



Sosial- og helsedirektoratet
**Evaluering av arbeid med imp-
lementering av et nasjonalt
kartleggingsverktøy KIS**
- Sluttrapport

Sluttrapport mars 2007

Innholdsfortegnelse

1.	Innledning og sammenfatning	1
1.1	Kort om det nasjonale kartleggingsverktøy KIS	1
1.2	Evalueringsens formål og innhold	1
1.3	Begrepsbruk	3
1.4	Leserveiledning	3
1.5	Sammenfatning	4
2.	Omfang, bruk og resultater av KIS	11
2.1	Utbredelsen av KIS og kommunenes motivasjon for å ta i bruk KIS	11
2.2	Kjennetegn ved kommunene som bruker KIS	12
2.3	Avklaring av brukerne og målgruppene for KIS	14
2.4	Kommunenes implementering av KIS	20
2.5	Den framtidige bruken av KIS	23
2.6	Resultater av KIS og brukernes tilknytning til arbeidslivet	26
2.7	Sammenfattende vurderinger	27
3.	Relasjonsarbeidet i sosialtjenesten og brukernes egne vurderinger	30
3.1	Verdien av KIS i kartleggings- og relasjonsarbeidet	30
3.2	Brukernes egne vurderinger av kartleggingsprosessen	41
3.3	Sammenfattende vurderinger	43
4.	KIS' bidrag til å styrke prioriteringen av og formidlingen i sosialtjenesten	46
4.1	KIS' bidrag til å systematisere opplysninger om brukernes behov	46
4.2	KIS' anvendelighet i forhold til kommunens prioriteringer i sysselsettingsinnsatsen	48
4.3	Sammenfattende vurderinger	52
5.	Samordning av tjenester	53
5.1	Omfanget av samordningen med andre tjenester	53
5.2	KIS og den samlede innsatsen overfor brukerne	54
5.3	KIS sin betydning i forhold til samordningen med de andre etatene	60
5.4	KIS og etableringen av de kommende NAV-kontorene	63
5.5	Sammenfattende vurderinger	67
6.	Tabell- og figuroversikt	69
7.	Vedlegg	70
7.1	Evalueringsens metode	70

1. Innledning og sammenfatning

Denne rapporten presenterer resultatene av *Evalueringen av arbeid med implementering av et nasjonalt kartleggingsverktøy, KIS*. Evalueringen er gjennomført på oppdrag fra Sosial- og helsedirektoratet av Rambøll Management i perioden august 2005 til mars 2007.

Dette innledende kapittelet beskriver først kort det nasjonale kartleggingsverktøyet KIS, og deretter en sammenfatning av analysen. I forlengelsen av dette presenteres Rambøll Managements anbefalinger.

1.1 Kort om det nasjonale kartleggingsverktøy KIS

Formålet med Kartlegging i sosialtjenesten, KIS, er at det skal være et støtteverktøy for at sosialtjenesten skal kunne kartlegge og følge opp personer som står i fare for varig å miste tilknytning til arbeidsmarkedet.

Høsten 2003 satte Sosial- og helsedirektoratet, SHdir, i gang et arbeid for å utvikle et kartleggingsverktøy for avklaring av arbeidsevne hos brukere av sosialtjenestens førstelinje. KIS er utarbeidet i samarbeid med ansatte og brukere av sosialtjenesten.

De overordnede målsetningene for KIS er:

- At brukerne skal bli bedre i stand til å vurdere sin egen arbeidsevne.
- Aktiv brukermedvirkning i kartleggingsforløpet.
- Styrke relasjonsarbeidet mellom bruker og ansatt i sosialtjenesten.
- Forbedre prioriteringen og formidlingen av innsatsområdet i sosialtjenesten.
- Styrke samordning og koordinering av innsatsen overfor brukerne.

Målgruppene for KIS er først og fremst:

- Personer som har sosialhjelp som hovedinntektskilde
- Primærmålgruppene i St. meld. nr. 6 (2003): "Tiltaksplan mot fattigdom".
- Målgruppe på tjenestenivå:
 - o Den kommunale sosialtjeneste
 - o Sosialtjenestens samarbeidspartnere; herunder NAV Arbeid og NAV Trygd
 - o NAV-kontorene

KIS skal i første omgang være et supplement til allerede eksisterende fagsystem i sosialtjenesten, og arbeidet med utviklingen av KIS er så langt prosjektorganisert ut 2007. KIS må ses som et støtteverktøy for at sosialtjenesten bedre skal kunne fokusere på, og følge opp personer som står i fare for varig å miste tilknytning til arbeidsmarkedet.

