

Rapport 2008-018

"Opp om mårran"

**Forslag til innhold i og
organisering av
Kvalifiseringsprogrammet**



"Opp om mårran"
**Forslag til innhold i og
organisering av
Kvalifiseringsprogrammet**

Utarbeidet for
KS

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
EXECUTIVE SUMMARY	7
1 INNLEDNING	13
1.1 Bakgrunn.....	13
1.1.1 Kvalifiseringsprogram og målgruppe	13
1.2 Problemstillinger.....	14
1.3 Metode og datainnhenting	15
1.3.1 Intervjuer med direktoratene.....	15
1.3.2 Dokumentstudier.....	15
1.3.3 Casestudier.....	16
1.3.4 Dialogkonferanse	16
1.3.5 Nytte-/kostnadsanalyser for kommuneøkonomien	17
1.4 Oversikt over prosjektene	17
2 POLITISKE FØRINGER OG ERFARINGER FRA ANDRE ORDNINGER.....	19
2.1 Politiske føringer.....	19
2.2 Forløperne til kvalifiseringsprogrammet	20
2.2.1 Forsøk med kommunalt ansvar for aktive tiltak	20
2.2.2 Fattigdomssatsingen.....	21
2.2.3 Andre relevante erfaringer	22
2.3 De tre ordningene vi har sett nærmere på.....	23
2.3.1 Introduksjonsordningen for flyktninger og nyankomne innvandrere	23
2.3.2 Ny sjanse.....	25
2.3.3 Tettere individuell oppfølging (TIO).....	26
3 HVILKE ELEMENTER HAR OVERFØRINGSVERDI?.....	29
3.1 Generelle erfaringer fra de tre programmene	29
3.1.1 Introduksjonsprogrammet.....	29
3.1.2 Ny sjanse.....	30
3.1.3 TIO.....	31
3.2 Hva vil kjennetegne deltakere i kvalifiseringsprogrammet?	32
3.2.1 Deltakere med minoritetsbakgrunn.....	33
3.2.2 Deltakere i TIO	34
3.2.3 Hvordan avgrense for deltakelse i kvalifiseringsprogrammet?	34
3.3 Hovedelementer i kvalifiseringsprogrammet.....	36
3.3.1 Kartlegging	36
3.3.2 Tiltak og individuell tilrettelegging	38
3.3.3 Motivasjon og holdningsarbeid	41
3.3.4 Tett individuell oppfølging	42
3.3.5 Handlingsplaner	45
3.4 Oppsummering av hovedelementer i kvalifiseringsprogrammet.....	47
4 ORGANISERING AV KVALIFISERINGSPROGRAMMET OG TILPASNINGER	49
4.1 Organisering av eksisterende programmer	49
4.2 Organisering av kvalifiseringsprogrammet	50
4.2.1 Felles eierforhold	50
4.2.2 Kartlegging	50

4.2.3	Lokaler	51
4.2.4	Samarbeidsaktører	51
4.3	Hvilke tilpasninger kreves?	54
4.3.1	Avtaler med samarbeidspartnere	54
4.3.2	Tilpasninger i tiltak	55
4.3.3	Bemanningsbehov	56
4.3.4	Kompetansebehov	56
4.3.5	Utfordringer i mindre kommuner	57
4.4	Oppsummering av tilpasninger	57
5	FORVENTET OVERGANG TIL ARBEID	59
5.1	Tidligere evalueringer	59
5.1.1	Evalueringer av introduksjonsordningen	59
5.1.2	Undersøkelse av Ny sjanse	60
5.1.3	Evaluering av TIO	61
5.1.4	Evalueringer av forløperne	62
5.1.5	Andre evalueringer	63
5.1.6	Hva kan vi slutte av disse evalueringene?	65
5.2	Kan vi sammenligne disse resultatene med kvalifiseringsprogrammet?	65
6	NYTTE-KOSTNADSANALYSE FOR KOMMUNENE	67
6.1	Økte kostnader for kommunene	67
6.1.1	Gjennomføringskostnader for kommunene	68
6.1.2	Økte utbetalinger til kvalifiseringsstønad?	69
6.2	Økte inntekter for kommunene	69
6.2.1	Reduserte sosialhjelpsutbetalinger	70
6.2.2	Økt skatteinntekter etter programdeltakelse?	72
6.2.3	Oppsummering inntekter og kostnader for kommunene	72
6.3	Kommuneøkonomiske beregninger	73
6.3.1	Beregningsgrunnlag	73
6.3.2	Beregning av gevinster	74
6.3.3	Beregning av kostnader	75
6.3.4	Kommunenes netto økonomisk nytte/kostnad	76
6.4	Følsomhetsberegninger	76
	REFERANSER	79

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Vi har sett på erfaringer fra tidligere introduksjons- og kvalifiseringsprogrammer. Formålet er å synliggjøre hvilke elementer som har overføringsverdi til det nye kvalifiseringsprogrammet som skal opprettes i regi av NAV-kontorene. Vi har sett nærmere på hvilke forutsetninger som bør være til stede, og hvilke tilpasninger som er nødvendige, for å lykkes med det nye kvalifiseringsprogrammet.

Bakgrunn

Stortinget har vedtatt at det skal opprettes en ordning med kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad. Bakgrunnen for forslaget er behovet for en forsterket innsats overfor personer som har svak tilknytning til arbeidsmarkedet og som står i fare for å komme i en passiv situasjon preget av inntektsfattigdom i kombinasjon med sosiale og/eller helsemessige levekårsproblemer. Kvalifiseringsprogrammet skal implementeres i NAV-kontor etter hvert som de blir etablert de neste to årene. Utforming av program med kvalifiseringsstønad er beskrevet i Ot.prp. nr 70 (2006-2007).

Gjennom etablering av kvalifiseringsprogrammet er det et mål at arbeidet med aktivisering av sosialhjelpsmottakere skal skje på en mer systematisk og forpliktende måte enn det gjøres i dag. Målsettingene for kvalifiseringsprogrammet er at flere skal komme i arbeid, eller i en form for aktivitet som innebærer at de er nærmere arbeidsmarkedet, samt at de gjennom deltakelse i programmet skal få en høyere opplevd livskvalitet.

Kvalifiseringsprogrammet skal bestå av arbeidsrettede tiltak og kan kombineres med medisinsk behandling, opptrening og egenaktivitet som støtter opp om deltakernes overgang til arbeid. Det er lagt opp til at programmet skal være et helårig program på heltid. Det er NAV-kontorets samlede virkemidler som skal taes i bruk, men det vil være kommunen i NAV-samarbeidet som fatter vedtak om program etter søknad. Deltakelse i programmet skal gi rett til kvalifiseringsstønad. Stønnen settes lik 2 G, med 2/3 av 2 G til personer under 25 år.

Problemstilling

*I rapporten drøfter vi hvilke elementer som bør være med i kvalifiseringsprogrammet basert på tidligere erfaringer fra prosjektene **Tettere individuell oppfølging (TIO), Ny sjanse og Introduksjonsprogram for innvandrere og flyktninger**. Det er særlig deltakere i Ny sjanse og TIO som er sammenlignbare med målgruppen for kvalifiseringsprogrammet, mens kvalifiseringsprogrammets innretning særlig er sammenlignbart med introduksjonsprogrammet og Ny sjanse.*

Vi belyser hvilke elementer fra de eksisterende ordningene som har overføringsverdi til det nye kvalifiseringsprogrammet, og hvilke tilpasninger som må gjøres lokalt, for at erfaringene skal få positiv effekt. Vi ser videre på hva som kan forventes å være konsekvenser av kvalifiseringsprogrammet, herunder gjør vi en vurdering av kommuneøkonomiske virkninger.

Undersøkelsen er basert på dokumentstudier, intervjuer, casestudier og en kost/nytte-analyse. KS har vært oppdragsgiver for undersøkelsen.

Konklusjoner og tilrådinger

Barrierer mot arbeid

Erfaringene fra de prosjektene vi har sett på tyder på at mange av deltakerne i kvalifiseringsprogrammet vil ha vært gjennom mange arbeidsmarkedstiltak, jobbsøkerkurs og praksisplasser uten at dette har resultert i jobb. Mange har liten tro på egne lære- og mestringsevner, og har derfor lav motivasjon.

Mange av deltakerne i prosjekter som TIO og Ny sjanse har psykiske og fysiske helseproblemer. En del har helseproblemer som er vanskelig diagnostiserbare. Mange av deltakerne har problemer på flere områder i livet, for eksempel i tilknytning til familie og nettverk, eller til bolig og økonomi. Behovene hos deltakerne varierer mye fra individ til individ. Det vil derfor variere hvor lenge den enkelte har behov for å delta i kvalifiseringsprogram, før vedkommende eventuelt kan komme i arbeid.

En del av deltakerne i kvalifiseringsprogrammet vil ha minoritetsbakgrunn. Prosjekterfaringene tilsier at de ofte vil ha svært lite eller ingen arbeidserfaring fra Norge, selv om de kan ha bodd her i mange år. Mange har behov for norskopplæring.

Innhold i program

Erfaringer fra alle de tre ordningene vi har sett på viser at virkemidler som én kontaktperson, grundig kartlegging, individuell tilpasning og tett oppfølging er svært gode virkemidler i arbeidet med målgruppene. Det er all grunn til å tro at dette vil være hensiktsmessige virkemidler også for kvalifiseringsprogrammet. Hva som bør være innhold i kvalifiseringsprogrammet må sees i forhold til deltakernes behov. I de eksisterende prosjektene er det litt ulik oppfatning om hvor arbeidsrettet innholdet skal være. Mange har erfart at deltakernes omsorgsbehov er stort. Noen legger vekt på at deltakerne trenger prosjektet som en arena for å trene på sosiale ferdigheter, bygge relasjoner og få hjelp til å få struktur i hverdagen. Prosjekterfaringene tilsier at:

- Erfaring og læring gjennom arbeidspraksis er svært viktig for at deltakerne skal komme i arbeid. I mange tilfeller er det imidlertid flere forhold som må på plass for at en deltaker skal kunne nyttiggjøre seg arbeidspraksis eller opplæringstiltak. Det kan handle om oppbygging av sosial kompetanse som evne til å samarbeide, holde avtaler, styre egen økonomi, takle utfordringer, planlegge sin egen dag og forholde seg til nye mennesker.
- Ulike former for motivasjons- og holdningsarbeid bør inngå i programmet. Gruppedeltakelse som gir opplevelse av fellesskap og erfaringsutveksling, fremheves som viktig.
- Kombinasjoner av elementer som undervisning i norsk og samfunnskunnskap, arbeidspraksis, oppstartkurs/motivasjonskurs, språkpraksis, dataopplæring, jobbsøking, trimtilbud, kurs i privatøkonomi, individuell coaching, kreative tiltak og interne arbeidstreningstilbud kan være aktuelt innhold i kvalifiseringsprogrammet. For å lykkes med en overgang fra en passiv tilværelse gjennom mange år, til et aktivt og fulltids kvalifiseringsprogram, har noen prosjekter erfart at det er hensiktsmessig å starte gradvis.

- Individuell oppfølging er et av de viktigste kriteriene for å lykkes med å få deltakerne ut i arbeid. Tett oppfølging bidrar til å styrke mange av deltakernes evne til oppmøte, selvstendighet, forståelse av normer og forhold til kollegaer og ledere. Når deltakerne er i arbeidspraksis er det viktig å følge opp både deltaker og arbeidsgiver.
- Handlingsplaner som utarbeides i samarbeid med deltakerne oppfattes som hensiktsmessig for å tydeliggjøre mål, og ansvarliggjøre deltakerne i forhold til å nå disse målene.

Nødvendige tilpasninger

Det er viktig at hele NAV-kontoret får et eierforhold til kvalifiseringsprogrammet. Både den statlige og den kommunale parten må involveres i utforming og tilpasning av program.

- Det bør utformes felles mål knyttet til gjennomføring av programmet som skal gjelde for hele kontoret, og det kan være nyttig å opprette egne team som består av ansatte fra den både den statlige og kommunale delen av kontoret.
- Ansatte i den kommunale sosialtjenesten og den statlige arbeids- og velferdsetaten har ulike kompetanse. Det er viktig å integrere begge aktørers kompetanse i arbeidet med deltakerne fra kartleggingsprosessen starter. Det er viktig å sørge for at relevant kompetanse og erfaringer som finnes andre steder i kommunen også blir brukt.
- Etablering av kvalifiseringsprogram forutsetter innlemming av ulike aktører som for eksempel kommunal voksenopplæring, kommunale sysselsettingstiltak, helse-relaterte tilbud og frivillige organisasjoner. Det kan være hensiktsmessig å utarbeide samarbeidsavtaler med slike aktører.
- Det er viktig å avklare hvilke roller og ansvar den enkelte aktør skal ha, og hva det skal innebære å ha det koordinerende ansvaret og at hver deltaker skal ha én kontaktperson i programmet. De evalueringene som er gjort indikerer at det ikke alltid er en klar rollefordeling når det gjelder individuell oppfølging i de eksisterende prosjektene.
- I tillegg til å benytte eksisterende tiltak har en del prosjekter prioritert å drive tiltak selv eller kjøpe inn tjenester fra andre aktører gjennom prosjektmidler. Sannsynligvis vil det også i kvalifiseringsprogrammet være behov for å ha en del egenbaserte tiltak knyttet til det enkelte NAV-kontor.
- I NAV arbeid er det i større grad tradisjon for å kjøpe tiltak av eksterne tiltaksarrangører enn i sosialtjenesten. Det er viktig at det enkelte kontor blir enige om hvilke tiltak som eventuelt skal kjøpes av tiltaksarrangør, og hvilke som skal opprettes i egen regi.
- Individuell og tett oppfølging ser ut til å være et av de viktigste kriteriene for å lykkes med kvalifiseringsprogrammet. Dette har betydning for ressursbehovet som blir anslått til å være betraktelig høyere enn det som er vanlig i sosialtjenesten. I prosjektene Ny sjanse og TIO blir ressursbehovet ofte anslått til at én ansatt kan ha ansvar for oppfølging av mellom 10 og 15 deltakere.
- De fleste informantene mener at sosialfaglig basiskompetanse slik mange ansatte i sosialtjenesten har i dag, er svært relevant for å jobbe med kvalifiseringsprogrammet. I tillegg fremheves det som særlig viktig med personlig egnethet, og

god kunnskap om hvilke tiltak og muligheter som finnes. Det kan være behov for kompetanseheving innenfor spesialområder som rus og psykiatri.

Forventet overgang til arbeid.

De tre ordningene vi har sett nærmere på er ikke effektevaluert. I rapporteringene som er gjort fra TIO og Ny sjanse kan det se ut som overgangen til arbeid er noe høyere enn i lignende satsinger mot samme målgruppe. Dette må imidlertid tolkes med varsomhet, i og med at disse tallene er basert på rapporterte tall fra prosjektene og ikke på evalueringer.

Generelt viser de *effektevalueringene* som er gjort av tiltak rettet mot mottakere av sosialhjelp at tiltak ikke har stor effekt. De satsingene som har vært "forløperne" til kvalifiseringsprogrammet og som er effektevaluert, viser heller ikke stor effekt. Effekten er imidlertid større i noen grupper enn i andre. For de gruppene som i utgangspunktet står lengst fra arbeidsmarkedet er resultatene i form av andel i jobb lavest, men effekten er likevel best. En bieffekt av tiltakssatsing er at den grundige avklaringen/kartleggingen som blir gjort, både ved inntak og underveis, avdekker at noen er feilplassert på sosialhjelp. De kan ha krav på medisinsk rehabilitering, attføring eller uførepensjon, og blir overført til rette instans.

Nytte-kostnadsanalyse for kommunene

Vi har gjennomført en enkelt nytte-kostnadsanalyse hvor vi anslår hvilke økonomiske konsekvenser innføring av kvalifiseringsprogrammet vil kunne få for kommunene. Siden programmet ennå ikke er gjennomført, er anslagene beheftet med stor usikkerhet. Vi har derfor gjort følsomhetsberegninger med ulike anslag på sentrale inntekts- og kostnadskomponenter.

Kostnadene for kommunene i tilknytning til programmet består hovedsakelig av gjennomføringskostnader, administrative kostnader knyttet til bemanning og husleie, samt kostnader for gjennomføring av tiltak for deltakerne. I tillegg kommer kostnader som følge av at kvalifiseringsstøtten i gjennomsnitt er høyere enn tidligere sosialhjelpsutbetalinger til deltakerne. Kostnadene påløper i programperioden.

Kommunenes *inntekter* i tilknytning til programmet består hovedsakelig av reduserte sosialhjelpsutbetalinger som følge av at en del av deltakerne kommer i jobb og noen går over på statlige attførings- og uføreytelser. Siden kommuneøkonomien er rammestyrte, antar vi at de ikke får økte skatteinntekter som følge av at en del av deltakerne kommer i jobb.

Vi har beregnet kommunenes *merkostnader og -inntekter* som følge av ordningen. Vi har lagt til grunn at alternativet til deltakelse i kvalifiseringsprogrammet er å fortsatt motta sosialhjelp i gjennomsnitt i 6 år. Inntektene/kostnadsbesparelsene påløper i inntil 6 år etter programstart. Det er beregnet nåverdi av alle inntekter og kostnader. I basisalternativet har vi lagt til grunn at kvalifiseringsprogrammet har en sysselsettingseffekt på 15 prosentpoeng, at de som kommer i jobb i gjennomsnitt har en stillingsandel på 65 prosent og at den gjennomsnittlige årslønnen er 250.000 kroner for hel stilling. De neddiskonterte *merkostnadene* for kommunene per deltaker i kvalifiseringsprogrammet er beregnet til i overkant av 100.000 kroner. I følsomhetsberegningene har vi tatt utgangspunkt i ulike anslag på kostnads- og inntektsparametrene. Samtlige beregninger

medfører *økte utgifter* for kommunene, fra rundt 40.000 kroner per deltaker til i overkant av 150.000 kroner.

Executive Summary

Abstract

We have examined experiences from previous introduction and qualification schemes. Our aim has been to identify elements that can be usefully transferred to the new qualification program. This program will be established by the Norwegian Labour and Welfare Organisation (NAV). We have looked at which conditions should be present, and which adjustments are necessary in order for the new qualification program to succeed.

Background

The Norwegian parliament has decided that a scheme that involves a qualification program and a qualification benefit should be established. The motivation behind this decision is a need to strengthen efforts aimed at individuals that are weakly connected to the labour market. These groups have a higher risk of remaining passive, suffering income poverty combined with negative social and/or health related living-conditions. The qualification program is to be implemented by local NAV offices (Norwegian Labour and Welfare Organisation) as these offices are established across the country over the next two years. The design of the qualification benefit program is described in the proposition to the Odelsting no. 70 (2006-2007).

The aim of the qualification program is to establish a more systematic and binding approach to keeping social benefit recipients more active than is currently the case. The objective of the qualification program is to engage more individuals in employment or some other form of activity that facilitates a closer connection to the labour market. Furthermore, the program aims to improve the quality of life of the participants.

The qualification program will consist of employment related measures that can be combined with medical treatment, rehabilitation and personal initiatives that support the participant's transition into employment. The participant will follow the program for a year on a full time basis. The program will draw on all of NAV's existing instruments. Program participation will, in each local NAV office, be determined by the corresponding municipality, based on applications from the participants. Each participant in the qualification program will be entitled to qualification benefits. The qualification benefit is set to 2 G (G = National Insurance basic amount) for individuals above 25 years, whereas individuals below 25 years are entitled to 2/3 of 2 G.

Problem statement

*In this report, we discuss which elements should be included in the qualification program. Our analysis particularly relies on experiences from previous schemes such as **Tettere individuell oppfølging (TIO)** (closer follow-up of individuals that need special assistance in order to utilise employment related measures), **New Chance** (a qualification program for immigrants who have lived in Norway for several years, but have not succeeded in getting a permanent foothold in the labour market and thus are dependent on social security benefits), and lastly the **Introduction Scheme for immigrants and refugees**. Participants in **New Chance** and **TIO** are particularly comparable to the qualification program target group, whereas the focus and organisation of the qualification program is particularly comparable to the **Introduction Scheme** and **New Chance**.*

We explore which elements of the existing schemes have transfer value to the new qualification program, and which local adaptations are necessary to enhance the effectiveness of the program. Furthermore, we explore which are the key impacts to be expected from the qualification program, based on experiences from existing schemes. This also involves an assessment of the impacts of the qualification program on municipal finances.

Our study is based on a literature review, interviews, case studies and a cost-benefit analysis. It was commissioned by the Norwegian Association for Local and Regional Government.

Conclusions and recommendations

Barriers to employment

Experiences drawn from the three above-mentioned schemes indicate that many participants in the qualification program will have previously gone through several labour market measures, job search training and work experience placement, without having succeeded in getting employment. Many participants have little faith in their own learning and mastering skills, with low motivation as a result.

Many of the participants in schemes such as TIO and New Chance have psychological and physical health problems. Some have health-related problems that are difficult to diagnose. Many participants have difficulties in other areas of life, relating to family and network issues, housing and personal finance. Each participant will have different needs. The amount of time each individual needs within a qualification course before gaining employment will also vary.

Some of the participants in the qualification program will have a minority background. Experience from the examined schemes suggests that these participants will have very little or no work experience from Norway, even if they have lived in the country for several years. Many participants will need Norwegian language training.

Program content

Experience from all three examined schemes shows that measures such as a fixed contact person, thorough 'mapping' (understanding each participant's background and needs), individual adaptation and close follow-up of participants are key success factors. Such measures are likely to be suitable also within the qualification program. The content of the qualification program must be assessed in relation to the needs of the participants. Within in the existing schemes, there are different views as to how much emphasis should be placed on actual employment. Some emphasize that the scheme constitutes an arena for building social skills, as well as providing structure in everyday life. Others have experienced that some participants are in need of special care. Experience from the existing schemes suggest that:

- Practice and learning through work experience placement is a key to ensuring that participants get employment. In many cases, however, several other factors also have to be in place in order for the participant to fully utilise work experience placement or training measures. This includes social competence training such as learning how to cooperate, keep appointments, manage personal finances, handle challenges, plan daily schedules as well as relating to new people.

- The program should include various efforts to support motivation and a positive attitude among participants. Group participation is seen as important, as it gives the participant a sense of community as well as a forum for exchanging information and experience.
- Elements that could be incorporated into the qualification program include: Norwegian language training, social and cultural studies, work training, motivational start-up courses, practical language training, data training, job search training, physical exercise, courses in personal financial management, individual coaching, creative measures and internal work training. Some schemes incorporated a gradual start-up phase, which has proved successful in facilitating the transition to an active and full-time qualification program.
- Individual follow-up is one of the most important success criteria in guiding the participants into employment. Close follow-up contributes to strengthening the participant's ability to attend, take instructions, work independently, show initiative, understand norms, and handle relations with colleagues and superiors. This also includes following up with both the participant and the employer when the participant is in work experience.
- Action plans, developed in cooperation with the participants themselves, are viewed as an important tool for clarifying individual goals. These plans give the participants a sense of responsibility when it comes to reaching their goals.

Necessary adaptations

It is essential that each NAV office as a whole gets a sense of ownership to the qualification program. Both the state and municipal part of the NAV office should be involved in the formulation and adaptation of the program.

- Common objectives linked to the implementation of the program and applicable to the whole NAV office should be formulated. Establishing teams consisting of members from both the state and the municipal part of the office could prove useful.
- Employees in the municipal social welfare service and the state employment service have different competencies. It is essential to integrate both these competencies at an early stage. It is also important to ensure that relevant competencies and experience in other sections of the municipality are utilised.
- Setting up a qualification program implies incorporating resources such as municipal adult education services, municipal job creating schemes, health related initiatives and NGOs. Setting up collaboration agreements with such resources can prove beneficial.
- Clarifying which roles and responsibilities belong to each actor in the program is important. Furthermore, there is a need to clearly define what is included in the coordinating responsibility, as well as what it entails to assign one particular contact person for each participant. Evaluations of the existing schemes indicate unclear roles when it comes to following up individual participants.
- In addition to utilising existing means, some projects have prioritised separate initiatives or purchased services from external sources using project funds. Most likely there will be a need to include such locally based initiatives within each NAV office in the qualification program.

- NAV state employment service has a greater tradition of purchasing external services than what has typically been the case within the social welfare services. It is important that each NAV office agrees on which resources can be purchased externally, and which resources should be provided internally.
- Close follow-up of each individual participant appears to be one of the key success factors that should be incorporated in the qualification program. Such an approach has implications for the resource requirements. Staff members within the examined schemes assess individual follow-up to be substantially more costly than ordinary social welfare services. The resource requirements in *New Chance* and *TIO* are estimated at one employee having responsibility for the follow-up of 10 to 15 participants.
- Most of our informants agree that professional competence within social work, a competence that is present within the social welfare services today, is particularly relevant for staff within the qualification program. In addition, competencies such as personal skills and solid knowledge of which measures and opportunities exist are emphasised. In some cases, capacity building within fields such as substance abuse and mental health may be needed.

Expected transition to employment

The effects of the three examined schemes have not been evaluated. Reports from *TIO* and *New Chance* suggest that the transition to employment has been somewhat more successful than in other similar initiatives aimed at the same target groups. However, these reports must be interpreted with caution, as the stated figures are based on reported numbers from the schemes and not on formal evaluations.

In general, impact evaluations have shown that initiatives aimed at social benefit recipients have little effect. Evaluations of schemes preceding the qualification program have likewise shown little effect. However, the effect seems to differ between different groups. The largest effect is among groups that at the outset stand furthest from the labour market, although this is not reflected in the share that end up with a job. A side-effect of this type of initiative is that the thorough initial and continuous screening and mapping of participants reveal that some have been mistakenly categorized as social benefit recipients. Some of these participants might be eligible for medical or occupational rehabilitation, others for disability benefits, and consequently get redirected to a more appropriate benefit scheme.

Municipal cost-benefit analysis

We have carried out a basic cost-benefit analysis of the financial consequences for municipalities establishing the program. Since the program has not yet been implemented, the basis of this analysis is relatively uncertain. This analysis therefore includes sensitivity analyses for alternative estimations of income and cost components.

Municipal costs in connection with the qualification program are mainly related to implementation costs, administrative costs of staffing and rent, as well as costs of implementing measures for participants. There will, in addition, be some costs connected with the qualification benefit on average being higher than previous social benefit payment to the participants. Costs are accrued throughout the program period.

Municipal income in connection with the qualification program is mainly related to reduced social benefit payments as some participants transfer into employment and others transfer into state rehabilitation and disability benefits. As municipal finances are mainly managed on a block basis, we have assumed no increase in tax income as a result of the participants moving into employment.

We have estimated municipal additional costs and income resulting from the qualification program. We base our estimates on an assumption that the alternative to participation in the qualification program is continued receipt of social benefits for, on average, another six years. Income/cost savings accrue for up to six years after program start-up. We have calculated the net present value of all income and costs. In the base alternative, we assume that the qualification program has an employment effect of 15 percentage points, that those that move into employment on average work 65 per cent, and that the average annual salary for a 100 per cent position equals 250.000 NOK. Municipal discounted additional costs per participant in the qualification program is estimated at well over 100.000 NOK. We have employed different estimates of cost and income parameters in the sensitivity analyses. All estimations suggest larger costs for the municipalities, varying between 40.000 NOK and well over 150.000 NOK per participant.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Stortinget har vedtatt at det skal opprettes en ordning med kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad for personer som har svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Bakgrunnen for forslaget er behovet for en forsterket innsats overfor personer som er uten arbeid og som står i fare for å komme i en varig passiv situasjon preget av inntektsfattigdom i kombinasjon med sosiale og/eller helsemessige levekårsproblemer.

Det har vært gjennomført flere satsinger de senere årene rettet mot å få flere langtidsmottakere av sosialhjelp i arbeid, og flere studier peker i retning av at de med størst avstand til arbeidslivet kan ha nytte av ulike kvalifiserings-, aktiviserings- og behandlingsprogrammer på veien mot arbeid.

