterier for å lykkes med ungdomsarbeid handler om å bruke tid og å vise fleksibilitet. Veilederne opplever at noen av ungdommene er stolte og ikke ønsker hjelp. Det kan gjøre det vanskelig å komme i posisjon for å hjelpe.

De som følger opp unge mottakere av sosialhjelp følger opp rundt 30-40 personer. Veiledere som følger opp ordinære arbeidssøkere i ungdomsteamet har rundt 80-90 brukere de følger opp. Veilederne som følger opp unge på AAP følger opp rundt 80-90 personer. For at ungdomsveilederne skal slippe å følge opp en større gruppe, er porteføljen til de som følger opp voksne AAP-mottakere betraktelig større.

Ungdomsteamet bruker ofte praksisplasser og andre arbeidsrettede tiltak i oppfølgingen av ungdommer. De bruker mye tid på samarbeid med ulike tiltaksarrangører og samarbeider blant annet tett med Ungdomsløftet og Pøbelprosjektet.

Samarbeid og satsinger

Ungdomsteamet ved NAV Asker samarbeider med en rekke aktører som spesialisthelsetjeneste, kommunal helsetjeneste, kommunens barne- og familietjenester, skoler og fylkeskommunale tjenester, i tillegg til tiltaksleverandører og arbeidsgivere.

Ungdomsteamet har spesielt fokus på å forebygge drop out fra skolen, og har siden oppstarten i 2012 jobbet aktivt for å knytte seg til eller initiere egne ungdomssatsinger som skal bidra til at flere fullfører utdanningsløp. Flere av disse satsingene startet med prosjektmidler, men er nå over i ordinær drift. Det er særlig samarbeid med den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten i Asker og Bærum og med Karrieresenteret som er relevant for å forebygge frafall, og bidra til at flere fullfører et lærlingeløp.

Ungdomsteamet opplever at det nå er mange aktører som tar kontakt med ungdomsteamet for å samarbeide.

Lærling i Asker

Lærling i Asker er ungdomsteamets egen satsing og ble utviklet som resultat av teamets ønske om å gjøre en ekstra innsats for ungdom med avbrutte skoleløp på videregående. Mange lærlinger uten lærlingeplass kommer til NAV, og ungdomsteamet ønsker å gi disse et bedre tilbud. Satsingen ble startet i 2015 og er basert på et samarbeid med Karrieretjenesten i fylkeskommunen. NAV og Karrieretjenesten erfarte at de fulgte opp de samme ungdommene, og at det var behov for et tettere tverrsektorielt samarbeid for å kunne tilby fleksible opplæringsløp og oppfølging på arbeidsplassen. Flertallet av de unge brukerne ved NAV Asker som ikke har fullført videregående skole har gått på yrkesfag. Dette er ungdom med sammensatte utfordringer, ofte uten skolerett, og ofte med påbegynte utdanningsløp, men de mangler både enkeltfag og lærlingplass.

Prosjektet har frem til det siste året hatt en aldersbegrensning på 21-25 år. Grunnen er at denne gruppen er for gamle til fortsatt å ha ungdomsrett og for unge til å ta ut en eventuell voksenrett. Deltakerne har hatt behov for individuell tilpasset og tett oppfølging for å komme ut i, og lykkes, i et lærlingeløp. Enslige mindreårige flyktninger skulle prioriteres spesielt i prosjektet. Prosjektet har totalt gitt bistand til 57 ungdommer.

Målet for prosjektet er at flere unge lykkes med å gjennomføre fag- og yrkesopplæring på videregående nivå, og dermed i større grad være relevante søkere i arbeidsmarkedet. Mens NAV har kompetanse på oppfølging av arbeidsgivere og har økonomiske virkemidler som kan benyttes, har Karrieretjenesten god kjennskap til videregående utdanning, lærlingeløp og oppfølging av opplæringsbedrifter. Ungdomsteamet i NAV og representanter fra Karrieretjenesten i Asker og Bærum har månedlige samarbeidsmøter. På møtene drøfter de hva som skal til for at en kandidat skal få fagbrev, og samarbeider om å finne egnede bedrifter og å følge opp disse bedriftene. Veilederne prøver å finne alternative veier via praksis eller lærlingeplass, for at ungdommene skal fullføre skolen. For eksempel kan kandidater jobbe et par dager i uken i bedrift i stedet for å være på skolen.

Satsingen er nå en del av den ordinære ungdomsoppfølgingen på kontoret. Lærling i Asker er egenfinansiert. NAV gir lønnstilskudd til lærlingeplasser eller tilbud om oppfølging i et utdanningsløp, for eksempel ved bruk av mentor.

I forlengelse av Lærling i Asker, har ungdomsteamet tanker om å få til et samarbeid med Asker kommune om *inkludering i Asker kommune*, for at kommunen i større grad skal bidra til å nå en målsetning om å ansette lærlinger.

NAV i skolen

NAV i skolen ble startet opp i 2016. Dette er et samarbeid med fylkeskommunen og innebærer at veiledere fra NAV sitter faste dager i uken på en utvalgt videregående skole (knutepunktskole). Veilederne har ukentlige fagmøter med representanter for skole, oppfølgingstjeneste og fagopplæring. Målet har vært å forebygge at elever på videregående skole dropper ut, gjennom å gi informasjon om muligheter og motivere elever til å fortsette.

NAV opplever at et tettere samarbeid med den videregående skolen er et konstruktivt bidrag, og sørger for en mer helhetlig og tverrfaglig oppfølging av elever og brukere med behov for støtte og tilrettelegging i gjennomføringen av sitt skoleløp. Elever som har utfordringer kan på denne måten få en kontinuerlig oppfølging i overgangen mellom skole og NAV, og unngå et NAV-løp.

NAV-veiledere er også aktivt inne i samarbeidet rundt de elevene som trenger oppfølging og smidige overganger fra tilrettelagt linje i skolen. Skolen har opplevd det som utfordrende å planlegge skoleløpet til elevene når de ikke kjenner til mulighetene de har etter skolegangen. Nå jobbes det i samarbeid om å gi 4. og 5. års elever en tilpasset plan etter endt videregående.

NAV i skolen har dratt nytte av andre satsinger ved NAV Asker, blant annet Sommerjobb og Lærling i Asker. Sommerjobb er et tilbud til unge om sommerjobb i 14 dager. Målgruppen for prosjektet er utsatt ungdom mellom 17-19 år, med lite nettverk og med bakgrunn fra lavinntektsfamilier i Asker. Sommerjobb har restmidler fra fattigdomssatsingen fra kommunen. I samarbeid med skolen kan NAV tilby enkelte elever sommerjobb, og dermed en referanse å vise til i fremtidige jobbsøk.

Gjennom Lærling i Asker har ungdomsteamet utviklet gode relasjoner til fagpersoner i fylkeskommunen og fått bedre kunnskap om feltet, som man har dratt nytte av i NAV i skolen.

Ung i bolig

Ung i bolig er et boligsosialt prosjekt for unge brukere. Målet er at ungdom i Asker skal bo i permanent bolig. Bakgrunnen for opprettelsen av prosjektet var en undersøkelse av NOVA (2011) som viste at boligsituasjonen for de aller mest hjelpetrequende i Asker var utfordrende, noe det også ble pekt på i kommunens Boligsosiale handlingsplan 2010-2013. Prosjektet er koblet opp mot andre tjenester i NAV og kommunen, og er basert på samarbeid om brukere for å skaffe bolig og mestre hverdagen. Prosjektleder jobber i kommunen, men sitter sammen med ungdomsteamet og rapporterer til NAV. Prosjektleder har også kommunale oppgaver innen kriminal- og rusforebyggende arbeid med ungdom (SLT) og leder frivillighetsutvalget i Asker kommune. Målgruppen er ungdom under 25 år og minst 50 prosent av brukerne skal ha rusproblemer. Ung i bolig er finansiert av Helsedirektoratet.

Psykisk helse og rus i Asker kommune/Mestringshuset

Ungdomsteamet har mye samarbeid med Mestringshuset og fleksible ambulante tjenester som ligger under psykisk helse og rus i Asker kommune. Dette samarbeidet er ikke formalisert, men det er mye samarbeid i enkeltsaker. Det kan for eksempel dreie seg om brukere som ikke møter til avtaler, og hvor det er behov for en nærmere kartlegging av brukers utfordringer. Mestringshuset yter forebyggende tjenester til personer over 18 år med mildere til moderate psykiske helseutfordringer eller avhengighet, og som ikke allerede har et behandlingstilbud. Fleksible ambulante tjenester er et tilbud til de som har mer alvorlige psykiske lidelser og rusproblemer.

Barnevernet i Asker

Barnverntjenesten og NAV i Asker har en samarbeidsavtale som skal forplikte til samarbeid og ansvarsdeling for å ivareta ungdom som mottar tjenester fra begge virksomheter. Samarbeidsavtalen definerer rutiner for samarbeidsmøter, både på operasjonelt og strategisk nivå. Avtalen beskriver også rutiner for overføring i enkeltsaker. Overføringer i enkeltsaker foregår løpende etter behov. Det skal lages konkrete avtaler om hvordan oppfølgingen, samarbeidet og ansvarsforholdet mellom barneverntjenesten og NAV skal være i den enkelte sak. Aktuelle temaer er bolig, økonomi, oppfølging, skole/jobb/tiltak, helse/rus/nettverk, ungdommenes rettigheter og plikter.

Fra 2017 har NAV overtatt det økonomiske ansvaret for ungdommer som er under barnevernets omsorg etter fylte 18 år. Årlig holdes det to faste møter der blant annet leder for ungdomsteamet og en leder fra barneverntjenesten deltar. Formålet med møtene er å holde oversikt over kommende saker, planlegge overføringsmøter og holde oversikt over ungdommenes økonomi- og skole-situasjon.

Oppsummering

Ungdomsteamet i Asker har vektlagt å forebygge frafall fra skolen. De har jobbet aktivt for å knytte seg til eller initiere egne satsinger som skal bidra til at flere fullfører utdanningsløp. De har blant annet satsingen «Lærling i Asker» som er basert på et tett samarbeid med fylkeskommunen. De har lagt vekt på å se fylkeskommunens kompetanse på utdanning og opplæring i sammenheng med NAVs kompetanse på oppfølging av arbeidsgivere. Målet har vært at flere unge skal gjennomføre fag- og yrkesopplæring. En annen satsing har vært NAV i skolen, som innebærer at veiledere fra NAV sitter faste dager i uken på en videregående skole, og har ukentlige møter med skole, oppfølgingstjeneste og fagopplæring. Målet har også her vært å forebygge at elever dropper ut av skolen.

NAV Asker har utviklet en samtaleguide som skal fange opp utfordringer knyttet til bolig, økonomi, helse, utdanning og annen aktivitet. De har erfart at det har vært en utfordring at veilederne har hatt fokus på egne fagområder i samtale med brukerne, uten å se helheten. De anser det som svært viktig at veilederne etablerer gode relasjoner med bruker som de står i over tid.

4.2 NAV Notodden

Notodden har 13 000 innbyggere. Notodden har hatt utfordringer i arbeidsmarkedet fordi mange industriarbeidsplasser er lagt ned og ikke blitt erstattet av andre arbeidsplasser. Notodden har hatt høyest arbeidsledighet i Telemark, og har en relativt høy andel uføretrygdede. Sammenlignet med landet for øvrig er det få som tar høyere utdanning.

Organisering

NAV Notodden har 38 ansatte, og kontoret er inndelt i to avdelinger: markedsavdeling og veiledningsavdeling. Markedsavdelingen har ansvaret for

arbeidsgivere, sykmeldte, AAP og uføre. Veiledningsavdelingen har ansvaret for sosialhjelp, dagpenger, bostøtte, startlån og gjeldsrådgivning. Notodden har verken lagt flyktningsgjeste eller psykiatri og rus til NAV-kontoret.

NAV Notodden er i gang med et pilotprosjekt for omorganisering av arbeidet. De ønsker å prøve ut å organisere team rundt brukerne, hvor én veileder fra hver ytelse inngår i hvert team. Det samme teamet kan da følge opp brukerne selv om ytelsen endres, og man unngår hyppige bytter av veileder, og at brukere blir flyttet rundt i avdelingene.

Ungdomsarbeidet

NAV Notodden har organisert oppfølgingen av ungdom i et ungdomsteam under veiledningsavdelingen. De følger opp ungdom under 25 år som mottar kommunale ytelser og unge under 30 år som mottar statlige ytelser (unntatt AAP). Ungdomsteamet ble startet i 2011, og består av avdelingsleder, veiledere som jobber med sosialhjelp, tiltaksansvarlig for aktivitetsplikt, jobbspesialister, veileder for KVP og veiledere som er ansvarlig for Talenhuset. Talenhuset er NAV-kontorets eget tiltak, basert på modellen med Jobbhus fra Trondheim, og finansieres av både stat og kommune. Veiledere som jobber med ungdommer på AAP inngår ikke i teamet, heller ikke veiledere med ansvar for andre helserelaterte ytelser. Enkelte AAP-veiledere jobber mest med ungdom, og det er planer om at det skal bli mer samarbeid mellom dem og ungdomsteamet.

Ungdomsteamet har fellesmøter annenhver uke. I tillegg har veilederne og jobbspesialistene i teamet egne møter.

Talenhuset og satsingen på jobbspesialister oppfattes som kjernen ved ungdomssatsingen på Notodden.

Kartlegging og oppfølging

Veilederne i ungdomsteamet oppfatter at det viktigste verktøyet er samtaler med brukerne over tid, og at den relevante detaljkunnskapen først kommer etter en tid. Enkelte ønsker de hadde tilgang til flere verktøy for kartlegging, spesielt nevnes Vipp 24, som er en samtaleguide.

Jobbspesialistene jobber mot arbeidsgiver og bruker, og legger inkluderingskompetanse til grunn i det arbeidet de gjør. De øvrige veilederne har også fått innføring i inkluderingskompetanse, og flere påpeker at prinsippene kan være relevante å bruke overfor mange ulike brukere. Flere har gode erfaringer med blant annet arbeidskravsanalyse, som er rettet mot både arbeidsgiver og bruker. De formidler at også rusmisbrukere kan være motiverte for å komme i arbeid. Det handler om å snu tiltakstrappa og å starte med ordinært arbeid.

Veilederne opplever at det kan være utfordrende å følge opp mottakere som har sterk fokus på sykdom og diagnosen sin.

Jobbspesialister

NAV Notodden har en statlig ansatt jobbspesialist som del av satsingen på Utvidet oppfølging i NAV-kontor. I tillegg har kontoret utpekt tre kommunalt ansatte til å arbeide som jobbspesialister. Alle deltar i ungdomsteamet. De tre

kommunalt ansatte jobbspesialistene følger ikke SE-metodikken strengt, men jobber mot brukere og arbeidsgivere på samme måte som de øvrige jobbspesialistene. De skal bruke mye av tiden sin ute i bedrifter for å følge opp arbeidsgivere og brukere som er i praksis eller jobb. Jobbspesialistene skal ha god kjennskap til det lokale arbeidslivet for å kunne matche kandidater med arbeidsgivere. Hvor stor brukerportefølje jobbspesialistene har, varierer.

Veilederne på økonomisk sosialhjelp samarbeider tett med jobbspesialistene. Brukerne beholder hovedveilederen selv om jobbspesialist kobles inn.

Talenthuset

Alle ungdommer under 25 år som ikke er for syke, får et tilbud på Talenthuset. Her gjennomgår de et fem ukers kurs med gruppeveiledning. Ungdommer over 25 år kan også inkluderes på skjønnsmessig grunnlag. Det betyr at de aller fleste ungdommene er i dette tiltaket, med unntak av de med omfattende rus- eller helseproblemer. Målgruppa inkluderer ungdommer på aktivitetsplikt, og arbeidsledige ungdommer som mottar dagpenger. De med aktivitetsplikt møter på Talenthuset og blir fulgt opp av en veileder. De som mottar dagpenger inkluderes fordi de ofte blir gående uten andre tilbud. Talenthuset har også hatt brukere som er sykmeldte eller er i en avsluttende fase av AAP. For å bli vurdert for AAP må unge søkere i en del tilfeller ha forsøkt Talenthuset først.