1.2 Evalueringens formål og innhold

Oppgaven er å evaluere det nasjonale kartleggingsverktøyet KIS – Kartlegging for vurdering av arbeidsevne hos brukere av sosialtjenesten.

1.2.1 *Evalueringens formål og innhold*

I konkurransegrunnlaget presenteres formålet med analysen, som vi har valgt å strukturere i 5 temaer:

Tema 1: Omfang, bruk og resultater av KIS

- Å kartlegge omfanget av bruken av KIS i kommunene, herunder:
 - o Hvilke brukere verktøyet benyttes på.
 - o Hvordan brukerne utvelges.
 - o Hvilke karakteristika som kjennetegner de kommunene som bruker KIS.
- Å undersøke hvorvidt bruken av KIS har styrket brukernes tilknytning til arbeidslivet, herunder:
 - o Hvilke målgrupper KIS egner seg best til, for eksempel gjennom en komparativ analyse.

Tema 2: Brukernes egne vurderinger av arbeidsevne og kartleggingsprosessen

- Å avdekke om brukerne opplever at bruken av KIS bidrar til å styrke vurderingen av arbeidsevne, samt om det leder til økt ansvarsfølelse blant brukerne.
- Å belyse om brukerne er tilfreds med den oppfølgingen kommunen tilbyr etter å ha gjennomført en KIS-samtale.

Tema 3: Relasjonsarbeidet i sosialtjenesten

- Å avdekke hvorvidt verktøyet bidrar til å styrke relasjonsarbeidet mellom kommunens ansatte og brukerne, herunder:
 - o Hva kjennetegner et bra relasjonsarbeid under kartleggingsprosessen?

Tema 4: Styrke prioriteringen av og formidlingen i tjenesten

- Å bidra til kunnskap om hvorvidt bruken av KIS bidrar til å systematisere opplysningene om brukernes behov, herunder øke kunnskapen om
 - o I hvilken grad dette bidrar til å endre prioriteringer i innsatsen på området.
 - o I hvilken grad resultatene brukes i forbindelse med avrapportering til de lokale politikerne og myndighetene.

Tema 5: Samordning av tjenester

- Å avdekke om KIS bidrar til å styrke samordningen av den samlede innsatsen overfor den enkelte bruker, herunder
 - o Hva som kjennetegner god samordning med andre instanser som følge av kartleggingsprosessen, og eventuelt hvilke barrierer som er forbundet med dette.
 - o Er det forskjell på bruken av KIS i kommuner hvor sosialtjenesten har etablert en felles førstelinje med NAV Arbeid og NAV Trygd og kommuner som enda ikke har etablert en felles førstelinje?

Evalueringen kan ut fra en generell betraktning sies å ha to overordnede perspektiver:

- *Et bruker-/effektperspektiv*, hvor vekten er på emner som hvordan KIS fungerer i relasjonsarbeidet, hvordan det oppfattes av brukerne og de ansatte samt hvorvidt det bringer brukeren nærmere arbeidsmarkedet.
- *Et institusjonelt perspektiv*, hvor interessen samler seg rundt spørsmål som hvorvidt KIS øker samordning og koordinasjon mel-

lom de ulike myndighetene og hvilke kommuner som har valgt å bruke KIS.

Evalueringen har videre lagt vekt på å avdekke kommunenes vurdering og interesse for KIS overordnet sett, for å få et mer fullstendig bilde av det institusjonelle perspektivet i analysen, og barrierer og muligheter for en utbredelse av bruken av KIS.

I evalueringen er det lagt vekt på å undersøke om det er bestemte typer kommuner eller kommuner med særlige karakteristiske trekk som har valgt å benytte seg av KIS. En slik analyse har gitt informasjon om de potensielle barrierene som kan oppstå dersom man på et senere tidspunkt ønsker å videreføre KIS til enda flere kommuner. Endelig kan noen kommunesvar også peke på områder hvor KIS med fordel kan forbedres eller integreres sterkere med det eksisterende fagsystemet.

1.3 Begrepsbruk

Vi skal i dette avsnittet kort redegjøre for enkelte av begreper som brukes gjennomgående i rapporten.