Gjennom etablering av kvalifiseringsprogrammet er det et mål at arbeidet med aktivisering av mottakere av sosialhjelp skal skje på en mer systematisk og forpliktende måte. Målsettingene for kvalifiseringsprogrammet er at flere skal komme i arbeid, eller i en form for aktivitet som innebærer at de er nærmere arbeidsmarkedet, og at de gjennom deltakelse i programmet får en bedre opplevd livskvalitet. Både stønadsmottakerne og tjenesteapparat skal oppleve programmet som forpliktende (St. meld nr 14 Arbeids-, velferds- og inkluderingsmeldinga (2006-2007)).

Utformingen av kvalifiseringsprogram med kvalifiseringsstønad er beskrevet i Ot.prp. nr 70 (2006-2007). Kvalifiseringsprogrammet er implementert fra 1. november 2007 i kommuner som har NAV-kontor, og deretter i nye NAV-kontor etter hvert som de blir etablert de to neste årene.

1.1.1 Kvalifiseringsprogram og målgruppe

Kvalifiseringsprogrammet skal bestå av arbeidsrettede tiltak og kan kombineres med medisinsk behandling, opptrening og egenaktivitet som støtter opp om personens overgang til arbeid. Det er lagt opp til at programmet skal være et helårig program på heltid. Det er NAV-kontorets samlede virkemidler som skal taes i bruk, men det vil være kommunen i NAV-samarbeidet som fatter vedtak om program etter søknad.

Deltakere i kvalifiseringsprogrammet skal være i yrkesaktiv alder, ha vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ha ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden. Kvalifiseringsprogrammet er særlig rettet mot personer som i dagens system vil kunne bli avhengig av sosialhjelp over lengre tid. Deltakerne må gjennomgå en arbeidsevnevurdering og kommunen må vurdere det som nødvendig og hensiktsmessig med tett og forpliktende oppfølging over noe tid, for at den aktuelle personen skal ha mulighet til å komme i arbeid. Deltakelse i programmet skal gi rett til kvalifiseringsstønad. Stønadens settes lik 2 G, med 2/3 av 2 G til personer under 25 år.

Et viktig element ved kvalifiseringsstønadens er at den skal være en fast og forutsigbar ytelse for deltakerne. Vedtak om deltakelse i kvalifiseringsprogrammet skal utløse rettigheter til stønad og tiltak. For å opprettholde rettighetene må deltakerne oppfylle sine forpliktelser. Det er tenkt at stønaden skal ha en motiverende funksjon, og både gi insentiver til å delta og til å komme over i ordinært arbeid, helt eller delvis.

Kvalifiseringsstøtten skal ikke avkortes mot bostøtte, og mange av mottakerne vil sannsynligvis få en utbetalt ytelse som er noe høyere enn det de ellers ville fått i sosialhjelp. De økonomiske insentivene til å delta i programmet vil trolig variere noe, og enkelte vil ha behov for supplerende sosialhjelp.

Det er i dag mulig å bruke vilkår ved mottak av økonomisk sosialhjelp, men det gjøres i varierende og begrenset grad. En grunn til at arbeid for sosialhjelp blir benyttet lite, synes å være manglende tilgang på relevante arbeidsoppgaver og manglende ressurser til oppfølging.

Langtidsmottakere av sosialhjelp har i gjennomsnitt lav utdanning og svak arbeidsmarkedstilknytning, sammenlignet med befolkningen for øvrig (St meld nr 9 (2006-2007)). I undersøkelser oppgir en høyere andel langtidsmottakere å ha svak helse, spesielt når det gjelder psykiske plager, og det viser seg at forekomsten av rusmisbruk er høyere enn i andre grupper (van der Wel, 2006). Erfaringer tilsier at personer som har problemer med å nyttiggjøre seg ordinære arbeidsmarkedstiltak, ofte har sammensatte problemer (se for eksempel ECON, 2005). De svakeste kan ha barrierer i forhold til deltakelse i arbeid som har sammenheng med psykiske og somatiske helseproblemer, rus, problemer med å nyttiggjøre seg helsetjenester og manglende orden på økonomien. Andre typer barrierer kan være lese- og skrivevansker, dårlige norskkunnskaper og/eller ikke fullført grunnopplæring.

KS har ønsket mer kunnskap om hvilke elementer som bør være med i kvalifiseringsprogrammet, basert på erfaringer som er gjort i andre programmer/prosjekter med noe av samme målsetting og målgruppe som kvalifiseringsprogrammet. I denne rapporten gjennomgår vi særlig erfaringer fra prosjektene *Tettere individuell oppfølging (TIO)*, *Ny sjanse* og programmet *Introduksjonsordning for innvandrere og flyktninger*. Alle disse prosjektene/programmet har kommunal forankring.

1.2 Problemstillinger

På bakgrunn av erfaring fra de tre programmene TIO, Ny sjanse og Introduksjonsordningen drøfter vi *hvilke elementer som bør være med i det nye kvalifiseringsprogrammet*. Alle disse ordningene er rettet mot sosialhjelpsmottakere og/eller innvandrere. Vi synliggjør hvilke elementer i de tre programmene som faktisk bidrar til måloppnåelse, og hvilke virkemidler som synes godt egnet.

Vi belyser følgende problemstillinger:

- Hvilke elementer fra introduksjonsprogrammet, Ny sjanse og Tettere individuell oppfølging (TIO) har overføringsverdi til kommunale kvalifiseringsprogram i regi av NAV?
- Hva er forutsetningene, og hvilke tilpasninger må gjøres lokalt, for at erfaringene skal få positiv effekt?
 - Hvilke personalinnsatser/kompetanseutvikling må kommunen eventuelt gjøre i kvalifiseringsprogrammet?
 - Andre erfaringer som krever endring, tilpasning eller utvikling av organisasjonen?
 - Hvilke muligheter har kommunene for å kunne tilby fleksible eller skreddersydde tiltak, sammenlignet med standard arbeidsmarkedstiltak?

- Hva er viktige effekter og konsekvenser av introduksjonsprogrammet/Ny sjanse? På f.eks.:
 - Andel som kommer i jobb, i tiltak eller blitt aktivt jobbsøkende?
 - På deltakernes behov for supplerende økonomisk sosialhjelp? Hvordan påvirkes kommunenes sosialhjelpsutbetalinger?
 - Forholdet mellom arbeidsinnsats/kostnader for kommunen og antall deltakere som påbegynner/fullfører program?

1.3 Metode og datainnhenting

I undersøkelsen har vi benyttet ulike metodiske innfallsvinkler og datakilder. For å innhente erfaringer har vi benyttet dokumentstudier, intervjuer, casestudier og hatt en dialogkonferanse. I tillegg har vi gjort en nytte/kostnadsanalyse.

1.3.1 Intervjuer med direktoratene

I oppstartfasen intervjuet vi representanter for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet. Gjennom disse intervjuene fikk vi informasjon om innhold og organisering av de tre programmene, samt om hvilke erfaringene som er gjort. Vi fikk også innspill til aktuelle case.

1.3.2 Dokumentstudier

Vi har gjennomgått relevante undersøkelser og evalueringer som er gjort av forsøk og tiltak rettet mot målgruppen for kvalifiseringsprogrammet. I tråd med mandatet for undersøkelsen har vi særlig satt oss inn i evalueringer fra prosjektene/programmene TIO, Ny sjanse og Introduksjonsordningen. I tillegg har vi bl.a. sett på evalueringer av "forløperne" til Kvalifiseringsprogrammet: Tiltaksforsøket og Arbeidsmarkedssatsingen for sosialhjelpsmottakere (Schaft m fl, 2005 og Lødemel m fl, 2006). Disse evalueringene gir informasjon om bakgrunnen for at kvalifiseringsprogrammet, samt for at prosjektene TIO og Ny sjanse, ble iverksatt.

FAFO i samarbeid med ISF ferdigstilte en evaluering av *Introduksjonsordningen* ved utgangen av 2007¹ (Kavli, 2007). De undersøkte i hvilken grad og på hvilken måte ordningen er iverksatt i henhold til lovpålagte krav, hvordan sentrale virkemidler er implementert lokalt, samt hvordan det har gått med deltakere som har avsluttet introduksjonsprogrammet. For Introduksjonsprogrammet er det tidligere gjennomført en statusrapportering etter 2 år med ordningen (IMDi, 2006) der det er foretatt en målevaluering av deltakere som har avsluttet programmet.

For *Ny Sjanse* er det enda ikke foretatt noen slutt-/målevaluering. I april 2007 var det 2 år siden de første prosjektene startet opp. Det tok imidlertid litt tid før deltakerne kom med i ordningen, slik at det er et begrenset antall deltakere som har gått på ordningen i 2 år (maksimal mulig tid) på nåværende tidspunkt. Det er ellers gjennomført en prosessevaluering (IMDi, 2006), samt en rapport om status for 2005 og 2006 (IMDi, 2007). I tillegg har ECON (2007) gjennomført en Samfunnsøkonomisk analyse av Ny

¹ Evalueringen ble publisert like før vår rapport ble ferdigstilt, og resultatene er derfor bare i begrenset grad referert i rapporten.

Sjanse. Disse evalueringene gir en overordnet informasjon om kjennetegn ved deltakerne og innholdet i prosjektene.

Det gjennomføres for tiden en evaluering (Rambøl) av TIO. Evalueringen skal etter planen ferdigstilles i juni 2008, og det er foreløpig kommet en delrapportering i 2005 (*foreløpig måloppnåelse*) og en i 2006 (*om forsøket og deltakerne*). Disse evalueringene og studiene gir en overordnet forståelse av hvordan programmene er organisert, innholdet i dem, kjennetegn ved deltakerne, samt til en viss grad også av resultatene så langt.

I tillegg til evalueringer og undersøkelser har vi også satt oss inn i et utvalg prosjektbeskrivelser og beskrivelser av eksisterende ordninger, samt de rapporteringer som er gjort. Dette har gitt oss nærmere informasjon om bl.a. målgrupper, innhold og organisering av prosjektene.

1.3.3 Casestudier

Vi har valgt ut 4 case fra hvert av de tre programmene, til sammen 12 case, og gjennomført dybdestudier i hvert av casene. Dette har gitt oss mulighet til å få detaljert kunnskap om de ulike programmene og har tydeliggjort hvilke elementer som synes å virke best for de ulike målgruppene behov. I hver av casene har vi gjennomgått relevante dokumenter og rapporteringer, samt dybdeintervjuet prosjektledere og -ansatte som jobber tett med programmene og deltakerne.

Intervjuene har gitt oss innsikt i innhold i programmene, i deltakernes behov og i hvilke elementer som fungerer for de ulike målgruppene. De har også gitt oss forståelse av hvilken kompetanse hos de ansatte som er nødvendig, hvilken organisering som er hensiktsmessig, hvilke samarbeidspartnere det er behov for, og hva som er tilstrekkelig varighet av programmet.

I casene har vi dessuten foretatt innsamling av informasjon om bruk av individuelle planer og handlingsplaner. Individuell tilrettelegging og oppfølging er sentralt i kvalifiseringsprogrammet, og det er også sentralt i de prosjektene vi har sett nærmere på. For å få nærmere innsikt i hvordan individuell tilrettelegging foregår har vi gjennomgått et anonymisert utvalg på 5 handlingsplaner (eller individuelle planer) per case. Planene gir detaljert informasjon om hvilke elementer den enkelte deltaker har fått gjennom tiltaksløpet.

For å få informasjon om deltakernes behov for supplerende økonomisk sosialhjelp har vi samlet informasjon om hvor mye 5 utvalgte deltakere hadde i sosialhjelp/bostøtte rett før de begynte i tiltak, og mens de var i tiltaket, i hver av casene i Ny sjanse og TIO. Totalt omfatter dette 40 deltakere. Denne oversikten gir et grovt bilde av endringer i sosialhjelpsbehovet som følge av deltakelse i programmet.

1.3.4 Dialogkonferanse

Vi har gjennomført en dialogkonferanse med deltakelse av prosjektledere og ansatte fra case-prosjektene og fra enkelte prosjekter som ikke var med i casestudien. I tillegg deltok representanter fra Sosial- og helsedirektoratet, fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og representanter fra oppdragsgiver. Hensikten med dialogkonferansen var å få en diskusjon om hva som kan være den "beste" organiseringen i ulike kommuner, og hva som vil være hensiktsmessig innhold i kvalifiseringsprogrammet.

1.3.5 Nytte-/kostnadsanalyser for kommuneøkonomien

Vi har gjennomført en enkel kommuneøkonomisk nytte-kostnadsanalyse av det nye kvalifiseringsprogrammet. Hovedhensikten med denne analysen er å få fram hvilke forventede effekter programmet vil kunne få på kommuneøkonomien. Det er ikke lagt opp til en omfattende nytte-kostnadsanalyse av kvalifiseringsprogrammet, snarere en overordnet vurdering av effekter på kommuneøkonomien basert på tilgjengelig informasjon. De viktigste nytteeffektene av kvalifiseringsprogrammet på kommuneøkonomien er endrede sosialhjelpsutbetalinger etter tiltaket som følge av at en del deltakere kommer i ordinær jobb. De viktigste kostnadene er i tilknytning til gjennomføring av selve programmet.

Kvalifiseringsprogrammet er en ordning som i hovedsak innebærer utgifter på kort sikt og gevinster som inntreffer i flere år. Kommunens økonomiske gevinst av kvalifiseringsprogrammet er neddiskonterte gevinster i alle relevante framtidige år, fratrukket kostnadene ved å gjennomføre programmet. Den kommuneøkonomiske nytten av programmet er nåverdien av gevinstene, fratrukket kostnadene.

1.4 Oversikt over prosjektene

Tabellen nedenfor viser de prosjektene og programmene som gir særlig relevant erfaring for kvalifiseringsprogrammet, og hvilke målgrupper de har hatt.

Tabell 1.1 Tidligere prosjekter og programmer

Program	Målgruppe
Tettere individuell oppfølging (TIO)	Langtidsmottakere av sosialhjelp
Ny sjanse	Innvandrere som er avhengig av sosialhjelp
Introduksjonsordningen	Nyankomne flyktninger og innvandrere
Tiltaksforsøkene	Langtidsmottakere av sosialhjelp
Fattigdomssatsingen	Langtidsmottakere av sosialhjelp, innvandrere, enslige forsørgere, LAR-deltakere

2 Politiske føringer og erfaringer fra andre ordninger

I dette kapittelet vil vi gjennomgå de politiske føringene som de siste årene er gitt for satsing på arbeidsrettede tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp² og andre vanskeligstilte, vi vil se på de erfaringer som er gjort i "forløperne" til Kvalifiseringsprogrammet, og til slutt vil vi redegjøre for innretningen av de programmene vi har sett nærmere på i denne studien: Introduksjonsprogrammet, Ny sjanse og Tettere individuell oppfølging.

2.1 Politiske føringer

Det har i de senere årene vært gjennomført flere satsinger der formålet har vært å få flere vanskeligstilte i arbeid gjennom en styrking av samarbeidet mellom tidligere Aetat og den kommunale sosialtjenesten. Tidligere undersøkelser viste at samarbeidet mellom Aetat og sosialtjenesten ofte var mangelfullt, og at mange mottakere av sosialhjelp har mottatt kommunale ytelser i lang tid uten å få tilbud om aktive tiltak (Røed, 2001). Resultatene er sett i sammenheng med forskning på 90-tallet som viste at arbeidsmarkedspolitikken som ble forvaltet av Aetat, og sosialpolitikken som ble forvaltet av sosialtjenesten var lite integrert (Lødemel, 2006).

I Utjamningsmeldinga St.meld. nr 50 (1998-99) ble det pekt på behovet for å legge til rette for at flere arbeidsledige sosialhjelpsmottakere skulle komme i arbeid. Det ble fokusert på at sosialhjelp for mange blir en varig inntektssikring. Dette fører igjen til at klientene får et kronisk inntektsproblem. Disse klientene trenger ofte hjelp fra flere etater for å komme i arbeid eller delta i aktive tiltak. Problemenes omfang og sammensetning tilsa at det var behov for et vidt spekter av tiltak. Et mål som særlig ble vektlagt var at forholdene må legges til rette for at vanskeligstilte personer skal få tilgang til arbeidsmarkedet. I Utjamningsmeldinga forstås "vanskeligstilte personer" som personer som har varige og sammensatte levekårsproblemer, som blant annet økonomiske problemer, liten eller ingen tilknytning til arbeidslivet, sosiale problemer, helseproblemer, rusproblemer, lav utdanning og/eller problemer på boligmarkedet.

Tidligere undersøkelser tyder på at ordinære arbeidsmarkedstiltak ofte har vært for lite individuelt tilrettelagt for personer som står langt fra arbeidslivet og at individuell tilrettelegging er essensielt for å lykkes med å få målgruppen for kvalifiseringsprogrammet over i arbeid, se bla. ECON (2005) og Schaft (2005).

Som ledd i oppfølgingen av Utjamningsmeldinga ble det i perioden 2000-2004 gjennomført en nasjonal satsing der i alt 16 kommuner fikk et utvidet og mer helhetlig ansvar for å sikre aktive arbeidsrettede tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp. Hovedmålet med forsøket var å få flere langtidsmottakere av sosialhjelp i arbeid gjennom å utnytte Aetats tjenester og tiltak, gjennom aktivt samarbeid med lokalt næringsliv og ved å igangsette egne kommunale tiltak. Forsøket hadde som målsetting å prøve ut nye arbeidsmåter for å hjelpe langtidsmottakere over i lønnsarbeid.

² Langtidsmottakere av sosialhjelp vil si personer som har mottatt sosialhjelp i seks måneder eller mer.

St meld nr 6 (2002-2003) Tiltaksplan mot fattigdom, fulgte opp Utjamningsmeldinga. Satsing på samarbeid mellom sosialtjenesten i kommunene og Arbeids- og velferds-etaten var et av de viktigste tiltakene i fattigdomssatsingen. Satsingen innebar bl.a. samarbeid gjennom bruk av arbeidsmarkedstiltak. Tiltaksplanen mot fattigdom innebar en satsing på målrettede arbeidsmarkedstiltak rettet mot langtidsmottakere av sosialhjelp, unge i alderen 20-24 år, enslige forsørgere som mottar sosialhjelp, og innvandrere som trenger bistand for å komme i arbeid. Fra 2004 ble også personer som mottar legemiddelassistert rehabilitering (i hovedsak metadonbehandling), såkalte LAR-brukere, inkludert i satsingen på utvalgte steder. I 2006 ble satsingen gjort landsomfattende.

2.2 Forløperne til kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet kan sees som en forlengelse av den satsingen og de forsøkene som ble iverksatt i oppfølgingen av Utjamningsmeldinga og Handlingsplan mot fattigdom. Forsøk med kommunalt ansvar for aktive, arbeidsrettede tiltak for langtids sosialhjelpsmottakere og satsing på arbeidsrettede tiltak for sosialhjelpsmottakere viste at det var et behov for mer omfattende tiltak overfor en gruppe personer som ikke klarte å nyttiggjøre seg ordinære arbeidsrettede tiltak.

2.2.1 Forsøk med kommunalt ansvar for aktive tiltak

Tiltaksforsøket var en fireårig satsing der i alt 16 kommuner fikk støtte til å prøve ut nye arbeidsmetoder for å hjelpe flere over fra langvarig sosialhjelp til å bli selvhjulpne gjennom lønnsarbeid. De viktigste virkemidlene i satsingen var bedre utnyttelse av Aetats tiltaksapparat, samarbeid med næringslivet og utvikling av nye kommunale tiltak. Samlet omfatter forsøket omtrent 1000 deltakere på tiltak i perioden 2000-2004. Forsøk med kommunalt ansvar for aktive, arbeidsrettede tiltak for langtids sosialhjelpsmottakere (2000-2004) er evaluert av Lødemel og Johanessen (2006).

Til tross for et uttalt mål om å rette tiltakene mot langtidsmottakere av sosialhjelp, viste det seg at nesten fire av ti deltakere var korttidsmottakere (Lødemel, 2006). Det ser altså ut til å ha vært en vridning bort fra målgruppen i retning av brukere med mindre problemer. Resultatene viser at overgangen til arbeid var høyere for korttidsmottakere enn for langtidsmottakere av sosialhjelp. Arbeidsrettede tiltak for langtidsmottakerne krevde langsiktig og ressursintensiv innsats. De kommunene som lyktes best i å få *langtidsmottakere i arbeid* hadde et lite antall brukere som har gjennomført tiltak.

Forsøket oppmuntret kommunene til å bruke *vilkår* for å delta, men praksis varierte betydelig.

I følge evalueringen fra Lødemel har samarbeidet mellom Aetat og sosialtjenesten fungert godt i de fleste prosjektene, selv om noen hadde samarbeidsproblemer i startfasen. Prosjektene har bidratt til en mer felles oppfatning av brukerne, og illustrerte at både sosialtjenestens sosialfaglige kompetanse og arbeidsmarkedsetatens arbeidslivs-, tiltaks- og formidlingskompetanse trengs i tiltaksarbeidet overfor denne gruppa. En del prosjekter rapporterte at det var vanskelig å få til et godt samarbeid med den lokale helsetjenesten, spesielt med psykolog.

Deltakerne fikk økt tilgang til Aetats tiltaksapparat, i tillegg til tiltak i kommunal regi. I flere kommuner bidro ny innsikt til opprettelse av lavterskeltilbud med sikte på å rehabilitere deltakerne og å sette dem i stand til å gå videre på arbeidsrettede tiltak.

Evalueringen viser at prosjektarbeidet har bidratt til å styrke det lokale arbeidet med målgruppa gjennom bedre kartlegging av sosialhjelpsmottakeres problemer og ressurser. Både deltakelse i seg selv og kartleggingsarbeidet har belyst situasjonen for en gruppe som sosialtjenesten ellers hadde en hovedsaklig stønadsfokusert kontakt med. I evalueringen knyttes dårlig praksis i enkelte prosjekter til manglende vektlegging av kartlegging, mangelfull individuell tilpasning, dårlig ivaretagning av brukermedvirkning og sviktende bruk av forsøkets virkemidler.

Det er usikkert om tiltaksinnsatsen førte til en økning i overgangen til arbeid i deltakergruppa sammenlignet med sosialhjelpsmottakere som ikke har vært på disse tiltakene. En større andel gikk til nye tiltak, utdanning, attføring eller rehabilitering/uføretrygd enn tilarbeid. Det er ikke gjort noen *effektevaluering* av tiltaket, men resultatene viser at det var svært stor variasjon i andelen som kom i arbeid fra prosjekt til prosjekt. Like etter avslutning varierte andelen som hadde kommet i jobb mellom 4 og 57 prosent. Et halvt år etter var andelen fra 17 til 87 prosent i arbeid. Ulik bruk av virkemidler forklarer ikke denne variasjonen. Det eneste som forklarer variasjonen er at flere korttids enn langtidsmottakere kom i arbeid. De fleste av dem som kom i arbeid var også i arbeid tre år etter.

2.2.2 Fattigdomssatsingen

Satsingen på arbeidsrettede tiltak for sosialhjelpsmottakere er evaluert av Schaft og Spjelkavik (2006). Satsingen på målrettede arbeidsmarkedstiltak overfor personer med sosialhjelp som hovedinntekt ble gjennomført i 47 kommuner i perioden 2002-2006. Rundt 40 prosent av deltakerne var innvandrere, et flertall av disse var flyktninger.

Evalueringen av tiltakssatsingen viser at det ble utviklet nye og tettere samarbeidsrelasjoner mellom sosialtjenesten og Aetat. Saksbehandlere i sosialtjenesten ble i større grad involvert i Aetats tiltaksarbeid, mens Aetat på sin side ble mer involvert i sosialfaglige vurderinger.

Enkelte tiltak konsentrerte seg om å gi tilbud til de svakeste, men i hovedsak ser det ut til at de sterkeste i målgruppene, det vil si de som ble vurdert å ha relativt gode forutsetninger for å kunne komme raskt i jobb, fikk tilbud gjennom tiltakssatsingen.

Evalueringen fra Schaft m.fl. (2006) viser også at en del deltakere ikke greide å nyttiggjøre seg tiltakssatsingens tilbud, enten det gjaldt tiltak eller arbeidsliv. En del av deltakerne trenger lengre tid enn ett år i tiltak, bl.a. gjaldt det mange av LAR-deltakerne. Det ble avdekket et stort behov for tett individuell oppfølging av mange av tiltakssatsingens deltakere, også for de som kom relativt raskt i arbeid. Til sammen ble 61 prosent av deltakerne registrert som yrkeshemmede og andelen var økende i satsingsperioden.

Aetats tiltak ble brukt i satsingen, men kursene som ble brukt skiller seg fra tradisjonelle AMO-kurs og jobbklubber ved at de hadde mer individuell veiledning og ofte redusert teoridel. Deltakere med større bistandsbehov og problemer, samt de som hadde usikre forutsetninger og som man ønsket å få utredet, ble heller tilbudt skjermet arbeidstrening og lavterskeltiltak med tett oppfølging og hvor det ikke stilles like høye krav som hos kursarrangørene. Det var et stort behov for tiltak som gir både arbeidstrening og omsorg av typen pleie, botrening og økonomisk rådgivning.

I følge evalueringen har man gjennom de nye samarbeidsformene som ble utviklet fått et bedre tilbud til grupper sosialhjelpsmottakere som tidligere ikke har fått, eller kunnet nyttiggjøre seg, arbeidsrettede tiltak. I tillegg til individuell oppfølging, tilpasset tiltakskjeding og bruk av arbeidsforberedende trening i skjermede tiltak, er samarbeidet mellom Aetat, sosialtjenesten og tiltaksarrangører og bruk av tiltak innenfor ordinært arbeidsliv de områdene som ser ut til å ha hatt størst betydning for å oppnå resultater.

Brukerne uttrykker i stor grad å være fornøyd med tiltaksdeltakelsen, de har først og fremst fått et bedre sosialt liv og opplever mer livsglede. Deltakernes jobbsjansen øker med lengre yrkeserfaring og avtar jo lenger personen har vært arbeidsledig. På tilsvarende måte er sannsynligheten for å komme i jobb mindre, jo lenger deltakeren har vært avhengig av sosialhjelp. Tiltakssatsingen ser ut til å ha hatt en liten, men signifikant effekt på sannsynligheten for å komme i jobb, når mottakere av lønns-tilskudd og delvis sysselsatte inkluderes. Ser man kun på overgang til ordinær jobb har satsingen ingen effekt. For langtidsmottakere av sosialhjelp viser evalueringen imidlertid en positiv effekt uansett om de som er delvis sysselsatte og mottakere av lønns-tilskudd inkluderes eller ikke. Det vil altså si at selv om flere korttidsmottakere av sosialhjelp kom i jobb, er *effekten* sterkest for langtidsmottakerne.

Tiltakssatsingen viste at en del av deltakerne trengte mer oppfølging enn det de fikk gjennom satsingen. Det var noe av bakgrunnen for å opprette forsøk med tettere individuell oppfølging – TIO.

2.2.3 Andre relevante erfaringer

Forsøk med oppgavedifferensiering

Både tiltaksforsøket og fattigdomssatsingen er i hovedsak basert på tradisjonell ansvarsdeling mellom sosialtjenesten og Aetat, der Aetat hadde ansvar for forvaltning av arbeidsmarkedstiltak. Men i oppfølging av St.prp nr 46 (2004-2005) om NAV er det også gjort forsøk med *oppgavedifferensiering* der enkelte kommuner har fått større ansvar på det arbeidsmarkedspolitiske området.