Kurset ungdommene gjennomgår på Talenthuset skal avklare deres situasjon, legge en plan for fremtiden og videreformidle dem til utdanning, opplæring eller arbeid. Når de er ferdige på kurset følges de fortsatt opp av samme veileder. Kurset bygger på veiledningsmetoden Appreciating Inquiry, som skal avdekke mål og ressurser hos enkeltpersonene basert på såkalt styrkefokus og positiv psykologi. Styrkefokus innebærer å legge vekt på de positive ferdighetene hos enkeltpersoner. Gjennom kurset får ungdommene mange typer oppgaver som skal bevisstgjøre dem på deres situasjon og fremtid. Det lages et konkret veikart med tidsangivelse frem til målet. Veilederne oppfatter at kurset setter i gang mange prosesser hos deltakerne, og at gruppeveiledning fungerer bra. Deltakerne blir tvunget til å være sosiale og til å reflektere.

Veilederne på Talenthuset jobber svært praktisk rettet og kan videreformidle brukere til skole eller arbeid så snart den enkelte får en skoleplass, kursplass eller arbeidsplass. Dette gjøres underveis på kurset og skaper en spesiell dynamikk mellom ungdommene og veilederne. Ungdommene ser at NAV handler svært kjapt for å drive situasjonen deres fremover. Et eksempel er at det sendes en tekstmelding til en skole midt i et semester, fordi en ungdom kan tenke seg å fullføre videregående utdanning, hvor vedkommende bare noen minutter senere kan svare at de har en ledig plass, og bruker kan ta direkte kontakt dagen etter.

Det er to tiltak tilknyttet Talenthuset: *Aktivitetsplikt* og *På nye stier*. Personer på sosialhjelp er vanligvis registrert som arbeidssøkere. Kontoret hadde praktisert aktivitetsplikt en god stund før lovgivning kom på plass i januar 2017. Aktivitetsplikt innebærer frammøteplikt fire ganger i uka, og dette har økt fra tre ganger etter ungdommens eget ønske. De kan også delta i praktisk arbeid, for eksempel deltar de i opprigging og nedrigging under bluesfestivalen.

Veilederne på Talenhuset har i dag en portefølje på rundt 60-70 ungdommer, med mål om at 70 prosent skal ut i jobb.

Det er tett samarbeid mellom Talenhuset og veilederne på sosialhjelp, og veilederne har kontortid på Talenhuset en dag i uken. Talenhuset har ikke noen rolle i utbetalinger av stønad, men når det kommer inn en søknad om sosialhjelp settes det opp avtale med Talenhuset, som også følger opp aktivitetsplikten.

NAV-veilederne opplever at det blir en helt annen oppfølging av brukere på Talenhuset enn det man får til med enkeltsamtaler. Det påpekes at NAV har tatt noen valg som gjør at brukere som har enkle bistandsbehov, kan gjøre mye selv. Dermed kan NAV-ansatte i større grad gå fra å være saksbehandlere til å bli veiledere og motivatorer.

De svakeste ungdommene og de som har rusproblematikk mangler et godt tilbud, ifølge veilederne. Disse kan bli gående lenge i systemet, og har behov for kombinasjonstiltak som ikke eksisterer i dag.

Ungdommene som kommer til Talenhuset

På Talenhuset erfarer veilederne at felles for ungdommene er at de har behov for tydelige voksne som setter krav og gir dem tydelige rammer, samtidig som de lytter, ser, og har tid til dem. Hovedskillet i målgruppen beskrives som å være forskjellen mellom de ungdommene som vil noe selv, og de som ikke vil: «Handler mye om hvilke brukere som faktisk vil noe – vil de noe – så bruker vi tid. Viljen må være der.»

De mest vanskeligstilte har blitt prioritert, og noen av dem har fullført utdanning og kommet ut i lærlingeløp. NAV Notodden lå tidligere på topp i Telemark i andel ungdom på AAP. Kontoret har fått færre unge på sosialhjelp, og tallet for ungdom på AAP har også gått ned. Å gi bistand til de mest vanskeligstilte beskrives som en ressurskrevende prosess, men som likevel har blitt gjennomført og gitt resultater.

Noen av brukerne beskrives også som å ikke være klare for oppfølging. De mangler tro på fremtiden, beskrives som utfordrende, og noen ønsker ikke hjelp. For disse jobbes det for å gi et minimumsnivå av tjenester, men de lever «på kanten av livet», og veilederne synes det er vanskelig å hjelpe dem. Det kan være vanskelig for veilederne å gi et tilbud fordi de rett og slett ikke møter opp.

Samarbeid med andre instanser

Notodden videregående skole

Ungdomsteamet ved NAV Notodden samarbeider tett med Oppfølgingstjenesten (OT) på Notodden videregående skole. Samarbeidet er formalisert, og de har faste møter annenhver uke, og kan i tillegg ha hyppig kontakt om enkeltbrukere. Samarbeidet beskrives som veldig godt, og har vart over tid.

Notodden videregående skole samarbeider med Talenhuset om å finne aktivitet, som kurs eller praksis, for ungdom som slutter på videregående. Dersom en elev slutter tar OT kontakt med Talenhuset. Dersom elever kan tenke seg å gå tilbake til skolen tar Talenhuset raskt kontakt med OT.

Nettskolen/ Ressurssenteret ved Notodden VGS

Nettskolen/Ressurssenteret ved Notodden VGS har lang erfaring med å tilpasse kurs til NAV-brukere. Skolen startet opp i 1995 og har i hele perioden samarbeidet tett med NAV for å tilby kompetanse til brukere fra hele Telemark. Nettskolen driver ulike kursvirksomheter til elever som ønsker å ta enkeltkurs, både som en del av et ordinært studieløp og enkeltfag. Ressurssenteret har standpunktrett, det vil si at de kan gi elever karakterer i fag uten at det avholdes eksamen. Det gis kurs innen en rekke fagområder, blant annet generell studiekompetanse, helse og oppvekst, barne- og ungdomsarbeider, transport, service og samferdsel, kokk og servitør. Nettskolen kan gi tilpasset opplæring og skreddersy kurs som NAV ønsker, både på forespørsel og via anbudsprosesser. I dag gjennomfører de blant annet et stort kurs innen kokk- og servitørfaget for NAV-brukere, med oppmøte hver dag. NAV-elevene går inn i egne klasser, og det er først og fremst voksne med rettigheter etter opplæringsloven som deltar.

Fleksibiliteten i tilbudet framheves som en suksessfaktor, og det oppfattes som en stor fordel at NAV og Ressurssenteret har kort avstand og direkte linjer til hverandre. Skolen fremhever det som avgjørende å kunne tilby kurs som faktisk ender i jobb. Det kan være utfordrende å veilede de unge til å velge rett utdanningsløp som gir dem reelle muligheter til arbeid. Det oppleves dessuten som en utfordring at brukere som får plass på kurs ikke lenger automatisk har rett til å beholde stønad hos NAV.

Andre

NAV Notodden samarbeider også med opplæringskontor, helsetjenester og barnevern. Dette samarbeidet er ikke formalisert, men oppfattes stort sett å fungere godt i enkeltsaker.

Kommunen har hatt et Prosjekt Brobygger som har vært for personer på ledernivå i kommunen. Prosjektet skulle gjøre det lettere å ta kontakt, men erfaringen er til dels at det ikke har bidratt så mye på operativt nivå. Samarbeidet er i stor grad personavhengig.

Oppsummering

NAV Notodden har i sitt ungdomsarbeid lagt vekt på å bruke jobbspesialister og å opprette et aktivitetshus for ungdom. Jobbspesialistene følger ikke kun opp ungdom, men deltar på møter i ungdomsteamet. Jobbspesialistene arbeider med å følge opp både ungdom og arbeidsgivere, og har god kjennskap til det lokale arbeidsmarkedet for å kunne matche kandidater med arbeidsgivere. Veilederne på økonomisk sosialhjelp samarbeider tett med jobbspesialistene. Brukere som følges opp av jobbspesialist beholder veileder selv om jobbspesialist kobles på.

Alle ungdommer som følges opp av NAV (og som ikke er for syke) blir sendt til Talenhuset hvor de gjennomgår et fem ukers kurs med gruppeveiledning. Det er tett samarbeid mellom Talenhuset og øvrige ungdomsveiledere i NAV. Kurset på Talenhuset skal avklare ungdommenes situasjon og bidra til å lage mål for ungdommenes videre løp. Veilederne fortsetter å følge opp ungdommene etter avsluttet kurs. De har gode erfaringer med veiledningsmetodikken Appreciate Inquiry.

NAV Notodden ved ungdomsteamet samarbeider godt med OT og Talenhuset og OT samarbeider om å finne relevante tiltak for ungdom som slutter på VGS.

4.3 NAV Sagene

Bydelen har nær 30 000 innbyggere. Befolkningssammensetningen i Sagene bydel er relativt lik den i andre sentrumsbydeler i Oslo, ved at en høy andel har høyere utdanning og en høy andel er i arbeid. Sagene skiller seg likevel ut ved å ha spesielt mange kommunale boliger. Det er over 2 000 kommunale boliger i bydelen. Mange av disse boligene er små leiligheter hvor det bor én person, og det er relativt mange unge beboere. Beboerne har ofte rus- og psykiatriproblematikk.

Organisering

Ved NAV-kontoret er det totalt ca 170 medarbeidere, hvorav om lag 110 kommunalt og 60 statlig ansatte (2017). De kommunalt ansatte inkluderer ansatte i sosialtjenesten med tiltaksseksjon og boligkontoret. Den statlige delen av NAV-kontoret er inndelt i tre avdelinger i tillegg til publikumsmottak. Den kommunale delen er inndelt i ni avdelinger i tillegg til publikumsmottak.

Ungdomsteamet

Det er i alt rundt 20 personer som jobber som veiledere for unge under 30 år ved NAV Sagene. Disse jobber innen følgende områder:

- Publikumsmottak – tre veiledere (arbeidsledige unge og sykmeldte uten arbeidsgiver)
- Mottak – tre sosialkonsulenter
- Utviklingssenteret – to tiltakskonsulenter og en psykolog (Styrk – helseavklaring)
- Oppfølging – to sosial-/ruskonsulenter
- Arbeid og aktivitet – fem veiledere på AAP hvorav to veiledere for sykmeldte med arbeidsgiver
- Boligkontoret – to som følger opp enkeltungdommer (jobber ikke bare med unge)
- Flyktning og kvalifisering – prosjektleder og tiltakskonsulent, samt bomiljøveiledere som jobber med bosetting og oppfølging av enslig mindreårige

Da vi besøkte NAV Sagene var ungdomsarbeidet organisert med månedlige møter i hele ungdomsteamet. I tillegg var det to undergrupper av ungdomsteamet, de som jobbet med ordinært arbeidsledige og de som jobbet

med andre ungdommer. Sistnevnte gruppe på 11 veiledere møttes ukentlig for å drøfte saker. Målgruppa deres er ungdommer med sammensatt problematikk og behov for tverrfaglig bistand. Medarbeiderne i denne gruppa omfatter ansatte i seksjonen for rus og psykiatri (sosialtjenesten), tiltakskonsulenter fra sosialtjenesten, biveiledere (sosialtjenesten), saksbehandlere i mottak, sosialkonsulenter (oppfølging) og AAP-veiledere. Dessuten er en psykolog ansatt i et oppfølgingsprosjekt.

I tillegg består altså ungdomsteamet av en gruppe veiledere for arbeidssøkere/dagpenger, som følger opp de som er definert som ordinært arbeidsledige unge. Disse veilederne deltar på månedlige fellesmøter. Tema på disse møtene er ofte

informasjon på ulike områder.

Ungdomsteamet er nå i en prosess hvor de diskuterer hvordan arbeidet skal organiseres. De ukentlige møtene er opprettholdt, mens andre faste møter i en periode ikke er opprettholdt.

Veilederne i ungdomsteamet tilhører hver sine avdelinger og sitter avdelingsvis, men har en egen teamleder som koordinerer ungdomsarbeidet. Teamleder er leder for en seksjon tilknyttet Utviklingssenteret. De ansatte opplever at fordelene med ungdomsteam er at det gjør arbeidet mer effektivt, de vet hvem alle de øvrige veilederne som jobber med ungdom er, det er lettere å ta kontakt på tvers av arbeidsområder, og de vet hvem de skal be om hjelp. Noen enhetsledere ønsker at ungdomsteamet organiseres som en egen avdeling, og dette er blant de organisatoriske grepene som vurderes.

Suksesskriterier for ungdomsarbeid beskrives å være: felles saksdrøftingsmøter, målgruppeorganisering og koordinering av sakene. Veilederne trekker også frem fleksibel oppfølging som ikke er avhengig av ytelse, vilkår for oppmøte og stans av ytelse som virkemiddel for å komme i kontakt. Dessuten fokus på helse i kombinasjon med tiltak og lokale arbeidstreningsarenaer som prekvalifiserende tiltak og første avklaring.

Unge brukere ved NAV Sagene

Ved utgangen av 2014 utarbeidet NAV Sagene en oversikt over status for unge brukere under 25 år. 195 ungdommer i alderen 16-24 år var registrert som arbeidssøkere, 111 i alderen 18-24 mottok AAP, 205 ungdommer i alderen 18-24 mottok økonomisk sosialhjelp. 10 ungdommer hadde både oppfølging fra NAV og fra barneverntjenesten.

Noen av de unge mottakerne av AAP går lenge på AAP, fire år eller lenger. Lange ventetider på behandling i DPS, ventetid på tiltak og ventetid på behandlingsplass for rus er ofte en utfordring. De ansatte forteller at det er 26 ukers ventetid på behandlingsplass for rus.

Første kontakt og tiltak

Ungdommene som er i kontakt med NAV-kontoret kommer ofte først for å søke sosialhjelp, noen kommer via skole eller barnevern. De som søker sosialhjelp får krav om å delta i «jobbfinder», som er en jobbsøkerarena hvor de arbeider

med å skrive søknader og cv. Det er et vilkår for å få sosialhjelp at de møter der hver dag (aktivitetsplikt) i 14 dager. Deretter blir ungdommene henvist til jobbpraksis eller en tiltakskonsulent. I disse 14 dagene skjer det en form for kartlegging/observasjon, hvis de ansatte ser at noen ikke mestrer eller fungerer dårlig, kan de overføres til en tiltakskonsulent tidligere. Men det er sjelden ungdommene får individuell oppfølging av tiltakskonsulent de første to ukene.

Etter de første 14 dagene avgjøres det hva slags oppfølging ungdommene skal ha videre. Aktuelle tiltak kan være intern praksis, praksis i ordinært arbeidsliv, tiltak for å fullføre skole og/eller behandlingsrettede tiltak. En tiltakskonsulent kobles på i alle saker. Der det er behov for det blir rus og psykiatriseksjonen koblet på parallelt. I tillegg følges mottakerne av sosialhjelp opp av en sosialkonsulent. Boveileder følger opp dersom det er behov for dette.

Ungdommene som følges opp av Utviklingssenteret (tilhører sosialtjenesten) kan henvende seg dit uten avtale, og slipper å gå via publikumsmottaket. Det gjør at det er lettere å fange opp de som ikke greier å møte opp til avtalte tider.

Mottakerne av AAP følges opp av AAP-veileder, men de som har supplerende sosialhjelp kan følges opp av tiltakskonsulent i tillegg. Tiltakskonsulent kan følge opp hyppigere enn AAP-veileder fordi de har bedre kapasitet. Det kan også være noen som blir fulgt opp både av veileder fra rus og psykiatri og AAP-veileder.

NAV Sagene bruker ikke noe spesielt verktøy i kartleggingen av brukerne. Overfor de som søker sosialhjelp følges standardjournal for sosialtjenesten. Det innebærer kartlegging av økonomi, aktivitet, nettverk med mer. Tiltakskonsulentenes kartlegging har fokus på aktivitet, herunder utdanning og arbeid, mens rus/psykiatri har fokus på rus og helse. Noen ganger gjennomfører tiltakskonsulent og rus-/psykiatrikonsulent kartlegginger sammen. De mener at dette kan være hensiktsmessig fordi de har ulikt perspektiv.

Både sosialkonsulent og tiltakskonsulent kan ha kartleggingsamtaler og henvise til arbeidsrettede tiltak. Aktuelle tiltak kan være praksisplass, kommunale tiltaksplasser internt (kantine, resepsjon, renhold og vedlikehold), lønnstilskudd, AMO-kurs fra 19 år, helseutredning i kombinasjon med arbeidsrettede tiltak, booppfølging, eller tilbake til skole.

Der det vurderes som mulig er det et mål å få ungdommene til å fullføre videregående skole. Det kan være aktuelt med tilrettelagt undervisning og mer praksis.