Parallelt med evalueringen, gjennomføres det en reform på arbeidsmarkedsområdet i Norge, nemlig NAV-reformen. Det vil si at Aetat og Trygdeetaten i denne perioden har skiftet navn til **NAV arbeid** og **NAV trygd**. Vi har i evalueringsrapporten valgt å bruke navnene NAV arbeid og NAV trygd gjennomgående i hele rapporten, også i forhold til de deler av evalueringen som ble gjennomført før 1. juli, da den nye etaten ble etablert. Vi mener dette gir evalueringen en bedre helhet og bidrar til bedre oversiktighet.

Når vi refererer til de ansatte i sosialtjenesten, bruker vi begrepet **veileder**, eventuelt veileder i sosialtjenesten. En veileder omfatter ikke ledernivået, dette omtales som lederen i sosialtjenesten.

Når vi bruker begrepene **casekommuner**, eller **casestudier**, referer vi til de 20 kommunene som inngår i evalueringens kvalitative datainnsamling.

Når vi anvender begrepet **arbeidsevne** eller **arbeidsevneavklaring** mener vi den måten begrepet blir brukt i forhold til KIS, og ikke i begrepets juridiske forstand.

1.4 Leserveiledning

Rapporten inneholder i alt fem kapitler:

- I dette *første* og innledende kapitlet presenterer vi bakgrunnen for KIS og formålet, innholdet og metoden i evalueringen. I tillegg presenterer vi de sammenfattende vurderingene og anbefalinger til justeringer i arbeidet med KIS.
- I det *andre* kapitlet presenterer vi omfang, bruk og resultater av KIS. Dette innebærer utbredelsen av KIS i kommunene, kjennetegn ved de kommuner som bruker KIS, målgruppene kommunene velger å bruke KIS på, kjennetegn ved kommunenes implementering av KIS, den framtidige bruken av KIS og hovedresultatene av KIS.
- I det *tredje* kapitlet, ser vi på KIS i forhold til relasjonsarbeidet i sosialtjenesten og brukernes egne vurderinger. Kapitlet har et ho-

vedfokus på verdien av KIS i kartleggings- og relasjonsarbeidet, og i tillegg brukernes vurderinger av kartleggingsprosessen.

- I det *fjerde* kapittelet, ser vi på hvordan KIS bidrar til å styrke prioriteringen av og formidlingen i sosialtjenesten. Her fokuseres det på i hvilken grad KIS bidrar til å systematisere opplysninger om brukernes behov, og anvendeligheten til KIS i forhold til kommunenes prioriteringer i sysselsettingsinnsatsen.
- Til slutt i det *femte* kapittelet, ser vi på hvordan KIS brukes i relasjon til de samarbeidende tjenestene, og KIS i et framtidig NAV-kontor.
- I et bilag til rapporten gir vi en kort fremstilling av analysens metode og datakilder.

1.5 Sammenfatning

1.5.1 *Omfang, bruk og resultater av KIS*

Evalueringen viser at det er relativt mange kommuner som har tatt i bruk KIS, ved at hele 136 kommuner hadde tatt i bruk verktøyet i november 2005. Videre var det en rekke kommuner som hadde besluttet at de skulle ta i bruk KIS, så snart de praktiske forholdene var på plass. Det kan dermed konstanteres at KIS har en relativt stor utbredelse i de norske kommunene.

Det viser seg at kommunene har ulike motiver for å ta i bruk KIS i sosialtjenesten. På den ene siden er det en tendens til at motivasjonen hos de kommunene med mange brukere av sosialtjenesten, ofte er drevet av interne drivkrefter som for eksempel målrettet arbeid i forhold til enkelte målgrupper. På den andre siden er det ofte eksterne drivkrefter som nettverksarenaer og direkte kontakt med fylkesmannen som motiverer de kommunene med færre brukere av sosialtjenesten til å ta i bruk KIS.

Evalueringen viser at det er en tendens til at det er de kommunene med mange brukere av sosialtjenesten som har tatt i bruk KIS. Videre viser evalueringen at disse kommunene i større grad er spesialiserte i måten de bruker KIS på, ved at de i større grad bruker KIS i deler av sosialtjenesten. Dette kan i mange tilfeller være spesialiserte innsatser mot en type brukere der KIS inngår som det sentrale kartleggingsverktøyet.

Evalueringen viser at KIS er særlig anvendelig i forhold til avklaring av unge brukere, langtidsmottakere av sosialhjelp og andre brukere med mer sammensatte behov.