I praksis vil det si at kommunene har fått overført midler og fullmakter fra Aetat til å gjennomføre lokal arbeidsmarkedspolitikk overfor personer med sosialhjelp som hovedinntektskilde. Møller (2006) har gjort en evaluering av forsøket i to bydeler i Oslo. En problemstilling i evalueringen var å vurdere i hvilken grad forsøket har gitt et bedre og mer helhetlig tilbud til målgruppen.

Evalueringen viser at forsøkene ble preget av ulike metoder i arbeidet, et relativt bredt tiltaksspekter og at det i stor grad ble benyttet tiltakskjeder. I forsøkene ble det lagt mer vekt på direkte formidling av arbeidssøkere via praksisplasser enn det som har vært vanlig i Aetat, og det ble lagt stor vekt på individuell tilpasning av tiltak. Sammenligningen av tiltaksapparatet i forsøket med tiltaksapparatet i Aetat, viste også at strategien og innretningen på tiltakene var noe annerledes enn Aetats. De la lite vekt på bruk av kvalifiseringstiltak i form av mer yrkesrettet kursvirksomhet. De kursene som ble benyttet ble kjøpt etter behov på individuell basis.

Evalueringen viste at andelen som gikk over i jobb/utdanning og andelen deltakere som "ble borte" var noe høyere i forsøkene enn blant andre sosialhjelpsmottakere, men evalueringen har ikke inkludert referansegruppe, det er dermed ikke mulig å si noe om de faktiske effektene av tiltakene.

Erfaringer fra psykiatrisatsingen

Andre undersøkelser som kan være relevante for kvalifiseringsprogrammet er evalueringen av Storbysatsingen/Vilje viser vei. Satsingen har som mål å utarbeide en strategi for hvordan NAV kan bedre tjenestetilbudet for mennesker med psykiske lidelser og som trenger bistand for å komme i arbeid. Storbysatsingen skal ha et særlig fokus på å utvikle avklaringstilbud tilpasset de sammensatte behov som målgruppen kan ha. Storbysatsingen har i stor grad vektlagt tett oppfølging og mangfold i tilbudet.

En underveisevaluering av satsingen (Schaft mfl, 2006) trekker særlig frem utprøving av ulike ubyråkratiske tiltakskjedinger, fleksibilitet i tiltakene, tett individuell oppfølging og samarbeid mellom Aetat, tiltak og kommunale lavterskeltiltak som interessante aspekter ved Storbysatsingen.

Deltakerne i satsingen gir gode tilbakemeldinger. De forteller om økt livsglede, opplevelse av å bli tatt på alvor, bli hørt og trodd på. Mange legger vekt på at de får en fast struktur på dagen og økt selvtillit, de opplever at tiltakene retter seg etter deres individuelle behov, og at det er god individuell oppfølging og fokus på å komme seg videre. Det å få arbeidspraksis oppleves som relevant, og deltakerne setter pris på å få hjelp til å komme seg i jobb eller utdanning. Blant utfordringer for satsingen nevnes blant annet ventetid på tiltak, og behovet for flere tiltak som er tilpasset fremmedspråklige med psykiske lidelser.

2.3 De tre ordningene vi har sett nærmere på

Introduksjonsordningen rettet mot flyktninger og nyankomne innvandrere, prosjektene Tettere individuell oppfølging (TIO) og Ny sjanse inneholder ulike elementer som på forskjellige måter er relevante for Kvalifiseringsprogrammet. Før vi gjennomgår erfaringene fra disse programmene, vil vi kort redegjøre for innretning i ordningene, og kort drøfte på hvilken måte erfaringene fra ordningene er relevante for kvalifiseringsprogrammet.

2.3.1 Introduksjonsordningen for flyktninger og nyankomne innvandrere

Introduksjonsordningen ble innført i alle kommuner som bosetter flyktninger fra og med 1. september 2004. Målet med ordningen er at nyankomne innvandrere skal få mulighet til å delta aktivt i yrkes- og samfunnslivet. Introduksjonsordningen består av introduksjonsprogram og introduksjonsstønad. Deltakelse i programmet er obligatorisk for nyankomne med flyktningbakgrunn. Kommunen har plikt til å tilby program senest 3 måneder etter bosetting.

Ordningen gjelder nyankomne innvandrere mellom 18 og 55 år med behov for grunnleggende opplæring. De som omfattes av ordningen er flyktninger og personer som er innvilget opphold på humanitært grunnlag, samt familiegjenforente med disse. Introduksjonsordningen starter ved bosetting i en kommune, der bosettingen er avtalt mellom kommunen og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi, 2006).

Introduksjonsprogrammet skal inneholde norskopplæring og samfunnskunnskap, samt aktiviteter som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til arbeidslivet. Eksempler på slike aktiviteter er grunnskole for voksne, arbeidspraksis i regi av NAV, yrkesprøving og helsefremmende tiltak som psykologhjelp og fysioterapi. Kommunene

kan tilby introduksjonsprogram også til andre innvandrere. Disse har imidlertid ingen lovfestet rett til deltakelse i ordningen. Deltakerne må ha behov for grunnleggende opplæring og kan ikke ha vært bosatt i Norge i mer enn to år.

Programmet varer som hovedregel i inntil 2 år. Programmet er helårig og følger arbeidslivets regler med rett til 5 ukers ferie. Deltakere i programmet mottar introduksjonsstønad og trekkes i stønaden ved ugyldig fravær. Programmet skal være tilpasset den enkeltes erfaringsbakgrunn, kvalifiseringsbehov og ønsker for fremtiden. Innholdet kan derfor variere fra person til person. Alle deltakere i programmet skal ha en individuell plan. Hver deltaker skal følges opp av en programrådgiver.

Kommunene er pålagt å inngå skriftlig samarbeidsavtale med NAV om introduksjonsordningen. Kommunene organiserer introduksjonsordningen på litt forskjellige måter tilpasset lokale forhold. Noen steder er flyktingarbeidet lagt til det lokale NAV-kontoret. Andre har valgt å koordinere introduksjonsordningen ved kommunale flyktingkontorer. Noen steder er programmet lagt rett under rådmannen, noen steder er det opprettet en kvalifiseringsenhet som programmet tilhører, noen steder er det en del av sosialtjenesten, og noen steder er ordningen lagt til flyktingtjenesten. Hvilken organisering som er valgt (og fungerer) er avhengig av kommunestørrelse og lokale forhold (IMDi, 2006).

Introduksjonsstønad

Introduksjonsstønaden utgjør i likhet med kvalifiseringsstønaden 2 ganger folketrygdens grunnbeløp årlig. Introduksjonsstønaden er skattepliktig. Lønnet arbeid ved siden av full deltakelse i programmet medfører ikke trekk i stønaden. Kontantstøtte, barnetrygd og barnebidrag medfører ikke trekk i stønaden

Resultater

Evalueringen som ble gjort av Kavli mfl (2007) viser at 73 prosent av de deltakerne som ble registrert i de to årene ordningen har vært obligatorisk, har fullført programmet i den forstand at de enten har sluttet på grunn av overgang til arbeid eller utdanning, eller har brukt opp den tiden de hadde til rådighet. I november 2006 var status for de som hadde avsluttet program i den foregående toårsperioden (både de som fullførte og de som avbrøt) at nær 60 prosent var i arbeid/og eller utdanning. Om lag halvparten av disse jobbet deltid.

IMDi (2006) har gjennomført en undersøkelse rettet mot kommunene for å innhente kunnskap om programdeltakelse og resultater to år etter at Introduksjonsloven trådte i kraft. Undersøkelsen hadde en høy svarprosent på 86 prosent. Kommunene rapporterte at de har hatt i overkant av 10.000 deltakere i introduksjonsprogram i perioden. Rapporteringen viste størst overgang til arbeid eller utdanning i kommuner med få deltakere, her kalt "små kommuner", sammenlignet med "mellomstore" og "store kommuner". Tilsvarende er andelen som er arbeidssøkende eller på tiltak størst i "store kommuner" (IMDi, 2006).

Erfaringer fra introduksjonsordningen – relevans for Kvalifiseringsprogrammet

Ved utforming av kvalifiseringsprogrammet og kvalifiseringsstønaden er det tatt utgangspunkt i mange av elementene ved introduksjonsordningen og introduksjonsstønaden. Programmet skal være på fulltid, innholdet skal være basert på et samarbeid mellom stat og kommune, individuell tilrettelegging er sentralt og stønaden er avhengig

av oppmøte i programmet. Samtidig er målgruppen til dels svært ulik. Målgruppen for introduksjonsordningen trenger først og fremst kvalifisering i språk og innføring i norske samfunnsforhold. Majoriteten av deltakerne vil imidlertid ikke være preget av langvarig passivitet eller være i risikozonen for varig inntektsfattigdom. De har i mindre grad den sammensatte problematikken som trolig vil gjelde de fleste deltakere i Kvalifiseringsprogrammet. En del av deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet vil sannsynligvis være minoritetsspråklige, og manglende språkkunnskaper kan være en av barrierene mot å komme i jobb. En del av utfordringene vil kunne være de samme, og erfaringene med hensyn til hvilke organisatoriske elementer som fungerer er særlig relevante.

2.3.2 Ny sjanse

Ny sjanse er forsøk med kvalifiseringsprogram for innvandrere som etter flere år i Norge ikke har fast tilknytning til arbeidsmarkedet og som er avhengige av sosialhjelp. Forsøkene skal prøve ut individuelt tilrettelagte kvalifiseringsprogram for innvandrere med lang botid og legge vekt på formidling til ordinært arbeid. Målet er at langtidsledige innvandrere skal få en varig tilknytning til arbeidsmarkedet. Satsingen er en del av regjeringens tiltaksplan mot fattigdom. Hensikten er å prøve ut introduksjonsordningens virkemidler på en ny målgruppe. Kvinner er særskilt prioritert.

Målgruppen for å delta i Ny sjanse er innvandrere mellom 18 og 55 år med mer enn 2 års botid i Norge, som er uten fast tilknytning til arbeidslivet og som har vært avhengige av sosialhjelp over lengre tid. Det legges opp til et tett samarbeid mellom kommuner og NAV arbeids- og velferdsetaten rundt den enkelte deltaker.

I 2005 fikk 13 prosjekter i syv kommuner midler til å prøve ut Ny sjanse. I 2006 ble det bevilget 20 mill kroner til videre forsøksvirksomhet, og i 2007 også 20 mill kroner. Midlene er fordelt på 24 prosjekter i ti kommuner. Det har vært de 12 kommunene i landet med størst innvandrerbefolkning som kunne søke om midler, samt kommuner som har etablert en samlokalisering av trygd-, arbeids- og sosialkontor.

Prosjektene skal samarbeide med NAV arbeid, de skal også samarbeide med private og/eller offentlige arbeidsgivere om tiltak som styrker rekrutteringen av deltakerne til inntektsgivende arbeid. Tiltak i regi av NAV og individstønader skal benyttes ved gjennomføring av programmet når dette er hensiktsmessig.

Programmet skal bestå av opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet. Behov for norskopplæring skal ikke være et kriterium for deltakelse. Programmet skal være helårig og på full tid. Det skal utarbeides en individuell plan på bakgrunn av kartlegging av vedkommendes opplæringsbehov og av hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg. Planen skal utarbeides i samråd med deltakeren og minst inneholde programmets start og tidsfaser, samt en angivelse av tiltakene i programmet.

Det er opprettet en incentivordning som innebærer at kommunene mottar et resultattilskudd på 10.000 kroner per deltaker som kommer i jobb.

Ny sjanse-prosjektene skal ha fokus på ett eller flere av følgende områder:

- Modeller og metoder for opplæring av deltakerne før og i arbeidspraksis.
- Modeller for samarbeid mellom arbeidspraksis, deltaker, kommune og NAV.

- Modeller som bidrar til resultater for kartlegging og oppfølging av de ulike aktørene på arbeidspraksis plass.
- Modeller og metoder for strukturert og målrettet tiltakskjedning.

Kvalifiseringsstønad

Deltakerne i Ny sjanse mottar en kvalifiseringsstønad på 2 G (personer under 25 år mottar 2/3 stønad). Fravær som ikke er godkjent fører til trekk i stønaden. Kvalifiseringsstønaden reduseres dersom deltakeren har eller skaffer seg inntekter fra andre kilder i tillegg til stønaden. Om ytelser som for eksempel bostøtte, barnetrygd, barnebidrag, kontantstøtte eller eventuelle dagpenger skal regnes som inntekt og samordnes med kvalifiseringsstønaden, avgjøres av den enkelte kommune. Stønaden er ikke skattepliktig.

Det er opp til kommunen å vurdere hvorvidt personer som mottar supplerende sosialhjelp får delta i programmet eller ikke. Dersom kommunen gir tilbud om program til personer som kun mottar supplerende sosialhjelp, skal disse også ha utbetalt en fast normert stønad lik 2 G for den perioden de deltar i programmet.

Erfaringer fra Ny sjanse - relevans for Kvalifiseringsprogrammet

Målgruppen for Ny sjanse vil i stor grad overlape med målgruppen for Kvalifiseringsprogrammet. I tillegg har elementene i Ny sjanse mange likhetstrekk med elementene i Kvalifiseringsprogrammet, for eksempel krav til full tid, tett oppfølging, individuell tilrettelegging og en egen stønad. Det er derfor grunn til å anta at erfaringene fra Ny sjanse er svært relevante for Kvalifiseringsprogrammet.

2.3.3 Tettere individuell oppfølging (TIO)

TIO er et forsøk rettet mot personer som trenger særlig bistand for å nyttiggjøre seg arbeidsretta tiltak. Forsøket er knyttet til arbeidsmarkedssatsingen i Tiltaksplan mot fattigdom.

Evalueringen av fattigdomssatsingen (Schaft m.fl., 2006) viste at mange av deltakerne i tiltak falt ut fordi de var for syke til å delta, hadde for store personlige problemer, psykiske problemer, var umotiverte eller lot være å møte opp. Hensikten med TIO forsøkene er å gi tettere oppfølging til de i målgruppen for arbeidsmarkedssatsingen som trenger det.

Målsettingene for TIO er følgende:

- Styrke forutsetningene hos personer i målgruppen for å nyttiggjøre seg NAV Arbeids arbeidsmarkedstiltak.
- Redusere antall personer i målgruppen som står i fare for å falle ut av tiltak i arbeidsmarkedssatsingen
- Styrke og utvikle modeller for samarbeid mellom involverte instanser
- Styrke og utvikle metoder for individuell oppfølging.

Målgruppen er langtidsmottakere av sosialhjelp, ungdom 20-24 år og enslige forsørgere med sosialhjelp som hovedinntekt. Det finnes ingen bestemte varighetsbegrensninger for deltakelse i TIO.

Det er sosialtjenesten som har ansvar for TIO, prosjektilskuddene går til kommunene. En av forutsetningene for å få prosjektmidler er at det eksisterer et nært samarbeid med NAV Arbeid. Det kan også være samarbeid med lokalt næringsliv eller andre arbeidsgivere som for eksempel frivillige organisasjoner.

Det er stor variasjon i prosjektorganiseringen. Oppfølgingen skal rette seg mot den enkeltes bistandsbehov. Hver enkelt bruker skal være sikret grundig avklaring og kartlegging av arbeidsevne og hjelpebehov. Individuell plan anses å være et godt verktøy. Brukerne skal være aktive i egen forandringsprosess og samtidig sikre at tiltakene treffer brukernes behov.

Brukerne skal være sikret integrerte tjenesteforløp der de aktuelle aktører samarbeider om oppfølgingen. Oppfølgingen skal være rettet mot alle de ulike områdene som brukeren trenger bistand på. Metoder for tett individuell oppfølging skal utvikles/videreutvikles og synliggjøres.

Det er et formål å finne metoder og mål for samarbeid som gir brukerne større muligheter til både å få og beholde en jobb. For å oppnå dette skal også arbeidsgivernes forventninger til potensielle arbeidstakere tas hensyn til. Det legges til grunn at det er viktig å samarbeide med arbeidsgivere om etablering av treningsarbeidsplasser og med tanke på ordinær ansettelse. Oppfølging og metodeutvikling skal skje i samarbeid med NAV arbeids- og velferdsetaten.

I 2005 ble det avsatt 20 mill kroner til TIO og 21 prosjekter i 17 kommuner fikk tilskudd. Bevilgningen ble styrket med 10 mill kroner i 2006 og fra og med 2007 er det 20 kommuner som deltar, totalt 26 prosjekter. Invitasjon til å delta i forsøket gikk til de 47 kommunene som frem til 2005 har deltatt i arbeidsmarkedssatsingen.

Organisering

Ansvar for prosjektene ligger hos kommunen. Prosjektene i TIO er organisert på ulike måter. Noen steder har prosjektmidlene gått til å ansette flere i linja i sosialtjenesten, eller i kommunens tiltaksenhet. Andre steder er det etablert helt nye enheter som bare skal drive med TIO. Det er også eksempler på tverrkommunale prosjekter.

Erfaringene fra TIO – relevans for Kvalifiseringsprogrammet

Utformingen av TIO-prosjektene er annerledes enn kvalifiseringsprogrammet med hensyn til organisering, krav til fulltid, stønad og oppmøteplikt. Men målgruppen vil ofte være den samme. Det er derfor stor grunn til å anta at erfaringer fra TIO-prosjektene med hensyn til hva som fungerer for deltakerne er svært relevante for Kvalifiseringsprogrammet.

3 Hvilke elementer har overføringsverdi?

I dette kapitlet gjennomgår vi elementer fra andre ordninger som vi vurderer har overføringsverdi til kvalifiseringsprogrammet. Med utgangspunkt i retningslinjene for programmet slik de er beskrevet i Ot. prp nr 70 (2006-2007) refererer vi relevante erfaringer fra casene. Først oppsummerer vi noen generelle erfaringer fra de tre programmene vi har studert, og beskriver hva som er deltakernes barrierer mot arbeid. Deretter drøfter vi ulike elementer som er tenkt å være sentrale i kvalifiseringsprogrammet, og ser hvilke erfaringer som er gjort i de prosjektene vi har sett nærmere på med hensyn til disse elementene. De elementene vi tar opp er kartlegging av deltakere, innhold i program, motivasjon og holdningsarbeid, individuell oppfølging og bruk av planer.

Deltakere i kvalifiseringsprogrammet skal ha vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og stå i fare for komme i en passiv situasjon preget av inntektsfattigdom i kombinasjon med sosiale og/eller helsemessige levekårsproblemer. Dette er også tilfelle for de fleste av deltakerne i Ny sjanse og TIO. Blant deltakerne i introduksjonsprogrammet vil kun en mindre andel være aktuelle for kvalifiseringsprogrammet. Det vil være de deltakerne som har fullført programmet uten å komme i jobb, som har en sammensatt problematikk og som fortsatt står et stykke unna arbeidslivet.

3.1 Generelle erfaringer fra de tre programmene

3.1.1 Introduksjonsprogrammet

Introduksjonsprogrammet skal bestå av tilpasset opplæring i norsk og samfunnsfag og være arbeidsforberedende. Krav om heldagsprogram og arbeidsretting har i mange kommuner blitt oppfylt gjennom en betydelig innsats for å fylle programmet med innhold (Kavli, 2007). I mange kommuner har det vist seg at det er vanskelig å utforme program for deltakere med særskilte behov. Særskilte behov kan blant annet være knyttet til lav utdanning, analfabetisme, sammensatte helseplager og store omsorgsoppgaver.

Hovedfokus i introduksjonsprogrammet er språkopplæring, enten gjennom undervisning på kurs eller i språkpraksis på arbeidsplass. Deltakerne kan også begynne i ordinær arbeidspraksis etter hvert. Informanter fra casene forteller at i tillegg til kvalifisering legges det inn andre elementer som for eksempel trening, oppfølging av barn, helse og kosthold i programmet som skal utgjøre full tid. Det legges stor vekt på betydningen av individuell kartlegging både av språkkompetanse, yrkesrettet kompetanse sosial kompetanse. Det er tett oppfølging av den enkelte både av språklærer og programrådgiver. I de programmene vi besøkte sies følgende:

Vi er fleksible, vi kan ta inn i programmet å følge barna på fotballtrening. Det handler om tillit også.

Programmet gir fast struktur og oppfølging. Flyktningene forventer dette nå, de kommer fort inn i tanken med introduksjonsprogram.

Vi har bare positive erfaringer. I sosialtjenesten tidligere var det mye misforståelser knyttet til flyktingene, ble mye rot på ting, og det var altfor lite program og ikke god nok samordning nok av tjenestene. Det er mye bedre nå.

3.1.2 Ny sjanse

Ny sjanse skal ha et program på heltid. Det er vanlig å bruke den første tiden til kartlegging og til utarbeiding av mål som nedfelles i handlingsplaner. De prosjektene vi besøkte har et opplegg som kombinerer arbeidspraksis, språkopplæring, data-undervisning, jobbsøk og tiltak som trening, undervisning i arbeidsliv og samfunn, nettverksbygging, livsstil og helse. Deltakerne er ofte på ulike nivå språkmessig og trenger individuelle læringsopplegg.

Hvor lenge deltakerne møter i prosjektet før de starter på hel- eller deltid i arbeidspraksis varierer. Noen prosjekter har en individuell tilnærming til dette, mens andre har et fast opplegg med noen ukers oppstartkurs for alle. Noen deltakere starter med å ha arbeidspraksis internt innenfor kommunal sysselsetting, mens andre går direkte ut i ordinær arbeidspraksis.

Mange deltakere har behov for en del basiskunnskaper i norsk før de kan nyttiggjøre seg ordinære opplæringstiltak. Mange har brukt opp de timene de har krav på uten å ha lært seg godt nok norsk til å kunne fungere i arbeidslivet. Flere prosjekter har utviklet egne opplegg for de som mangler skolegang og er analfabeter. Generelt er man opptatt av å vurdere underveis hva som er behovet for den enkelte og se hva den enkelte trenger av tiltak.

Flere prosjekter har erfart at mange deltakere har behov for opplæring i grunnleggende samfunnskunnskap. En av prosjektlederne forteller hvordan de legger opp dette: *Det kan være informasjon om alle mulige helseting, vi bruker helsesøster, eller politiet kommer og forteller om for eksempel hva en vandelsattest er. Vi har også brukt jusformidlingen i Bergen til å snakke om husleie og arbeidsliv, det er viktig at de lærer om rettighetene sine, mange er veldig uskolerte.*

Fra et annet prosjekt fortelles det: *I forbindelse med valget snakket vi om hvordan man oppfører seg i valglokalene. Vi har også for eksempel snakket om hvordan det er vanlig å markere høytidene.*

Utvikling av deltakernes sosiale kompetanse er et område de fleste prosjektene peker på som viktig. En del deltakere fått informasjon og ervervet holdninger om det norske samfunnet som ikke stemmer. En av prosjektlederne uttrykker det slik: *De må lære noen kulturelle trekk før de kan komme i jobb.*

I prosjektene legges det vekt på å bygge opp en nærhet til deltakerne og å skape et tillitsforhold som gjør det mulig å komme inn på personlige forhold. Det er viktig å styrke mange av deltakernes evne til oppmøte, selvstendighet og forståelse av normer.

I prosjektene legges det vekt på at de skal bidra til at deltakerne får relevant erfaring som fører til at den enkelte kan komme i jobb, en av informantene forteller:

Deltakerne som kommer hit har lite arbeidserfaring, men de har helt like CVer med akkurat de samme arbeidsmarkedstiltakene bak seg, og de har lært å skrive søknader som også ser helt like ut...

I en del tilfeller viser det seg at å delta i prosjektet er for krevende. En prosjektleder sier: *En del er så skrøpelige – for dem kan det handle mer om hvordan bli hjulpet videre i systemet. De har for dårlig helse, hvis jeg var arbeidsgiver ville jeg ikke ansatt dem.*

3.1.3 TIO

I motsetning til introduksjonsprogrammet og Ny sjanse innebærer ikke TIO nødvendigvis et heldagsprogram, og innretningen på prosjektet varierer. En del av prosjektene har et opplegg der brukerne kan starte med å møte opp et par ganger i uka, for så å trappe opp deltakelsen og etter hvert kunne gå over i mer arbeidsrettede tiltak, mens andre bruker prosjektressursene til å gi mer oppfølging av deltakere som er i praksis eller i tiltak.

Deltakerne i TIO mottar sosialhjelp. Noen av prosjektene opererer med vilkår og trekker i stønaden hvis ikke mottakerne møter i prosjektet et bestemt antall timer ukentlig. Andre prosjekter legger vekt på at tilbudet er frivillig, men at deltakerne skal lage realistiske avtaler om hvor ofte og mye de skal møte.

Noen av prosjektene legger vekt på at deltakerne i TIO ikke skal være for langt unna arbeidslivet og at de skal ha mulighet til å komme i arbeid i løpet en viss tid. De legger stor vekt på at arbeidspraksis er det viktigste tiltaket for å nå dette målet. Andre TIO-prosjekter legger til grunn at det er behov for en arena som kan være et første skritt, mens arbeidsmarkedstiltak og arbeidspraksis er senere mål. De legger vekt på å skape en trygg atmosfære som bidrar til at deltakerne tør å være i nye situasjoner. Prosjektene har ofte et tilbud som inneholder aktiviteter i form av musikk, kunstnerisk utfoldelse, tegning, maling, søm, design eller fysiske aktiviteter.

TIO-ansatte forteller blant annet følgende om prosjektene:

Vi er opptatt av å skape en arena der deltakerne tør å vise seg fram, for eksempel at de deltar i felles lunsj. De har aktiviteter, men ikke undervisning, det er mer deltakere som hjelper andre deltakere, og så har de allmøte presentasjon av noe de har laget. Det handler om å oppleve mestring, å utfordre seg selv.

Vi har helt individuelle tiltak. Når vi ser at noen ikke er i nærheten av ordinært arbeid på lenge, begynner vi med samtaler med fokus på å møte opp, vi legger vekt på det sosiale. Vi spiller gitar, eller det kan for eksempel være å jobbe med å lage brosjyrer, og vi har jobbet med filmprosjekter. Det er mange personer som skal delta i et prosjekt, det skaper fellesskap og de samarbeider, alle skal få holde på med noe. Film for eksempel inneholder masse utfordringer, til slutt skal de vise det for hele opplærings-senteret. I tillegg jobber de med handlingsplaner, har trening og søker hospiteringsplasser. Noen har tilbud om å delta i interne arbeidstreningsplasser en dag eller to i uken.

En annen prosjektansatt forteller:

Vi starter dagen med felles frokost, deretter jobber noen deltakere med for eksempel cv eller jobbsøknader, de får enkel opplæring i bruk av data, word, internett, mail. En dag i uken har vi maling av bilder, opplegget ledes av en billedkunstner. Vi har også fysisk aktivitet en dag i uken; enten i treningsstudio eller ute, turgåing eller for eksempel fotball.

Et tredje prosjekt:

Vi besøker ordinære bedrifter og arbeidsmarkedsbedrifter. Dette for å få kjennskap til hva som finnes, slik at de kan se hva som finnes der ute og ta et reelt valg om hva som passer for dem. Mange har begrenset tenkning om hva de kan bli. Vi vil vise dem at det finnes mye forskjellig. Og så handler prosjektet mye om sosial trening, enten i form av å lære å møte opp, å tørre å komme, eller å rett og slett tilegne seg hva som er sosialt akseptabelt å snakke om på en arbeidsplass.

Et fjerde prosjekt:

Vi holder fast ved alle, hvis de ikke har alvorlig rusproblem eventuelt psykiatri, men vi prøver å ta inn dem som skal på sysselsetting. Det er arbeid som skal være fokuset – jobbtiltak er begynnelsen av tiltaket. Praksisplass er ikke et mål, det er jobb som er målet.

Å skrive ytterligere 13 søknader er tull. Individuelt rettet løp krever ressurser, det er veldig viktig å ikke stoppe når de er i tiltak. Først 3-5 ukers kurs med jobbsøking/motivasjon/mestring, deretter går noen med en gang ut i jobb, mens andre begynner med andre tiltak.