NAV Sagene har interne arbeidstreningsarenaer – resepsjon, kantine, renhold og servicegruppe. Ungdommene kan prøves ut på interne arenaer for å teste evne til oppmøte, øve på å stå opp etc.

Når det gjelder arbeidsmarkedstiltak erfarer veilederne at det er viktig at det eksisterer tilstrekkelig antall lavterskeltiltak. At det er rullerende inntak gjør det dessuten mer fleksibelt og gjør at det ikke oppstår venting. En del av ungdommene må følges opp tett, og i flere runder. Noen kan bli rusfri etter tre - fire forsøk. Noen trenger behandling på DPS i flere omganger.

NAV Sagene fremhever et samarbeid med tiltak i egen regi i bydel Grünerløkka: «Drømmeukene». De henviser ungdom som ikke «passer inn» i ordinære tiltak til dette tiltaket som legger stor vekt på den gruppedynamikken som oppstår i deltakergruppa.

Oppfølging

Veilederne erfarer at ungdommenes behov for oppfølging varierer svært mye, det kan dreie seg om fra flere ganger om dagen til én gang i halvåret. Det siste gjelder for eksempel unge som er i et skoleløp. Ungdomsteamet bruker ikke noen spesiell type veiledningsmetodikk. Veilederne bruker det de kan fra før i tillegg til MI, som oppfattes som standard å bruke i NAV. De legger vekt på å skape en relasjon til brukerne. Veilederne jobber med å få brukerne til å ta ansvar for egen sak. De opplever at dette kan være utfordrende fordi mange brukere sier ja til alt veileder foreslår uten å tenke gjennom forslaget. Veilederne prøver å utfordre dem på hva de tror kan være bra for dem, og de prøver å imøtekomme det de kan i forhold til det brukerne ønsker.

Veilederne opplever at unge med kognitive utfordringer har et hjelpebehov som det har vært for lite oppmerksomhet på. Dette er en problematikk som kan være vanskelig å oppdage, og en gruppe som de ikke har tilstrekkelig tilbud til. Personer med kognitiv problematikk kan kreve mye oppfølging og det kan være vanskelig å ha tilstrekkelig kapasitet til denne gruppa. De kan trenge ulike former for oppfølging, blant annet booppfølging, og de kan for eksempel ha behov for å bli minnet på avtalte timer. Sagene gjør en screening-test som skal avdekke kognitiv problematikk dersom de mistenker dette.

Tiltakskonsulentene følger opp 35-40 ungdommer hver. I tillegg følger de opp noen eldre mottakere av sosialhjelp. I rus- og psykiatriseksjonen har hver veileder ansvar for ca 45 personer. Veilederne som følger opp unge under 30 år på AAP følger opp ca 150 personer. Veiledere som følger opp ordinære AAP-mottakere har ansvar for like mange. De som følger opp ungdom i kvalifisering og arbeid har ca 90 personer de følger opp. Disse trenger først og fremst oppfølging for å få jobb, men noen kan ha helseutfordringer. Veilederne mener at det hadde vært ønskelig med større kapasitet, noe som kunne gjort at brukerne kom tidligere i tiltak.

AAP-veilederne opplever at det er problematisk for dem å følge opp hvis brukerne ikke møter opp på det de skal, for eksempel at de ikke møter i tiltak. Det store antallet gjør det også vanskelig å følge med på om alle har en aktivitetsplan. Det er i stor grad tiltaksarrangører som får ansvar for å følge opp.

Tiltakskonsulentene (fra sosialtjenesten) opplever at de har helt andre muligheter til å følge opp enn AAP-veiledere. Det er en erfaring at mange ungdommer som går over på AAP får mindre oppfølging enn de gjorde på sosialhjelp. Dette er spesielt uheldig for de med størst behov. En av veilederne har tidligere gjort en kartlegging av AAP-mottakere med ekstra store behov, og fant at det gjaldt om lag en tredjedel av de unge AAP-mottakerne han hadde ansvar for. I slike tilfeller kan booppfølger være nyttig. Booppfølgingen er pragmatisk innrettet og kan bistå med det som trengs i hjemmeforhold og når det gjelder aktivitet (ikke arbeid). Booppfølger kan forklare huslige forhold og se

på helheten ved ungdommenes situasjon. De kan også bistå de som trenger oppfølging for å komme seg til behandling.

Tiltakskonsulentene opplever at det er nok ressurser til oppfølging. I rus- og psykiatriseksjonen er det en opplevelse av at det aldri kunne blitt nok ressurser.

Samarbeid med andre instanser

Ungdomsteamet samarbeider med en rekke aktører i oppfølgingen av enkeltbrukere. Spesielt for Sagene er det samarbeidet de har med bydelsoverlegen. En tilsynslege møter ukentlig eller hver 14. dag for å drøfte saker. Det kan for eksempel dreie seg om hjelp til å tyde legeerklæringer, diskusjon om videre behandling hvis utviklingen har stagnert, eller å gi en «second opinion» i enkelte saker. En erfaring er dessuten at det er lettere å få brukerne til å snakke med en fagperson (lege) på NAV, enn å gå til legekantoret.

NAV Sagene har et formalisert samarbeid med DPS som innebærer møter en gang i måneden. Dette samarbeidet er nystartet. Ungdomsteamet erfarer at det tidligere har vært en utfordring at DPS avslutter en sak dersom personen som er henvist ikke møter. Nå er det avtalt at de skal skrive navnet på den aktuelle veilederen på henvisningen, slik at DPS kan ta kontakt med NAV-kantoret i slike tilfeller.

NAVs OT-kontakter er organisert i Utviklingscenteret. Det gjør at meldinger om unge som står i fare for å droppe ut av skolen raskt blir behandlet, og et samarbeid mellom NAV og skolen kan komme raskt i gang. Det kan være snakk om alt fra et avklaringsmøte til et lengre løp med oppfølging fra NAV.

Ungdomsteamet opplever at det er stor forskjell på hvor mye ansvar skolene tar når det gjelder tiltak og praksis. I Oslo ligger oppfølgingstjenesten på skolene, og det er avhengig av kapasitet og fleksibilitet hvilket ansvar de tar. Samarbeidet med oppfølgingstjenesten varierer mellom skolene. Veilederne erfarer at noe skoler er veldig flinke til å ta kontakt. Ungdomsteamet har møter med oppfølgingstjenesten fra de ulike skolene og vurderer å reise mer rundt for å presentere seg.

Ungdomsteamet samarbeider også med barneverntjenesten. For å få i gang samarbeidet ble det i en periode organisert en ledergruppe med NAV, barnevern og boliggruppe representert. Det ble laget ny rutine for overføring av saker fra barnevernet til NAV. Samarbeidet dreier seg dessuten om tiltaksoppfølging, helseutredning, oppfølging, økonomi, bolig. Det er i dag månedlige møter med barneverntjenesten for generell deling av informasjon og drøfting/avklaring av enkeltsaker. Det er ifølge veilederne viktig at de som har vært under barnevernets omsorg sikres en myk overgang til NAV dersom NAV skal overta ansvar for utbetaling av ytelser eller de har behov for bistand fra NAV for å komme i arbeid.

Oppsummering

NAV Sagene er et stort NAV-kontor og har gode erfaringer med at et ungdomsteam gjør arbeidet mer effektivt og at det blir lettere å ta kontakt på tvers av arbeidsområder. Ungdomsteamet har først og fremst fokus på de

ungdommene som trenger bistand utover ordinær innsats. De har gode erfaringer med at tiltakskonsulent og rus-/psykiatriveileder gjennomfører kartlegginger sammen. Ungdomsteamet har en psykolog som utfører screeninger der det er behov. NAV Sagene erfarer at ungdom med kognitive utfordringer er en gruppe som får for lite oppmerksomhet.

NAV Sagene har flere interne arbeidstreningssarenaer – resepsjon, kantine, renhold og servicegruppe – som kan brukes som ledd i en tiltakskjede for ungdom. De fremhever dessuten tiltaket Drømmeukene som er et tiltak i egen regi i bydel Grünerløkka. Dette er et tiltak som brukes overfor mange ungdommer som «ikke passer inn» i det ordinære tiltaksapparatet. Ungdommene gir svært gode tilbakemeldinger om dette tiltaket.

Ungdomsteamet samarbeider med en rekke aktører i oppfølgingen av ungdom. De har blant annet månedlige møter med barneverntjenesten for generell deling av informasjon og drøfting av enkeltsaker. Spesielt for Sagene er samarbeidet med bydelsoverlegen. De har jevnlig møter med en tilsynslege som bistår med tyding av legeerklæringer, forslag til videre behandling hvis det har stagnert og eventuelt en «second opinion».

4.4 Søndre Nordstrand

Bydelen har 38 000 innbyggere. Befolkningen er ung, en tredjedel er under 18 år. Søndre Nordstrand har store levekårsutfordringer, med relativt mange som lever på offentlige livsoppholdsytelser. Sammenlignet med Oslo for øvrig, er det en høy andel som lever under fattigdomsgrensen.

For å kunne gi tettere oppfølging til ungdom og andre med behov for dette, har NAV-kontoret fått prosjektmidler, blant annet fra Helsedirektoratet for å jobbe forebyggende mot rus, og midler knyttet til Jobbsjansen. Kontorets erfaring er at de er avhengig av ekstra midler for å ha et godt kommunalt tjenestetilbud. Det er nødvendig for at de for eksempel skal kunne jobbe forebyggende på rusfeltet og for å sikre at de har et godt samarbeid med skole, barnevern og politi for å drive forebyggende aktiviteter.

Organisering

NAV Søndre Nordstrand hadde tidligere en betydelig vekst i utgifter til sosialhjelp, og har gjennomført flere organisatoriske endringer for å redusere antall sosialhjelpsmottakere. Det har vært et mål at flere skal komme i jobb/utdanning, og at de som har rettigheter til helserelaterte ytelser skal motta dette. Andelen unge under 25 år som mottar sosialhjelp har gått ned. NAV-kontoret erfarer at mange har kommet i ordinær aktivitet, men også at noen er blitt borte fordi de ikke ønsker tett oppfølging, og at en del flytter mellom bydelene.

NAV Søndre Nordstrand har om lag 140 ansatte. Av disse er 45 ansatte i staten.

Kontoret har en oppfølgingsavdeling som har ansvar for mottakere av sosialhjelp, AAP, dagpenger og de som ikke mottar ytelser, men trenger

oppfølging for å komme i arbeidsrettet aktivitet. Oppfølgingsavdelingen består av fire team med to ledere. De fire teamene er organisert etter fødselsdato hos mottakerne. Innenfor hver datogruppe har kontoret delt inn de ansatte i tjenesteområder. Det innebærer at dersom en bruker går over på en ny ytelse, vil vedkommende ofte bytte veileder. Kontoret ønsker at innsatsbehov skal bestemme oppfølging, men er foreløpig ikke kommet så langt.

Kontoret erfarte at det var behov for et ungdomsteam fordi de hadde relativt mange unge brukere med sammensatte utfordringer, og fordi ungdommer ofte har andre behov enn andre brukere. Ungdomsteamet består av veiledere fra oppfølgingsteamene og prosjektenheten. Teamet er matriseorganisert og veilederne har ulike ledere. Ungdomsteamet har ikke en egen teamleder eller koordinator, men veilederne sitter samme sted.

Søndre Nordstrand er ett av få NAV-kontorer i Oslo som har integrert ledelse. Kontoret opplever at ungdomsteamet foreløpig er det mest sentrale eksemplet på integrerte tjenester ved kontoret.

Ungdomsteamet består av medarbeider fra Kvalifiseringscenteret, to ungdomsloser, sosialkonsulenter (mottak og oppfølging), veiledere som følger opp AAP-mottakere og veiledere som følger opp unge ordinære arbeidssøkere. Losen følger opp de som trenger tettere oppfølging, for eksempel hvis man vurderer at det er fare for rus og kriminalitet. Losen følger stort sett opp mottakere av sosialhjelp. Ungdomsteamet inkluderer ikke veiledere fra rus- og psykiatriseksjonen, og heller ikke boligseksjonen. De erfarer imidlertid at det er viktig at veiledere i ungdomsteamet også har kjennskap til boligvirkemidler.

Ungdommene teamet følger opp kan tilhøre alle innsatsgrupper, de kan motta dagpenger, økonomisk sosialhjelp eller AAP. Ungdom som er i ferd med å søke sosialhjelp er første prioritet. Ungdom som mottar sykepenger eller er i KVP følges ikke opp av teamet. Ungdomsteamet kan følge opp de som mottar rusbehandling hvis de kan gjennomføre arbeidsrettede tiltak, men ikke hvis det dreier seg om tung rus- eller psykiatriproblematikk

Ungdomsteamet sitter sammen, og er lokalisert etter datofordeling. De som har saker på datoene 1-15 sitter ett sted og de som har saker på 16-31 sitter et annet sted i NAV-kontoret. Ved NAV Søndre Nordstrand erfarer de at i stedet for å vente med å diskutere en sak til et drøftingsmøte, tar de saken umiddelbart og diskuterer med andre i ungdomsteamet som sitter i nærheten. Ungdomsteamet har felles møte annenhver uke, men de opplever at det er det de gjør mellom møtene som er viktig.

Opprettelsen av ungdomsteam har i følge NAV-kontoret ført til at kommunikasjonen er blitt mye bedre, og selv om teamet følger opp brukerne etter dato og ytelse, jobber de i større grad overlappende og kan ta samtaler for hverandre. Hvis for eksempel en person i arbeidstrening skal gå over på lønnstilskudd, kan veileder som kjenner regelverket ta saken uten at bruker nødvendigvis er klar over det eller trenger å involveres. Før de opprettet ungdomsteamet satt de ulike veilederne/ saksbehandlerne fordelt etter ytelse. Det innebar at for eksempel en AAP-mottaker ble fulgt opp av AAP-veileder til vedkommende var ferdig avklart til jobb eller uføretrygd. Deretter ble vedkommende overført til en annen veileder. Nå sier de fra i teamet når en

bruker snart er ferdig avklart, og går over til å være arbeidssøker. Det er også lettere å behandle søknader, fordi de ofte kjenner brukeren på forhånd.

Veilederne i ungdomsteamet erfarer at ungdomsarbeid skiller seg fra annet arbeid og derfor bør være spesialisert. Veilederne som følger opp ungdom må være fleksible, blant annet fordi fremmøtekompetansen hos ungdom er lav, og de som er i ferd med å droppe ut må ha tiltak raskt. Det er helt forskjellig hvordan NAV bør jobbe overfor en jobbskifter og en ungdom som har droppet ut av skolen.

Ungdomsteamet har lyktes i å få ned antall unge på sosialhjelp. De opplever også at det er lite overføring fra AAP til sosialhjelp sammenlignet med hva som er tilfelle blant brukerne for øvrig.

Kartlegging og oppfølging

Kartleggingen er avhengig av hva slags ytelse bruker har krav på. Dersom vedkommende søker økonomisk sosialhjelp er det en bred kartlegging, der de kartlegger økonomi, helse, bosituasjon, rus og aktivitet. For de som mottar standard innsats er det først og fremst arbeid som er fokus i kartleggingen, de kan også spørre om rusbruk. Etter kartleggingen varierer det hvor ungdommene blir sendt. Noen ganger til kvalifiseringssenteret, noen ganger til tiltak, noen ganger arbeidstrening. Unge i arbeidstrening eller tiltak følges opp av tiltaks-konsulent.

Veilederne opplever at ungdom trenger mye informasjon. De trenger realitetsorientering, noen trenger omsorgspersoner og bruker veilederne får å få omsorg. Veilederne forsøker å stille spørsmål som gjør at ungdommene skal reflektere over situasjonen sin. Elementer fra MI kan fungere bra, det kan bidra til å bli kjent med ungdommene og få en forståelse av situasjonen de er i. Hvor godt metodikken fungerer er imidlertid personavhengig og avhengig av hvilken kontakt veileder har med brukeren. Det kan være utfordrende å få ungdommene til å reflektere, de opplever at de må la dem ta opp det som er viktig der og da. Det er viktig å sørge for at det som er presserende ikke glipper, som for eksempel å vite at de mangler et sted å bo fra torsdag.

Ungdomsteamet har gruppeveiledning til de som skal søke jobb. Ungdommene deler erfaringer og bruker hverandre for å få råd og tips.

