

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. Stønaden 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. Prosjekt-erfaringene 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 ulik 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.