3.2 Hva vil kjennetegne deltakere i kvalifiseringsprogrammet?

Deltakerne i kvalifiseringsprogrammet vil trolig ha mange likhetstrekk med deltakere i TIO og Ny sjanse. Generelt har mange av deltakerne i TIO og Ny sjanse vært gjennom svært mange arbeidsmarkedstiltak, jobbsøkerkurs og praksisplasser uten at dette har resultert i jobb. Deltakerne i disse prosjektene har som regel lite arbeidserfaring.

Mange av deltakerne har psykosomatiske og lettere psykiske plager. En del har helseproblemer som er vanskelig diagnostiserbare, og en del har rusproblemer. Mange har lav selvtillit og lav motivasjon som følge av liten tro på egne lære- og mestringsevner. Langvarig passivitet har ofte ført til lite struktur på tiden og tap av troen på egne muligheter. I tillegg har mange av deltakerne store omsorgsbehov. Det kan være knyttet til psykisk og fysisk helse og et generelt behov for bistand på mange områder.

Mange deltakere har problemer på flere områder i livet, for eksempel problemer relatert til familie og nettverk eller i forhold til bolig og økonomi. Noen mangler en god bolig og noen trenger oppfølging i bolig for "å lære å bo". En del mangler orden på økonomien, mens noen har gjeldsproblemer. Enkelte kan lide av spilleavhengighet og enkelte har kriminell bakgrunn. For å bistå disse deltakerne med å komme i arbeid, er det svært viktig å følge dem opp på andre områder som ikke er direkte arbeidsrelatert, men som vil bidra til at de får mer orden på livet sitt.

En del av deltakerne i disse prosjektene oppfattes som "tunge". De trenger tid, kvalifisering og arbeidstrening før de eventuelt kan komme i en ordinær jobb. Men generelt gis det i prosjektene uttrykk for at deltakerne er veldig forskjellige, og at de trenger ulik grad av, og type bistand for å kunne komme i jobb. En ansatt i et av prosjektene sier følgende:

Behovene er individuelle, noen tar bitte små skritt, andre går det veldig fort med.

3.2.1 Deltakere med minoritetsbakgrunn

Erfaringer fra Ny sjanse

Generelt for deltakere med minoritetsbakgrunn handler barrierene mot arbeid noe oftere om manglende kompetanse, mens det hos "etnisk norske" oftere handler om selvopplevde helseproblemer og psykisk helse. Basert på erfaringene fra prosjektene vi har sett nærmere på, er det grunn til å anta at mange av de med minoritetsbakgrunn som kommer til å delta i kvalifiseringsprogrammet vil ha svært lite, eller ingen arbeids erfaring fra Norge, selv om de kan ha bodd her i mange år.

Prosjekterfaringene viser at utdanningsnivået til disse deltakerne gjennomgående er lavt, både når det gjelder grunnskoleopplæring, norsk og yrkesrettet kompetanse. De færreste har utdanning fra Norge. Enkelte har svært lite skolegang, og de som er analfabeter fra hjemlandet er ofte blant de som sliter mest med å kvalifisere seg til en jobb. Selv om mange har deltatt i mange tiltak og vært i arbeidspraksis, er det en erfaring fra prosjektene at relativt mange mangler grunnleggende ferdigheter. Enkelte har tilegnet seg feilaktige forestillinger om norsk arbeidsliv. Det varierer en del hvor gode norskkunnskaper deltakerne har, men i svært mange tilfeller er språk en utfordring. Noen kan være ganske gode i muntlig norsk, men svake skriftlig.

Erfaringene fra Ny sjanse tyder på at enkelte deltakere vil ha ganske store utfordringer i forhold til psykiske og fysiske helseproblemer. Ny sjanse er særlig rettet mot kvinner, og en del av deltakerne har også stort omsorgsansvar og gjør mesteparten av arbeidet i hjemmet. Erfaringene viser også at enkelte av kvinnene er eksponert for vold i hjemmet, og trenger bistand i forhold til dette.

Erfaringer fra deltakere i introduksjonsordningen

De grunnleggende behovene og forutsetningene hos deltakerne i introduksjonsprogrammet skiller seg fra deltakerne i Ny sjanse. Førstnevnte gruppe trenger først og fremst å lære seg norsk, og å tilegne seg kunnskap om det norske samfunnet, før de kan komme i jobb. Men det er også en del av deltakerne i introduksjonsprogrammet som ikke kommer i arbeid eller utdanning i løpet av programmet, og som etter avsluttet introduksjonsprogram heller ikke er aktuelle for ordinære arbeidsmarkedstiltak. For disse kan deltakelse i kvalifiseringsprogrammet bli aktuelt. Det kan særlig handle om innvandrere som trenger lengre tid til kvalifisering pga mangelfulle lese- og skriveferdigheter, eller det kan være deltakere med en mer sammensatt problematikk.

Hvor mange som går fra introduksjonsprogrammet til ordinært arbeid eller utdanning påvirkes av hvilken bakgrunn de nyankomne innvandrerne har. En erfaring er at mange av de flyktingene som har kommet den siste tiden, ofte har større problemer enn de som kom for noen år siden, mange har bodd lenge i flyktingleire. Slike forhold kan eventuelt forårsake at det er en større gruppe som ikke kommer i jobb eller utdanning etter å ha fullført introduksjonsprogrammet.

Erfaringene fra introduksjonsprogrammet tilsier også at noen av deltakerne i programmet som ikke har rett og plikt til deltakelse, viser seg å ha ganske sammensatt problematikk. Disse deltakerne får i dag mindre oppfølging, i og med at de ikke følges opp av egne programrådgivere. Språklærerne erfarer at en del står i fare for å bli sosialklienter når programmet er ferdig. Dette kan for eksempel være kvinner som er skilt fra nordiske statsborgere, eller gift med en mann med norsk statsborgerskap som er blitt trygdet.

3.2.2 Deltakere i TIO

Hos deltakerne i TIO varierer utdanningsbakgrunnen fra ikke fullført grunnskole til høyskolebakgrunn, men majoriteten har lite utdanning. De fleste har lite arbeidserfaring, og mange er preget av å ha gått lenge i "systemet". Informantene har erfart at mange av deltakerne har varierende grader av psykiske problemer, mange har sosial angst og depresjoner. Et grunnleggende problem er ofte at de ikke har fått til å "stå i noe" over tid. Det er ulike årsaker til dette, det kan henge sammen med angst for sosiale sammenhenger og det kan også være en konsekvens av langvarig passivitet.

Noen av TIO deltakerne er unge, har falt ut av skolen og har lav tro på seg selv. Enkelte har en diffus problematikk, de har aldri blitt grundig utredet, og det kan dreie seg om litt psykiatri, litt rus, eventuelt litt lærevansker.

I noen av storbyprosjektene er det en relativt stor andel av TIO-deltakerne som har minoritetsbakgrunn. Mange av disse har relativt gode språkferdigheter, men kan ha lese- og skrivevansker. Enkelte prosjekter er rettet inn mot enslige forsørgere, en del av disse har minoritetsbakgrunn. For disse kan barrierene mot arbeid i hovedsak dreie seg om lite relevant erfaring. Noen i denne gruppen trenger også hjelp til å få struktur på økonomien.

Enkelte av deltakerne i TIO har en mer alvorlig psykiatrisk diagnose. En generell erfaring med denne gruppen er at det er nødvendig med et aktivt samarbeid med psykiatrisk helsetjeneste. En del av TIO-deltakerne har rusproblematikk. Noen er med i LAR-program eller i et rehabiliteringsprogram. En del av LAR-brukerne trenger lang tid i tiltak, blant annet fordi en del av dem har fått organiske skader som følge av rusmisbruk, og målet om ordinært arbeid er langt fram i tid. Erfaringene tilsier også at en del har et udefinert rusproblem som viser seg etter hvert. Noen av TIO-deltakerne har vært i fengsel og noen står i soningskø ved inntak i programmet. Andre beveger seg i et grenseland mot kriminalitet, det kan handle om litt inntekter fra svart arbeid og litt fra dopsalg.

TIO er særlig rettet mot ungdom i alderen 18-24 år, men de fleste prosjektene har deltakere i alderen opp til over 50 år. I noen prosjekter er erfaringen at det er gunstig å ha en mer blandet aldersgruppe, det bidrar til at deltakerne lærer av hverandre og til at miljøet blir bedre.

3.2.3 Hvordan avgrense for deltakelse i kvalifiseringsprogrammet?

Kvalifiseringsprogrammet skal være for personer som trenger tett individuell oppfølging over tid for å komme i arbeid. Noen vil kanskje ikke nå målet om å komme i arbeid, men deltakelse i programmet vil likevel kunne bidra til bedret livskvalitet og avklaring av funksjonsevne (Ot. Prp. nr 70 (2006-2007)).

Målgruppen for kvalifiseringsprogrammet skal ha vesentlig nedsatt arbeids- og inntekts- evne, samtidig som de skal ha et potensial for å komme i arbeid på sikt. Vurderingen av deltakere skal baseres på skjønn. I utvelgelsen av deltakere kan det på den ene siden være en risiko for å velge "for sterke" deltakere til programmet, det vil si deltakere som ikke har behov for et så omfattende og intensivt program for å komme i jobb. På den andre siden kan det være en risiko for at en stor andel av deltakerne er "for langt unna" arbeidsmarkedet, noe som kan føre til en målforskyving ved at programinnholdet i for

liten grad blir rettet mot arbeid, og får et for stort fokus på sosial og /eller behandlingsrettet aktivitet.

I så vel introduksjonsordningen som i TIO og Ny sjanse er det en målsetting at deltakerne skal komme i arbeid. Målgruppene for TIO og Ny sjanse skal være uten fast tilknytning til arbeidslivet og ha vært avhengige av sosialhjelp over lengre tid. I Ny sjanse ble en del deltakere som var henvist fra sosialtjenesten ikke tatt inn i programmet fordi de ble vurdert til å ha for dårlig fysisk eller psykisk helse til å kunne nyttiggjøre seg kvalifiseringsprogrammet. Ettersom TIO deltakelse ikke nødvendigvis innebærer krav om heltidsprogram, er det først og fremst et aktivt rusproblem eller en alvorlig psykisk lidelse som har vært grunn til eventuelt å ikke ta inn deltakere.

I prosjektene presiseres det at man må ta hensyn til at de deltakerne som i utgangspunktet fungerer svært dårlig, trenger tid, mye mer enn ett år, før det er realistisk at de kan komme i jobb:

Hvis de har en hverdag uten struktur og må begynne med oppfølging i forhold til basisting, som mat, å bo, osv., vil det ta lang tid før de kan være i nærheten av å komme i jobb.

Flere av informantene fra TIO-prosjektene mente at "deres" deltakere var "for" langt unna arbeidslivet til at de kunne deltatt i kvalifiseringsprogrammet:

Mange av våre deltakere er til "venstre" for kvalifiseringsprogrammet.

Mange av våre deltakere vil ikke være i stand til å delta på full tid, og de bør ha en annen tilrettelegging og oppfølging før de begynte på kvalifiseringsprogrammet, slik at programmet blir en del av et løp. Det vil forhindre for mye "tilbakefall" på økonomisk sosialhjelp etter avsluttet program.

Erfaringene fra disse prosjektene med hensyn til hvem som bør inkluderes i kvalifiseringsprogrammet, tyder på at deltakerne ikke bør være for dårlige helsemessig, og at det bør være realistisk at de skal greie å forplikte seg til deltakelse. Det fremheves også at dersom deltakelse i programmet ikke fører til noe, vil deltakerne igjen oppleve nederlag og gå tilbake til utgangspunktet. Kravene som stilles til den enkelte må være realistiske og mulig å nå, noe annet oppfattes som uredelig overfor deltakerne. Det er uheldig for deltakere å bruke opp muligheten til å delta i kvalifiseringsprogrammet, for så å måtte gå tilbake til sosialhjelp før de eventuelt kommer i arbeid, da kan det være bedre å vente med deltakelse i programmet.

Noen av informantene presiserer også at deltakelse i program må vurderes i forhold til om den enkelte er i stand til å disponere kvalifiseringsstønnen på en fornuftig måte. Mange av sosialhjelpsmottakerne er vant til at sosialtjenesten betaler husleien direkte. Når de får kvalifiseringsstønad får de hele beløpet til disposisjon. For de fleste er det en læring i dette og de mestrer det fint, men særlig for personer med rusproblemer kan det være en utfordring som blir for stor. Det bør vurderes om de kan ha et opplegg med hjelp til å disponere stønnen.

Erfaringer fra forløperne til kvalifiseringsprogrammet viste at en relativt stor andel av deltakerne ikke var langtidssosialhjelpsmottakere slik retningslinjene tilsa. En større andel av korttidsmottakerne kom i jobb, mens effektene av tiltakene var størst for langtidssosialhjelpsmottakere. Det betyr at mange av korttidsmottakerne ville kommet i

jobb selv om de ikke hadde deltatt på tiltaket. Det indikerer man ikke bør inkludere deltakere som ikke har behov for et så intensivt opplegg som gis i Kvalifiseringsprogrammet. På den annen side vil man i mange program ønske å inkludere noen deltakere som de har større forutsetninger for å lykkes med. Det kan bidra til å styrke håpet blant andre deltakere i prosjektet og demonstrere effekt overfor samarbeidspartnere som skal involveres i prosjektet. Dessuten kan det virke motiverende for prosjektmedarbeidere ved at de ser at arbeidet deres nytter.

3.3 Hovedelementer i kvalifiseringsprogrammet

Erfaringer fra alle tre ordningene vi har sett på viser at virkemidler som kontaktperson, grundig kartlegging, individuell tilpasning og tett oppfølging er svært gode virkemidler i arbeidet med målgruppene, og det er all grunn til å tro at dette vil være hensiktsmessige virkemidler også for kvalifiseringsprogrammet.

3.3.1 Kartlegging

I Ot. prp nr 70 (2006-2007) legges det til grunn at deltakelse i kvalifikasjonsprogrammet skal baseres på grundig kartlegging før deltakelse blir vedtatt.

I introduksjonsordningen får deltakerne først et vedtak om deltakelse, deretter starter kartleggingen. I Ny sjanse er prosessen at deltakerne først kartlegges og så registreres de inn som deltakere eller de henvises til andre tilbud. I praksis skjer det mye kartlegging av deltakerne også etter at de har fått vedtak om deltakelse. I TIO er kartlegging og avklaring et av målene med selve tiltaksdeltakelsen.

Kartleggingen av deltakere inn i Ny sjanse og TIO er ofte basert på en samtale på sosialkontoret og vurdering av journal og tidligere tiltakserfaring. Kartlegging for å avklare om deltakerne er egnet for deltakelse i prosjektene skjer stort sett raskt, samtidig skjer det en kontinuerlig kartlegging av deltakerne mens de er i prosjektene for å vurdere videre løp.

Ny sjanse har eksplisitte inntakskriterier knyttet til bl.a. botid i kommunen, tid på sosialhjelp og behov for grunnleggende kvalifisering. En del av deltakerne har vist seg å ikke oppfylle disse kriteriene. I tillegg har prosjektene avdekket at en god del ikke hadde forutsetninger for å nyttiggjøre seg et kvalifiseringsprogram. IMDis evaluering viser at nærmere halvparten av de som sosialtjenesten henviste ikke ble tatt inn i prosjektene. Årsakene var forskjellige, blant annet; rett til trygdeordninger, de møtte ikke, flyttet, hadde ikke behov for kvalifisering, manglet barnetilsyn, det var sykdom i familien eller at de hadde stor helseproblematikk.

Et viktig kriterium for TIO-deltakelse er behovet for oppfølging. Ofte er det sosialtjeneste/tiltakssenter og TIO-prosjektet i samarbeid som avgjør hvem som skal inn i prosjektene. Vurderingen kan for eksempel være basert på at de har hatt et visst antall korte arbeidsforhold, eller falt ut av tiltak. Det indikerer at tett oppfølging er nødvendig.

I TIO-prosjektene er det relativt sjelden at de avdekker problematikk som de mener gjør at deltakerne ikke egner seg for deltakelse. Det kan eventuelt skje dersom deltakere viser seg å ha mer alvorlige psykiske lidelser eller ved aktiv tyngre rusproblematikk. De fleste vil mene at for deltakere med store rusproblemer er en rusinstitusjon et riktig alternativ før de begynner i prosjektet.

Kartlegging av bakgrunn, kompetanse, interesser, yrkesønsker og deltakerens ambisjoner er viktige elementer i introduksjonsprogrammet, i Ny sjanse og i TIO. Kartleggingen som foregår i prosjektene med tanke på hva som kan være en passende jobb virker svært grundig. De ansatte i prosjektene erfarer at det tar tid å finne ut hvilke utfordringer den enkelte har, og det kan ofte dukke opp problematikk underveis som de ikke var klar over da de startet. Det anses som en av gevinstene ved prosjektene at deltakelse har avdekket både ressurser, og oftere, problemer som sosialtjenesten ikke var kjent med. Kartleggingen er også et viktig virkemiddel for at deltakeren skal finne programmet meningsfullt og dermed motiverende.

I TIO prosjektene brukes ofte kartleggingsverktøyet KIS³. Erfaringene med å bruke dette verktøyet varierer litt, men stort sett er de ganske gode. De fleste legger stor vekt på samtalen som skjer i tilknytning til bruken av KIS, det er der ambivalens og hindre kommer fram. Det kan for eksempel komme frem rusproblemer som har vært skjult. Kartleggingsverktøyet skal bidra til å finne tiltak som er tilpasset den enkelte deltakers bakgrunn, behov for opplæring og mål. En innvending mot bruk av kartleggingsverktøy er at det kan gi et statisk bilde, etter 14 dager kan livet til deltakeren være annerledes. Det er viktig å få et bilde som gir rom for endring og utvikling.

Under kartleggingen skjer det en viktig relasjonsbygging. Prosjektansatte kan bruke KIS til å få i gang samtaler, og det brukes også til å utvikle tillit. Kartleggingen skal munne ut i en handlingsplan som brukere er med å lage.

I Ny sjanse blir KIS sjeldent brukt. Det er ikke et verktøy som er godt kjent blant prosjektlederne. I stedet fremheves det at de gjør vurderingen basert på egen erfaring og informasjonen som kommer frem gjennom deltakelsen.

Kartlegging bidrar også til å avdekke enkelte egentlig har helseproblemer som gjør at de har krav på attføring eller uføretrygd, og det kan avdekke at enkelte misbruker sosialhjelp.

Vi bruker prosjektet som en avklaringsarena, opplever at de er mer syke enn først antatt, får en del over på attføring.

Det viser seg at noen ikke vil delta, de faller ut og har sannsynligvis andre inntektskilder som svart arbeid etc.

Lødemel (2006) drøfter i evalueringen av tiltaksforsøkene viktige elementer ved kartlegging. Han skiller mellom to typer kriterier for utvelgelse; objektive som alder og varighet på sosialhjelp, og subjektive, som er mer diffuse, for eksempel motivasjon og potensiale.

Lødemel definerer kartlegging som en systematisk undersøkelse av klientenes problemer og ressurser for å avklare hvilke tjenester som er mest hensiktsmessige å bruke. I tiltaksforsøkene var det stor variasjon i hvor systematisk kartleggingen av deltakerne skjer. De prosjektene som har arbeidet systematisk med kartlegging viser en vesentlig større kunnskap om klientgruppen ved sosialkontoret enn de som ikke har gjort det. En slik oversikt kan bidra til mer individualisert arbeid og til å imøtekomme klienten med riktig tiltak.

³ Kartlegging i sosialtjenesten.

I tiltaksforsøkene viste det seg at det i stor grad var sosialfaglig skjønn som ble lagt til grunn for utvelgelsen av deltakere. Denne praksisen blir beskrevet som til dels problematisk fordi de ansatte ikke alltid hadde god nok oversikt over, og bevissthet om, prosjektets mål og målgruppe. Dette kunne resultere i en tilfeldig utvelgelse.

Lødemels evaluering viser også at kartlegging har betydning for hvordan prosjektene samarbeider med andre instanser. Overført til kvalifiseringsprogrammet vil det bety at hvis kartleggingen gjennomføres i samarbeid med NAV arbeid, vil det i seg selv føre til mer samarbeid. Når man samarbeider om klientene vil fordelingen av ansvar bli tydeligere og det blir lettere å forstå hverandres arbeid. De ansatte fra de ulike etatene får et felles utgangspunkt og en felles forståelse av klientens situasjon og et bedre grunnlag for det videre arbeidet.

Det kan være hensiktsmessig at det utvikles et felles kartleggingsverktøy som hele NAV kontoret bruker ovenfor deltakere i kvalifiseringsprogrammet. Det kan bidra til å sikre en felles forståelse blant de ansatte i stat og kommune.

3.3.2 Tiltak og individuell tilrettelegging

Kvalifiseringsprogrammet skal være arbeidsrettet og bestå av arbeidsmarkedstiltak, opplæring, arbeidstrening, motivasjons- og mestring mv. Det skal tilpasses individuelle forutsetninger og behov, og være en fulltidsaktivitet (Ot. prp. nr 70 (2006-2007)).

Tilnærmingen i de ulike prosjektene i Ny sjanse og TIO varierer svært mye. Men alle programmene/prosjektene vi har sett på fremhever betydningen av individuell tilrettelegging og oppfølging, og at dette særlig er viktig i forhold til de deltakerne som har vært lenge utenfor arbeid. Det er svært viktig å ikke plassere folk i et tilfeldig tiltak som kanskje er tilgjengelig akkurat nå, men i stedet legge den enkeltes forutsetninger, ønsker og evner til grunn i valg av tiltak.

Basert på erfaringer fra de prosjektene vi besøkte kan innholdet i kvalifiseringsprogrammet være kombinasjoner av ulike elementer som:

- undervisning i norsk og samfunnskunnskap
- arbeidspraksis
- oppstartkurs/motivasjonskurs
- språkpraksis
- dataopplæring (epost, internett og enkel tekstbehandling)
- jobbsøking
- trimtilbud
- kurs i privatøkonomi
- individuell coaching
- kreative tiltak (eks mekanikkverksted og syverksted)
- interne arbeidstreningstilbud
- felles måltider, matlaging og turer.

Deltakelse i gruppe

I mange av TIO- og Ny sjanse-prosjektene møter deltakerne til felles samlinger de første ukene. Mange prosjekter fremhever at deltakelse i grupper gir godt grunnlag for sosialt arbeid, det oppstår en gruppedynamikk og gruppetilhørighet som fungerer som en motivasjon i seg selv. Det er vanlig å ha et "oppstartkurs" hvor man kombinerer utredning, kartlegging av ferdigheter, ønsker og opplæringsbehov, med motivasjons-tiltak og litt opplæring i jobbsøking. Deretter er det mer individuelt hva slags tiltak eller opplegg den enkelte har. Noen av deltakerne starter direkte med å søke jobber, men de fleste starter med å finne en praksisplass eller nødvendig opplæring.

Arbeidsrettede tiltak

Erfaringene fra prosjektene er at arbeidstrening/arbeidspraksis er svært viktig for at deltakerne skal komme i arbeid. For noen er det aktuelt med videre utdanning i form av for eksempel fagbrev, og de trenger hjelp til å finne ut hva som kreves for å få dette til.

Erfaringene viser imidlertid at i mange tilfeller er det andre forhold som også må på plass for at en deltaker skal kunne nyttiggjøre seg opplæringstiltak. Det kan handle om opparbeiding av sosial kompetanse som evne til å samarbeide, holde avtaler, styre egen økonomi, takle utfordringer, planlegge sin egen dag og forholde seg til nye mennesker. Det kan også handle om personlig hygiene og hvordan gå kledd på arbeid.

I noen prosjekter legges det vekt på at noen deltakere trenger prosjektet som en arena for å trene på sosiale ferdigheter, bygge relasjoner og få hjelp til å få struktur i hverdagen. For noen deltakere kan det å få bedre helse være en del av programmet. Mange prosjekter har erfart at deltakernes omsorgsbehov er stort. Men samtidig er det viktig å balansere omsorg og aktivitet. Deltakerne må få utfordringer og støtte, hvis det blir for mye omsorg, blir det ikke bevegelse og progresjon. En prosjekt ansatt sier det slik:

Til å begynne med kan det handle mest om oppmøte og sosialt samvær. Deretter er det mer handlingsplan og å delta i prosjektet. Etter hvert økes intensiteten og ansvaret.

Det varierer hvor mye prosjektene legger vekt på tiltak som ikke er arbeidsrettet. Noen legger stor vekt på elementer som sosial trening, trim og kreative tiltak. Mens andre legger vekt på at innholdet i prosjektet skal være arbeidsrettet, og uttrykker for eksempel følgende: *Målet er å jobbe, det vil også gi nettverk. Vi vil ikke at deltakerne skal trene her. Hvis alt er rotete for eksempel hvis en deltaker ikke møter er det ikke noen vits i å sende han rett på en praksisplass. Da tester vi ut vedkommende på arbeidsmarkedstiltak, men det skal være kortest mulig tid på prekvalifisering.*

Hva som legges vekt på har til dels sammenheng med hvilke deltakere som er tatt inn i prosjektet. Hvor terapeutisk kvalifiseringsprogrammet skal være, er en aktuell problemstilling. I prosjektene ser man at mange av deltakerne har store omsorgsbehov, og det er spørsmål hvilke instanser som skal ivareta dette, og hvor mye ansvar som skal ligge i prosjektet. Avklaring av hvor terapeutisk innholdet i kvalifiseringsprogrammet skal være handler også om hvor mye som skal stilles av krav og hvor mye som skal være oppbacking og styrking av den enkelte.

I alle prosjektene legges det vekt på at arbeidstrening er svært nyttig når deltakerne er klare for det, og nærmer seg mulighetene for å komme i jobb:

Praksis er både nødvendig for at den enkelte skal lære hva som kreves og et virkemiddel for å vise at folk kan jobbe.

Praksisplass fører til jobb, kanskje går det ikke første runde, men kanskje andre, kanskje tredje. Med tiden til hjelp får de fleste jobb nå.

Det presiseres at ventetider er svært uheldig. Det er viktig at deltakerne får mulighet til å komme raskt i praksis. Det er også et mål at deltakerne ikke skal delta for lenge i arbeidspraksis uten å gå over i jobb. Informantene er opptatt av at arbeidspraksis ikke skal fungere som en gratis arbeidshjelp for arbeidsgiver, dersom de erfarer at det ikke er mulig å få fast jobb, trekker de deltakeren ut.

Individuell tilpasning

Erfaringene tilsier at det kan være en utfordring å sy sammen et program som imøtekommer de komplekse opplærings- og veiledningsbehovene mange av deltakerne i kvalifiseringsprogrammet vil ha. Det er vesentlig å få til en individuell tilpasning av program for den enkelte, og at deltakerne opplever at deltakelse og innhold i programmet er noe annet enn tidligere tiltak. For å få dette til kreves en viss kreativitet. Noen prosjekter legger vekt på tiltak som er opprettet som del av prosjektet, mens andre prosjekter har valgt å basere seg på eksisterende kommunale eller statlige tiltakstilbud og satt sammen programmer med ulike eksterne tilbud, eller laget er en kombinasjon av egne kurs og eksterne tilbud. Mange erfarer at det kan være en praktisk utfordring å sette sammen gode programmer, bl.a. fordi tiltakene som NAV og voksenopplæringen tilbyr kan være vanskelig å kombinere med andre tiltak.

Mange kommuner har utviklet egne sysselsettingstiltak som kjennetegnes ved at de har en lavere terskel for inntak enn de statlige, og en mer fleksibel virkemiddelbruk. Særlig i TIO-prosjektene er det vanlig å benytte slike kommunale tiltak. For mange brukere fungerer de kommunale sysselsettingstiltakene som springbrett til videre aktivisering via statlige arbeidsmarkedstiltak. Denne type sysselsettingstiltak gir mulighet for tiltaks-kjedning og innsatsen overfor den enkelte bruker kan tilpasses den enkeltes forutsetninger og behov.