Portefølje

Veilederne opplever at det er viktig å ikke ha for mange å følge opp. Bruken av prosjektmidler og omfordeling av midler på kontoret gjør at veilederne i ungdomsteamet ved NAV Søndre Nordstrand kan følge opp færre enn de ellers ville gjort. Det varierer likevel svært mye hvor mange brukere de ulike veilederne følger opp. Veilederne som følger opp unge AAP-mottakere har ansvar for 90-100 personer. Andre veiledere som følger opp voksne AAP-mottakere har ansvar for rundt 140. Å følge opp mellom 90 og 100 brukere på AAP oppfattes som håndterlig.

Sosialkonsulentene i ungdomsteamet følger opp mellom 30 og 45 ungdommer. De opplever at de har tilstrekkelig tid til oppfølging, bortsett fra når de må ta ekstra vakter i mottak eller har andre tilleggsoppgaver. Det varierer hvor ofte

ungdommene følges opp, men de som får sosialhjelp får dette for to måneder av gangen (avhengig av planen). Losene følger opp de som har størst behov, og har en portefølje på rundt 20 ungdommer. Det oppfattes som overkommelig, selv om de opplever at de alltid kunne gjort mer for enkelte brukere.

De veilederne som har ordinær oppfølging har ansvar for mellom 150 og 200 ungdommer. Selv om en del av disse ungdommene ikke trenger noe særlig oppfølging, opplever veilederne at de har for mange å følge opp. Dersom de hadde hatt mer tid, kunne de veiledet bedre og for eksempel fulgt opp arbeidsgiver når brukerne er i arbeidstrening. Hvis de som følger opp de som er på ordinær innsats kunne fulgt opp færre, kunne de vært raskere ute og forhindret sosialhjelp.

Hvis en person er i arbeidsrettet aktivitet og mottar sosialstønad følges vedkommende opp av to personer, men det kan være tilstrekkelig at bare en har kontakt med brukere.

Det varierer mye hvor tilgjengelige veilederne er, avhengig av hvilken målgruppe de følger opp. Losene har mobiltelefon som ungdommene kan nå dem på, og de opplever å få telefoner også fra andre ungdommer som ønsker kontakt. AAP-veilederne er tilgjengelige for de som er på skjermede tiltak. Andre må ta kontakt på NAVs telefonnummer eller gjennom «Mitt NAV», da skal veileder ta kontakt i løpet av 48 timer. De som tar kontakt på kommunens telefonnummer kan legge igjen beskjed.

Oppfølging og tiltak

NAV ønsker at flest mulig av ungdommene skal fullføre skolen, men erfarer at det i realiteten er vanskelig å fullføre for de som har mye igjen av videregående. Det er vanskelig å få bedrifter med på en fire-fem års plan om et utdanningsløp. For unge som mottar AAP og har helseutfordringer er målet nesten alltid å fullføre et skoleløp, i hvert fall videregående skole.

Ungdomsteamet bruker tiltak som jobbsøking, avklaring og karriereveiledning, men opplever at det er mangel på arbeidsplasser til bruk for tiltak (arbeidstrening/lønnstilskudd) som fører direkte til jobb. De er derfor opptatt av å styrke relasjoner med arbeidsgivere som er villig/har behov for å ta inn ufaglært ungdom.

Det kan være vanskelig å få ungdom med på en arbeidstrening som ikke fører til jobb, men i noen tilfeller er arbeidstrening viktig for at ungdom skal få muligheter på arbeidsmarkedet. I slike tilfeller er IA-passer aktuelle å bruke, men ungdomsteamet opplever at en del bedrifter med IA-plasser er selektive med hensyn til hvem de tar inn, og at de ikke tar inn ungdom fordi de mangler arbeidserfaring.

Veilederne fremhever at det er behov for et svært tett samarbeid med arbeidslivet. De hadde ønsket seg en markedskontakt som kunne jobbe med å finne arbeid til ungdom. En del ungdommer har aldri hatt jobb, og for å få dem inn i arbeidsmarkedet må du være med ut i en faktisk jobbsituasjon. Jobbsjansen nevnes som et veldig bra tilbud til ungdom. Det innebar utvidet oppfølging og førte til jobbskaping.

Veilederne opplever at for ungdom som ikke har fullført utdanning er det vanskelig å komme i jobb bare ved hjelp av jobbsøkerkurs. Det er nødvendig å bygge opp arbeidserfaring ved hjelp av praksisplasser. De ønsker å inngå avtaler med arbeidsgivere der det er mulig med ansettelse på sikt. Det er en utfordring at de ikke kan inngå avtaler med bedrifter som er utenfor Oslo Sør. I Oslo Sør er det mangel på bedrifter de kan søke praksisplass ved. Mange av ungdommene er ufaglærte, mens de fleste ledige jobbene er fagjobber. Mangelen på lærlingeplasser er svært utfordrende i noen fag, for eksempel elektrofag. Det er også mangel på utdanningsløp som er mindre teoribasert.

Ungdommene som deltar i arbeidstreningssgruppa har ulike arbeidsoppgaver, blant annet i kantinen på huset. Gjennom observasjon av deltakere kan de se om noen trenger mer helseavklaring, og når det gjelder de som er på vei ut av rus – kan de observere hvordan det går med dem. Varigheten av arbeidstrening varierer. Det kan være halvannen måned eller mer, noen ganger kortere.

Brukerne som er på kommunal arbeidstrening mottar en ekstra økonomisk ytelse. Det bidrar til at de møter opp. Denne ordningen er særegen for bydelen.

Samarbeid med andre instanser

Ungdomsteamet ved NAV Søndre Nordstrand har samarbeid med en rekke aktører. De samarbeider med DPS (om unge som mottar AAP), Ungbo (boligveiledning), utekontakter, videregående skoler, fastleger, ruspoliklinikk og PPT.

NAV Søndre Nordstrand har et formalisert samarbeid med oppfølgingstjenesten ved den videregående skolen i bydelen. Samarbeidet innebærer at de har fellesmøter, og at de nå er mer og mer inne i skolen for å ”snu” ungdommer før de dropper ut. Tidligere fikk de inn en søknad om en person som var i ferd med å droppe ut, nå tar de kontakt tidligere, de har møter og det er lettere å få dokumentasjon om eleven fra skolen. Dette gjelder skolen i bydelen, hvor de opplever at oppfølgingstjenesten har gjort en stor innsats. Ved andre skoler fungerer det ikke like bra.

Samarbeidet med SaLTo framheves av ungdomsteamet. SaLTo skal blant annet bidra til å forebygge barne- og ungdomskriminalitet og forebygge rusmisbruk blant barn og unge. SaLTo skal ha en koordinerende og samordnende rolle og sørge for tidlig identifisering, forebygging og intervensjon. NAV Søndre Nordstrand har gode rutiner for samarbeid med SaLTo, og SaLTo-koordinatoren er en nøkkelperson i bydelen. Ungdomsteamet påpeker imidlertid at det er en mangel at det ikke er noen instans som har et koordinerende ansvar for samarbeid i bydelen generelt. Det er bare de tyngste sakene som blir koordinert. Det skal etableres en kjernegruppe i regi av SaLTo for å bøte på dette.

Det er et ønske blant veilederne om å få et bedre samarbeid med BUP og DPS, særlig er det behov for et samarbeid rundt individuell plan for de som mottar AAP. Ungdomsteamet samarbeider med barnevernet om ungdommer som er i ettervern etter 18 år, men dette er sak-til sak-samarbeid og ikke satt i system.

Ungdomsteamet har også et samarbeid med Ung Arena som er et samtaletilbud for unge i alderen 16-25 år i bydelen. Hovedfokuset er psykisk helse og rus, men de unge kan komme uansett grunn og få en form for coaching. En fra ungdomsteamet er til stede noen timer i uka.

Oppsummering

NAV Søndre Nordstrand har et ungdomsteam som tilhører ulike avdelinger, men sitter samlokalisert. De diskuterer enkeltsaker når det er nødvendig og opplever at det å sitte sammen gjør kommunikasjonen mye bedre. De jobber i større grad overlappende og kan ta samtaler for hverandre. NAV Søndre Nordstrand erfarer at i stedet for å vente med å diskutere en sak til et drøftingsmøte, tar de saken umiddelbart og diskuterer med andre i ungdomsteamet som sitter i nærheten.

Ungdomsteamet erfarer at det er nødvendig å bygge opp ungdommenes arbeidserfaring ved hjelp av arbeidstrening. De opplever at etterspørselen etter praksisplasser er stor, og at det kan være krevende å finne relevante plasser.

NAV Søndre Nordstrand har et formalisert samarbeid med oppfølgingstjenesten ved den videregående skolen i bydelen som de er svært fornøyd med. Samarbeidet innebærer at de har fellesmøter, og at de nå er mer og mer inne i skolen for å «snu» ungdommer før de dropper ut. Samarbeidet med SaLTo for å drive forebygging fremheves. Koordinatoren i SaLTo er en nøkkelperson i bydelen.

4.5 Ungdomsarbeid ved NAV Ski

Ski kommune har rundt 30 000 innbyggere. I tillegg til at det er utfordringer knyttet til frafall i kommunen, har kommunen en del flyktninger og blant ungdomsteamets brukere er en del enslige mindreårige flyktninger. I kommunen har det vært en utfordring av det har vært for mange unge mottakere av sosialhjelp.

NAV Ski har rundt 100 ansatte. Kontoret har én leder. Kontoret er organisert i avdelingene:

- «Jobb og veiledning»: Publikumsmottaket og sosialhjelpsteam som jobber med korttidssaker (under seks måneder), oppfølgingsteam ordinære arbeidssøkere og oppfølgingsteam for enslige forsørgere
- «Arbeid og sosial»: Helseavklaring for langtids sosialhjelpsmottakere (over seks måneder), rusteam
- «Arbeid og kvalifisering»: Oppfølging AAP-mottakere, Muligheten og ungdomsteamet. Prosjektteam.
- Flyktningetjeneste: Bolig og introduksjonsprogrammet
- «Utvidet oppfølging»: Internt oppfølgingstiltak, KVP
- Markedsteam. Markedsforum med alle avdelinger hver uke.

Ungdomsteamet ved NAV Ski ble opprettet i 2012. Organisatorisk sett er ungdomsteamet en del av avdelingen «Arbeid og kvalifisering» på NAV-kontoret.

Organisering innad i ungdomsteamet

Ungdomsteamet følger opp rundt 200 ungdommer til enhver tid. Ungdomsteamet har unge brukere under 25 år som målgruppe, uavhengig av ytelse. Unntaket er ungdom som er sykmeldte og enslige forsørgere, de følges opp av andre team.

Det er tre veiledere i ungdomsteamet. De har ulike oppgaver og ansvarsområder:

- Én person har en «mottaksfunksjon» i teamet. Han møter alle nye ungdommer, kartlegger gjennom samtaler hvilken type bistand det er behov for, og om det er andre instanser som bør kobles på. Omtales som generalist, har god oversikt over de ulike ytelsene og tiltak, samt aktører utenfor NAV som kan involveres. De første samtalene legger grunnlaget for den videre oppfølgingen. Denne personen følger opp brukerne i perioden før de sluses videre til en av de andre i teamet. I tillegg fortsetter han å følge opp mange ungdommer, som de som ikke mottar en ytelse. Til sammen har han ansvar for rundt 100 brukere til enhver tid.
- Én person følger opp ungdom som mottar sosialstønad, gjør en grundigere kartlegging enn mottaksfunksjonen og følger tett opp. Brukerne i denne gruppa har stort oppfølgingsbehov. Ansvar for rundt 30 brukere. Sosialhjelpsmottakerne får oppfølging omtrent en gang i uka.
- Én person følger opp AAP-mottakere. Mange i denne gruppen er så syke at de ikke kan delta på tiltak. Ansvar for 70-80 brukere. AAP-mottakere får oppfølging ca hver tredje måned.

Tidligere var ungdomsteamet organisert slik at de ansatte i større grad var generalister og gjorde «alt». Ungdommene forholdt seg til én veileder, uansett situasjon og behov. Erfaringen er at det ble uoversiktlig. Slik det er nå, opplever veilederne at det blir mer tid til brukerne som trenger det, fordi det blir en bedre oversikt over hvem som trenger tett oppfølging og hvem som i større grad klarer seg på egenhånd. Veilederne oppfatter at det er viktig å få skilt ut de av ungdommene som er «lette», de som de raskt kan få over i aktivitet. Det er lettere for veilederne å få ungdommene ut dersom de agerer raskt overfor de med mindre utfordringer. Hvis denne gruppa blir gående uten noe å gjøre over tid, er det vanskeligere å snu. I praksis er det veilederen som har «mottaksfunksjonen» som har hovedansvar for kartlegging og raskt å finne aktivitetstilbud. Før de startet med denne arbeidsdelingen, var det omtrent dobbelt så mange ungdommer på sosialhjelp og dagpenger som det er nå. Ungdomsteamet forklarer endringen med at de tar raskt tak i nye mottakere og «snur» dem tidlig:

I 2014 hadde vi dobbelt så mange på sosial og dagpenger. Vi begynte tidlig å stille aktivitetskrav og tiltak. Noen overføringer over til AAP. Ved oppstart av Muligheten, fikk vi tilgang til tiltak for gruppa. Det er tilsvarende med dagpengemottakere, de slipper ikke unna. De finne ut at de kan like godt jobbe hvis de må være på noe hver dag.

Vi fikk til å halvere (tallene), og nå kommer vi tidlig tett på de som henvender seg. Vi kan ta de som er friske kjapt, det er ganske store muligheter for dem.

Erfaringen er at en del ungdommer mottar sosialhjelp en stund før veilederne kommer til bunns i hva som er utfordringene. Etter hvert dukker det kanskje opp problemer knyttet til helse eller rus, som gjør at ungdommen kan ha rett til AAP.

Slik det er organisert nå, blir brukerne overført fra én veileder til en annen, hvis for eksempel han eller hun får en ny ytelse. Dersom en ungdom skifter veileder internt i ungdomsteamet, skriver den opprinnelige veilederen et notat om brukeren. Det er mye kontakt veilederne imellom, og de oppfatter at det er relativt uproblematisk med slike skifter: «Vi kommuniserer løpende. Kortreiste vurderinger.» Samtidig blir team-medlemmene ganske avhengige av hverandre når de er såpass spesialiserte.

For å lykkes i å gi tett oppfølging er det viktig å prioritere ressurser til teamet slik at hver enkelt skal ha passe stor portefølje, ifølge veilederne. Slik det er organisert i Ski, er det likevel to av veilederne som har stor portefølje.

Det viktigste med organiseringen, slik informantene i Ski ser det, er at det fungerer for de som jobber der. Det er viktig at de får påvirke rammene, definere mandatet og styre hverdagen litt selv.

Erfaringen i Ski er at man klarer å jobbe godt på tvers av statlig og kommunal linje i NAV. En viktig suksessfaktor for å få til dette er at det er et team som sitter fysisk sammen.

Samarbeid

Internt på NAV-kontoret er det samarbeid mellom ungdomsteamet og markedsavdelingen. Representanter fra ungdomsteamet deltar fast på markeds møtene på NAV-kontoret for å få og dele informasjon om aktuelle praksis- og arbeidsplasser.

Samarbeidet med markedsteamet på NAV fremstår som viktig. For mange av ungdommene er det viktig å få prøve seg i arbeid med fleksible krav. Plasser for ufaglærte og ungdom som ikke har fullført videregående er det også behov for. Ofte har markedsteamet en første kontakt med arbeidsgiver og sjekker om de er aktuelle for en av ungdommene (praksis, lønnstilskudd, ordinært arbeid). Deretter overtar ungdomsteamet kontakten, og matcher arbeidsgiver med en av brukerne.

Ungdomsteamet har samarbeid med ulike aktører, alt etter hvilke tjenester ungdommen har behov for. Det kan dreie seg om barnevernet, boligkontor, behandlere på DPS eller andre steder, og Kriminalomsorgen. Noen ganger bruker veilederne også det kommunale rusteamet for å hjelpe personer med rusproblemer. Enkelte ganger blir veiledning hos rusteamet stilt som vilkår for å få sosialhjelp.

Det er tett samarbeid mellom ungdomsteamet og veiledningssenteret/ oppfølgingstjenesten i Follo. Samarbeidet dreier seg om felles brukere, altså elever som har droppet ut eller som er på vei til å droppe ut av skolen og som har behov for tiltak fra NAV, eller brukere som kontakter NAV og har behov for

hjelp fra veiledningssenteret til å komme i gang (igjen) med videregående opplæring.