Evalueringen viser at de aller fleste kommunene som bruker KIS, planlegger å utvide bruken av KIS ytterligere. Dette er først og fremst at KIS utvides til å brukes på flere målgrupper, samtidig som flere veiledere skal ta i bruk verktøyet etter hvert som kommunen får erfaring med verktøyet.

Evalueringen viser videre at bruken av KIS har gitt gode resultater både internt i sosialtjenesten, i forhold til brukerne og på flere måter i forholdet til eksterne aktører. I relasjon til det interne arbeidet i sosialtjenesten har bruken av KIS særlig bidratt til mer systematikk og kontinuitet i arbeidet med brukerne. KIS bidrar også til at man får et mer helhetlig bilde av brukerne. I forhold til brukerne, bidrar KIS særlig til at de blir mer bevisst sine forutsetninger for å delta i arbeidslivet. I tillegg ansvarliggjør KIS brukerne mer i forhold til egen situasjon, noe som skaper et sterkere fokus på egen prosess og bevisstheten om at det skal skje en endring av brukerens situasjon. I

forhold til eksterne aktører, viser evalueringen av KIS særlig bidrar til mer systematikk i relasjonen til NAV arbeid, og i mindre grad til NAV trygd. På denne måten bidrar KIS ofte til at NAV arbeid får et bedre grunnlag for det videre arbeidet med brukerne.

1.5.2 *Brukernes egne vurderinger og Relasjonsarbeidet i sosialtjenesten*

Hensikten med KIS er at kartleggingsverktøyet skal være et prosessverktøy som skal underbygge relasjonsarbeidet i sosialtjenesten. Evalueringen viser at kommunene også oppfatter KIS som et prosessverktøy i henhold til den overordnede hensikten med verktøyet. Videre oppleves KIS som et verktøy som i stor grad underbygger det relasjonsskapende arbeidet i sosialtjenesten.

Selv om KIS er relativt tidkrevende, så vurderer det store flertallet av kommunene at denne tidsbruken er lønnsom, fordi det skjer en bedre kartlegging tidligere i forløpet, som sikrer at brukeren raskere kan komme videre i relevante tiltak eller jobb.

KIS vurderes videre av kommunene til å fungere godt til å avdekke brukernes kompetanse, både faglig, personlig og sosialt. En kartlegging må følges opp, slik at brukeren raskt kan få tilbud om relevant tiltak. Sosialtjenesten og NAV må sikre seg den best mulige koordineringen, slik at brukeren opplever kontakten med myndighetene som et kontinuum. Det styrker muligheten for å fastholde den progresjon som skapes gjennom kartleggingen, og øker derfor sjansene for at det lykkes å bringe brukeren videre i tiltak eller jobb.

Det er vår vurdering at anvendelse av en elektronisk versjon av KIS og integrasjon i et felles fagsystem, vil kunne gjøre bruk av kartleggingen enklere og gjøre opplysninger lettere tilgjengelige. Dette er naturligvis særlig relevant i de situasjoner hvor kontakt til brukeren overdras til en ny myndighet, eller hvor en ny veileder skal følge opp brukeren.

Det fremgår av evalueringen at å gjennomføre en god KIS-kartlegging krever at veilederen har god relasjonskompetanse, og kan bygge trygghet rundt samtalen. Dette henger sammen med at brukeren reelt utleverer mange personlige opplysninger og vurderinger.

Medarbeidere som arbeider med KIS bør derfor ha en meget sterk profesjonell kompetanse i dialog, og de nødvendige redskaper til å håndtere de personlige problemstillinger som kan fremkomme i KIS-samtalen. At yngre medarbeidere opplever KIS som et redskap, som gir dem en personlig trygghet, er derfor et godt utgangspunkt for utbredelsen av KIS. Samtidig er det nødvendig å sikre at også disse medarbeiderne har den rette faglige kompetanse.

For å understøtte denne utviklingen, vil vi anbefale at SHDir overveier mulighetene for å lage videre utdannelsesinitiativ, som kan utvikle kompetanse i anvendelse av KIS blant mindre erfarne medarbeidere i sosialtjenesten i kommunene.

Fra et brukerperspektiv, viser evalueringen at brukerne er overveiende positive omkring KIS, både som kartlegging og relasjonsbygging. Flere av dem opplever at de får "satt ting på papiret", og blir mer klar over sin egen situasjon.

Evalueringen viser at KIS er særdeles velegnet i relasjonsskapende arbeid. Utsagn fra brukere som har opplevd det som et tap at de har blitt overført til

en ny veileder, som ikke har gjennomført KIS-samtalen, understreker den kvalitative forandring i relasjonen mellom bruker og veileder som et oppnådd gjennom anvendelsen av KIS.