Program på full tid

Erfaringene fra prosjektene er litt blandet når det gjelder *fulltidsdeltakelse*. Fra casene i introduksjonsordningen er erfaringene hovedsaklig gode når det gjelder heltid. Tidligere erfarte mange sosialtjenester at nyankomne innvandrere og flyktinger hadde alt for lite program og at det førte til passivitet. En av informantene sa følgende: *Introduksjonsprogrammet må være en av de mest vellykkede reformer som er gjort...*

Samtidig viser Kavlis evaluering (2007) at så mange som 69 prosent av programrådgiverne i introduksjonsordningen sier de har deltakere som har færre enn 37,5 timer per uke. Det indikerer at selv om et høyt aktivitetsnivå er et gode, er det behov for en fleksibilitet.

I Ny sjanse-prosjektene er erfaringen at for noen kan det være for tøft å starte med et program på full tid. En overgang fra en passiv tilværelse gjennom mange år og fra en tilstand med uavklart helseproblematikk, til et aktivt og fulltids kvalifiseringsopplegg fra dag én kan virke uoverkommelig. For å forebygge avbrudd, dårlig oppmøte og prestasjonsangst, har noen prosjekter erfart at det er hensiktsmessig å starte med 50 prosent, deretter trappe opp til 75 prosent og etter hvert til full tid.

I TIO er erfaringen at for mange deltakere tar det tid før de kan greie å delta i et program på heltid, for mange tar det lang tid bare å komme inn i en rutine med å møte opp presis.

3.3.3 Motivasjon og holdningsarbeid

Erfaringene tilsier at for å lykkes med å få deltakere til å mestre hverdagen bedre og på sikt komme over i arbeid, er det svært viktig å skape trygghet og tillit hos deltakerne. Det er viktig at deltakerne opplever at de ansatte i programmet er til å stole på. I prosjektene får deltakerne en mye tettere relasjon til de ansatte enn det som ofte er vanlig mellom klient og ansatt i sosialtjenesten.

I de eksisterende prosjektene legges det stor vekt på mestring og å få deltakerne til å tro på seg selv. Metodikken for å gjøre dette kan variere, blant annet brukes tilnærminger hentet fra LØFT, livsstyrketrening og psykodrama. En av de ansatte i prosjektene sier følgende:

De som står "veldig" langt fra arbeidslivet må gis tid. Det må jobbes med motivasjon og det må skapes lyst og engasjement, nøkkelen til motivasjon er så ulik. Det er viktig å forsøke å finne denne, ikke gi folk bare én sjanse.

Mange legger vekt på deltakelse i gruppe og at fellesskap bidrar. *De kommer sammen og ser at noen klarer det, da kan jeg også klare det.* Noen legger vekt på opplevelse av motivasjon og mestring gjennom å få til ulike aktiviteter som ikke nødvendigvis er arbeidsrettet. Mens andre legger mest vekt på at motivasjon og mestring kommer gjennom å bli tatt på alvor, og å oppleve at de lykkes med arbeidspraksis eller arbeidsrettede tiltak.

Det ligger også viktig læring i rutiner som krav til oppmøte, til å være presise og sørge for dokumentasjon ved gyldig fravær. For mange av kvinnene i Ny sjanse ligger det for eksempel viktig læring og mestring i at de får egen lønnskonto for første gang.

I mange av prosjektene er de opptatt av å endre innstilling hos deltakerne gjennom opplæring i å tenke mer langsiktig økonomisk, å få dem til å skjønne fordelene av å ha lønnsinntekt fremfor sosialhjelp. De forklarer for eksempel hvilke muligheter lønnsinntekt gir for lån, og også på hvilken måte foreldrepenger og pensjon er knyttet til arbeidsinntekt.

I noen av Ny sjanse prosjektene har de erfart at det er hensiktsmessig å ha en direkte og eksplisitt form;

Vi må si klart og direkte at det ikke er greit å være sosialklient hvis de vil komme videre i livet, vi legger vekt på at å være sosialklient ikke er å være en god rollemodell for barna.

Å endre holdninger handler ofte om å utvikle nye vaner og å få en annen forståelse av det norske samfunnssystemet generelt. Deltakerne har en del oppfatninger av saker og ting som ikke alltid er riktig. Vi forklarer for eksempel at det ikke er greit å ha fravær fra jobb fordi man skal følge kona på helsestasjonen, fordi man ikke har sovet nok eller fordi man ikke finner mobiltelefonen sin osv

3.3.4 Tett individuell oppfølging

Det er stor enighet i prosjektene om at den individuelle oppfølgingen der deltakerne har en fast kontaktperson, er et av de viktigste kriteriene for å lykkes med å få deltakerne ut i arbeid. Tett oppfølging bidrar til å styrke mange av deltakernes evne til oppmøte, selvstendighet, initiativ, og forhold til kollegaer og ledere. For å lykkes med oppfølging må forholdet mellom deltaker og kontaktperson være preget av respekt, realistiske krav, nærhet og utholdenhet.

Det aller viktigste for å lykkes er at de ansatte (kontaktpersonene) står i prosessen sammen med deltakerne. Det både krever og gir mer enn å finne kurstilbud og tiltak som den enkelte kan delta i.

Den tette oppfølgingen innebærer at rådgiverne kommer tettere på deltakerne og flere har erfart at deltakerne endrer holdning og får lavere terskel for å søke råd: *Mange skjønner ofte ikke vedtakene de får fra sosialkontoret, nå er det ofte at de stikker innom for å få hjelp.*

I en rapport fra IMDi om Ny sjanse står det følgende: Tett oppfølging skaper rom for direkte og nær kontakt mellom deltaker og kontaktperson. Det gjør at individuelle behov og utfordringer blir synlige og kan fanges opp tidligere. Det bidrar til at deltakeren forblir i programmet til tross for perioder med motgang. Tillitsforholdet som oppstår gjør det mulig å komme inn på et tidlig tidspunkt for eksempel når det gjelder utfordringer på en praksisplass (IMDi, 2005).

I praksis skjer oppfølgingen av den enkelte både gjennom gruppedeltakelsen og i individuelle møter. Mange prosjekter har en rettesnor om at deltakerne skal følges opp gjennom individuell samtale minst én gang i uken, i hvert fall den første tiden, senere kan de følges opp sjeldnere. Etter hvert når deltakerne er i arbeidspraksis følger kontaktpersonen opp på arbeidsplassen. De reiser ut på arbeidsplass og/eller følger opp over telefon. Bruk av mobiltelefon, sms og mail har gjort den individuelle oppfølgingen enklere og tettere. Deltakerne "holdes fast", de ringes etter, og kontaktpersonene gir ikke opp ved første forsøk.

Enkelte prosjekter møter deltakerne hjemme eller ute på kafé, mens andre opplever at kontakten blir så tett gjennom prosjektdeltakelsen, at å dra hjem til folk kan bli for mye. Noen prosjekter har deltakere som har så omfattende psykiske problemer at de trenger en oppfølging som innebærer å hente deltakerne hjemme og følge dem på aktiviteter.

Oppfølging på praksisplass og arbeidsplass

Arbeidsgiverkontakten fremheves som sentral for å få tilbakemeldinger om hvordan deltaker fungerer på praksisplassen, og hva som eventuelt er til hinder for at vedkommende skal få jobb. Det arrangeres jevnlig møter der både arbeidsgiver, arbeidstaker og kontaktperson er til stede.

Når deltakerne er i praksis er det svært viktig å ha åpne og ærlige samtaler med arbeidsgivere. Tilbakemeldingen om hva som ikke fungerer bra nok, bør komme fra arbeidsgiver til deltaker.

Det er arbeidsgiver som er nøkkelen til arbeid. På bakgrunn av samtale med arbeidsgiver kan vi sette opp en konkret plan som deltakerne greier å forholde seg til, det kan

for eksempel være antall vesker som skal produseres. Når de oppnår målene er det lettere å begynne å legge press på arbeidsgiver for å få en ordinær jobb.

Kontaktpersonene skal være lette å få tak i både for deltaker og arbeidsgiver. Flere prosjekter garanterer at kontaktpersonen skal kunne stille på arbeidsplassen i løpet av et døgn hvis enten deltaker eller arbeidsgiver ønsker dette.

I et av prosjektene sier de det sånn: Vi følger dem uansett hvordan det går, hele veien når de er i praksis, vi kommer på besøk. Vi stiller nøkkelspørsmål til arbeidsgiver – hva skal til for at den personen blir ansatt? Det er ofte slik at arbeidsgivere ikke svarer på dette ellers.

Flere har erfart at arbeidsgivere bortforklarer grunnen til at det ikke er aktuelt å ansette personen på praksisplass med for eksempel manglende språkkompetanse, mens det egentlig dreier seg om noe annet:

Det kan være slik at deltakere overvurderer den jobben de gjør. Noen arbeidsgivere synes det er ubehagelig å si fra at deltakeren ikke gjør en god nok jobb til å være aktuell for fast ansettelse, og sier i stedet at vedkommende har for dårlig norskkunnskaper, eller at det ikke er aktuelt å ansette noen nye nå. Mens det egentlig kan handle om at deltakerne jobber for sakte eller ikke møter presis.

I en del av prosjektene følger kontaktpersonene opp deltakerne videre selv om deltakerne går over i tiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten. Dette har sammenheng med at de har større kapasitet og ressurser til å drive oppfølging enn NAV. Enkelte får også henvist brukere fra NAV arbeid som ikke greier å stå i tiltak eller ikke greier å komme videre, fordi NAV arbeid ikke har kompetanse eller kapasitet til tett oppfølging.

Informantene erfarer også at det kan være viktig å følge opp deltakere de første månedene etter at de har kommet i jobb, mange kan være i en jobb i noen måneder og så falle ut. En prosjektansatt forteller: *Erfaringer fra tidligere tiltak viser at noen kan klare seg ypperlig i en måned på jobb og så falle ut. Vi skriver ikke ut folk før de har fungert ute i minst tre måneder i jobb. Det skal ikke være en spiral, men bli en sirkel.*

Når deltaker har fått fast jobb er arbeidsgiver i mindre grad involvert i oppfølgingen av deltaker, oppfølgingen utformes i forhold til deltakerens behov.

Oppfølging på andre arenaer

For deltakere som deltar i opplæring/kvalifisering (språk eller arbeidsmarkedstiltak) er også den oppfølgingen som lærer gir av stor betydning. Noen ganger kan norsklærer også følge opp ute i bedrift, for eksempel ved å snakke med kontaktperson i bedriften om problemområder relatert til språk. Mange prosjekter samarbeider med fastlegen og noen har egne boligoppfølgere i kommunen som prosjektet samarbeider med.

En del av oppfølgingen innebærer at det jobbes med mål som ikke er direkte arbeidsrettet. Det kan for eksempel være ny bolig, tannhelse eller økonomi. Mange prosjektansatte har erfart at særlig økonomisk veiledning og gjeldsrådgivning er nødvendige deler av prosjektene. Mange av prosjektdeltakerne har lite økonomisk styring og noen har gjeldsproblemer. En del har relativt liten gjeld, men den kan oppleves uoverkommelig fordi de ikke har økonomi til å betjene den.

Det varierer hvor mye oppfølging prosjektet gjør på andre arenaer. I noen prosjekter følger de for eksempel opp begge parter hvis deltakeren lever i et parforhold, de kan også eventuelt følge opp en hel familie gjennom hjemmebesøk og kontakt med barnevernet.

En del deltakere, særlig i TIO, har saksbehandlere på sosialkontoret som følger dem opp gjennom samtaler i tillegg til den oppfølgingen som skjer i prosjektet. I noen prosjekter oppfattes dette som hensiktsmessig fordi det er saksbehandlerne som har kontinuitet og følger opp deltakerne etter at de eventuelt går ut av prosjektet. Andre mener det er bedre at mesteparten av oppfølgingen skjer i prosjektet og at det er forvirrende for deltakere å skulle forholde seg til kontaktpersoner på flere steder. De mener også at det kan gi muligheter for deltakerne til å spille ulike aktører ut mot hverandre.

Et av prosjektene har lagt alt ansvar for saksbehandling knyttet til økonomisk sosialhjelp mv i prosjektet. De beskriver det slik: *Vi skriver ingen ut hvis de ikke kommer i jobb eller blir trygdet. Vi skal ha kontakten livet ut, det er det vi ønsker.*

Rapporter om individuell oppfølging

I en evaluering som Integrerings- og mangfoldsdirektoratet har gjort av Ny sjanse beskrives oppfølgingen slik: Kontaktperson følger opp deltakerne gjennom praksisplassbesøk, evalueringssamtaler, koordineringsmøter og lignende. Det er tettere oppfølging (i Ny Sjanse) enn det som er vanlig innenfor introduksjonsordningen. Ved behov kan enkelte deltakere følges opp på arbeidsplass flere ganger i uken, slik at det er lett å justere dersom problemer oppstår, og disse kan løses før situasjonen tilspisser seg til en konflikt. Erfaringene fra prosjektene viser at det å jobbe overfor deltakerne for å øke bevisstheten og forståelsen for formelle og uformelle krav i arbeidslivet er essensielt (IMDi, 2006).

De ansvarlige for TIO-prosjektet i bydel Grünerløkka skriver i en rapport (2007) følgende om oppfølgingen: Ved hyppige møter åpnes det opp for en helt annen arbeidsprosess. Vi trenger ikke vente en måned til neste time med å følge opp hvordan det gikk på jobbintervjuet klienten skal ha dagen etter, eller for å høre om klienten trives på arbeidspraksisen. Vi følger opp raskt, vi ringer og vi er aktive i endringsprosessen sammen med klienten. Denne tette formen for oppfølging er forpliktende, ikke bare for klienten, men også for oss. Vi kan ikke vente to måneder med å komme med et tiltak når vi skal møte klienten hver uke fram til da. Ved hyppige møter blir sosialarbeideren kjent med klienten på en annen måte og får muligheten til å få øye på et mønster i klientens atferd eller tenkning. Alle mennesker har et behov for å bli sett og verdsatt, også våre klienter – noen av dem har erfaringer med å oppleve seg som brikke i et byråkratisk system eller ett nummer i klientmassen (Fossum, 2007).

I Grünerløkka-prosjektet har de organisert oppfølgingen slik at to ansatte i prosjektet sammen har ansvar for oppfølging av hver deltaker, det vil si at deltakerne alltid møter to ansatte sammen. De mener dette har mange fordeler fordi to gir større tilgjengelighet, bedre samarbeid og bidrar til kvalitetssikring og skjerpet innsats. De erfarer at grensetting er lettere når de er to, og det gjør det også lettere å være oppmerksom på hva som skjer av overføring og motoverføring. De er opptatt av at klientene ikke skal føle at det er to mot én, men at de er heldige som får to. I dette prosjektet får klientene en muntlig forklaring på alle vedtak. At de jobber to og to er med på å gjøre dette mulig.

3.3.5 Handlingsplaner

I kvalifiseringsprogrammet skal det legges vekt på bruk av individuelle planer. I Ot. Prp nr 70 (2006-2007) vises det til at de fleste på kvalifiseringsprogram vil ha nytte av individuell plan. Individuell plan er et viktig redskap for å sikre helhetlige og samordnede tjenester til personer med behov for bistand fra ulike deler av forvaltningen, og deltakerne i kvalifiseringsprogram skal ha rett til individuell plan.

Blant de prosjektene vi besøkte var erfaringer og synspunkter på nytten av individuelle planer litt blandet. Dette viser også evalueringene fra IMDi (2006) og Rambøll (2006), der intervjuobjektene vurderer det som et virkemiddel som er mindre nyttig enn mange andre virkemidler. Evalueringen av introduksjonsordningen (Kavli, 2007) viser at flertallet av deltakerne får en individuell plan. Det er imidlertid stor variasjon i kvaliteten på planene.

Det skilles mellom bruk av handlingsplaner og bruk av individuelle planer. Individuelle planer oppfattes ofte mer som en koordinerende plan, og det er begrenset hvor mye det brukes i prosjektene. I mange kommuner er ansvaret for utformingen av individuelle planer lagt til en egen enhet og de oppfattes til dels som tidkrevende og byråkratisk å utarbeide. Enkelte mener at nytten av individuelle planer er overdrevet, flere påpeker også at en del brukere ikke ønsker en individuell plan. Særlig gjelder dette brukere med psykiske lidelser. Andre sier at de har for lite kunnskap om bruken av individuelle planer.

Bruken av individuelle planer er ofte knyttet til de deltakerne som har en ansvarsgruppe bestående av representanter for ulike tjenester knyttet til seg. I utarbeidelse av individuell plan til deltakere med helseproblemer er fastleger, DPS og ulike behandlere viktige samarbeidspartnere. Erfaringene tyder på at dette fungerer bra når planene følges opp. Det gjør løpet mer oversiktlig for brukerne.

For deltakere i TIO og Ny sjanse er det eventuelt koordinatorene på sosialkontoret som har ansvar for individuelle planer, mens handlingsplanene som utformes i prosjektene oppfattes som en underplan av disse.

Tiltaksplaner eller handlingsplaner som utarbeides i samarbeid med deltakerne brukes i alle prosjektene. De fleste mener dette er hensiktsmessig, det bidrar til at brukerne får tydeligere mål og ansvarliggjøres i forhold til å nå disse målene. Handlingsplaner er hensiktsmessig for å oppnå brukerinvolvering, men brukes i mindre grad for å forplikte og koordinere andre tjenesteleverandører.

I den første tiden i prosjektet utgjør utarbeidelse av en handlingsplan ofte en viktig del. Handlingsplanen skal bygge på egne ønsker innenfor en realistisk ramme, og basert på handlingsplanene lages det samarbeidsavtaler om når deltakerne skal møte opp. Det kan for eksempel lages en plan med deltakere for tre måneder av gangen, noen ganger bare en måned, noen ganger ett år. Handlingsplanen skal også gjøre det forpliktende for kontaktpersonen å samarbeide med deltakeren.

Informantene forteller om erfaring fra bruk av planer:

Planen kan inneholde hva som helst som er best for deltakeren til å nå målet sitt.

Noen deltakere har et tydelig mål i sikte, noen trenger en handlingsplan for å ha en deadline, og også for de som trenger mer struktur er dette et godt hjelpemiddel. Men noen ganger er det andre ting som er viktigere enn handlingsplan.

Det er viktig å ansvarliggjøre brukerne gjennom at de skriver handlingsplaner, det forplikter mer og er et uttrykk for at de må gå veien selv.

Det legges også vekt på at planene ikke må hindre fleksibilitet:

Deltakerne vet ikke alltid hva de gjør om to uker, det er viktig at prosjektene kan snu seg raskt og det kan være usikkerhet knyttet til om deltakerne får være med på bestemte aktiviteter, det er viktig at dette ikke låses i handlingsplanene.

Gjennomgang av et utvalg handlingsplaner

Vi har gått igjennom et utvalg på 60 anonymiserte planer, 5 fra hver av de 12 casene. Handlingsplanene vi har sett på har relativt lik mal. De inneholder yrkesrettede mål, delmål for å nå det yrkesrettede målet og mål på andre livsområder. Det er knyttet aktiviteter til alle målene. Aktivitetene kan for eksempel være søke praksisplass, få boveiledning, følge opp egne barn, delta i turgruppe, ha språkpraksis. I hvor stor grad planene inkluderer ikke-yrkesrettede mål varierer litt. Ikke yrkesrettede mål kan for eksempel være å ha fokus på helse, mens aktiviteten knyttet til målet er å delta i trimgruppe med fysioterapeut 1-2 ganger i uka. Andre ikke-yrkesrettede mål kan være å avklare helsesituasjonen eller få orden på økonomien. Noen deltakere har satt seg mer psykologiske mål som å bli mer motivert eller å lære å kontrollere sinne.

Noen av planene tar utgangspunkt i brukerens egen beskrivelse av status på ulike områder som økonomi, helse, rus, bolig jobb/skole, nettverk. Det settes som regel tidspunkter for når tiltakene skal gjennomføres, det skrives også ned hvem som eventuelt skal bistå brukeren i å nå det enkelte målet.

Brukermedvirkning og bruk av planer

I prosjektene legges det vekt på at deltakerne i prosjektene stor innvirkning på hva som skal skje, og de får større ansvar for eget liv enn på et sosialkontor. Det er ingen som gjør noe for dem uten deres egen medvirkning. Handlingsplanen skal bidra til å tydeliggjøre hvilket ansvar den enkelte har og hvilket ansvar kontaktpersonen eller andre har.

Brukerne kan ikke velge om de vil være med i prosjektet eller ikke, men ellers skjer alt i samarbeid med bruker, de er ekspert på eget liv. Vi kan tenke at vi vet hva som er best for dem, men det holder ikke i lengden. Noen har lært hjelpeløshet, andre har ordnet opp, å ordne ting selv bygger gradvis opp.

Det legges stor vekt på at deltakerne ønsker og interesser skal ha betydning for planene som utformes. Samtidig skal dette være realistiske mål og de områdene den enkelte ser for seg å arbeide innenfor skal være mulig å få til. Det er økonomiske grenser for hva som kan gjøres innenfor prosjektene, og mange sier de driver en del med realitetsorientering.

I prosjektene blir det presisert at det er viktig å ha klare roller og at rammene er tydelige. Det er viktig å være tydelige på hvilken rolle de ansatte har, hva som er vilkårene, og bli enige med brukerne om hvor mye tid de trenger for å nå ulike målsettinger. Prosjektene kan hjelpe brukerne med å finne frem til riktige utdanningsløp etc. Forholdet mellom ansvar hos bruker og prosjekt beskrives blant annet slik:

Vi kan hjelpe deltakerne med å finne praksisplass, men deltakerne må selv dra ned for å snakke med praksisplassen.

Hvis det for eksempel er slik at deltakerne ønsker og mener at de trenger førerkort, så handler det om hva de selv kan gjøre for å få det til.

Men vi kan for eksempel lage et tilpasset opplegg for en som ønsker å bli bussjåfør, men ikke har greidd å ta språktesten som kreves.

Det går ikke an å tre en pakke nedover et menneske, det må være noe som fenger, motiverer. Det er viktig å finne frem til noe som skaper den lysten.

3.4 Oppsummering av hovedelementer i kvalifiseringsprogrammet

I tabellen nedenfor har vi gjort en oppsummering av elementer fra prosjektene som har overføringsverdi til kvalifiseringsprogrammet.

Tabell 3.1 Elementer i kvalifiseringsprogrammet

Barrierer arbeid	Programinnhold	Motivasjon	Oppfølging
Lite arbeidserfaring	Kartlegging	Gruppedeltakelse	Jevnlig oppfølging
Lite utdanning	Individuelle	Felleskap	Fast kontaktperson
Helseproblemer	kvalifiseringstiltak	Mestring gjennom	Involvere
Språkproblemer	Norsk	aktiviteter	arbeidsgiver på
Lese/ skrivevansker	Samfunnskunnskap	Mestring gjennom	praksisplass
Økonomi	Motivasjonskurs	arbeid	Første perioden i
Boligforhold	Jobbsøk	Holdningsskapende	arbeid
Sosial kompetanse	Dataopplæring	arbeid	På flere livsområder:
Motivasjon, tro på egne evner	Yrkesrettet	Læring gjennom	- bolig
Rusproblemer	kvalifisering	oppmøte,	- familie
Problemer med familie/nettverk	Arbeidspraksis	fraværsregistrering	- økonomi
	Kreative tiltak	Brukermedvirkning	- helse
	Behandling,	- avklaring av mål	
	opptrening,	- ansvarliggjøring	
	egenaktivitet	Teknikker; LØFT,	
	Økonomisk	psykodrama mv	
	veiledning		

4 Organisering av kvalifiseringsprogrammet og tilpasninger

I dette kapitlet ser vi på hvordan eksisterende program er organisert, vi konkretiserer hva som vil være sentrale elementer i organiseringen av kvalifiseringsprogrammet og vi ser vi på hvilke tilpasninger og endringer implementering av kvalifiseringsprogram forutsetter lokalt.

Kvalifiseringsprogram skal implementeres fortløpende i kommunene etter hvert som de får NAV-kontor. Det innebærer at det organisatorisk bør ligge godt til rette for et samarbeid mellom den statlige etaten og den kommunale sosialtjenesten både om hvem som skal få tilbud om deltakelse, og om utforming av program.

Det er kommunen som har ansvar for at programmet etableres og for forvaltning av stønaden. Det er derfor grunn til å tro at i de fleste kommuner er det ansatte i sosialtjenesten som vil ha et hovedansvar for koordinering av programinnhold for den enkelte bruker og for oppfølging. Hele NAV-kontoret skal imidlertid ha ansvar for programmet, og det er essensielt at den statlige delen blir involvert i dette arbeidet.

4.1 Organisering av eksisterende programmer

Felles for Introduksjonsprogrammet, TIO og Ny sjanse er at de er kommunalt forankret. TIO og Ny sjanse er underlagt sosialtjenesten, selv om de som regel ikke er tilnyttet tjenesten rent fysisk. Når det gjelder introduksjonsprogrammet, har det vært et mål å plassere det organisatorisk uavhengig og atskilt fra sosialtjenesten. Med etableringen av NAV vil imidlertid mange kommuner plassere ansvaret for introduksjonsprogrammet i NAV kontoret.

Innholdet i Introduksjonsprogrammet er basert på samarbeid mellom ulike instanser som Voksenopplæring, Introsenter og NAV Arbeid. Flere studier av introduksjonsprogrammet viser at god organisering i form av klar arbeidsdeling og gode samarbeidsrutiner mellom aktører som programrådgivere, lærere, NAV arbeid og arbeidsgivere er viktige suksesskriterier (IMDi, 2006). Godt samarbeid mellom disse aktørene bidrar til å få til gode tiltakskjeder for den enkelte.

Enkelte av TIO-prosjektene er forankringsmessig lagt til et sosialkontor, det vil si de er lagt inn i linjeorganisasjonen, de øvrige er "egne prosjekter lagt under sosialtjenesten" og samarbeider med sosialtjenesten (Rambøl, 2006). Av Ny sjanse-prosjektene er tre forankringsmessig lagt til et sosialkontor. De øvrige er egne prosjekter, men de har ofte samarbeidsavtale med sosialtjenesten (IMDi, 2006). Det varierer hvor tett samarbeidet mellom TIO/Ny sjanse prosjektene og sosialkontoret er.

Noen steder er prosjektene rettet mot flere bydeler. I kommuner/bydeler med TIO er det noen som har flere prosjekter, disse inndelingene er hovedsakelig basert på ulikheter i målgruppen. De fleste prosjektene i TIO og Ny sjanse er prosjektorganisert med en egen prosjektleder.

4.2 Organisering av kvalifiseringsprogrammet

Kommunen skal ha ansvar for koordinering av tiltak og for utbetaling av stønad. NAV-reformen gjør at det organisatorisk ligger til rette for å få til et godt samarbeid. Tiltakene som skal brukes i programmet kan både være kommunale og statlige. Programmet skal være individuelt tilrettelagt, og kan bestå av tiltak både fra kommunen, fylkeskommunen, Arbeids- og velferdsetaten, andre statlige myndigheter, frivillige organisasjoner og private bedrifter. Det er NAV-kontorets samlede virkemidler som skal tas i bruk, men det vil være kommunen i NAV-samarbeidet som fatter vedtak om program etter søknad.

4.2.1 Felles eierforhold

Rambøls evaluering av TIO vektlegger at det må være god forståelse for prosjektet og dets formål i den øvrige delen av sosialkontoret. Funn fra prosjektene tyder på at dette er avgjørende for tilmelding av deltakere og for prosjektets generelle fremdrift.

På samme måte er det essensielt at hele NAV-kontoret, både den statlige og den kommunale delen, får et eierforhold til kvalifiseringsprogrammet. Det innebærer at begge parter må være involvert i utforming og tilpasning av program for den enkelte, og i å oppfylle målsettingene for den enkelte og for programmet som sådan.