Informantene oppfatter at de samarbeider dårligere med barnevernet i kommunen. De tror at én av årsakene er regler for taushetsplikt, men mener også at det er mulig å finne rutiner for hvordan de kan kommunisere uten at det går på bekostning av personvernet. I noen tilfeller kommer unge som har vært i barnevernets omsorg frem til fylte 18 år til ungdomsteamet på NAV-kontoret. Inntrykket er at barnevernet har overlatt til ungdommen selv å ta kontakt med NAV, uten at barnevernet har bidratt med å formidle behov eller historikk for vedkommende. Enkelte ganger har det gått lang tid før veileder på NAV-kontoret har fått informasjon om at ungdommen har vært mange år i barnevernet. I andre enkeltsaker er det imidlertid grei kontakt mellom NAV og barnevernet.

Tiltak og oppfølging

Ungdomsteamet bruker ikke noen spesielle kartleggingsverktøy i møte med brukerne. Inntrykket er at de gjennomfører en bred kartlegging i starten for å bli kjent med ungdommen. I mange tilfeller gjør de også en grundigere kartlegging, for eksempel i forbindelse med at brukeren skal i jobb eller i forbindelse med overgang til en ytelse. En av veilederne forteller:

Vi kartlegger alt. Hvordan har de det. Bosituasjon. Mange kommer uten bolig. Halvparten bor hjemme. Noen bor hos andre, sammen med andre, sofasurfere, en del blir kastet ut. Vurderer arbeidsevne, rus, selvskading, helse. Vi har ikke noe eget kartleggingsverktøy. Bruker postene i arbeidsevnevurderingen – men tilpasser spørsmålene. Tar det muntlig.

Ungdomsteamet organiserer gruppeveiledning for de av ungdommene som er jobbsøkere. Det er også felles informasjonsmøter for ungdom. Etter møtene har veilederne «speed-samtaler» med deltakerne. Erfaringen er at en stor andel som deltar på informasjonsmøtene, er relativt selvgående i jobbsøking, og kommer seg raskt ut igjen fra NAV-systemet. Utover dette er det hovedsakelig individuell veiledning.

Ungdommene som får oppfølging fra ungdomsteamet er i ulike tiltak. En stor andel starter i tiltaket *Muligheten*, som beskrives nedenfor. De som er vurdert til spesielt tilpasset innsats er i mer langvarige oppfølgingstiltak, herunder NAVs egne *Utvidet oppfølging*.

Andre tiltak er arbeidstrening, *Jobb og muligheter* og *Ungdomsløftet*, som blant annet brukes overfor unge sosialhjelpsmottakere. Noen av veilederne sier at de kunne tenke seg å bruke lønnstilskudd mer enn de gjør i dag.

Veilederne sier at det ofte er en utfordring å finne riktig tiltak for ungdommene, men at de forsøker å få dem raskt inn i noe og «ta det derfra». Inntrykket er at de har flere tiltak å velge mellom, både kommunale og statlige, men noen av tiltakene er forbeholdt bare enkelte av innsatsnivåene. For enkelte av ungdommene, særlig de som har ME eller utmattelsesdiagnoser, er det få tiltak som passer. Disse har behov for helt fleksible tiltak, ofte med få timer aktivitet per uke. Også noen med psykiske helseutfordringer trenger mer lavterskel

tilbud enn de tiltakene som finnes i dag. Noen av brukerne ønsker litt arbeidstrening, for eksempel å være i en butikk noen timer i uka eller å ta et fag, men det er vanskelig å få til i praksis.

Noen av ungdommene får kompetansekurs, som for eksempel innen varehandel eller kurs for barnehageassistenter. De siste årene er tiltaksregelverket blitt mer fleksibelt. Informantene oppfatter at dette særlig kommer unge brukere til gode. De kan for eksempel kjøpe enkeltplasser på AMO eller annen opplæring, og det er større rom for skjønn, slik at man lettere kan sy sammen tiltakspakker til den enkelte.

Det er veldig ulikt hvor mye oppfølging ungdommene trenger når de skal prøve seg i jobb. Noen trenger bare en døråpner, mens andre nærmest trenger at veileder ringer hver dag. Erfaringen er at det er viktig å bruke skjønn i oppfølgingsmetodikken. En stor andel trenger oppfølging på arbeidsplassen. Veilederne erfarer at det må oppfølging til om det skal bli «jobb i den andre enden.» Arbeidsgivere har også behov for oppfølging, særlig når det gjelder brukere som har utfordringer knyttet til rus og psykiatri.

Veilederne kunne ønske de hadde mulighet til å følge opp ungdommene tettere, og jobbe mer med utgangspunkt i Supported Employment-metodikken, men det er for mange brukere til at de kan det. For eksempel kunne de ønske seg en jobbspesialist i teamet, som kan ha tett oppfølging av de som er ute hos arbeidsgivere.

Veilederne oppfatter at det å se ungdommen, forsøke å snu fokus fra utfordringer til muligheter og det å stille krav, er viktige elementer i oppfølgingen. Det er også viktig å komme bort fra sykdomsfokus, og andre negative faktorer:

Stille krav? Det gir dem en god push. Naverne ser seg tjent med å jobbe. De på AAP får mindre fokus på sykdommen. Vår oppgave er å få fokus over på andre ting. Mange har sosial arv – får beskjed om at de er for syk til å jobbe av foreldrene. Må snu fokus. Det ligger alltid noen ressurser der. Man er ikke syk i hele kroppen – man har en restarbeidsevne. Opplever at man unnskylder seg basert på faktorer som ikke de er ansvarlig for – det er noen andre som er grunnen til sykdom/situasjon. Gi dem et inntrykk av at de er velkommen – vise at vi er opptatt av deres situasjon. Mange av ungdommene trenger grensesetting, vi kan se at de vokser av det. De kan flyte rundt og drite i alt. Vi kan realitetsorientere, vise konsekvenser.

Samtidig er veilederne i ungdomsteamet svært tilgjengelige for ungdommene. De unge kan ringe dem eller sende SMS på jobbmobil. NAV-lederen mener tilgjengelighet er en av suksessfaktorene:

Det er en fin måte å jobbe på, med et team som er sammensatt med ulik kompetanse. De gjør seg tilgjengelige og de er på. De er folk som kan prate med ungdom, de møter dem på rett måte. De er på i markedsarbeidet.

En utfordring med SMS-dialog er imidlertid å få dokumentert kontakten. Veilederne forsøker å lage notater på SMS-kontakten de har med

ungdommene, for at det skal være dokumentert hvis en annen veileder overtar saken.

Muligheten aktivitetshus

Muligheten er et aktivitetshus, et lavterskeltiltak som NAV driver i samarbeid med kommunen. Det kom opprinnelig i stand for å aktivisere sosialhjelpsmottakere, men også ungdommer som har andre ytelser eller ingen ytelser, kan være på Muligheten.

Muligheten har lokaler vis-à-vis NAV-kontoret. På Muligheten får ungdommene oppfølging ut fra hva de trenger bistand til. Det kan være å søke jobb eller praksis-/lærlingplass, oppfølging knyttet til psykisk helse/behandling, eller hjelp til gjøremål som å ha med en støtteperson til legen.

Ungdommene skal møte på Muligheten hver dag fra kl 9 til 13. De av dem som mottar sosialhjelp får trekk i ytelsen dersom de ikke møter som avtalt. En del ungdommer i andre situasjoner kommer også på Muligheten, for eksempel de dagene de ikke er i andre tiltak, eller de dagene de ikke er i behandling, for å få rutiner og innhold i hverdagen.

Det er også gruppeveiledning på Muligheten. Aktivitetene i gruppe er for eksempel knyttet til å finne sine egne kompetanser og styrker, egenpresentasjon og intervjutrening, det å finne mål for seg selv, og dele erfaringer knyttet til jobbsøk. Også andre temaer, som for eksempel kostholdsveiledning, inngår. Veilederne erfarer at det kan være lettere å ta opp enkelte temaer i gruppe, og at det kan være enklere for ungdommene å få ideer og inspirasjon når de diskuterer med andre i samme situasjon.

NAV-leder vurderer at en viktig suksessfaktor ved Muligheten også er at de ansatte kan påvirke mye hvordan de selv jobber. Dette skaper arbeidsglede og de som kommer dit «opplever at det er et bra sted å komme».

Én av veilederne fra ungdomsteamet er fast innom Muligheten én gang i uka, men veilederne stikker også innom utenom dette tidspunktet for å høre hvordan det går med brukerne sine.

Oppsummering

Ved NAV Ski har de et lite ungdomsteam sett i forhold til de andre casekontorene. Ungdomsteamet består av tre veiledere som har hvert sitt ansvarsområde: AAP, sosialhjelp og mottaksfunksjon. Veilederne trekker frem den brede kartleggingen hos mottaksfunksjonen som en suksessfaktor. De av brukerne som har behov for kortvarig bistand, kommer raskt i aktivitet som følge av at mottaksfunksjonen kan prioritere denne gruppen. Selv om veilederne i teamet har spesialiserte funksjoner, er det tett samarbeid mellom dem. Det er også samarbeid med markedsavdelingen på NAV-kontoret.

En annen suksessfaktor er aktivitetshuset Muligheten. Tiltaket bidrar til at de unge får et tilbud raskt, og tiltaket gir god avklaring og individuelt tilpasset bistand. Videre er det tette samarbeidet mellom NAV, Muligheten og oppfølgingstjenesten en viktig del av modellen i Ski. Generelt bruker NAV Ski mye tiltak overfor unge brukere.

4.6 NAV Skien

Skien har rundt 55 000 innbyggere. I Skien, som i flere andre Telemarkskommuner, har ungdomsledighet vært en utfordring over flere år. I tillegg er det et relativt stort antall som dropper ut av videregående opplæring i Skien.

NAV Skien har rundt 140 ansatte. Det er flere kommunale tjenester som er lagt til NAV-kontoret, som for eksempel boligjenester, gjeldsrådgivning og flyktningetjenesten. Det er noe flere kommunalt enn statlig ansatte på kontoret. Et prinsipp i organiseringen er at oppfølgingen skal styres etter behov, og som hovedregel ikke etter ytelse. For eksempel ligger sosialhjelp innenfor fire ulike avdelinger, avhengig av blant annet hvor lang oppfølging som er nødvendig.

Organisering av ungdomsveilederne

Veilederne som jobber med ungdom (det vil si brukere opp til 30 år) ved NAV Skien er fordelt på to team, som er inndelt etter bistandsbehov:

- Oppfølgingsteam 1, for brukere som trenger kortvarig oppfølging: Situasjonsbestemt innsats, ytelsene dagpenger og sosialstønad, samt brukere uten ytelse – «de som er reelle arbeidssøkere.» Ca 30 ansatte totalt i teamet, hvorav 7 jobber med ungdom. De som følger opp dagpengemottakere har rundt 100 brukere i porteføljen, mens veiledere på sosialhjelp har færre.
- Team 2, for brukere som trenger langvarig oppfølging, helseutfordringer: Spesielt tilpasset innsats, i hovedsak AAP, men også brukere med dagpenger og sosialstønad, samt sykmeldte uten arbeidsgiver som har spesielt tilpasset innsats. 6 personer i teamet jobber med ungdom. Veilederne har ca 60 brukere i porteføljen.

Ungdomsteamet følger ikke opp sykmeldte og enslige forsørgere. Unge med disse ytelsene følges opp av andre avdelinger.

Begrunnelsen for organiseringen er at de to gruppene ungdomsveiledere delvis forvalter ulike lovverk, og har ulike virkemidler. Oppfølgingsregimet er også ulikt, det er mer sammensatte bistandsbehov hos team 2.

De to teamene har ukentlige drøftingsmøter/saksforum hvor de diskuterer saker som de er usikre på hvordan de skal håndtere. Det kan for eksempel dreie seg om hvilket tiltak som er hensiktsmessig, eller hvilken retning man skal veilede bruker i når det gjelder yrke. Veilederne diskuterer ofte brukere som nylig har fått en arbeidsevnevurdering, og drøfter seg frem til hva som kan være rett tiltak og oppfølging. Målet er å få til løp hvor man ikke fokuserer på sykdom og begrensninger, men finner ut av aktiviteter som kan passe brukeren. På drøftingsmøtet vurderer veilederne også innsatsbehovet til enkeltbrukere som kan ha behov for mer eller mindre innsats etter en tid, om bruker bør overføres fra det ene til det andre teamet, og hvilke konsekvenser innsatsbehovet har for ytelse og tiltak som vedkommende kan få. Noen ganger tar veilederne også opp mer generelle eller prinsipielle saker. NAV-veileder som jobber på en av de videregående skolene i Skien, deltar også på drøftingsmøtene.

Tidligere satt ungdomsteamet sammen, og var organisert som ett team. Fordelen var da at brukerne stort sett hadde samme veileder, uansett om

innsatsbehov eller ytelse ble endret. Veilederne opplevde imidlertid at de fikk for stor avstand til fagmiljøet på de ulike ytelsene, og dette var bakgrunnen for at de splittet teamet i to og la det til hver sin fagavdeling. Inntrykket er at det ukentlige drøftingsmøtet bidrar til at de to gruppene er samkjørte og har oversikt over hverandres arbeid, og at drøftingsmøtet bidrar til mer samarbeid de to gruppene i mellom.

Slik det er nå, må bruker skifte veileder/team hvis innsats endres fra situasjonsbestemt til spesielt tilpasset, eller omvendt. Når en bruker skal overføres fra det ene teamet til det andre, tar veilederne først saken opp i drøftingsmøtet.

Veilederne erfarer at det kan være utfordrende både for dem selv og for brukerne å skifte veileder. Det tar tid å bli godt kjent for begge parter, og et veilederbytte er uheldig fordi man må bli kjent på nytt og det blir mindre kontinuitet. Veiledningen beskrives som en prosess, hvor man over tid motiverer, støtter og pusher bruker for å komme i mål. Det er vanskeligere å få til med veilederbytte.

I Skien skal det etableres et talenhus spesielt rettet mot ungdom. Talenhuset skal være en samlokalisering av ungdomsveiledere fra team 1 og 2, Oppfølgingstjenesten Grenland og Kompetansesenteret (fylkeskommunalt). Talenhuset skal gi et tilbud til alle unge under 30 år i NAV og i fylkeskommunens målgruppe. Målet med talenhuset er å få til god forebygging gjennom tettere samarbeid mellom NAV, oppfølgingstjenesten, kompetansesenteret, PPT og skolene.

Samarbeid

Det er fast samarbeid internt på NAV-kontoret med markedsteamet. To ungdoms-veiledere deltar fast på markedsteamets ukentlige møter. Her gjennomgås ledige stillinger og aktuelle kandidater. Markedsteamet informerer også om kompetansekrav knyttet til ulike jobber. Veilederne er av og til ute på arbeidsplasser selv, for å finne arbeidsgivere til brukerne sine eller følge opp brukere som er i arbeid. Videre er det samarbeid med NAV-veileder i skolen.

Inntrykket er at veilederne samarbeider med eksterne aktører etter behovet i hver enkelt sak, men at det ikke er noe rutinemessig samarbeid med andre aktører. Det vanligste er involvering av fastlege eller andre helsetjenester. Erfaringen til veilederne er at samarbeidspartnere ofte er veldig tilgjengelige når det gjelder ungdom, de ønsker å bidra til å finne løsninger. Ungdomsveilederne savner imidlertid tettere samarbeid med særlig Oppfølgingstjenesten. Veilederne opplever at en del ungdom som kommer til dem, har hatt store utfordringer og mye tilrettelegging i skolesituasjonen, men at NAV får lite informasjon om hva som har vært prøvd. For NAV ville det være enklere å gjøre vurderinger hvis de hadde denne informasjonen.

Når det gjelder barnevernet, er det litt mer samarbeid. Barnevernet tar ofte kontakt når barn som har tiltak hos dem nærmer seg 18, for å lage en videre plan sammen med NAV.

Tiltak og oppfølging

Ungdomsveilederne vektlegger å være tilgjengelige for brukerne. En del får direktenummer til veilederen sin. Erfaringen er at telefon og Modia fungerer best for målgruppen, de vil helst ha personlig kontakt selv om de blir veiledet i å bruke nav.no. De fleste ungdommene ringer til veilederen sin, eller skriver en beskjed om at de ønsker at veileder skal ringe.

Det er stort sett individuell veiledning av brukerne, men noen ganger organiseres det gruppeveiledning på NAV-kontoret.

Mange av ungdommene ønsker seg ordinær jobb i stedet for å være i arbeidstrening. NAV-veilederne forsøker å forklare at arbeidstrening kan være et sted å vise seg frem, og en måte å få relevant erfaring på.