Rambøll Management anbefaler derfor at SHDir styrker anvendelsen av KIS gjennom fortsatt aktivt arbeid overfor de kommunene som i dag ikke anender kartleggingsverktøyet.

1.5.3 *Styrke prioriteringen av og formidlingen i tjenesten*

KIS har bidratt vesentlig med større systematikk i kartleggingen i sosialtjenestene, og det vurderes som en vesentlig verdi av bruken av KIS i kommunene. Internt i sosialtjenesten har det skapt en felles ramme for kartleggingssamtalene og bidratt til at kartleggingene har blitt mer ens og utfyllende på tvers av veilederne. Det har videre bidratt positivt til en felles forståelsesramme i sosialtjenesten, og til større dialog blant kollegaene omkring kartleggingene.

Dette har også medført at kommunene har fått ny kunnskap om brukerne, som kan brukes i den videre prioriteringen av innsatsen.

Mange kommuner peger på, at KIS har medvirket til at skape et bedre overblikk over behovene blant den valgte målgruppe for KIS-kartleggingen. Det har gjort sammenligning på tvers av veiledere enklere og dermed styrket det felles overblikk.

Der er også konkrete eksempler på at bruken av KIS har medført helt ny kunnskap om brukernes behov, men det er dog samtidig samlet sett inntrykket at KIS kun i begrenset omfang er blitt anvendt i denne sammenheng.

Rambøll Management vurderer, at det især skyldes to forhold: Et behov for å utvikle den elektroniske versjon av skjemaet, herunder å utvikle KIS-skjemaet slik at det kan danne grunnlag for en avrapportering på aggregert nivå; og en manglende oppmerksomhet på mulighetene for å anvende disse data mer strategisk i kommunene, dersom målgruppen for KIS-kartleggingen er tilstrekkelig klart definert.

KIS kan gi meget verdifull informasjon om behov hos en kjernegruppe av sosialhjelpsmottakere, og derved skape grunnlag for kommunens initiativ og prioriteringer overfor denne gruppen. I forhold til den samlede kommunale sysselsettingsinnsats, kan KIS anvendes som et viktig input, sp, sammen med andre informasjonskilder kan gi kommunen et informert grunnlag for å treffe politiske beslutninger.

1.5.4 *Samordning av tjenester*

KIS skal bidra til at innsatsen overfor den enkelte bruker bidrar til å styrke samordningen og koordineringen av tiltakene som iverksettes som følge av kartleggingsprosessen. Evalueringen viser at KIS brukes først og fremst i relasjon til NAV arbeid, men det er relativt få kommuner som bruker KIS aktivt i relasjon til NAV trygd.

Evalueringen viser at det er flere forhold som fremmer god samordning i arbeidet med KIS. For det første er det en viktig forutsetning at kommunene involverer NAV arbeid og NAV trygd tidlig i implementeringsfasen når de tar i bruk KIS. På denne måten kan kommunene legge en god forutsetning til grunn for den kommende samordningen når de skal begynne å bruke KIS.

For det andre fremmer det god samordning når NAV arbeid og NAV trygd er godt kjent med KIS, og kan identifiserer styrker ved KIS i forhold til deres videre arbeid med brukerne. Til slutt fremmer gode institusjonelle rammer god samordning i bruken av KIS. Dette kan enten være i form av felles førstelinje eller andre organisatoriske løsninger der relasjonen til de samarbeidende aktørene er lett tilgjengelig.

Det er flere barrierer som har gjort seg gjeldende i forhold til samordningen mellom aktørene i arbeidet med KIS, uten at disse barrierene har vært særlig krevende eller fremhevdende i kommunene. Barrierene er ofte knyttet til kulturforskjeller i de forskjellige etatene, og at aktørene har ulike metodikk i sitt arbeid med brukerne.

Evalueringen viser at KIS har bidratt til at NAV Arbeid får et mer helhetlig bilde av brukernes situasjon.

KIS har samtidig medført et større fokus på arbeidslinje i sosialtjenesten.

Der er således de facto skjedd en tilnærming i de to etatenes perspektiv på brukerne. I tillegg blir det fra NAV Arbeid sin side fremhevet at KIS-kartleggingen gir en ensartet systematikk som gjør det mulig for NAV Arbeid å raskt sette seg inn i brukerens situasjon, og ta over ansvaret for en bruker fra sosialtjenesten.