For å integrere arbeidet med kvalifiseringsprogrammet i hele NAV-kontoret kan det være nyttig å opprette egne team som består av ansatte fra både den statlige og den kommunale delen av kontoret. Det bør utformes felles mål knyttet til gjennomføring av programmet som skal gjelde for hele kontoret. Dette vil bidra til å sikre engasjement fra både stat og kommune.

I følge Rambøls evaluering av TIO, ser det ut til at der de ansatte har TIO-oppgaver ved siden av ordinære stillinger i sosialtjenesten, er det en tendens til at prosjektet får mindre prioritet og i større grad blir en forlengelse av tidligere arbeid, enn i de kommunene der det er prosjektorganisert. Dette kan indikere at kvalifiseringsprogrammet bør være et eget arbeidsfelt i NAV.

I tillegg til å sørge for eierskap i hele NAV-kontoret, er det viktig å sørge for at relevant kompetanse og erfaringer som finnes andre steder i kommunen også blir brukt i utformingen av kvalifiseringsprogram. For eksempel vil erfaringer fra både eksisterende lavterskel kvalifiseringstiltak og fra introduksjonsprogrammet være nyttige i etablering av kvalifiseringsprogrammet. Flere av Ny sjanse prosjektene er plassert på samme sted som introduksjonsprogrammet nettopp for å dra nytte av den kompetansen som finnes i introduksjonsordningen, og ha mulighet til kompetanseoverføring. Enkelte prosjekter har felles fagmøter med flyktningkontor for å utvikle kompetanse relatert til introduksjonsarbeid.

I byer med flere NAV-kontor kan det være gunstig å samarbeide om utformingen av kvalifiseringsprogrammet på tvers av bydelene.

4.2.2 Kartlegging

Kartlegging av potensielle deltakere er et viktig utgangspunkt for å avklare hvem som skal delta i kvalifiseringsprogrammet. For å involvere begge parter i NAV-kontoret i arbeidet med kvalifiseringsprogrammet, er det viktig at både NAV arbeid og sosial-

tjenesten har ansvar for kartleggingsprosessen. Den sosialfaglige kompetansen som ligger i sosialtjenesten vil sannsynligvis være den mest sentrale kompetansen i det avklarings- og kartleggingsarbeidet som skal gjøres. Men også NAV arbeid bør ha en viktig rolle i kartleggingsarbeidet, særlig når det gjelder vurdering av arbeidsevne og hvilke arbeidsmarkedstiltak som kan være relevante. I kommunene er det ofte slik at mye kompetanse på kartlegging befinner seg hos for eksempel tiltakskonsulenter i sysselsettingsenheter. Det er viktig at den kompetansen som finnes blir brukt.

Det er sosialkontoret som henviser deltakere til Ny sjanse og TIO. I tillegg til sosialtjenesten og NAV arbeid har instanser som flyktingkontor, kommunale kvalifiseringscentre, og voksenopplæringen sendt personer som kan være aktuelle for deltakelse i prosjektene. Det er hensiktsmessig at disse instansene, samt helsetjenesten, er godt orientert om kvalifiseringsprogrammet og målsettingen med det.

4.2.3 Lokaler

En vanlig erfaring fra de prosjektene vi har sett nærmere på, er at det er viktig at programmet og deltakerne har egne lokaler hvor de kan møtes. Prosjektene anser egne lokaler som et suksesskriterium, både for at deltakerne skal kunne delta i en gruppe og fordi det ellers kan være vanskelig å få til en tiltakskjeding for alle deltakerne. Det kan oppstå ventetid på AMO-kurs, eller det kan være venting på å finne riktig praksisplass. Dersom deltakere er sluttet i tiltak eller er ferdige med kortere arbeidsoppdrag, trenger de også et sted å møte. Hvis de over lengre tid blir gående for seg selv, kan konsekvensen bli umotiverte deltakere som mister troen på seg selv. Egne lokaler der deltakere som ikke er i andre tiltak kan møte daglig, gjør det enklere å følge opp den enkelte.

Hvor NAV-kontorene rent fysisk vil plassere programmet vil sannsynligvis variere. Et av målene med NAV-reformen er å ha én dør til velferdstjenestene, det er imidlertid begrenset hvor mye som rent fysisk kan plasseres på ett sted. Mange steder vil en sannsynligvis av praktiske årsaker velge å plassere programmet i lokaler utenfor NAV kontoret. Vårt inntrykk er at en del av de kommunene som i dag har kommunale sysselsettingsenheter planlegger å legge ansvaret for programmet til disse. Slike sysselsettingsenheter eksisterer først og fremst i større kommuner. De kommunale sysselsettingstiltakene er lavterskeltiltak og ofte tenkt å være et tiltak før brukerne eventuelt kan delta i NAV arbeids ordinære arbeidsmarkedstiltak. Mange av TIO-prosjektene og noen av Ny sjanse-prosjektene er forankret i slike enheter.

Det er samtidig viktig å ta hensyn til at evalueringer av TIO viser at fysisk nærhet til sosialtjenesten bidrar positivt til en felles interesse i sosialtjenesten (Rambøl, 2007). I ett av prosjektene vi besøkte hadde prosjektleder kontorplass både i prosjektets lokaler og på sosialkontoret. Formålet var å få til en god integrasjon mellom prosjekt og sosialtjeneste.

4.2.4 Samarbeidsaktører

I TIO og Ny sjanse prosjektene er det i tillegg til samarbeid med NAV arbeid og NAV trygd flere instanser som har vist seg å være særlig relevante samarbeidspartnere, bl.a. voksenopplæringstjenester, helsetjenester, arbeidsmarkedsbedrifter, flyktingtjenester, frivillige organisasjoner og ulike tiltaksarrangører. I tillegg er det samarbeid med aktører som oppfølgingstjeneste, barnevern, Kriminalomsorg i frihet, gjeldsrådgivere, Pedagogisk Psykologisk Tjeneste med mer.

Samarbeid i tilknytning til individuell oppfølging

En rapport fra Sosial- og helsedirektoratet (2007) viser at TIO-prosjektene samarbeider om oppfølging av den enkelte deltaker med følgende instanser: Sosialtjenesten (nærmere 90 prosent av tilfellene), NAV arbeid (over 60 prosent), fastlege (nærmere 30 prosent), psykiatrien (nærmere 20 prosent), NAV trygd (over 10 prosent). I tillegg samarbeides det blant annet med behandlingstjenestene for rus, fengsel, skole og barnevern.

I casene vi besøkte understrekes det at det er viktig å etablere et samarbeid om oppfølging med andre instanser. Tatt i betraktning de sammensatte behovene målgruppa for kvalifiseringsprogrammet har, vil individuell oppfølging som metode forutsette innlemming av et bredt spekter av aktører i hjelpeapparatet.

For å lykkes med prosjekter som inkluderer tilbud fra andre aktører forutsettes et *godt* samarbeid. I TIO og Ny sjanse-prosjektene varierer kvaliteten på dette samarbeidet. I følge Rambøls evaluering (2007) er det heller ikke alltid noen klar rollefordeling mellom prosjekt og for eksempel tiltaksarrangør når det gjelder individuell oppfølging. Vårt inntrykk fra de prosjektene vi besøkte er også at det til dels er mange instanser involvert i oppfølging av den enkelte. Både voksenopplæring og tiltaksarrangør følger for eksempel opp. Det er for så vidt hensiktsmessig at flere instanser følger opp på det området den enkelte instans har ansvar for, men det kan bli uklart dersom flere instanser til dels samtidig følger opp utvikling og mål på samme områder. I tilknytning til den individuelle oppfølgingen som skjer i programmet, er det viktig å avklare hvilke roller og ansvar den enkelte aktør skal ha, og hva det skal innebære å ha koordinerende ansvar og at hver deltaker skal ha én kontaktperson i programmet.

Noen av deltakerne følges tett opp i prosjektet, samtidig som de også følges opp av en tiltakskoordinator i sosialtjenesten. Bakgrunnen for dette er at tiltakskoordinatoren kjenner vedkommende over tid, og også kan komme til å følge deltakeren etter at vedkommende har avsluttet deltakelse i prosjektet. Andre prosjekter ser det som hensiktsmessig at all oppfølging foregår i prosjektet. I forhold til kvalifiseringsprogrammet vil det ha en viss betydning for oppfølgingen hvordan programmet organiseres, men sannsynligvis vil det ligge til rette for at oppfølging knyttet til NAVs virkemidler skjer ett sted.

Det kan også være hensiktsmessig å dele deltakere i kvalifiseringsprogrammet i ulike grupper avhengig av hvilket bistandsbehov de har. Samtidig vil det i noen kommuner være så få deltakere at dette er lite aktuelt.

Samarbeid for å utforme programinnhold

Både TIO og Ny sjanse er basert på at aktivitetene i prosjektet består av både kommunale og statlige tiltak. I prosjektene varierer det en del hvor mye ny tiltaksaktivitet som er knyttet til prosjektimplementeringen og hvor mye som baseres på allerede eksisterende tiltak.

I følge Rambøls evaluering (2006) av TIO kan aktivitetene i prosjektene deles i ulike prosjekttyper; En gruppe bruker allerede eksisterende tiltak som finnes i regi av NAV arbeid, kommunen eller private aktører, en annen gruppe iverksetter egne tiltak, ofte gruppebaserte. En kombinasjon av disse tilnærmingene er vanlig.

Følgende aktører er viktige samarbeidsaktører for å utforme et heldagsprogram med et tilpasset innhold:

Frivillige organisasjoner

Noen prosjekter samarbeider for eksempel med idrettslag om treningstilbud eller de samarbeider med frivillige organisasjoner som Røde Kors og Kirkens Bymisjon. Røde Kors kan for eksempel bidra med leksehjelpere, mens Kirkens Bymisjon flere steder har opprettet lokale kvinnegrupper som for eksempel driver med ulike former for håndarbeid. Deltakerne kan delta i disse, både for å få nettverk og språktrening. Prosjektene kan eventuelt også bruke frivillige organisasjoner til å få arbeidstreningsplasser. Et av prosjektene har deltakere som jobber noen timer i uken i en kafé drevet av Kirkens Bymisjon.

Enkelte prosjekter samarbeider med frivillige organisasjoner om spesifikke tiltak som for eksempel lavterskel arbeidstilbud til rusmisbrukere.

Kommunale aktører

Blant kommunale aktører er det særlig et utbredt samarbeid med voksenopplæringen og med kommunale sysselsettingstiltak. Prosjekterfaringene har vist at voksenopplæringen har blitt en viktig samarbeidspartner i kvalifisering av deltakerne i Ny sjanse. I Oslo er det gitt egne prosjektmidler til Oslo Voksenopplæring slik at de kan skreddersy et tilbud til deltakerne i Ny Sjanse i bydelene. Etter modell av Introduksjonsprogrammet får mange av deltakerne i Ny sjanse en individuelt tilpasset språkpraksisplass, som følges opp av språklærer. I flere prosjekter samarbeides det også med introduksjonsprogrammet slik at Ny sjanse-deltakere tilbys plass på introduksjonsrelaterte tiltak dersom det er ledig plass.

I introduksjonsprogrammet er voksenopplæringen den viktigste samarbeidspartneren. Det er imidlertid verdt å merke seg at evalueringen av Kavli m.fl. (2007) viser at programrådgiverne i introduksjonsordningen etterlyser en større innsikt i programmets målsettinger og metodikk i både voksenopplæringen og i helsetjenesten.

Mange prosjekter benytter lavterskel kommunale arbeidstreningsplasser fordi de har sett behov for å ha arbeidstreningstiltak som kan brukes fleksibelt og være et lavterskeltiltak i forhold til ordinær arbeidspraksis eller ordinære arbeidsmarkedstiltak. Tiltakene brukes også i påvente av et målrettet tilbud fra NAV arbeid eller for deltakere som er ferdig med et kurs, og må vente på et nytt tiltak fra NAV arbeid

Det er et mål å finne gode helserelaterte tilbud som kan legges inn i prosjektene, og det er vanlig at prosjektene legger behandlingstimer for eksempel hos lege eller fysioterapeut inn i programmet.

Statlige arbeidsmarkedstiltak

Det varierer i hvor stor grad prosjekter har samarbeidet med NAV arbeid om tiltaksplasser. Delvis fordi mange deltakere har behov for så grunnleggende kvalifisering at de ikke kan nyttiggjøre seg NAV arbeids tilbud, delvis fordi det har tatt tid å få til lokalt samarbeid/avtaler. Mange av deltakerne med minoritetsbakgrunn blir vurdert som for svake språklig til å være aktuelle for NAV arbeids tilbud.

Når prosjektene samarbeider med NAV arbeid er det særlig knyttet til samarbeid om tiltak og praksisplasser som er vesentlig. Evalueringer som er gjort viser imidlertid at selv om det er prosjektene som primært følger opp den enkelte deltaker i arbeidspraksis, er det viktig å få tilgang til både individstønad og kompetanse i NAV (IMDi-evaluering, 2006).

I de prosjektene vi besøkte var det ingen deltakere som hadde tiltak som for eksempel Arbeid med bistand (AB). Slike tiltak vil imidlertid kunne være relevant for deltakere i kvalifiseringsprogrammet.

Enkelte prosjekter samarbeidet med attføringsbedrifter for å sikre arbeidstrening til deltakerne. Arbeidstreningssjessene var finansiert via prosjektmidler.

Arbeidsgivere

Arbeidstrening og arbeidspraksis blir vurdert som svært nyttige tiltak på vei mot ordinært arbeid. Enkelte prosjekter har etablert omfattende samarbeid med arbeidsgivere for å sørge for arbeidstrening. Et prosjekt har for eksempel en avtale med et kommunalt sykehjem om praksisplasser, og ansatt en egen prosjektleder som skal ha ansvar for oppfølgingen på sykehjemmet.

4.3 Hvilke tilpasninger kreves?

4.3.1 Avtaler med samarbeidspartnere

For å få til et tett forpliktende samarbeid med ulike instanser om utvikling av kvalifiseringsprogram vil det være hensiktsmessig å utarbeide samarbeidsavtaler.

I tilknytning til introduksjonsprogrammet er det krav om samarbeidsavtaler blant annet med NAV arbeid. De fleste kommune rapporterer at de mest relevante samarbeidsprofilene er på plass (Kavli mfl, 2007), men det er likevel bare unntaksvis etablert omfattende samarbeid med tilbydere av for eksempel helsetjenester. I introduksjonsordningen er det bredeste samarbeidet mest vanlig i større kommuner.

I mange av Ny sjanse- og TIO-prosjektene eksisterer det lite formalisert samarbeid, samarbeidet tar snarere form av sak-til-sak samarbeid. Evalueringen av Ny sjanse viser at fire prosjekter hadde samarbeidsavtale med NAV arbeid, tre hadde samarbeidsavtale med primærhelsetjenesten, to med spesialisthelsetjenesten (IMDi, 2007). Evalueringen av TIO viser også at det så langt er mangel på systematiserte samarbeidspraksiser i TIO prosjektene (Rambøl, 2007). Det vises til at mangel på systematiserte samarbeidsprosesser både kan skyldes manglende interesse fra partene, mangel på tid til å prioritere, og usikkerhet.

I de tilfellene der TIO og Ny sjanse prosjektene har samarbeidsavtale med NAV arbeid, er det likevel slik at samarbeidet ofte ikke er så tett. En vanlig erfaring er at det på overordnet nivå (ledelse) er god forankring i NAV arbeid, men i resten av etaten er dette svært varierende. Det kan virke som det er mye opp til ansatte i prosjektene å informere NAV arbeid om formål og innhold i prosjektene. Erfaringene er til dels at prosjektdeltakerne ikke vurderes som reelle arbeidssøkere av NAV arbeid.

Ett av de TIO prosjektene vi besøkte hadde et svært tett samarbeid med NAV arbeid. I dette prosjektet hadde ansatte i NAV arbeid nøkkelkort og full tilgang til prosjektets

lokaler. De ansatte i TIO følger klienten i møtet med NAV arbeid og inkluderer NAV arbeids kontaktperson i hele prosessen. Kontaktpersonene i NAV arbeid er tett involvert og det presiseres at de ikke bruker tid på å diskutere hvilket ansvar som ligger i henholdsvis sosialtjenesten og NAV arbeid. De ansatte i prosjektet er svært fornøyd med måten samarbeidet fungerer på.

Erfaringene tilsier at det bør utvikles bedre rutiner for samarbeid med helsepersonell. Enkelte prosjekter har samarbeidsavtaler med primærhelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten. Men det er ofte slik at det er samarbeid med leger og psykiatritjeneste rundt den enkelte klient, og ikke samarbeid knyttet spesielt til prosjektet.

4.3.2 Tilpasninger i tiltak

En del prosjekter har som nevnt prioritert å drive tiltak selv eller kjøpe inn tjenester fra andre aktører gjennom prosjektmidler. Det vil sannsynligvis også i kvalifiseringsprogrammet være behov for å ha en del egenbaserte tiltak knyttet til det enkelte kontor, selv om det er et mål å bruke eksisterende statlige og kommunale tilbud. Egenbaserte tiltak vil ha kostnader i form av blant annet lønn til undervisningsansvarlig og til materiell, som for eksempel kjøp av PCer til bruk i undervisningsøyemed.

Hvor mye NAV kontorene må etablere av egenbaserte tiltak vil til dels ha sammenheng med hvordan innretningen på programmet skal være. Et sentralt spørsmål i den forbindelse er blant annet hvor terapeutisk utformet programmet bør være.

I NAV arbeid er det i større grad tradisjon for å kjøpe tiltak av eksterne tiltaksarrangører enn i sosialtjenesten, ikke bare kvalifiseringstiltak, men også avklarings- og motivasjonstiltak. Når dette gjøres mindre i sosialtjenesten er begrunnelsen blant annet knyttet til den sosialfaglige kompetansen de ansatte i sosialtjenesten har. Avklaring, kartlegging og veiledning er deler av sosialtjenestens kjernekompetanse, og det kan derfor være lite hensiktsmessig å kjøpe slike tilbud av eksterne leverandører. Ved implementering av kvalifiseringsprogram er det viktig at det enkelte kontor blir enige om hvilke tiltak som skal kjøpes av tiltaksarrangører og hva som skal opprettes i egen regi.

Hva som eventuelt må etableres av nye kommunale aktiviteter for å etablere et fulltids kvalifiseringsprogram vil til dels avhenge av hva den statlige delen av NAV gjør. Dersom NAV (arbeid) endrer sine eksisterende tiltak slik at de blir mer tilpasset målgruppen for kvalifiseringsprogrammet, vil kommunen i mindre grad behøve å opprette egne alternativ. Dersom de statlige tiltakene ikke endres, oppfatter kommunene det til dels som nødvendig å etablere egne kommunale aktiviteter.

Når det gjelder sosialtjenestens forventninger til samarbeidet med NAV, om det skal omfatte utforming og iverksetting av oppfølging, tiltak og lignende, viser funnene til Rambøll (2007) at det eksisterer to ulike holdninger til dette. En gruppe forventer at den statlige etaten endrer sitt tilbud radikalt slik at det blir tilpasset i forhold til målgruppa for kvalifiseringsprogrammet, mens en annen gruppe ser for seg en tilpasning som er slik det har vært, der kommunen eventuelt tar ansvar for lavterskeltiltak, mens den statlige etaten har ansvar for arbeidsrettede tiltak som har en høyere terskel.

Når det gjelder de kommunale tiltakene som brukes i prosjektene er det ikke uten videre enkelt å vurdere kostnadssidene ved disse. Mye av dette er tiltak som finansieres via

statlige prosjektmidler. Enkelte tiltak er også delvis finansiert av kommunen, delvis av frivillige organisasjoner.

4.3.3 Bemanningsbehov

I prosjektene vi hadde kontakt med er det til dels slik at TIO og Ny Sjanse har egne ansatte og prosjektledere, men samtidig bruker de også i varierende grad ressurser fra andre prosjekter som voksenopplæring, NAV arbeid, leder for tiltakssatsingen, tiltakskonsulenter, koordinator i sosialtjenesten mv. Når vi har drøftet ressursbehovet i prosjektet knyttet til blant annet oppfølging, oppgir de aller fleste at hver ansatt kan ha ansvar for oppfølging av mellom 10 og 15 deltakere, det ideelle blir ofte sagt å være 10-12. Flere deltakere enn dette per ansatt betyr at de ikke vil klare å følge opp den enkelte slik det er behov for.

De aller fleste deltakerne har i behov for relativt tett oppfølging. Behovet varierer for enkelte gjennom ulike faser i programmet. De fleste trenger mye oppfølging i oppstartfasen, og noe mindre i slutfasen. Det blir framhevet at det er viktig å følge opp deltakere som er ute i jobbpraksis. Det er stor enighet i de ulike prosjektene om at individuell og tett oppfølging er et av de viktigste kriteriene for å lykkes med å få deltakerne ut i jobb. Det blir også poengtert at oppfølging er ressurskrevende og ikke lar seg gjøre på en god måte dersom den enkelte ansatte har ansvar for *for* mange deltakere. I tillegg til individuell oppfølging og tilrettelegging, hadde mange av prosjektene ulike gruppeaktiviteter for deltakerne. Til sammenligning kan nevnes at for et av NAVs lavterskeltiltak Arbeid med bistand (AB) er det veiledende antallet 12 deltakere per tilrettelegger.

På sosialkontor i dag er bemanningstettheten langt lavere enn dette, det kan være mellom 40-100 klienter per saksbehandler avhengig av problematikken til klientene. Det betyr at det vil være behov for langt mer ressurser per deltaker i kvalifiseringsprogrammet enn hva alternativet er i dag.

Evalueringen av introduksjonsordningen viser at nærmere halvparten av programrådgiverne opplever at arbeidsbelastningen er for stor. Ansvar for brukere utenfor introduksjonsprogrammet, for eksempel medlemmer av deltakernes familier, løftes fram som en tilleggsoppgave av mange.

4.3.4 Kompetansebehov

Mange av de ansatte i prosjektene vi har besøkt er rekruttert fra sosialtjenesten og har derfor sosialfaglig kompetansebakgrunn. De fleste mener også at den kompetansen det vil være behov for i kvalifiseringsprogrammet finnes i sosialtjenesten i dag, men at det vil kunne være behov for kompetanseheving innenfor ulike spesialområder som for eksempel rus, psykiatri, veiledning, gjeldsrådgivning, brukermedvirkning, relasjonskompetanse mv. Generelt kan det også være behov for kompetanse om inkludering og etniske minoriteter. Jo større ansvar den enkelte kontaktperson skal ha for oppfølging på ulike områder, desto bredere kompetanse må vedkommende ha. Det vil også være slik at jo mer egenbaserte tiltak som det enkelte NAV-kontor legger i prosjektet desto større vil kompetansebehovet være. Et eksempel er Ny sjanse-prosjekter som ser det som nødvendig å få kunnskap om pedagogiske metoder knyttet til analfabeter.

Mange av informantene fremhever at riktig kompetanse hos de ansatte er en viktig nøkkel for å lykkes med kvalifiseringsprogrammet. Det omfatter både formell kompe-

tanse, men ikke minst uformell og personlig kompetanse og egnethet. Det ble av svært mange poengtert at den viktigste kompetansen er personlig egnethet: *Grunnleggende positivt menneskesyn, tro på andre mennesker, vilje til å gi av seg selv, positive holdninger og forventninger til andre mennesker, evne til å motivere og se muligheter, ønske å jobbe tett på andre mennesker og klare å stå løpet sammen med dem, engasjement mv.*

Kvalifiseringsprogrammet er et heldagsprogram og deltakerne har behov for individuell tilrettelegging av dagen. Det stiller store krav til de ansatte når det gjelder å skreddersy opplegg for den enkelte. Dette er krevende og forutsetter at de ansatte har god kunnskap om hvilke tiltak og virkemidler som allerede finnes, både i NAV og ellers i kommunen. Denne kunnskapen har ikke nødvendigvis alle som kommer fra sosialtjenesten.

Kompetansebehovet i kvalifiseringsprogrammet kan oppsummeres som følger; Sosialfaglig basiskompetanse, personlig egnethet, kompetanseheving innfor spesialområder som rus, psykiatri og god kunnskap om hvilke tiltak og muligheter som finnes.

4.3.5 Utfordringer i mindre kommuner

De kommunene/bydelene som har hatt prosjektene Ny sjanse og TIO har vært større kommuner som ofte har erfaring fra fattigdomssatsingen og som har ganske mange sosialhjelpsmottakere/innvandrere. Disse kommunene/bydelene har ofte opprettet egne kommunale sysselsettings- og kvalifiseringstiltak som de til dels bruker aktivt i tiltaksutformingen.

Når mindre kommuner som ikke har kommunale sysselsettingsenheter skal iverksette kvalifiseringsprogrammet, er det grunn til å anta at de vil få utfordringer med hensyn til hvordan tiltaksinnholdet skal utformes. Utforminger i små kommuner vil også være knyttet til at mange vil ha svært få deltakere i programmet.

De vil sannsynligvis møte større utfordringer i arbeidet med å utforme program som både skal være tilrettelagt for den enkelte og utgjøre full tid. Interkommunalt samarbeid vil være svært aktuelt, samtidig er det begrenset hvor store avstander deltakerne kan reise for å delta i et tiltak.

4.4 Oppsummering av tilpasninger

I tabellen nedenfor har vi oppsummert noen av de tilpasningene som forutsettes for å lykkes i implementeringen av Kvalifiseringsprogram.

Tabell 4.1 Tilpasninger og tiltak

Tilpasninger som forutsettes	Tiltak
Eierforhold i hele NAV-kontoret	Felles mål Team på tvers Kartlegging, utforming av tiltak
Inkludering av andre aktører	Samarbeidsavtaler Avklaring av roller og ansvar
Individuell oppfølging	Ressurser Kompetanse Fleksibilitet Avklaring av ansvar

5 Forventet overgang til arbeid

Et hovedmål med etablering av kvalifiseringsprogram er at flere i målgruppen skal komme i arbeid. Det legges samtidig til grunn at et mål om arbeid ikke vil være realistisk for alle deltakerne, og overgang til økt og mer arbeidsrettet aktivitet er også mål for programdeltakelse. Hva som kan forventes når det gjelder resultater i form av overgang til arbeid er usikkert. Det vil blant annet avhenge av hvilke personer som blir tilbudt deltakelse, og hvor godt NAV-kontorene greier å tilpasse programmet til den enkeltes behov.

For å kunne vurdere forventet overgang til arbeid, gjennomgår vi i dette kapitlet erfaringer og evalueringer fra andre tiltak rettet mot mottakere av sosialhjelp. Vi drøfter også i hvilken grad disse tiltakene er sammenlignbare med Kvalifiseringsprogrammet.

5.1 Tidligere evalueringer

Når det gjelder Ny sjanse og TIO, er det foreløpig ikke ferdigstilt effektevalueringer med hensyn til overgang til arbeid. En av årsakene til at slike evalueringer ikke er gjort er at prosjektene ikke har eksistert lenge nok til å kunne vurdere effekt av deltakelse ved fullført program. Rambøl skal utføre en effektevaluering av TIO som skal ferdigstilles i 2008. Ny sjanse skal også evalueres i 2008.

Det er gjort evalueringer av "forløperne" til kvalifiseringsprogrammet, dvs. tiltaksforsøket og fattigdomssatsingen. Det er imidlertid kun fattigdomssatsingen som er *effektevaluert*, de øvrige evalueringene er evalueringer av måloppnåelse. Det er likeledes gjort målinger og rapporteringer om overgang til arbeid hos de som har sluttet i TIO og Ny sjanse i løpet av den tiden disse prosjektene har eksistert. Det er viktig å merke seg at dette *ikke* viser effekt av tiltaket, men hvor stor andel som er i ulike aktiviteter etter avsluttet tiltak (evaluering av måloppnåelse). Vi vil i dette kapitlet gjennomgå de rapporteringer og evalueringer som er gjort og drøfte relevansen av disse for Kvalifiseringsprogrammet.