Veilederne formidler at tiltakene som er tilgjengelig for ungdom, i all hovedsak er godt tilpasset unge brukere. To av tiltakene som NAV har er spesielt rettet mot unge brukere (beskrevet nedenfor). I tillegg finnes VGX-kurs for unge som ikke har fått lærlingeplass og Teorienheten for de som mangler enkelte fag fra videregående skole, samt kurs i generell studiekompetanse.

Veilederne savner imidlertid flere plasser i «praktiske» tiltak. Brukerne ønsker seg ofte dette. De har et par tiltak som de er fornøyde med, blant annet et tiltak i kommunens drift og anleggsavdeling hvor en mentor har ti unge NAV-brukere hos seg. Målet er å få arbeidserfaring for å komme ut i ordinær jobb. I et annet tiltak blir de unge fulgt opp av en mentor mens de er i praksis i helse-/omsorgsjobb. På den måten kan ungdommen få prøve seg i et yrke i helsesektoren, og kvalifisere til jobb eller få bedre beslutningsgrunnlag for om han eller hun skal velge en slik utdanning. Disse tiltakene er kommunale og brukerne på statlig side kan ikke benytte dem.

Et hinder, slik veilederne ser det, er at det er begrenset antall plasser i tiltakene, og noen grupper prioriteres foran andre. På denne måten kan ikke veilederne nødvendigvis søke inn brukerne sine på det tiltaket de tror passer best. En annen ulempe er at tiltaksplassene innenfor et tiltak ofte er «brukt opp» tidlig på året, så ungdommene må vente før en ny pulje kan tas inn.

Ungdomsveilederne har mye fokus på utdanning. De ønsker at flest mulig av brukerne skal ta utdanning, fordi det gir en mer varig tilknytning til arbeidslivet – og fordi brukernes jobbønsker ofte krever utdanning. Veilederne bruker en del tid på å informere brukerne om skole og søknadsfrister. Noen veiledere trekker frem at de gjerne kan bruke utdanning som tiltak mer enn de gjør.

Stort sett mener veilederne at aktivitetsplikten virker positivt, det bidrar til at ungdommene kommer inn i en bedre rytme og kan følge arbeidslivets spilleregler. En av ulempene med aktivitetsplikten, slik en av veilederne ser det, er at han får mindre kontakt med brukerne sine, fordi de «forsvinner inn i tiltak».

Ungdommene som søker eller mottar dagpenger eller sosialhjelp skal møte på NAV-kontoret om morgenen kl 9. Her skal de «stemple inn», deretter skal de søke jobber, enten hjemmefra eller på NAV-kontoret. De må vise logg over jobber de har søkt. Dersom brukeren har stabilt oppmøte på NAV-kontoret, blir han eller hun ansett som klar for å bli med på tiltaket Kom-i-gang.

«Kom i gang»

Kom i gang er et tiltak som NAV selv driver, og som er laget spesielt med tanke på ungdommer på sosialhjelp. Tiltaket foregår hver dag fra 9 til 11. To av NAVs veiledere jobber med tiltaket. De følger opp rundt 15 brukere hver, det vil si at det til enhver tid er rundt 30 brukere på tiltaket.

Det er et krav at ungdommene skal møte presis på Kom-i-gang, og det er opprop hver dag. De som kommer for sent får trekk i ytelsen. Tanken er at de skal følge arbeidslivets regler. Til gjengjeld får ungdommene som har stabilt oppmøte gode referanser fra veilederne i tiltaket når de søker jobber.

I tiltaket får ungdommene hjelp med å skrive CV og søknader, og de får veiledning i hvordan de skal bruke nav.no. Videre har de individuelle samtaler med veilederne for å avklare jobbønsker, realitetsorientere ungdommen og snakke om hva som skal til for å oppnå jobbdrommen. Ungdommene får individuell veiledning og informasjon etter behov, knyttet til utdanning, helse spørsmål, rus og andre temaer. Det er også gruppeopplegg på Kom-i-gang. Blant annet presenterer veilederne ledige stillinger i plenum. Ungdommene får trene seg i jobbintervjusituasjoner, hvor de bytter på å være arbeidsgiver og arbeidssøker.

Veilederne på Kom-i-gang forteller at de ikke bruker noen bestemt metodikk, men tilpasser til ungdommenes behov og forsøker å gi mulighet til at alle deltakerne blir sett og hørt. Det at tiltaket bare er på to timer hver dag, begrenser hvor mye bistand veilederne kan gi. Samtidig oppfatter de at Kom-i-gang avdekker hvilke behov ungdommene har på en god måte. For mange fungerer det som et slags avklaringstiltak.

Det er tett samarbeid mellom Kom-i-gang og markedsavdelingen på NAV-kontoret. En del av ungdommene blir rekruttert til jobber via oppdrag som markedsavdelingen får. Erfaringen er at de mest aktive får seg jobb relativt raskt.

De som har vært lenge på Kom-i-gang blir søkt over på et heldagstiltak, det statlige tiltaket Ung i gang. Ungdommene får tiltakspenger når de deltar i dette tiltaket.

NAV-veilederne er veldig fornøyde med at det finnes et NAV-internt tiltak for sosialhjelpsmottakere. Det er tett kontakt mellom veiledere i tiltaket og hovedveileder, mer enn det som regel er med en ekstern tiltaksleverandør. I tillegg har det NAV-interne tiltaket samme fagsystemer slik at det er lett å få god oversikt over historikken og status for brukeren.

Jobbspesialister på NAV-kontoret

På NAV Skien er det ansatt flere jobbspesialister de siste par årene, som skal drive med utvidet oppfølging i NAV etter Supported Employment-metodikk. Jobbspesialistene følger opp rundt 20 brukere hver. Fire jobbspesialister er nå forbeholdt brukere under 30 år, som har vært på AAP i et år eller mer. Det skal også ansettes to jobbspesialister som skal følge opp unge sosialhjelpsmottakere.

Utvidet oppfølging er organisert som et tiltak, som gjennomføres av NAV selv. Deltakerne søkes inn og skrives ut på vanlig måte. Jobbspesialistene er mye ute blant arbeidsgivere for å bli kjent med dem, deres rekrutteringsbehov og hvilke arbeidskrav som følger av de ulike stillingene. De benytter arbeidskravskjemaene sammen med ungdommene, for å vurdere sammen med dem om det er en jobb de kan mestre og hva som skal til for å få en slik jobb. En erfaring er at jobbspesialistene må følge opp arbeidsgiverne mer når de har unge brukere ute, enn hvis det er eldre brukere. Mange av ungdommene har aldri vært i en jobb, og det tar tid å lære seg spillereglene i arbeidslivet. I tråd med SE-metodikken, er jobbspesialistene veldig tilgjengelige for deltakerne sine:

Tilgjengelighet er viktig. 24 timer i døgnet. Jeg får telefoner i helger og kvelder – det gir en trygghet for en brukergruppe som er litt mer sårbar enn andre. Er man i sårbar posisjon, er det viktig at det er lav terskel. Det å ringe inn og få svar at vi skal svare innen to virkedager – det fungerer ikke for ungdom.

Jobbspesialistene hører til samme avdeling som markedsteamet og formidlingsteamet. Jobbspesialistene opplever at de har stor fordel av å sitte «sammen med de som er mye ute i arbeidsmarkedet». De både lærer av dem og får formidlet stillinger fra dem.

Jobbspesialistene mener at det er første gang man jobber etter én bestemt metodikk på NAV-kontoret, og at det er samkjørte oppfølgingsløp dem imellom. Blant veilederne ellers på kontoret er metodikken mer opp til hver enkelt å finne ut av. Med jobbspesialist-modellen er det mulig å få til tett oppfølging, og å bli godt kjent med brukerne. For mange er det også andre ting enn helseproblematikk som må ryddes av veien for å kunne tenke på jobb. Det kan være gjeldsproblemer, bolig, saker i barnevernet og annet. Jobbspesialisten oppfatter at de har tid til å bli kjent og avdekke slike saker, sammenliknet med tidligere når de i større grad stilte krav til bruker uten å egentlig kjenne brukeren.

På samme måte som med Kom-i-gang, vurderer ungdomsveilederne det som positivt med jobbspesialister på NAV-kontoret. Det er mer dialog med NAV-interne tiltak enn eksterne, og veilederne oppfatter at de «beholder kontrollen på brukerne sine» når de er i et NAV-internt tiltak.

NAV i skolen

En annen satsing, i samarbeid med NAV Porsgrunn, er en NAV-veileder på den av de videregående skolene som har størst frafall. NAV-veilederen følger opp utsatte ungdom, som for eksempel ungdommer som har en vanskelig hjemmesituasjon. Tanken er å så langt som mulig unngå at elevene kommer på NAV-kontoret, men at NAV heller kommer til dem på skolen. En del av sakene dreier seg om inntektssikring, som supplement til Lånekassen eller mens ungdommen venter på penger fra Lånekassen. En del må også søke sosialhjelp i sommerferien. NAV-veilederen driver også generell rådgivning og informasjon om arbeidsmarked og jobbsøking for hele klasser og for lærere.

NAV Skien har søkt om midler til å videreføre prosjektet med NAV-veileder i skolen i 2018.

Oppsummering

Ved NAV Skien har de prøvd ulike organiseringer av ungdomsarbeidet, og har nå to avdelinger (spesielt tilpasset og situasjonsbestemt) hvor enkelte av veilederne er dedikert til unge brukere. Ungdomsveilederne møtes til ukentlige drøftingsmøter, noe som gir godt samarbeid og felles oppfatning veilederne imellom. Ulempen med organiseringen er at brukerne må bytte veileder dersom de endrer innsatsnivå.

Det NAV-interne tiltaket Kom-i-gang er en viktig del av ungdomssatsingen ved NAV Skien. Veilederne har god oversikt over brukerne når de er i et NAV-internt tiltak, og det gir ungdommene et raskt tilbud om aktivitet. Jobbspesialistene på NAV-kontoret trekkes også frem som et bra tilbud for de unge som trenger tett oppfølging mens de er i arbeid. Veilederne savner imidlertid flere plasser i tiltak som gir trening i praktiske yrker.

5 Samarbeid med tjenester utenfor NAV

Ungdommer kan trenge oppfølging av ulike tjenester innad i NAV-systemet og av ulike etater, innenfor helsevesenet, kommunen eller fylkeskommunen. I prosjektet har vi intervjuet sentrale samarbeidspartnere for NAV-kontorene vi har besøkt. Dette er samarbeidspartnere innenfor psykisk helse, rus, oppfølgingstjeneste, videregående skole og karrieresenter. I dette kapitlet gjengir vi samarbeidspartnernes synspunkter på og erfaringer med samarbeidet med NAV, samt erfaringer med målgruppen utsatte unge. Vi har også inkludert enkelte funn fra litteraturstudien om NAVs samarbeid med ulike instanser.

5.1 Oppfølgingstjenesten, videregående skole og NAV

Mange kombinerer bistand og stønad fra NAV med skolegang i videregående skole. Noen videregående skoler har også kombinert skolegangen med arbeidspraksis (Frøyland m. fl., 2016).

For mange av de unge er oppfølgingstjenesten (OT) og utdanningsinstitusjoner viktige i NAV-løpet. Den fylkeskommunale Oppfølgingstjenesten har som hovedoppgave å følge opp ungdom som har rett til videregående skole gjennom ungdomsretten (15-21 år), men som ikke er i opplæring eller arbeid.¹ Undersøkelser viser at det er store sprik i hvordan de ulike NAV-kontorene opplever samarbeidet med OT (Frøyland m. fl., 2016; Sletten m. fl., 2015), og at ansvarsforholdet mellom NAV og OT kan være uklart (Ose m. fl., 2014).

I casene vi besøkte, var det variasjon i hvor tett ungdomsveilederne samarbeider med OT. Noen steder er det jevnlig møter for å få oversikt over felles ungdommer, eller rutinemessig kontakt for å avklare brukerens utdanningssituasjon og rettigheter. Andre steder er det mindre strukturert samarbeid, men likevel godt samarbeid i enkeltsaker. Særlig ett sted etterlyste NAV mer kontakt med Oppfølgingstjenesten.

Erfaringen til ansatte ved oppfølgingstjenestene/karrieresentere vi intervjuet er at det er få i NAV og hos tiltaksleverandører som kjenner godt til regelverket for videregående opplæring. De mener det er viktig med et samarbeid slik at oppfølgingstjenesten kan se på hva en ungdom har av fag, og hvilke rettigheter eller muligheter han eller hun har til utdanning og til alternative løp. Videre er det noen ganger slik at en bruker, med eller uten overlegg, feilinformerte NAV om utdanning og fag, slik at NAV eller tiltaksarrangør baserer løpet på feil grunnlag. I mange tilfeller er det viktig at NAV kontakter karrieretjenesten for å få oversikt over fag og utdanning. En annen grunn til at det er viktig med samarbeid, er at NAV og karrieretjenesten har ulike, men tilgrensende, ansvarsområder. Utover tilrettelagte opplæringsløp, har ikke karrieretjenesten noen virkemidler overfor de unge, mens NAV har tiltak og virkemidler som er aktuelle for gruppen.

¹ Opplæringsloven §3-3.

Karrieretjenesten er også viktig samarbeidspart når det gjelder å godkjenne og følge opp eventuelle lærebedrifter. Én informant fra OT sier:

Når vi møter disse ungdommene sammen med NAV og tar dem på alvor... Alle vil dem vel, vi skaper noe, gjør veiene kortere – og de griper sjansen. Det er helt fantastisk, gull verdt!

NAV har en forpliktelse til å yte bistand til unge med ungdomsrett som faller ut av videregående skole. Samtidig har det skjedd en innstramning i tiltakspenger for ungdom, som består i at unge under 18 ikke lenger kan få tiltakspenger hvis de for eksempel er i arbeidstrening eller andre tiltak gjennom NAV (Orange m. fl., 2015). Konsekvensene av denne innstramningen beskriver Orange m. fl. (2015) på følgende måte:

- Innskrenkning i bruk av tiltakspenger kan føre til økning i sosialhjelp.
- Skolenes evne til å tilrettelegge opplæringsløp som er tilpasset elever som sliter kan ha betydning for bruk av og opplevd behov for en slik stønad. Bedre tilrettelegging og skoleintern oppfølging vil kunne føre til et lavere behov for bruk av stønaden tiltakspenger for ungdommer som sliter på skolen. En økt mulighet til å kunne ta elever som har falt ut av et fag inn igjen i løpet av samme skoleår vil kunne avhjelpe en forholdsvis stor gruppe ungdommer.
- Færre muligheter for bruk av tiltakspenger medfører at OT, NAV-veiledere og andre må utvikle andre metoder for å motivere ungdom til praksislæring. Dette kan innebære at skolene og NAV hver for seg eller i fellesskap må bli bedre på å etablere tilpassede praksiser med tilstrekkelig oppfølging av den enkelte elev.

De vi intervjuet fra Oppfølgingstjenestene, var opptatt av innstramningen i bruk av tiltakspenger. De erfarte at unge under 18 var lite motivert for arbeidstrening når de ikke får lønn for det, og ønsket heller å søke jobber på egenhånd. Samtidig er det vanskelig for ungdom som har falt ut av skolen og har andre utfordringer, å skaffe seg en jobb uten bistand.

Flere etterlyste et større antall plasser for elever som trenger tilpassede opplæringsløp, og større muligheter for å få kompetanse gjennom andre arenaer enn skole. Enkelte av de unge fungerer dårlig i skolesituasjonen, og har behov for alternative opplæringsløp. I ett av casene fikk vi enkelte eksempler på hvordan NAV, OT og fylkeskommunen i samarbeid fikk til tilpassede opplegg. Ett av stedene var en ung gutt ute i bedrift fire dager i uka. Den siste dagen i uka fikk han undervisning i fagene han mangler, på NAVs ungdomshus i stedet for på skolen.

Informantene fra OT oppfattet også at det kan ta for lang tid å få godkjent for eksempel en arbeidstrening, eller at tiltaksmidler noen ganger er brukt opp – noe som kan resultere i at brukeren får avslag på arbeidstrening selv om vedkommende har funnet en aktuell arbeidsgiver. Veiledere på OT erfarer også at NAVs ordninger og prosesser kan være for komplisert og uheldig for ungdommene. Én sier:

Hvilken metodikk som fungerer? Tett på, tett oppfølging. Også opp i tjuåra. Bruke tid på dem, finne mestringsoppgaver. Så dette med å

vente i ukevis på svar, det går ikke. Skulle ønske dette var enklere. Jeg har vært med ungdom på NAV som trenger sted å bo fordi de er blitt kastet ut hjemmefra. NAV ber om formaliteter, dokumentasjon osv som ungdommen ikke skjønner. De gir opp og kommer ikke igjen før ny katastrofe. NAV må gjøre seg mer tilgjengelig. Det at de ikke hører fra ungdommen, betyr ikke at det har løst seg.

En annen utfordring som OT ser, er å få god oversikt over arbeidsgivere, hvilken kompetanse de krever og hvilke arbeidskraftbehov som finnes. Én etterlyste også mer ressurser til å følge opp ungdommene på arbeidsplass, for eksempel ved hjelp av mentorordning.

5.2 NAVs samarbeid med helsetjenester

Viktige samarbeidspartnere når det gjelder unge med helseproblemer er fastlege, PPT og BUP, samt DPS. I noen saker er rusbehandling viktig samarbeidspart. Inntrykket vårt fra casene er at det sjelden er strukturert, fast samarbeid med én aktør innenfor helse, men at veilederne forholder seg til de helsetjenestene som bruker får eller trenger hjelp fra. Samtidig varierer det fra sak til sak hvor mye kontakt det er mellom NAV og helsetjenestene, selv om helse yter tjenester overfor samme bruker.

Samtidig som helsetjenesten er en viktig samarbeidspartner for NAV, ligger det noen iboende konfliktlinjer i dette samarbeidet. På den ene siden har NAV fokus på arbeid og aktivitet mens fastlegen er opptatt av helsen til den enkelte. En av konklusjonene til Ose (m. fl., 2014) er at mange ville kunne få bedre hjelp om fastlegene og NAV hadde en mer lik forståelse av pasientens/brukers mål og ønsker. Frøyland (m. fl., 2016) finner at mange ansatte ved NAV-kontorene mener at helsetjenesten fokuserer for lite på arbeid og aktivitet i behandlingen.

Samarbeidspartnerne innen helse som vi intervjuet, var opptatt av samtidighet i behandling og oppfølging fra NAV. Det at instansene har samme mål for oppfølgingen ble fremhevet som et suksesskriterium i god oppfølging av unge. For å få til det, er det blant annet viktig at det er samme veileder fra NAV som følger opp over tid:

Så har man gjerne byttet saksbehandler. Jeg liker ikke at man bytter saksbehandler, man trenger likt og samtidig press fra begge sider.

Erfaringen blant informantene er at ansvarsforholdene mellom helse og NAV stort sett er avklarte. En erfaring hos behandlere er imidlertid at NAV ofte gir mindre oppfølging så lenge en bruker er i behandling. Behandlerne advarer imidlertid mot å anse behandling som en aktivitet. For de aller fleste består behandling av en timeavtale i uka, for noen annenhver uke. For at behandlingen skal ha effekt, er det viktig at ungdommen er i aktivitet og er sosiale:

Det å komme ut vil alltid være bra. Det må aldri være behandling som eneste aktivitet (...) Det å gå i poliklinikken er kun en liten fase i livet, men NAV må støtte over lengre tid. Relasjonen mellom NAV og bruker er viktig i seg selv. Når vi er inne i bildet, må ikke NAV lene seg tilbake. Vi er bare inne en liten del, mens NAV og førstelinje er mer tilstede.

En generell tilbakemelding fra samarbeidspartnerne, er at det er vanskelig å få tak i veiledere i NAV, både på telefon og e-post.

6 Hva er viktig i oppfølgingen av unge NAV-brukere?

Vi har tidligere i rapporten beskrevet de unge som oppsøker NAV-kontoret med ulike spørsmål og bistandsbehov. De unge kan grovt sett deles i tre hovedgrupper:

- De som relativt enkelt kommer seg ut i jobb, eventuelt med noe bistand fra NAV
- De som ikke har fullført videregående skole og/eller har sammensatte utfordringer (helserelaterte og andre), som trenger oppfølging fra NAV over tid for å stake ut en kurs. Ofte oppdages behovene underveis i oppfølgingen. Mange trenger oppfølging også mens de er i jobb eller annen arbeidsrettet aktivitet
- De som har for store helseproblemer til å være i arbeidsrettet aktivitet og får oppfølging fra NAV.

Den gruppen av unge som rapporten og diskusjonen her handler mest om, er de som er i den andre gruppen, med sammensatte utfordringer og/eller ufullførte skoleløp. Det er denne gruppen veilederne i hovedsak sikter til når de diskuterer hva som er viktig i oppfølgingen av unge brukere, og når de snakker om prosesser for å bli kjent med bruker, avdekke behov og finne riktige aktiviteter. Når NAV-kontorene organiserer ungdomsarbeidet sitt på ulike måter, er det i stor grad for å møte behovene til denne gruppen. Slik vi forstår det, er det også for denne gruppen at det er spesielt viktig med tilpasset og tett veiledning, og samarbeid på tvers av tjenester.

I dette avslutningskapitlet diskuterer vi sentrale trekk ved organiseringen av ungdomsarbeidet i de seks NAV-kontorene og presenterer veiledernes erfaringer med oppfølging av unge brukere, på tvers av casene. Vi oppsummerer også funn fra casene når det gjelder samarbeid med andre tjenester. Til sist trekker vi frem det vi oppfatter at er suksesskriterier i oppfølgingen av unge NAV-brukere.

6.1 Organiseringen av ungdomsarbeid

De kontorene vi har besøkt har alle hatt ungdomsteam, men organiseringen av teamene har vært ulik. NAV Asker og NAV Ski har hatt ungdomsteamet som en egen avdeling i kontoret, dette er også planlagt i NAV Sagene. Ved NAV Notodden, NAV Søndre Nordstrand og NAV Skien består ungdomsteamet av veiledere fra ulike avdelinger, de fleste av teamene har en koordinator. NAV Søndre Nordstrand har ungdomsteam som tilhører ulike avdelinger, men som sitter samlet. Fordelene ved å ha ungdomsteamet som en egen avdeling er at de får rendyrket ungdomsarbeidet, og forholder seg til én leder, mens fordelene ved å tilhøre ulike fagavdelinger er at veilederne kan diskutere faglige spørsmål knyttet til for eksempel tolking av regelverk med andre som jobber med samme type ordning. Vi erfarer at det særlig er veiledere på AAP som har behov for dette. De fleste av kontorene erfarer at felles drøftingsmøter er nyttige, men ved

NAV Søndre Nordstrand og NAV Ski legges det særlig vekt på den muligheten for umiddelbar diskusjon og kontakt som er der ettersom veilederne sitter ved siden av hverandre i åpent landskap.

I alle kontorene fremheves behovet for å diskutere enkeltsaker på tvers av ulike fagområder. Ungdomsteam gjør at kommunikasjonen blir enklere og veilederne blir i større grad i stand til å bistå ungdom som har sammensatte utfordringer. At kommunikasjonen blir enklere, fremheves i særlig grad i de største kontorene. Ungdomsarbeid oppfattes som en spesialisering. Vi finner at i alle kontorene er det et godt samarbeid rundt unge brukere på tvers av kommunal og statlig del av kontoret. God kommunikasjon gjør at ikke alle veiledere/saksbehandlere på ulike ordninger behøver å ha direkte kontakt med bruker, og at veilederne kan ta brukersamtaler for hverandre. Vi finner i liten grad at veiledere er generalister i den forstand at de har ansvar for oppfølging på flere fagområder/ordninger.

Hvilken målgruppe ungdomsteamene har varierer noe, både med hensyn til aldersgruppe og med hensyn til hvilke utfordringer ungdommene har. Ved noen av kontorene er målgruppa opp til 25 år, andre har valgt en målgruppe opp til 30 år. Mens ungdomsteamet ved NAV Sagene har fokusert på de ungdommene som har størst utfordringer og ikke inkludert ungdom som trenger ordinær innsats i målgruppa, har man ved NAV Notodden ikke inkludert unge mottakere av AAP i målgruppa. Ungdom som mottar økonomisk sosialhjelp er inkludert i målgruppa ved alle teamene. Ved enkelte av kontorene er veiledere som ikke bare jobber med ungdom inkludert i teamene, for eksempel har NAV Notodden inkludert alle jobbspesialistene ved kontoret i teamet selv om ungdom er en liten del av porteføljen deres. Noen av kontorene prioriterer nye brukere som ikke har så stort bistandsbehov for å forebygge at behovene deres skal øke, andre prioriterer å gi bistand til de som har mest omfattende problematikk.

Flere av kontorene tilbyr ungdommene ulike former for drop in muligheter. De kan få kontakt med veiledere hvis de møter på kontoret uten å ha en avtale.

I alle kontorene er ungdomsarbeidet blitt prioritert på den måten at veilederne som følger opp ungdom følger opp færre brukere enn de veilederne som følger opp voksne brukere. Det er imidlertid store variasjoner i porteføljen veilederne har. Dette gjør seg særlig gjeldende i porteføljen til veiledere på statlige ytelser. Veiledere som følger opp svært mange «ordinært arbeidsledige» eller AAP-mottakere opplever at de ikke har tilstrekkelig kapasitet til oppfølging. Flere av kontorene opplever at de er avhengige av å søke (kommunale) prosjektmidler for å kunne iverksette egne tiltak og satsinger og drive forebyggende aktivitet.

Ungdomsteamene har ulike satsinger i ungdomsarbeidet sitt. NAV Asker har for eksempel hatt spesiell oppmerksomhet på å forebygge drop out fra skolen. De har tatt initiativ overfor fylkeskommunale aktører og jobbet aktivt for å knytte seg til eller initiere egne satsinger som skal bidra til at flere fullfører utdanningsløp. Blant annet har de et tett samarbeid med fylkeskommunen for å få flere unge til å gjennomføre fag- og yrkesopplæring.

NAV Ski og NAV Notodden har opprettet egne «hus» for ungdom og laget et tilbud der ungdom får gruppeveiledning i form av et kurs. Det gjør at ungdommene kan få flere timer veiledning enn de hadde kunnet dersom

veiledningen var gitt individuelt. Det kan dessuten bidra til en positiv gruppedynamikk blant ungdommene.

Flere av kontorene ønsker å ha egne jobbspesialister for ungdom. Disse skal følge opp både ungdom og arbeidsgivere, og ha god kjennskap til det lokale arbeidsmarkedet for å kunne matche kandidater med arbeidsgivere

6.2 Veiledernes erfaringer med unge brukere og oppfølgingen

Veiledernes erfaring er at de unge med oppfølgingsbehov har et bredere spekter av utfordringer enn voksne. De har også lite erfaring og dermed dårlig grunnlag for å ta beslutninger angående egen fremtid. Veilederne forteller at mange av ungdommene trenger veiledning om «livet generelt», om økonomi, gjeld, relasjoner, rutiner, sunn livsstil og bolig. Én veileder beskriver de unge som «mindre standardiserte, de klarer seg i mindre grad selv, og trenger mer skreddersydd oppfølging.» Mange av dem er i en veldig sårbar posisjon, hvor de ikke har ressurser eller verktøy for å håndtere situasjonen de er i, og ikke ser hvordan det skal kunne løse seg. En del veiledere erfarer at særlig de yngste trenger å «læres opp litt i hvordan ting fungerer» og at de vokser på at det stilles krav til dem.

Med mange av de unge tar det tid for NAV-veilederne å få en relasjon. En god relasjon er viktig for at veileder skal få innsikt i hvilke utfordringer brukeren har, og hvordan NAV kan bistå. De unge trenger tid på seg til å få tillit til NAV-veileder, og det går ofte en stund før veileder har den informasjonen de trenger for å veilede videre. Et par sitater illustrerer dette:

De unge trenger mer tid (enn voksne brukere). Trenger tid til å få tillit. Vi må skape trygghet før de forteller. Man må lytte, stille åpne spørsmål – få dem til å tenke, sette seg inn i sin egen situasjon. Man må gjøre ting forståelig og enkelt. Høre på hva de sier. Få i gang hodene deres, få dem til å sette seg inn i sin egen situasjon.

Det kan være ting i oppveksten, kanskje de ikke har fått muligheten til å åpne seg, kanskje først når vi kommer i kontakt med dem at de åpner seg og forteller. Vi må forvalte det riktig.

Det tar også tid for mange å finne ut av hva de ønsker, og hva som er målet. Slik vi forstår veilederne, ønsker de å gi tett oppfølging og å ha en tillitsbasert relasjon til brukerne. Ved NAV Asker har de spesielt fokus på å bygge en relasjon mellom bruker og veileder, og at veilederen skal stå i denne over tid. Ettersom dette kan være krevende, går de noen ganger sammen i par om veiledningen.

Veilederne erfarer også at de unge endrer retning litt oftere enn voksne brukere, og får nye ideer og ønsker underveis. De har ikke så mye erfaring og kunnskap om hva som er mulig, og trenger ofte mye informasjon.

Veilederne bruker også en del tid på realitetsorientering, på å forklare hva som er innenfor rekkevidde gitt situasjonen. Noen kan ha liten forståelse for at mulighetene kan være begrenset dersom de mangler arbeidserfaring og ikke

har fullført skolen. Veilederne forsøker å motivere ungdom til å ta utdanning der det er mulig.

Hovedintrykket til veilederne er at mange unge er aktive når det gjelder å ta tak i sin egen situasjon. Samtidig både trenger de og forventer hjelp fra NAV for å finne ut hvilken retning de skal gå i. Noen få brukere er veldig passive.

Veilederne erfarer at noen unge forventer veldig mye hjelp fra NAV, og enkelte har urealistiske forventninger til hvor mye oppfølging de kan få. Noen leser om ytelser de kan søke om, eller referer til hva andre får. Enkelte av de som står på bar bakke vil nærmest ha «en forelder i NAV, noen som kan være der for dem». Samtidig som veilederne har begrensninger i hvor mye oppfølging de kan gi, og i hva som ligger i NAVs mandat, ser de at enkelte brukere ikke oppfatter at de har noe alternativ dersom NAV ikke kan ordne opp.

Flere av veilederne oppfatter at suksessfaktorer i oppfølgingen av unge i stor grad handler om å være nysgjerrig på og engasjert i de unge, og det å snakke med dem ut fra hvilke forutsetninger de har. Selv om arbeid (eller utdanning) er målet med oppfølgingen, er det svært viktig å ha et helhetlig perspektiv. Det er mye som må på plass underveis for å nå målet. Et par sier:

Du må ha tro på brukerne. Du kommer langt med det. Hvis du vil gå veien sammen med dem, så kan du klare mye.

Vi må ikke glemme hvordan det er å komme ut fra utsiden. De skal ikke møte et system, men møte bistand og hjelp.

I litteraturgjennomgangen fant vi at losmodellen er en veiledningsmodell som anbefales. Noe av veiledningen ved kontorene er inspirert av en slik modell, men vi erfarer at å følge en slik modell overfor majoriteten av ungdommene er for ressurskrevende.

Brukermedvirkning

Intrykket vårt er at veilederne forsøker å legge til rette for brukermedvirkning. Veiledningen handler i stor grad om å sette ungdommene i stand til å gjøre gode valg for seg selv og livet sitt. Det er viktig for veilederne at de unge får et eierforhold til planen sin. Samtidig varierer det fra sak til sak hvor godt brukermedvirkningen fungerer. Ikke alle er bevisste at de kan medvirke, og det tar tid før de forstår at det er de selv som skal finne ut av et løp – sammen med NAV. Veilederne mener det er viktig å hele tiden være bevisst på å få frem brukernes ønsker, og fortløpende vurdere hvordan de best kan involvere personen.

Brukerne har også ulike forutsetninger for å formidle hva de ønsker. De er ulike når det gjelder modenhet og innsikt i egne behov. En del av ungdommene krever ikke så mye på egne vegne, eller flagger ikke egne behov i møte med NAV eller andre tjenester:

Ungdommene er ikke så selvhevdende. Også et poeng overfor samarbeidspartnere, for eksempel hvis DPS er nølende til aktivitet, ungdommen sier lite eller vet lite om hva de selv mener er best.