5.1.1 Evalueringer av introduksjonsordningen

Det er nylig ferdigstilt en evaluering av introduksjonsordningen (Kavli, 2007). Evalueringen omfatter en drøfting av om introduksjonsprogrammet har ført til en høyere deltakelse i arbeid og utdanning blant nyankomne flyktninger. Det er tidligere gjort flere resultatmålinger av overgang til arbeid hos deltakere i introduksjonsordningen.

Målgruppen for introduksjonsordningen kan bare i begrenset grad sammenlignes med kvalifiseringsprogrammets målgrupper.

Resultater i introduksjonsordningen

Evalueringen av introduksjonsordningen (Kavli, 2007) viser resultatene med hensyn til overgang til arbeid for de drøyt 4.000 nyankomne innvandrere og flyktninger som har avsluttet program i løpet av ordningens to første år. Evalueringen viser at et flertall, 73 prosent, fullførte programmet i perioden 1. september 2004 til 1. september 2006. Å fullføre programmet defineres som at tiden i program er brukt opp, eller at deltakeren sluttet på grunn av tilbud om arbeid eller utdanning. Resultatene viser at det er en

høyere gjennomføringsgrad blant menn enn blant kvinner, henholdsvis 78 prosent og 62 prosent.

Nesten 60 prosent av deltakerne som har avsluttet program var per november 2006 i arbeid eller under ordinær utdanning. En av fem tidligere deltakere har startet i ordinær utdanning. 15 prosent av deltakerne er registrert i NAV, enten som arbeidssøker (7,6 prosent), yrkeshemmet (2,3 prosent) eller deltaker på tiltak (5 prosent). Om lag halvparten av de deltakerne som er kommet i jobb er i heltidsstilling.

Spørsmålet om introduksjonsprogrammet har ført til *høyere* deltakelse i arbeid og utdanning belyses ved å sammenligne de tidligere deltakernes arbeidsmarkedsstatus etter avsluttet program, med arbeidsmarkedsstatusen blant en tilsvarende gruppe nyankomne som ble bosatt før introduksjonsordningen ble obligatorisk, men som på måletidspunktet hadde bodd like lenge i Norge som deltakergruppen. Det er flere metodiske utfordringer knyttet til denne sammenligningen, men forskerne konkluderer med at overgangen til arbeid og utdanning ville vært dårligere for nyankomne flyktninger og innvandrere uten introduksjonsprogrammet.

Effektevaluering av forsøk med introduksjonsprogram

Kavli (2004) har gjort en effektevaluering av *forsøk med introduksjonsprogram, en forløper til introduksjonsordningen*. Det er konstruert en sammenligningsgruppe av andre flyktninger som ikke deltok på introduksjonsforsøket, men som ellers har samme bakgrunnskjenntegn som dem som deltok. Deltakerne var flyktninger/innvandrere som hadde vært en stund i Norge og hadde sosialhjelp.

Resultatene tyder på at deltakerne i introduksjonsprogram har signifikant større sannsynlighet for å komme i jobb enn sammenligningsgruppen, 15 prosent for menn og 20 prosent for kvinner. Forskerne mener imidlertid man må være forsiktig med tolkning av effekten. De mener den et stykke på vei kan forklares med uobserverbar heterogenitet, eller seleksjon, det vil si at deltakere systematisk skiller seg fra sammenligningsgruppen ved at de har uobserverbare egenskaper som statistisk sett øker sjansene for å få arbeid. Det betyr at effektene sannsynligvis blir overvurderte i evalueringen.

Deltakere som ikke finner arbeid, er i større grad enn ikke-deltakere gått over på nye kvalifiseringstiltak, eller de har startet på ordinær utdanning. Ikke-deltakere faller i større grad tilbake til sosialhjelp som viktigste inntektskilde. På sikt vil dette trolig øke den langsiktige sysselsettingseffekten for deltakerne.

Målgruppen for dette tiltaket er sannsynligvis relativt lik målgruppen for Ny sjanse (Econ, 2007). Målgruppen vil dermed også være blant aktuelle deltakere i kvalifiseringsprogrammet. Både Ny sjanse og Kvalifiseringsprogrammet vil være mer individuelt tilrettelagt og ha tettere oppfølging enn det de tidligere tiltakene hadde. Dette vil trolig bidra til høyere sysselsettingseffekter enn det forsøkene med introduksjonsprogram gjorde.

5.1.2 Undersøkelse av Ny sjanse

IMDi har gjort en undersøkelse av erfaringene fra Ny sjanse i 2005 og en ved utgangen av 2006. Ved utgangen av 2006 hadde totalt 513 personer fått tilbud om program, og 391 personer var fortsatt aktive i programmet. Det vil si at 76 prosent av deltakerne fortsatt var i programmet. Av de 122 personene som ble utskrevet fra programmet før

toårsperioden var omme, hadde 48 personer gått til arbeid eller utdanning, herunder 39 til arbeid og 18 personer til utdanning. Av de øvrige som hadde avsluttet programmet før programtiden hadde utløpt, hadde om lag 10 prosent sluttet på grunn av ugyldig fravær, om lag 22 prosent hadde sluttet fordi heldagsprogram var umulig og 7-8 prosent har hatt rett til andre tiltak.

Tallene innebærer at av de som var utskrevet fra programmet før toårssyklusen var omme hadde om lag 40 prosent gått over i arbeid. På grunnlag av disse tallene er det vanskelig å si noe om hvor høy overgangen til arbeid vil være for deltakerne i programmet totalt sett. På den ene siden er det grunn til å tro at en del av de som ikke har forutsetninger for deltakelse i arbeid av helsemessige eller sosiale grunner vil falle fra i denne første perioden, det vil si at de som er igjen i programmet i større grad kan være i stand til å delta i arbeid (på sikt) enn de som har gått ut av programmet. På den andre siden er det grunn til å tro at de som går over i arbeid raskt, har vært nærmere arbeidslivet i utgangspunktet, og har større sannsynlighet for å gå over i arbeid enn de gjenværende i prosjektet.

Enkelte av de Ny sjanse-prosjektene vi har hatt som case har hatt oversikter over deltakere som har deltatt i programmet i en lengre periode enn det som refereres i tallene fra IMDi. Rapporteringene fra ett av disse prosjektene viser for eksempel følgende: Prosjektet har totalt hatt 41 deltakere. Prosjektet har skrevet ut 28 deltakere (som har gått ut programtiden) fra prosjektet og har nå 13 deltakere. Blant de utskrevne deltakerne er 9 personer eller om lag en tredel i arbeid, mens 6 personer er skrevet ut av prosjektet grunnet helseproblemer. De øvrige er skrevet ut fordi de er uteblitt fra prosjektet, hvorav én var gravid og én flyttet.

Blant de 13 som fortsatt deltar er det et mål for 6 av dem at de skal komme i jobb på kort sikt. 3 deltakere holder på å avslutte fagkurs og det vurderes som realistisk at ytterligere 2 deltakere kan ta fagbrev i januar 2008. De øvrige fire er i en avklaringsprosess i forhold til helse- og kvalifiseringsbehov. Disse foreløpige resultatene indikerer at totalt 17 av 41 deltakere, dvs. om lag 40 prosent kan komme i arbeid etter fullført program. Det kan imidlertid ikke utelukkes at dette prosjektet har oppnådd bedre resultater enn mange andre prosjekter.

5.1.3 Evaluering av TIO

Når det gjelder TIO er målsettingen i mindre grad rettet mot arbeid enn den er i Ny sjanse, og i større grad mot overgang til arbeidsmarkedstiltak. Det er foreløpig ikke ferdigstilt noen effektevaluering av TIO, men rapporteringene fra prosjektene til Sosial- og helsedirektoratet viser at relativt mange av de som har avsluttet prosjektet har kommet i arbeid.

En rapport fra Sosial- og helsedirektoratet med en oppsummering av erfaringer per juli 2007, viser at i første halvår 2007 var det totalt 1114 deltakere i TIO, av disse var 496 nye deltakere i denne perioden. I første halvår 2007 avsluttet 332 deltakere prosjekt-deltakelsen.

Av de som hadde avsluttet deltakelsen gikk om lag 40 prosent til arbeid, hvorav 5,5 prosent til deltidsarbeid. Dette tallet forteller imidlertid bare hva som skjer med de som til da hadde avsluttet prosjektet, og i likhet med rapportene fra Ny sjanse er det liten grunn til å tro at dette tallet vil være representativt for alle som deltar.

Av de øvrige som hadde gått ut av prosjektet var fordelingen som følger: 10,5 prosent var i ordinære arbeidsmarkedstiltak, 10 prosent var i ulike behandlingstiltak, 4 prosent var i utdanning, 8 prosent var sykmeldt eller hadde fått trygdeytelser, 10 prosent hadde droppet ut og 8,5 prosent hadde over gang til "annet". Annet omfatter soning, graviditet, nedkomst og privat forsørgelse.

I enkelte prosjekter er det en høyere andel har avsluttet. Prosjektet i bydel Grünerløkka fra februar 2006 til mai 2007 hadde totalt hatt 181 deltakere. I mai var 103 personer uten tilknytning til sosialtjenesten i bydelen, av disse var 48 personer i jobb (hel- og deltid), 12 var i arbeidsmarkedstiltak, 8 mottok trygdeytelser, 8 hadde flyttet, 27 personer hadde sluttet på eget initiativ/forsvunnet og mottok ikke lenger sosialhjelp. Noen av de siste var antakelig i arbeid, hvorav noen arbeidet svart. I et annet prosjekt har det deltatt 41 personer, av disse er 14 personer i arbeid på hel- eller deltid (om lag en tredel), fire er i arbeidsmarkedstiltak og en i skole.

I disse prosjektene har overgangen til arbeid vært relativt høy, noe som sannsynligvis har sammenheng med at de har definert at målgruppen ikke skulle være for langt unna arbeidslivet. Andre TIO-prosjekter har tatt inn deltakere som har vært lenger fra arbeid, og har hatt som målsetting at deltakerne skulle komme i praksis eller andre ordinære arbeidsmarkedstiltak.

Resultatene for disse prosjektene når det gjelder overgang til arbeid kan se relativt høye ut. I vurderingen av resultatene er det viktig å ta hensyn til at dette er rapporterte resultater og ikke uavhengige evalueringer.

5.1.4 Evalueringer av forløperne

Evaluering av "Tiltaksforsøket"

Lødemel og Johanessen (2005) har evaluert *Forsøket med arbeidsretta tiltak blant langtidsmottakere av sosialhjelp*. Dette var en fireårig satsing i perioden 2000-2004 der 16 kommuner forsøkte nye arbeidsmåter for å få langtids sosialhjelpsmottakere i jobb og bli selvforsørget. Samlet omfattet forsøket omtrent 1000 deltakere på tiltak. Til tross for et uttalt mål om å rette tiltakene mot langtidsmottakere, viste det seg at nesten fire av ti deltakere var korttidsmottakere av sosialhjelp. Det ser altså ut til å ha vært en vridning bort fra målgruppen i retning av brukere med mindre problemer.

Analysen som ble gjort målte ikke effekt, men begrenset seg til å måle hva som skjer med deltakerne etter tiltaket. Utfall ved avsluttet tiltak for alle som begynte i tiltaket viste at 23 prosent gikk over i ordinært arbeid, 5 prosent var i utdanning, 22 prosent deltok i Aetats ordninger, 10 prosent mottok trygdeytelser, 17 prosent var på sosialhjelp, 14 prosent hadde droppet ut, 4 prosent hadde overgatt til "annet" og 5 prosent hadde overgang til "ikke kjent". Andelen i ordinært arbeid steg til 27 prosent i løpet av det påfølgende året etter avsluttet tiltak. Analysen omfattet ikke deltakere i Oslo, dersom avsluttede tilfeller i Oslo ble inkludert i undersøkelsen, steg andelen til 31 prosent.

Det er mange likhetstrekk mellom målgruppen for tiltaksforsøkene og kvalifiseringsprogrammet. Målgruppen er sosialhjelpsmottakere, deltakerne får tett oppfølging, det er krav til oppmøte og det er delvis bruk av vilkår.

Evaluering av fattigdomssatsingen

AFI har gjort en evaluering av fattigdomssatsingen i perioden 2003-2006. I en spørreundersøkelse rettet mot de ansatte var det i 2006 én av fire saksbehandlere som opplyste at så mange som 40 prosent eller flere av deltakerne deres hadde fått jobb. Det var dobbelt så mange som i 2004. Spørsmålet om deltakerne har kommet i jobb har stått sentralt i den statistiske analysen, men med dataene som har vært tilgjengelige har det bare vært mulig å følge deltakerne fra de kom med i 2003 til de gikk ut i 2004. Det vil si at oppfølgingsperioden er relativt kort, og forskerne presiserer at det er for tidlig å trekke noen endelig konklusjon om effekten av tiltaksdeltakelsen.

Når det gjelder sjansen for å komme i jobb, med må dette sees i forhold til hvor lenge deltakerne har vært med i satsingen. Det er beregnet at etter 10 måneder fra innskrivingstidspunktet hadde 25 prosent kommet i jobb. Ved 21 måneder etter tiltaksstart (som er lengste observasjonstid) hadde 36 prosent kommet i jobb. Her er jobb definert forholdsvis vidt og inkluderer blant annet enkelte grupper arbeidssøkere. Totalt sett kom ca 27 prosent av de 9.360 personene som hadde deltatt i satsingen innen utgangen av 2004 i jobb. Blant de som hadde *avsluttet* sin deltakelse er tallet noe høyere, men av alle som har vært med, var det bare litt under halvparten (4.147 personer) som hadde avsluttet deltakelsen innen 2004. I denne gruppen var det 38 prosent som hadde kommet i jobb.

Hvor mange av satsingens deltakere som har kommet i jobb sier ikke noe om *effekten* av satsingen. En del av disse personene ville ha kommet i jobb uansett, uavhengig av satsingen. Det som ser ut til å ha størst betydning for resultatet, er personenes tidligere arbeidsmarkeds- og stønadshistorie: Jobbsjansene øker med lengre yrkeserfaring og avtar jo lenger personen har vært arbeidsledig. På tilsvarende måte er sannsynligheten for å komme i jobb mindre jo lenger deltakeren har vært avhengig av sosialhjelp.

AFI har ved hjelp av en sammenligning med en kontrollgruppe gjort en vurdering av effekt. Det ser ut til at tiltakssatsingen har hatt en liten, men signifikant effekt. Det gjelder imidlertid ved en vid definisjon av jobb, dvs. ved å inkludere de som er delvis sysselsatt eller har lønnstilskudd. Ved en strengere jobbdefinisjon, der det kun tas med sysselsatte personer som ikke lenger står registrert i noe arbeidssøkerforhold, finner forskerne ingen effekt når alle målgrupper behandles under ett. Dersom en ser på hver målgruppe for seg (enslige forsørgere, innvandrere, langtidsmottakere av sosialhjelp) for seg, er det imidlertid en positiv effekt av å delta for gruppen langtids sosialhjelpsmottakere. Her har deltakergruppen entydig bedre resultater enn kontrollgruppen. Dette resultatet er klart signifikant, uansett hvor strengt en definerer det å komme i jobb.

5.1.5 Andre evalueringer

Det er de siste årene gjort flere andre evalueringer av arbeidsrettede tiltak for mottakere av sosialhjelp hvor man har sett på resultater for overgang til arbeid.

Tiltaksforsøk rettet mot sosialhjelpsmottakere

Siden tidlig på 1990-tallet er det gjennomført en rekke forsøk med krav om aktivitet for å få sosialhjelp eller annen stønad, og med økonomiske belønninger og sanksjoner som ingredienser.

SSB (2006) har evaluert effektene av tiltakssatsing blant sosialhjelpsmottakere og innvandrere og flyktninger som trenger spesiell bistand for å komme i jobb. Det er brukt

to definisjoner av måloppnåelse: En "mild" definisjon: Sysselsatt, men kan samtidig være registrert som deltaker i arbeidsmarkedstiltak. En streng definisjon: Sysselsatt og *ikke* samtidig registrert med noen form for arbeidssøkeraktivitet. For den strengeste definisjonen fant SSB ingen effekt av tiltakssatsingen. Med den mindre strenge definisjonen har deltakerne en signifikant høyere jobbsannsynlighet enn sammenligningsgruppen. Effekten er imidlertid ikke sterk (3 prosentpoeng).

Evaluering av ordningen Arbeidsvilkår for økonomisk sosialhjelp

Dahl (2003) har evaluert ordningen *Arbeidsvilkår for sosialhjelp*, som ble iverksatt av kommunene, med data fra 1995-97. Både kontrollgruppen og tiltaksgruppen var sosialhjelpsmottakere, men tiltaksgruppen ble også avkrevd arbeidsinnsats. Sannsynligvis har det vært en positiv seleksjon blant sosialhjelpsmottakere til tiltaket, det vil si at de deltakerne som er plukket ut, er de man antar har størst mulighet for å komme i jobb. Kontrollert for seleksjon finner Dahl at tiltaket ikke har noen positiv effekt på jobb eller inntekt. Dette kan muligens ha sammenheng med manglende skreddersøm i tiltakene.

Evaluering av tiltak for sosialhjelpsmottakere

Lorentsen og Dahl (2005) har evaluert effektene av statlige arbeidsmarkedstiltak for sosialhjelpsmottakere, basert på data fra 1995 og de etterfølgende årene. Målgruppen var personer på sosialhjelp. De analyserer "tiltakskjeder" bestående av tiltakene arbeidspraksis, lønns subsidier, kvalifiseringstiltak samt midlertidig sysselsetting.

Evalueringen viser at de fleste programmer har en positiv effekt på sysselsetting og jobb, opp til fem år etter tiltaket. Evalueringen finner at overgangen til jobb var meget høy også i kontrollgruppen. For eksempel var arbeidede dager i prosent av alle dager fra 40 til 60 prosent i de kontrollgruppene som ble konstruert i analysen. Det tyder på at tiltaksdeltakerne var positivt selektert i forhold til alle sosialhjelpsmottakere, en hypotese som også forfatterne slutter seg til. Det kan derfor stilles spørsmål ved om resultatene kan overføres til sosialhjelpsmottakere med svakere ressurser.

Forsøk med SATS i Verdal

Hansen (2004) har evaluert et forsøk med dagpenger og arbeidsmarkedstiltak for sosialhjelpsmottakere i forbindelse med et forsøk med SATS i Verdal. Deltakerne ble plukket ut basert på kriterier om at de var ansett å kunne bli selvforsørgende innen rimelig tid, men at de trengte tett og/eller tverretattlig oppfølging. Deltakerne måtte undertegne en kontrakt der de forpliktet seg til å gjennomføre tiltak satt opp i en individuell handlingsplan, samt å ta i mot tilvist arbeid, kurs eller andre tiltak. Deltakere med ugyldig fravær eller som unnlot å oppfylle elementer i kontrakten mistet eller fikk reduserte utbetalinger. Ordningen innebar at deltakere fikk dagpenger basert på et inntektsnivå på 4 G (ytelsen tilsvarte 62 prosent av dette jf. regelverket for dagpenger). Ytelsen var skattlagt.

Forsøket omfattet 62 personer, hvorav 70 prosent kom fra sosialtjenesten. De fleste var under 30 år, hadde lav utdanning, brutt skolegang, rusproblemer samt sosiale og psykiske problemer. Blant deltakerne var 24 prosent i ordinært arbeid etter tiltaksperioden, om lag 16 prosent av ble ansett å være varige jobber.

Målgruppen i dette tiltaket har mange fellestrekk med deltakere i TIO, og vil være overførbart til kvalifiseringsprogrammet. Forsøket hadde også mange av de samme elementene som kvalifiseringsprogrammet: Tett oppfølging, krav til deltakelse, individuell handlingsplan etc.

Hvor mange sosialhjelpsmottakere kommer i jobb uten tiltak?

Econ (2006) har beregnet hvor stor andel av sosialhjelpsmottakere som kommer i arbeid av seg selv uten å gå på tiltak. Med utgangspunkt i registerdata fra Frischsenteret over sosialhjelpsmottakere som hadde sosialhjelp som hovedinntektskilde i 2001, har vi undersøkt hvor stor andel som hadde en arbeidsinntekt som var større enn 2 G i 2003. Andelen var 15 prosent. Blant dem som i tillegg hadde mottatt sosialhjelp i mer enn seks måneder, hadde 14 prosenten arbeidsinntekt som var større enn 2 G i 2003.

5.1.6 Hva kan vi slutte av disse evalueringene?

De fleste rapporteringer og evalueringer som er gjort viser resultatmål fra tiltakene. Det er gjennomført svært få effektevalueringer av de ulike arbeidsmarkedssatsingene rettet mot sosialhjelpsmottakere. De få effektevalueringene som er gjennomført, viser at effekten gjennomgående er lav, i tillegg må resultatene tolkes med varsomhet på grunn av seleksjonsproblemer.

5.2 Kan vi sammenligne disse resultatene med kvalifiseringsprogrammet?

Vi ser at de effektevalueringene som er gjort ikke viser stor effekt av tiltakssatsing rettet mot sosialklienter. Det som har vært "forløperne" til kvalifiseringsprogrammet og som er effektevaluert viser heller ikke stor effekt, riktignok større i noen grupper enn i andre. Av de tre ordningene som vi har sett nærmere på, er det bare introduksjonsordningen som er effektevaluert, og målgruppen for denne ordningen er relativt ulik målgruppen for kvalifiseringsprogrammet. Rapporteringene på oppnådde resultater TIO og Ny sjanse kan se ut som overgangen til arbeid er høyere enn i øvrige satsinger, men dette må imidlertid tolkes med varsomhet i og med at disse tallene er basert på rapporterte tall fra prosjektene og ikke på evalueringer.

Vi ser også er at *seleksjon* er avgjørende for effekt. De gruppene som i utgangspunktet står lengst fra arbeidsmarkedet viser svakere resultater i form av andel i jobb, men har likevel best effekt. Dersom man velger ut deltakere som er relativt sterke, kan resultatene se bra ut, selv om effekten er lav.

En bieffekt av de ulike ordningene og satsingene, er at den grundige avklaringen/kartleggingen som er i programmene, både ved inntak og underveis, fører til at det blir avdekket at noen er "feilplassert" på sosialhjelp. De kan ha krav på medisinsk rehabilitering, attføring eller uførepensjon og blir overført til rette instans. I tillegg viser det seg også at noen bare "forsvinner" fra sosialhjelp. Sannsynligvis er det personer som har mottatt sosialhjelp samtidig som de har hatt svart arbeid.

6 Nytte-kostnadsanalyse for kommunene

Hvilke effekter vil kvalifiseringsprogrammet kunne få på kommuneøkonomien? Dette spørsmålet forsøker vi å besvare i dette kapitlet. Det er ikke lagt opp til en omfattende nytte-kostnadsanalyse av kvalifiseringsprogrammet, snarere en overordnet vurdering av effekter på kommuneøkonomien basert på tilgjengelig informasjon. De viktigste nytte-effektene av kvalifiseringsprogrammet på kommuneøkonomien er endrede sosialhjelps-utbetalinger *etter* tiltaket som følge av at en del deltakere kommer i ordinær jobb. Videre vil kommunen få økte skatteinntekter når tidligere sosialhjelpsmottakere kommer i arbeid. Kommunen vil ha kostnader i tilknytning til gjennomføring av programmet.

Hvor store effekter programmet vil ha på kommuneøkonomien vil først og fremst avhenge av hvor mange deltakere som kommer i jobb og blir økonomisk uavhengige, samt hvilke kostnader kommunen har ved gjennomføring av programmet. Siden tiltaket enda ikke er gjennomført, vet vi selvsagt ikke dette. Våre vurderinger og anslag på både jobbeffekt og gjennomføringskostnader bygger i stor grad på Econ-rapporten *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av aktiviseringsstøtten* (ECON, 2006) og Econ-rapporten *Samfunnsøkonomisk analyse av Ny sjanse*. (ECON, 2007) Disse to rapportene er *samfunnsøkonomiske* analyser, og *ikke* kommuneøkonomisk som vi skal gjøre her. I en samfunnsøkonomisk analyse ser man på konsekvenser for hele samfunnet, mens man i en kommuneøkonomisk analyse kun ser på de økonomiske konsekvensene for kommunen.

For å gjøre en kommuneøkonomisk analyse av kvalifiseringsprogrammet, må man sannsynliggjøre og kvantifisere konsekvensene for kommuneøkonomien av at kvalifiseringsprogrammet gjennomføres, sammenlignet med om det ikke gjennomføres (referansesituasjon). Oppgaven er å beskrive og tallfeste situasjonen for kommunen med og uten kvalifiseringsprogram.

Kvalifiseringsprogrammet er en ordning som i hovedsak innebærer utgifter på kort sikt (gjennomføringskostnader som ses på som investeringer) og gevinster som inntreffer i flere år etter at denne investeringen er gjennomført. Kommunens økonomiske gevinst av kvalifiseringsprogrammet er neddiskonterte gevinster i alle relevante framtidige år, fratrukket kostnadene ved å gjennomføre programmet. Den kommuneøkonomiske nytten av å gjennomføre prosjektet i år 1, kan dermed vurderes ved å betrakte nåverdien av gevinstene (neddiskontert til år 1), fratrukket kostnadene, som vi her kan anta inntreffer i år 1 og 2.

Vi vil i det følgende gå mer detaljert gjennom hvilke økte kostnader og inntekter kvalifiseringsprogrammet vil medføre for kommunene. *Vi vil presisere at alle anslagene er beheftet med stor usikkerhet.*

6.1 Økte kostnader for kommunene

Kommunens kostnader med kvalifiseringsprogrammet vil hovedsakelig være kostnader knyttet til selve gjennomføringen av programmet, det vil si administrasjons- og tiltakskostnader. Det er mulig at kommunen også vil ha merkostnader ved at deltakerne i kvalifiseringsprogrammet får mer i kvalifiseringsstønad enn de tidligere hadde i sosialhjelp.

6.1.1 Gjennomføringskostnader for kommunene

Kommunen har som sagt ansvaret for å forvalte kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad. Det er grunn til å tro at kommunene vil få ekstra kostnader knyttet til koordinering av og oppfølging av deltakerne.

Administrasjons- og tiltakskostnader

Ved gjennomføring av kvalifiseringsprogrammet vil det påløpe administrative kostnader både i form av bemanning og husleie. I tillegg vil det påløpe tiltakskostnader, altså kostnader for gjennomføring av de kommunale tiltak deltakerne er i. Vi skal her kun ta med de *merkostnader* som genereres av kvalifiseringsprogrammet. En del av deltakerne i kvalifiseringsprogrammet har deltatt i tiltak også før de begynte på programmet. Det er stor variasjon mellom kommuner i tilbudet av kommunale tiltak for sosialhjelpsmottakere.

Kommunene vil ha ansvaret for oppfølgingen av deltakerne i kvalifiseringsprogrammet, og det vil helt klart være behov for å øke bemanningen sammenlignet med dagens oppfølging av sosialhjelpsmottakere. Ut fra erfaringer, spesielt fra Ny sjanse og Tett på, vet vi at en optimal bemanning for kvalifiseringsprogrammet vil være i størrelsesorden 10-15 deltakere per ansatt. Erfaring tilsier også at det vil være behov for egne lokaler for programmet. Dette betyr ekstra kostnader for kommunene i forhold til dagens situasjon.