NAVs verktøy og satsinger

Inntrykket fra intervjuene er at standarder, metodikk og verktøy har relativt liten betydning i den enkelte veilederes oppfølging av unge brukere. Veilederne bruker kombinasjoner av samtaleteknikker de kan, de bruker seg selv og egne erfaringer, og de er fleksible med tanke på når, hvor og hvor ofte de møter brukerne. Klassisk saksbehandlingsmetodikk, skjemaer og standardiserte fremgangsmåter fungerer mindre bra overfor denne brukergruppen. Mange av veilederne erfarer at det er viktig at veiledning og informasjon skjer gjennom samtaler. Mange liker ikke skjemaer, og det å skulle svare på spørsmål i et skjema fremmer i mindre grad refleksjon enn når veileder stiller spørsmål tilpasset situasjonen. Egenvurderingen som skal fylles ut i forkant av en arbeidsevnevurdering brukes i liten grad. Veilederne forteller at de kanskje tar utgangspunkt i temaene i egenvurderingen, men at de alltid tilpasser spørsmålene til den enkelte ungdom – og sjelden bruker selve skjemaet i møtene. Hvis ungdommene får egenvurderingsskjemaet til utfylling, er en erfaring at mange krysser av på nesten alt.

Flere av veilederne mener at all registrering og rapporter, herunder arbeidsevnevurdering, er viktig for intern bruk og dokumentasjon av en sak, men at det har mindre betydning for oppfølgingen og for hvorvidt den enkelte ungdom kommer ut i arbeid.

Gjennom NAVs veiledningsplattform har flere av veilederne fått opplæring i ulike samtaleteknikker og veiledningsmetodikk. Ved ett av kontorene vurderte veilederne det som positivt at de kunne fordype seg i ulike veiledningsmetodikk gjennom veiledningsplattformen, og å få satt av tid til å vedlikeholde kompetansen. Utover dette er inntrykket at elementer fra veiledningsplattformen ikke brukes direkte i møte med ungdommene, men at veilederne bruker en kombinasjon av teknikker de har lært seg, og egenutviklede teknikker. Ved ett av kontorene fikk vi høre at veiledningsplattformen bare brukes av statlig ansatte.

MI er en veiledningsmetodikk som NAV-ansatte har fått opplæring i, blant annet gjennom veiledningsplattformen. Denne metodikken brukes i varierende grad overfor ungdom. Mange nevner at de bruker elementer fra den, men at dette må tilpasses den enkelte ungdom. Videre ble det påpekt at metoder som MI kan være tidkrevende ettersom de innebærer at veilederen bygger en tillitsrelasjon med ungdommen. For å lykkes må det settes av den tiden ungdommen trenger (ikke nødvendigvis den tiden veilederen har) for å selv komme fram til et mål og en plan for å nå målet. Det fungerer bra for de som har mange utfordringer og trenger spesielt tett oppfølging, men ikke så bra når fokus skal være overgang til arbeid/aktivitet raskest mulig. Da må det være en balanse av «godt nok» kartlegging av motivasjon og interesser mot forsinkelser i å komme i gang med aktivitet/arbeid.

Noen har gode erfaringer med veiledningsmetodikken Appreciative Inquiry, som også er en del brukt i NAV.

I kartleggingen er det viktig å fange opp alle områder som er relevante. Det har vært en erfaring at veilederne har hatt fokus på egne fagområder uten å se helheten. NAV Asker har utviklet en samtaleguide som skal fange opp bolig,

økonomi, helse, utdanning og annen aktivitet, mens NAV Sagene har erfart at det kan være hensiktsmessig at veiledere med ulike kompetanseområder gjennomfører kartlegginger sammen. Noen team har inkludert en psykolog i ungdomsteamet, vedkommende kan for eksempel utføre tester ved behov for dette. Veilederne påpeker også at det er viktig å fange opp akutte utfordringer som ungdommene kan ha, for eksempel at de står uten bolig i nær fremtid.

Generelt ble det påpekt at økt fokus på veiledningsmetodikk er viktig når man jobber med en gruppe mennesker som ikke nødvendigvis har en plan for hva de skal og heller ikke vet hva de vil. Veiledningsprosessen har som regel hovedfokus på å få ungdommen til å se selv hva de ønsker videre. Erfaring sier at jo mer ungdommen føler eierskap for målet og planen, jo større sjansen er for at de lykkes med det.

Det er en erfaring at det er svært viktig at veilederne etablerer gode relasjoner med bruker som de står i over tid. Mange av veilederne påpekte at deres viktigste verktøy i møte med unge brukere er «dem selv», de bruker egen personlighet og erfaringer for å skape en god relasjon til ungdommen.

6.3 Tiltak for unge brukere

Inntrykket fra caseintervjuene er at det er viktig at NAV har tiltak som er spesielt rettet mot unge, og som er tilgjengelige slik at brukerne kan starte opp relativt raskt i tiltak.

Det brukes et bredt spekter av tiltak overfor de unge. Mange av brukerne er i ulike former for arbeidstrening for å få erfaring eller for å teste ut ulike yrkesveier. Ved flere av kontorene erfarer veilederne at det er nødvendig å bygge opp arbeidserfaring ved hjelp av praksisplasser for ungdommene. De opplever at det kan være en utfordring å finne praksisplasser som gir mulighet til ordinær jobb på sikt. Noen veiledere sier at de ønsker å bruke lønnstilskudd og mentortiltak i større grad enn de gjør i dag.

Mange av de unge trenger mye bistand i kontakt med arbeidsgiver og ute på arbeidsplassen. Det henger sammen med at de har lite kunnskap om arbeidslivet og få erfaringer å bygge på. Det fremstår som viktig med god tilgang på tiltaksplasser hvor ungdommen får prøve seg i arbeidslivet. Erfaringen er at tilpassede løp i en bedrift gir viktig mestringfølelse for de unge, særlig for de som har droppet ut av utdanning:

En del brukere har ikke opplevd mestring like mye som andre. I arbeidstrening får de oppleve at de kan gjøre en god jobb. Noen har ikke grunnskole en gang. Men de vil så gjerne jobbe. Selv om skole ikke funker. Når de ser at de kan gjøre en bra jobb likevel... Det er kjempe!

Skole er ikke riktig for alle. Praktiske tiltak gir også mestring. Kan bidra til selvtillit osv. Mange dropouts ønsker ikke utdanning – praksis kan være veldig viktig.

Mange av kontorene vi besøkte, driver egne tiltak, eventuelt i samarbeid med andre. Veilederne er svært godt fornøyde med å kunne tilby slike tiltak, både fordi det raskt får brukeren i aktivitet og inn i rutiner, og fordi oppfølgingen i

tiltakene stort sett er tilpasset ungdom og den enkelte. Inntrykket er også at man får til parallellitet i behandling og arbeidsrettet aktivitet med slike aktivitetshus/ungdomstiltak, og at veileder i tiltaket ofte tar initiativ til samarbeid mellom ulike tjenester.

Samtidig er ungdomsteamene avhengige av å bruke eksterne tiltak og praksisplasser. De fremhever enkelte tiltak som er spesielt tilpasset ungdom som ikke «passer inn» i ordinære tiltak, og det etterlyses flere slike tiltaksplasser.

Det er ønskelig at flest mulig unge skal fullføre videregående skole. For mottakerne av AAP er det nesten alltid et mål å fullføre videregående skole. For andre ungdommer som har mye igjen av videregående skole er det vanskelig å legge opp til et løp for å fullføre utdanning. Det har dels sammenheng med at de ikke ønsker det av økonomiske årsaker, de kan ha brukt opp ungdomsretten sin, eller det er mangel på tilrettelagte skoleløp.

6.4 Samarbeid med andre tjenester, hva er viktig?

Både kommunale og statlige rus- og psykiatritjenester, fylkeskommunen, Oppfølgingstjenesten, ulike forebyggende enheter og karrieresenter/veiledningssenter er viktige samarbeidspartnere for å gi riktig bistand til unge NAV-brukere. Casekontorene vi besøkte har i ulik grad formalisert samarbeid med disse instansene. Alle med unntak av ett kontor har et formalisert samarbeid og/eller rutinemessige møter med aktører knyttet til videregående opplæring, det vil si enkeltskoler (som regel gjennom NAV i skolen), Oppfølgingstjenesten og det fylkesvise karrieresenteret. Samarbeidet bidrar til å «snu» ungdommer før de dropper ut av skolen, og til å skreddersy individuelle løp med en kombinasjon av virkemidler fra NAV og fylkeskommunen. Dette samarbeidet oppfattes som svært nyttig. Men det er likevel en utfordring at det mangler alternative skoleløp som er kompetansegivende.

Ved to av casekontorene er det et strukturert samarbeid med barnevernstjenesten. Her gjennomføres jevnlig møter, og en samarbeidsavtale ligger til grunn for samarbeidet. Litteraturstudien pekte på at samarbeidet med barnevernet varierer fra ett NAV-kontor til et annet, og at det i liten grad er strukturert samarbeid med denne instansen. De kontorene som har samarbeid fremhever nytten av dette, spesielt i forbindelse med overføring av saker fra barneverntjenesten til NAV.

Noen av kontorene har formalisert samarbeid med DPS. Dette er særlig positivt fordi det bidrar til å forhindre at DPS avslutter en sak dersom bruker ikke møter. Når det gjelder samarbeid med kommunale behandlingstjenester innen rus og psykiatri, er det stort sett samarbeid fra sak til sak.

Casekontorene samarbeider også med andre aktører, ved NAV Søndre Nordstrand fremheves samarbeidet med SaLTo for å drive forebygging. Ved

NAV Sagene er det inngått samarbeid med bydelsoverlegen. Det gir NAV kontoret mulighet til å utdype og få en «second opinion» på legeerklæringer.

Suksesskriterier for godt samarbeid med eksterne aktører er at samarbeidet formaliseres gjennom avtaler som beskriver hva samarbeidet skal bestå i, og/eller faste møtetidspunkter hvor NAV kan diskutere enkeltsaker og generelle temaer med samarbeidsinstansen.

6.5 Funn sett i lys av litteraturen

I litteraturstudien fant vi at ungdomsarbeid i NAV som fungerer godt innebærer:

- Tett oppfølging (hyppig kontakt)
- Helhetlig oppfølging (rettet mot skole, arbeid, fritid og hjem)
- Individualisert (fleksibelt og tilpasset enkeltpersoner)
- Spesialisert og tverrfaglig (organisert i ungdomsteam med ulik kompetanse)
- Rettet mot tidlig intervensjon og forebygging
- Forankring og samarbeid internt i NAV
- Samarbeid med andre offentlige etater (Oppfølgingstjenesten, skolen, pp-tjenesten etc.)
- Forutsigbar oppfølging og finansiering
- Krav og insentiver

I tillegg til punktene over, vil vi fra vårt eget materiale trekke frem saksdrøftingsverksteder eller andre arenaer hvor ungdomsveiledere kan diskutere konkrete saker og mer generelle temaer, som en suksessfaktor. Videre er det viktig med tilgjengelige arbeidstreningsarenaer og jobbspesialister eller liknende funksjon, som har mulighet til å følge de unge tett når de skal prøve seg i arbeid.

Som vist i casebeskrivelsene og i dette kapitlet, er NAVs organisering og praksis når det gjelder oppfølging av unge brukere, i tråd med suksessfaktorer som trekkes frem i tidligere studier. Vi finner at ungdomsteamene ikke selv jobber forebyggende i noen særlig grad, men der hvor de har NAV-veileder i skolen oppfatter vi at innsatsen også er forebyggende. Når det gjelder forutsigbarhet i oppfølging, trekker de unge brukerne frem at det er uheldig hvis de må bytte veileder. Nesten alle hadde opplevd dette. Vi anbefaler at NAV-kontorene organiserer arbeidet slik at man unngår for mange veilederbytter, og at man sørger for at det blir en god overgang i de tilfellene hvor en bruker må bytte veileder.

Litteraturliste

Bond, G. et al. (2016) *Effectiveness of individual placement and support supported employment for young adults*. Early Interv Psychiatry 10 (4): 300-7

Bragdø, A. og Spjelkavik, Ø. (2013) *Individuell oppfølging av unge i ferd med å havne utenfor skole og arbeid*. AFI-rapport 9/2013.

Breit, E. m.fl. (2016) *Evaluering av forsøket "Praksis- og kunnskapsutvikling i NAV-kontor". Delrapport 1 – en deskriptiv gjennomgang av prosjektet*. AFI-rapport 2016:2

Buland, T. (2010). *Skolens rådgivning - på vei mot framtida: delrapport 1 fra evalueringen av rådgivningen i skolen i Norge*. SINTEF Teknologi og samfunn. Rapport A13861.

Ekspertgruppen (2015) *Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet. Gjennomgang av NAV*. Sluttrapport fra Ekspertgruppen, april 2015

Fossestøl, K., Breit, E. og Borg, E. (2014) *NAV-reformen 2014. En oppfølgingsstudie av lokalkontorenes organisering etter innholdsreformen*. AFI-rapport 2014:13

Frøyland, K. m.fl. (2016) *Sosialt arbeid og oppfølging av utsatt ungdom i NAV. Tiltak, metoder, samarbeid og samordning i og rundt NAV-kontoret*. AFI-rapport 2016:01

Frøyland, K. og Fossestøl, K. (2014) *Inkludering av ungdom i skole eller arbeid – 2 Tiltak, metoder, samarbeid og samordning i og rundt NAV-kontoret*. Andre delrapport fra evaluering av utviklingsarbeid i 15 prosjektområder. AFI-rapport 1/2014

Frøyland, K., & Spjelkavik, Ø. (2014). *Inkludering av utsatt ungdom i arbeid eller skole Inkluderingskompetanse. Ordinært arbeid som mål og middel*. Gyldendal Akademisk.

Frøyland, K. (2012) *Inkludering av ungdom i skole eller arbeid. Tiltak, metoder, samarbeid og samordning i og rundt NAV-kontoret. Første delrapport fra evaluering av utviklingsarbeid i 13 prosjektområder*. AFI-rapport 2012:20

Halvorsen, B., O. J. Hansen, et al. (2012) *Unge på kanten. Om inkludering av utsatte ungdommer*. Nordisk ministerråd Nord 2012:005.

Helgøy, I. Og Homme, A. D. (2012) *Ny GIV i skolen: Heftig begeistring – organisatorisk begrensning. Evaluering av Ny GIV Overgangsprosjektet. Delrapport*. UNI Rokkansenteret. Rapport 6-2012.

Jensen, T. P. og H. L. Andersen (2012) *Virker aktivering for utsatte unge? En vidensopsamling om effekten af beskæftigelsesindsatser rettet mod utsatte*

unge. KORA, Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning. København, Danmark.

Kristiansen, I.-H. og Skårberg, A. (2010). *Utsatte unge 17-23 år i overgangsfaser. Sluttevaluering av utviklingsarbeidet*. NOVA Rapport, nr. 14/10.

Lyng, S. T., S. Legard, et al. (2010) *Tilbake til framtiden?: en studie av alternative kvalifiseringstiltak for ungdom utenfor skole og arbeidsliv : kjennetegn, resultater, suksessfaktorer og utfordringer*. Oslo, AFI-rapport 3/2010.

Markussen, S. og Røed, K. (2014). *The impacts of vocational rehabilitation*. Labour Economics, 31(0), 1-13.

Myklebø, S. (2012) *Hvordan følge opp unge arbeidssøkere? Erfaringer fra NAV*. Arbeid og velferd, 3, 2012.

Myklebø, S. (2012b) – *unge arbeidssøkere – hvem er de, og hva slags oppfølging trenger de?* Arbeid og velferd Nr. 1/2012

Olsen, B. (2015) *Flyktninger i og utenfor arbeidsmarkedet 2015*. Statistisk Sentralbyrå. Rapporter 2017/8.

Ose, S. O., Mandal, R. og Mordal, S. (2014) *Utfordringer med ungdomssatsingen i Sør-Trøndelag*. Et system- og aktørperspektiv. Sintef.

Proba samfunnsanalyse (2016) *Arbeidsfokus på DPS*. Rapport 2016 – 03.

Proba samfunnsanalyse (2012): *Evaluering av arbeidsevnevurdering i NAV*. Rapport 2012 – 10.

Rambøll (2009). *Kartlegging av ungdomstiltak*. [Oslo], NAV Drift og utvikling. August 2009.

Sletten, M. A., m.fl. (2015) *Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV. Sluttrapport fra en kartleggingsstudie*. NOVA Rapport 1/15.

Sletten, M. A. og Hyggen, C. (2013). *Ungdom, frafall og marginalisering*. Temanotat. Norges Forskningsråd.

Strand, A. H., Bråthen, M., og Grønningsæter, A. B. (2015) *NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere*. Fafo-rapport 2015:41. Oslo.

Tilson, G. og Simonsen, M. (2013) *The personnel factor: Exploring the personal attributes of highly successful employment specialists who work with transition-age youth*. Journal of Vocational Rehabilitation, 38(2), 125-137.