Kvalifiseringsprogrammet vil benytte eksisterende tiltak i så vel NAV-regi som kommunens. Det vil være behov for tilpasning av NAVs tiltak for at de skal dekke deltakernes individuelle behov og det vil sannsynligvis bli opprettet en del nye tiltak i regi av kommunene. Det er veldig stor forskjell fra kommune til kommune i tiltaks-tilbudet til målgruppen i dag. Noen kommuner vil kunne benytte eksisterende tiltak, andre vil lage helt nye tiltak. En tilpasning av eksisterende tiltak vil også forekomme. Det er veldig vanskelig å anslå omfanget av nye kommunale tiltak i tilknytning til kvalifiseringsprogrammet, og dermed er det også vanskelig å anslå merkostnadene for slike tiltak.

Det vil sannsynligvis være behov for noe kompetanseheving av de ansatte i kvalifiseringsprogrammet.

Vi har ikke informasjon om hvor store disse administrasjons- og tiltakskostnadene vil være for kommunene. Vi har tatt utgangspunkt i kostnadsanslagene fra de to Econ-rapportene, og på usikkert grunnlag anslått kostnader for kommunen ved gjennomføring av kvalifiseringsprogrammet. I rapporten om Aktiviseringsstønnen er det lagt til grunn en kostnad på 144.000 kroner per år, noe som tilsvarer ett årsverk for lavterskel NAV tiltak. Kostnadene i Ny sjanse er anslått å være 85.000 kroner per år, hvilket inkluderer drifts- og tiltakskostnader både internt og eksternt. Begge disse anslagene er usikre. For kvalifiseringsprogrammet skal vi kun ha med *merkostnader* i for kommunene for drift og gjennomføring. Vi anslår merkostnadene å være i størrelsesorden 110.000 kroner per deltaker per år i programmet.

Årlige administrasjons- og tiltakskostnader per deltaker for gjennomføring av kvalifiseringsprogrammet: 110.000 kroner.

6.1.2 Økte utbetalinger til kvalifiseringsstønaden?

Dersom kommunene i gjennomsnitt utbetaler mer i kvalifiseringsstønad til deltakerne enn de tidligere utbetalte til sosialhjelp, vil dette være en merkostnad ved tiltaket. Vi er imidlertid usikre på om dette vil være tilfelle.

Deltakerne på kvalifiseringsprogrammet vil få utbetalt 2G (de under 25 år får 2/3 av 2G). I 2007 er grunnbeløpet i Folketrygden 66.812 kroner per år. Kvalifiseringsstønaden er dermed på 133.624 kroner per år. I tillegg kommer barnetillegg. Kvalifiseringsstønaden ytes på individuelt grunnlag, alle deltakere får samme beløp avhengig av oppmøte men uavhengig av husholdningens inntekt. Det skattes av kvalifiseringsstønaden.

Stønadsnivået for sosialhjelp varierer mye fra person til person på grunn av flere forhold; Standardsatsene varierer mellom kommuner og mellom grupper (etter sivilstatus/familiesituasjon), og personene kan kun få stønad til livsopphold eller de kan i tillegg få dekket boutgifter og strøm. I Rapporten om Samfunnsøkonomisk analyse av Ny sjanse var det lagt til grunn en gjennomsnittlig sosialhjelpsutbetaling (inkludert støtte til boligutgifter) før deltakelse på 11-12.000 per måned. I følge SSB var gjennomsnittlig sosialhjelpsutbetaling per måned for sosialhjelpsmottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde 7.967 kroner per måned i 2005. En del av disse sosialhjelpsmottakerne får også utbetalt trygd, og kanskje noe arbeidsinntekt. Det vil ikke være tilfelle for deltakerne på kvalifiseringsprogrammet. Det tilsier at sosialhjelpsutbetalingene for dem vil ligge noe høyere enn SSBs gjennomsnitt. Det er usikkerhet knyttet til hva deltakerne i kvalifiseringsprogrammet vil ha utbetalt i sosialhjelp før deltakelse, på usikkert grunnlag legger vi til grunn en gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp per måned per deltaker på 8.000 kroner.

Kvalifiseringsstønaden, som er 2G, var i 2007 omtrent 11.100 kroner per måned. Deltakere under 25 år får 2/3 av 2G. Vi anslår at deltakerne i gjennomsnitt vil motta en kvalifiseringsstønad på 10.000 kroner per måned. Det vil være 2.000 kroner mer enn de i gjennomsnitt fikk utbetalt i sosialhjelp før deltakelse. Det betyr at kommunene vil ha merkostnader i forbindelse med utbetaling av kvalifiseringsstønaden på i gjennomsnitt 2.000 kroner per deltaker.

Årlige merkostnader til kvalifiseringsstønad på 24.000 kroner per år.

6.2 Økte inntekter for kommunene

Kommunenes gevinster av gjennomføring av kvalifiseringsprogrammet vil i stor grad komme etter at deltakerne har gjennomført programmet. Gevinstene vil hovedsakelig komme i form av reduserte sosialhjelpsutbetalinger som følge av at en del av deltakerne kommer i arbeid. Videre vil kommunen få økte skatteinntekter når deltakerne kommer i arbeid. Erfaring fra både Ny sjanse og Tett på viser at kartlegging av potensielle deltakere fører til at det avdekkes at noen har vært "feilplassert" på sosialhjelp. De har krav på medisinsk rehabilitering, attføring eller uførepensjon mv. De går derfor fra å motta sosialhjelp og over på ulike statlige ytelser. For kommuneøkonomien innebærer det reduserte utgifter til sosialhjelp. Heller ikke her har vi oversikt over hvor stor andel av deltakerne det vil omfatte, og vi må derfor gjøre usikre anslag på det.

Vi har nedenfor gått mer i detalj gjennom de ulike inntektselementene som kan genereres for kommunen av kvalifiseringsprogrammet. Før vi ser på det, har vi kort drøftet hvilket basisanslag vi har gjort på sysselsettingseffekt av kvalifiseringsprogrammet.

Effekter på sysselsettingen

I Econ-rapporten om Aktiviseringsprogrammet er det lagt til grunn en sysselsettingseffekt i basisalternativet på 12 prosentpoeng blant de som årlig begynner i ordningen. I Ny sjanse var andelen som ble lagt til grunn noe høyere, 15 prosentpoeng.

Det er ikke gjort noen effektevalueringer av TIO og Ny sjanse. De resultatene som er rapportert med hensyn til overgang til arbeid hos de som er gått ut av prosjektene viser en overgang til arbeid på mellom 30 og 40 prosent..

Vi legger til grunn en sysselsettingseffekt av kvalifiseringsprogrammet på 15 prosentpoeng i basisalternativet. Det er usikkerhet knyttet også til dette anslaget, og vi har derfor tatt med ulike alternativer i følsomhetsberegningene i kapittel 6.4

Vi antar en sysselsettingseffekt på 4 prosentpoeng allerede år 2 etter påbegynt program. I år 3 og 4 etter på begynt program antar vi en sysselsettingseffekt på 10 prosentpoeng, mens full effekt er nådd for årene 5 og 6.

Tabell 6.1 *Forutsetninger om effekter av ordningen.
Endret andel i jobb i ulike år. Prosentpoeng*

År 1	År 2	År 3-4	År 5-6
0	4	10	15

Kilde: Econ Pöyrys beregninger

Vi forutsetter videre at hver person som kommer i jobb som følge av ordningen, i gjennomsnitt utfører 0,65 årsverk.

Vi anslår full sysselsettingseffekt på 15 prosentpoeng for årene 5 og 6. Vi anslår videre at hver deltaker som kommer i jobb utfører 0,65 årsverk.

6.2.1 Reduserte sosialhjelpsutbetalinger

Reduserte sosialhjelpsutbetalinger som følge av at tidligere sosialhjelpsmottakere kommer i jobb eller går over på statlig ytelse, er de viktigste kostnadsbesparelsene for kommunene ved gjennomføring av kvalifiseringsprogrammet. Omfanget på kostnadsbesparelsene avhenger av hvor stor andel av deltakerne som kommer i jobb og hvor stor andel som går over på andre statlige ytelser.

Hvert år deltakere i kvalifiseringsprogrammet er i jobb som følge av programmet, får kommunen reduserte sosialhjelpsutgifter. Vi har i basisalternativet anslått en sysselsettingseffekt på 10-15 prosentpoeng. Det betyr redusert årlig sosialhjelpsutbetaling for 10-15 prosent av deltakerne fra de har avsluttet programmet. Hvor mange år med kostnadsbesparelser som følge av reduserte sosialhjelpsutbetalinger bør legges til grunn i beregningene? Hva vil være alternativet til å delta i kvalifiseringsprogrammet? For målgruppen vil alternativet mest sannsynlig være å fremdeles motta sosialhjelp. Spørsmålet er for hvor lenge? Målgruppen for kvalifiseringsprogrammet er

langtidsmottakere av sosialhjelp som har svak tilknytning til arbeidsmarkedet og som står i fare for å komme i en passiv situasjon preget av inntektsfattigdom i kombinasjon med sosiale og/eller helsemessige levekårsproblemer. I Statistisk sosialbyrås rapport 2006/13 "Langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp" går det frem at en liten gruppe blant langtidsmottakerne (5%) mottok sosialhjelp sammenhengende i hele perioden fra 1998-2006, det er 66 måneder eller 5,5 år. I basisalternativet vil vi legge til grunn at referansepersonen vil være på sosialhjelp i 6 år. Ingen kan gå "hele livet" på sosialhjelp, og vi antar at etter 6 år på sosialhjelp, har man funnet andre og mer permanente løsninger for de det gjelder. Det er stor usikkerhet forbundet med dette anslaget, og vi har derfor i følsomhetsberegningene lagt til grunn ulike alternativ på varigheten av varigheten på stønadsperioden.

Referanseperson er på sosialhjelp i 6 år

Årlig reduksjon i sosialhjelpsutbetalinger for 10-15 prosent av deltakerne i 4,5 år som følge av overgang til jobb

Deltakerne i kvalifiseringsprogrammet gjennomgår en grundig kartlegging. Erfaringer fra andre ordninger viser at en del de som blir kartlagt har vært "feilplassert" på sosialhjelp. De går over på andre statlige ytelser som rehabilitering, attføring og på sikt uførepensjon. Også for denne gruppen medfører det reduserte sosialhjelpsutbetalinger for kommunene. Vi anslår at 12 prosent av deltakerne går over på rehabilitering og attføring etter ½ år i kvalifiseringsprogrammet⁴. Det er midlertidige statlige ytelser. Vi anslår kostnadsbesparelser i form av bortfall av sosialhjelp for denne gruppen i 2 år (mens de er under rehabilitering/attføring). Etter ferdig rehabilitering/attføring anslår vi at 1/3 går over i ordinær jobb, 1/3 går over på uførepensjon, mens 1/3 vil være tilbake som sosialhjelpsmottakere. Vi anslår på bakgrunn av dette 8 prosent (2/3 av 12 prosent) av deltakerne vil enten være i jobb eller på uførepensjon etter gjennomført attføring og dermed medvirke til reduserte sosialhjelpsutbetalinger. Med utgangspunkt i referansepersonen, betyr det 3 års reduserte sosialhjelpsutbetalinger for kommunen.

Årlig reduksjon i sosialhjelpsutbetalinger for 12 prosent av deltakerne i 2 år som følge av overgang til rehabilitering/attføring

Årlig reduksjon i sosialhjelpsutbetalinger for 8 prosent av deltakerne i 2,5 år som følge av overgang til jobb og uførepensjon fra rehabilitering/attføring

⁴ Se for eksempel Lødemel og Johannessen (2005) og Schafft, Frøyland og Spjelkavik (2005).

6.2.2 Økt skatteinntekter etter programdeltakelse?

En annen potensiell inntekt for kommunene ved gjennomføring av kvalifiseringsprogrammet, er økte skatteinntekter som følge av at en del av deltakerne kommer i jobb. Kvalifiseringsstønadene er skattbar inntekt.

I en samfunnsøkonomisk nytte-kostnadsanalyse er nytten av at deltakerne kommer i jobb hele verdiskapningen ved arbeid, ofte målt i lønn. I en analyse av kommunens nytte-kostnader er inntekten kun eventuelle økte kommunale skatteinntekter som følge av at deltakerne kommer i jobb. Kommuneskatten er på 12,05 prosent. På grunn av kommunenes inntektssystem med rammeoverføringer fra staten og inntektsutjevning, er det ikke sannsynlig at kommunene på sikt vil få økte inntekter som følge av økte skatteinntekter. Dette fordi kommuneøkonomien er rammestyrte og rammen er "gitt". Det betyr at dersom kommunenes skatteinntekt øker, reduseres det kommunale skatteøre og/eller andre overføringer, slik at de totale inntektene blir uendret. På kort sikt vil kommunene kunne få beholde deler av de økte skatteinntektene. Hvor stor andel den enkelte kommune vil få beholde, avhenger av hvor høye skatteinntekter kommunen har i utgangspunktet. Kommuner med skatteinntekter som er lavere enn gjennomsnittet vil beholde en andel på 10 prosent, mens kommuner som har skatteinntekter som er høyere enn gjennomsnittet vil beholde 45 prosent. Siden kommunene på sikt sannsynligvis ikke får beholde økte skatteinntekter, legger vi i basisalternativet til grunn at kommunene ikke får beholde de økte skatteinntektene som følge av sysselsettings-effekter av kvalifiseringsprogrammet.

I følsomhetsberegningene vil vi ha med anslag hvor kommunene får beholde deler av skatteinntektene.

I basisalternativet anslår vi at kvalifiseringsprogrammet *ikke* vil medføre økte skatteinntekter for kommunen.

6.2.3 Oppsummering inntekter og kostnader for kommunene

I tabellen har vi oppsummert basisalternativet for kommunenes økte inntekter og kostnader ved gjennomføring av kvalifiseringsprogrammet.

Tabell 6.2 *Basisalternativ: Anslag på økte årlige inntekter og kostnader i kommunen som følge av gjennomføring av Kvalifiseringsprogrammet, Per deltaker som begynner i Kvalifiseringsprogrammet*

		ANSLAG	VARIGHET
REFE- RANSE- PERSON	Sosialhjelps- mottaker		6 år
<hr/>			
KOST- NADER	Administrasjons- og tiltakskostnader	110.000,-	1,5 år
<hr/>			
INNTEKTER / KOSTNADS- BESPARELSER	Reduserte sosialhjelps-utbetalinger som følge av	Sysselsetting etter deltakelse	15%-p 4,5 år
		Overgang midlertidige statlige ytelser etter kartlegging	12%-p 2 år
		Etter midlertidige ytelser – Uførepensjon	4%-p 3,5 år
		Etter midlertidige ytelser - Jobb	4%-p 3,5 år

Kilde: Econ Pöyry's beregninger

6.3 **Kommuneøkonomiske beregninger**

Kommuneøkonomisk gevinst er neddiskonterte gevinster i alle relevante framtidige år, fratrukket kostnadene ved å gjennomføre programmet. Den kommuneøkonomiske nytten av å gjennomføre prosjektet kan dermed vurderes ved å betrakte nåverdien av gevinstene (neddiskontert til år 1), fratrukket kostnadene for programmet inntreffer i år 1 og 2. I nåverdiberegningene benytter vi en kalkulasjonsrente på fire prosent, det er hva Finansdepartementet anbefaler.⁵

6.3.1 **Beregningsgrunnlag**

I de kommuneøkonomiske beregningene har vi lagt til grunn de forutsetningene som vi mener er mest realistiske, heretter kalt *basisalternativet*. Det vil imidlertid være usikkerhet knyttet til de fleste forutsetninger, og vi vil derfor i neste kapittel foreta følsomhetsberegninger med andre forutsetninger. I basisalternativet legger vi til grunn følgende forutsetninger:

⁵ Finansdepartementet Rundskriv 109/2005.

Tabell 6.3 Basisalternativet

<ul style="list-style-type: none">• REFERANSEPERSONEN vil motta sosialhjelp i 6 år<ul style="list-style-type: none">• Sysselsettingseffekt 4 prosent i år 2• Sysselsettingseffekt 10 prosent i år 3 og år 4• Sysselsettingseffekt 15 prosent i år 5 og 6<ul style="list-style-type: none">• Stillingsandel 65 prosent• 12 prosent til rehabilitering/attføring etter 1/2 år i programmet<ul style="list-style-type: none">• Lønn per årsverk på 250.000 kroner• Sparte sosialhjelpsutbetalinger per år 96.000 kroner• Gjennomføringskostnader per deltaker per år 110.000 kroner<ul style="list-style-type: none">• Kalkulasjonsrente 4 prosent

I beregningene av de kommuneøkonomiske nytte-kostnadene ved gjennomføring av kvalifiseringsprogrammet, skal vi kun ha med *merkostnader/-nytte*. Det betyr at vi må ha en referansesituasjon, eller siden vi beregner nytte-kostnadene per deltaker på kvalifiseringsstønad, en referanseperson. Vi forutsetter at alternativet for deltakerne i kvalifiseringsprogrammet ville vært fortsatt sosialhjelpsmottakere i 6 år. Når vi så beregner nytten for eksempel i form av redusert sosialhjelpsbetaling som følge av at deltakere kommer i jobb, antar vi at kommunen får denne kostnadsbesparelsen i 4,5 år.

6.3.2 Beregning av gevinster

Den neddiskonterte nåverdien til den *kommuneøkonomiske gevinsten* per person som deltar i kvalifiseringsprogrammet, er 95.854 kroner.

Tabell 6.4 Basisberegninger: Kommuneøkonomisk inntekter/kostnadsbesparelser per person som deltar i kvalifiseringsprogrammet. Kroner

ÅR	1	2	3	4	5	6
Antall deltakere	1	1	1	1	1	1
Endring i jobbrate	0,00	0,04	0,10	0,10	0,15	0,15
Overgang til midlertidige statlige ytelser	0,060	0,120	0,120	0,120		
Overgang til uførepensjon etter avsluttet statlige ytelser					0,040	0,040
Overgang til jobb etter avsluttet statlige ytelser					0,040	0,040
Årsverk per sysselsatt	0,65	0,65	0,65	0,65	0,65	0,65
Årsverk per deltaker	0,00000	0,02600	0,0650	0,0650	0,0975	0,09750
Lønnskostnad per årsverk	250 000	250 000	250 000	250 000	250 000	250 000
Redusert sosialhjelpsutbetaling per person	96 000	96 000	96 000	96 000	96 000	96 000
Beregnet redusert sosialhjelpsutbetaling	5 760	15 360	21 120	21 120	22 080	22 080
Rente	0,04					
Nåverdiberegninger av inntekter/kostnadsbesparelser per deltaker	95 854					

Kilde: Econ Pöyrys beregninger

6.3.3 Beregning av kostnader

Kostnadene til Kvalifiseringsprogrammet påløper i år 1 og 2, mens programmet pågår. Det er ingen kostnader utover dette. I Tabell 6.5 har vi beregnet kommuneøkonomiske kostnader per deltaker i Kvalifiseringsprogrammet. Vi forutsetter at deltakerne i gjennomsnitt er i 1,5 år i Kvalifiseringsprogrammet, vi beregner derfor kostnader for år 1 og for halve år 2 (år 1,5).

Den neddiskonterte nåverdien til de kommuneøkonomiske kostnadene per deltaker i Kvalifiseringsprogrammet er på 198.423 kroner.

Tabell 6.5 Basisberegninger: Kommuneøkonomisk kostnad per person som deltar i kvalifiseringsprogrammet. Kroner

PROSJEKTKOSTNADER	År 1	År 1,5
Prosjektkostnader	110 000	55 000
Merutbetaling kvalifiseringsstønad	24 000	12 000
Sum kostnader	134 000	67 000
Rente	0,04	
Nåverdi for kostnader i per deltaker i kvalifiseringsprogrammet	198 423	

Kilde: Econ Pöyrys beregninger

6.3.4 Kommunenes netto økonomisk nytte/kostnad

I kap 6.6. har vi oppsummert gevinstene og kostnadene av de kommuneøkonomiske beregningene for vårt basisalternativ.

Den neddiskonterte verdien av kommunenes *nettokostnad* per deltaker i Kvalifiseringsprogrammet er beregnet til 102.569 kroner.

Tabell 6.6 *Kommunens økonomiske nettokostnad per deltaker i Kvalifiseringsprogrammet. Kroner*

<i>NETTOKOSTNAD (inntekt minus kostnad)</i>	
Nåverdi sysselsetting/reduerte stønader	95 854
Nåverdi kostnader	-198 423
Kommunens neddiskonterte økonomisk kostnad per deltaker i kvalifiseringsprogrammet (år 1)	-102 569

Kilde: Econ Pöyrys beregninger

6.4 Følsomhetsberegninger

Det er stor usikkerhet knyttet til mange av de forutsetningene vi har gjort. I kap 6.7 har vi endret noen av forutsetningene og foretatt nye beregninger av den kommuneøkonomiske gevinsten/kostnaden per deltaker i kvalifiseringsprogrammet. Som tabellen viser, er det store variasjoner i så vel kostnader som gevinster, avhengig av hvilke forutsetninger vi legger til grunn.

Tabell 6.7 Følsomhetsberegninger

	Gevinst	Kostnad	Kommune- økonomisk netto kostnad per deltaker
BASISALTERNATIVET	95.854,-	198.423,-	-102.569,-
FORUTSETNINGER: Basisalternativet med endret varighet på sosialhjelp for referanseperson			
Referansesituasjon 4 år sosialhjelp	58.831,-	198.423,-	- 139.592,-
Referansesituasjon 5 år sosialhjelp	77.706,-	198.423,-	-120.718,-
Referansesituasjon 7 år sosialhjelp	113.304,-	198.423,-	-85.119,-
FORUTSETNINGER: Basisalternativet med endret sysselsettingseffekt			
Sysselsettingseffekt 10%-p	84.323,-	198.423,-	-114.100,-
Sysselsettingseffekt 20%-p	112.607,-	198.423,-	- 85.816,-
FORUTSETNINGER: Basisalternativet med endret til rehabilitering og attføring			
Ingen overgang rehabilitering/attføring	45.247,-	198.423,-	-153.176,-
FORUTSETNINGER: Basisalternativet med endret sosialhjelpsutbetalinger			
Sosialhjelpsutbetaling 120.000,-	119.817,-	162.885,-	-43.068,-
FORUTSETNINGER: Basisalternativet med endret gjennomføringskostnader			
Gjennomføringskostnader 130.000,-	95.854,-	228.038,-	-132.185,-
FORUTSETNINGER: Basisalternativet med endret kommuneskatteinntekt			
Skatteinntekt på 6,0%	112.321,-	198.423,-	-86.102,-

Kilde: Econ Pöyrys beregninger

Referanser

- Dahl, E (2003): "Does welfare work? The Norwegian experience". *International Journal of Social Welfare*, 12, 274-288.
- ECON (2005): *Arbeidsmarkedstiltak i motbakke*. Econ-rapport 2005-054.
- ECON (2006): *Samfunnsøkonomiske konsekvenser ved aktiviseringsprogram for personer uten trygderettigheter*. Econ-rapport 2006-066.
- ECON (2007): *Aktivitetsplikt mot diskriminering*. Econ-rapport 2007-027.
- ECON (2007): *Samfunnsøkonomisk analyse av Ny sjanse*. Econ-rapport 2007-059.
- Fevang m.fl. (2004): *Veier inn i, rundt i og ut av det norske trygde og sosialhjelps-systemet*. Frischrapport 6/2004.
- Fossum, M. og Strømsholm, A. (2007): *En beskrivelse av TIO-arbeid på Grünerløkka sosialsenter*. Bydel Grünerløkka.
- Finansdepartementet (2005): *Behandling av kalkulasjonsrente, risiko, kalkulasjonspriser og skattekostnad i samfunnsøkonomiske analyser*. Rundskriv 109/2005.
- Finansdepartementet (2005): *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. Oslo.
- Forslund, A og Holmlund, B (2003): *Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik*. IFAU – Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering. Rapport 2003:6.
- IMDi (2006): "Ny sjanse – til et bedre liv i Norge. Prosessevaluering og oppsummering av erfaringer fra Ny Sjanse-prosjektene fra 2005 (post 62, del 3)". Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- IMDi (2006): *2 år med introduksjonsordning*. IMDi-rapport 6/2006. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- IMDi (2007): *NY SJANSE Fakta- og statusrapport for 2005 og 2006*. IIMDi-rapport 4/2007. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- Kavli, H., Hagelund, A. og Bråthen M (2007): *Med rett til å lære og plikt til å delta*. Fafo-rapport 2007:34.
- Kavli, H (2004): "Hvordan gikk det etterpå? En oppfølging av tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram gjennom telefonintervju og registerdata". Fafo-notat 2004:24, Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.
- Kirkeberg, MI (1995): "Innvandrere og inntekt – fra hjelp til selvhjelp?" Artikkel i *Samfunnsspeilet* nr. 2 SSB.
- Kvinge, T og Djuve, AB (2006): *Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere. Hvem deltar, og hvordan er sysselsettingseffektene?* Fafo-rapport 517. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.

- Lødemel, I. og A. Johannessen (red., 2005): *Tiltaksforsøket: mot en inkluderende arbeidslinje?* Gruppe for inkluderende velferd. Høgskolen i Oslo.
- Møller, G. (2006). *Evaluering av forsøk med kommunale arbeidsmarkedstiltak*. Telemarksforskning.
- Rambøl (2007): *Evaluering av forsøket Tettere individuell oppfølging av personer som trenger særlig bistand for å kunne nyttiggjøre seg arbeidsretta tiltak*. Delrapport 1 Rambøl Management.
- Røed, K. og Nordberg, M. (2002) *Utstøting fra arbeidsmarkedet og tiltaksapparatets rolle*. Rapport 2/2002.
- Raaum, O, Torp, H og Zhang, T (2002): "Do individual programme effects exceed the costs? Norwegian evidence on long run effects of labour market training". Memorandum 15/2002. Institutt for økonomi, Universitetet i Oslo.
- Schafft, A. og Spjelkavik, Ø (2006) *Arbeid og psykisk helse*. AFI-rapport 2006. Arbeidsforskningsinstituttet.
- Schafft, A, Frøyland, K og Spjelkavik, Ø (2005): "Evaluering av arbeidsmarkeds-satsingen for sosialhjelpsmottakere". Delrapport 2. AFI-notat 1/2005. Arbeidsforskningsinstituttet.
- Skog Hansen, IL (2004): "Evaluering av dagpengeordningen innenfor SATS-prosjektet Arbeid og velferd i Verdal". Fafo-notat 2004:25, Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.
- SSB (2006): Rønsen M og Skardhamar T: *Virkninger av Arbeids- og velferdsdirektoratets tiltakssatsing blant sosialhjelpsmottakere*. En evaluering basert på data fra FD-Trygd. Rapport 2006/41.
- SSB (2006): Sysselsetting blant innvandrere. *Tabell 1 Sysselsatte etter innvandrerbakgrunn, landbakgrunn (verdensregion) og kjønn*. 4. kvartal 2004 og 2005. <http://www.ssb.no/emner/06/01/innvregsys/tab-2006-06-22-01.htm>
- SSB (2006): Sysselsetting blant innvandrere. *Tabell 5 Førstegenerasjonsinnvandrere som er sysselsatte, etter botid, alder og landbakgrunn (verdensregion)*. 4. kvartal 2005. <http://www.ssb.no/emner/06/01/innvregsys/tab-2006-06-22-05.html>
- SSB (2006): *Langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp*. Rapport 2006/13.
- SSB (2007): *Økonomi og levekår for ulike grupper*. Rapport 2007/8.
- SSB (2007): Olsen B: *Flyktninger og arbeidsmarkedet 4. kvartal 2005*. Rapport 2007/4.
- Van der Wel (red) (2006): *Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp* HiO.
- Ot.prp. nr 70 (2006-2007): *Om lov om endringer i sosialtjenesten og enkelte andre lover*.
- St.prp nr 46 (2004-2005): *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*.
- St. meld nr 14 (2006-2007): *Arbeids-, velferds- og inkluderingsmelding*.

St.meld. nr 50 (1998-99): *Utjamningsmeldinga*.

St meld nr 6 (2002-2003) *Tiltaksplan mot fattigdom*.