I forhold til å styrke det institusjonelle samarbeidet, fremheves det at KIS bidrar til å øke kjennskapet til hverandres arbeidsmetoder.

Evalueringen viser således at bruken av KIS i stor grad bidrar til å styrke samarbeidet mellom sosialtjenesten og NAV arbeid. Dette gjelder både en styrking av samarbeidet i forhold til det konkrete arbeidet med den enkelte bruker, men også i forhold til å utvikle det institusjonelle samarbeidet mellom de to etatene. I forhold til NAV trygd er samarbeidet ikke på samme måte utviklet. Det ble dog i flere kommuner uttrykt en interesse for bruken av KIS, og at enkle justeringer i KIS kunne gi stor verdi i forhold til NAV trygd sitt arbeid med brukerne.

Det skal frem mot 2010 etableres NAV-kontorer i alle landets kommuner. Dette innebærer at NAV arbeid, NAV trygd og hele eller deler av den kommunale sosialtjenesten skal samles i ett kontor under felles ledelse.

Evalueringen viser at sosialtjenesten, NAV arbeid og NAV trygd på mange områder har sammenfallende oppfatninger i forhold til hvilken rolle KIS bør ha i et NAV-kontor. Styrken som fremheves ved KIS i et NAV-kontor er først og fremst at det kan bidra til helhetsforståelse av brukerne, og dette gjelder særlig brukere med mer sammensatte behov. Videre går det frem at det vil være et behov for å tilpasse KIS i en NAV-sammenheng, både i forhold til de to statlige etatenes behov, men også en institusjonell tilpassning der KIS må ses i lys av etableringen av et felles mottak i NAV-kontoret.

I den sammenheng bør det klarlegges hvorledes man best kan justere KIS i forhold til de ulike behovene som vil gjøre seg gjeldende i et NAV-kontor.

Det er Rambøll Managements vurdering at det ikke vil være formålstjenlig at KIS-kartleggingen splittes opp i en rekke varianter, som ikke kan sammenholdes. Det vil ikke styrke saksbehandlingen og den interne sammenhengskraft i samarbeidet med den nye NAV-forvaltningen.

Derimot er det vår vurdering at det med fordel kan tenkes en fleksibel anvendelse av et felles KIS-skjema. At skjemaet ville fremstå som relevant for de forskjellige etater kunne sikres i form av selektive visninger av deler av skjemaets data, således at umiddelbart mindre relevante felter kun vises i de konkrete tilfeller hvor det er ønskelig. For eksempel gjennom en enkel kommando (for eksempel "vis alle felter").

Sådanne forskjellige standardvisninger kunne anvendes i de forskjellige etatene, og avhengig av brukergrupper.

Samtidig bør KIS utdypes på områder hvor KIS i dag opfattes som for begrenset. Det gjelder først og fremst innenfor helse.

1.5.5 *Anbefalinger*

Rambøll Management presenterer i dette avsnittet de konkrete anbefalingene til den framtidige utviklingen i KIS, som evalueringen gir grunnlag for:

1. Utbredelsen og resultatene av KIS

- ✓ **Anbefaling 1:** Rambøll Management anbefaler at SHDir styrker anvendelsen av KIS gjennom fortsatt aktivt arbeid overfor de kommunene som i dag ikke bruker kartleggingsverktøyet. Evalueringen viser at KIS er særdeles velegnet i relasjonsskapende arbeid, at KIS øker den interne systematikk i arbeidet med målgruppen, og at KIS skaper et godt grunnlag for samarbeid med ikke minst NAV Arbeid.
- ✓ **Anbefaling 2:** SHDir bør utarbeide en veiledning som gir kommunene gode råd i forbindelse med implementeringen av KIS. Dette gjelder både i forhold til god praksis i arbeidsprosessene i implementeringen, og i tillegg utfyllende veiledning for implementering av den elektroniske versjonen av KIS.
- ✓ **Anbefaling 3:** SHDir bør vurdere å utarbeide en standardisert opplæringspakke i KIS for personell som skal gå i gang med å bruke verktøyet.

2. Relasjonsarbeidet i sosialtjenesten

- ✓ **Anbefaling 4:** Evalueringen har vist at KIS gir gode resultater for både brukere og veiledere i relasjonsarbeidet i sosialtjenesten, og at det både blant erfarne og mindre erfarne veiledere i kommunene er interesse for å arbeide med KIS. Det konstateres samtidig i evalueringen at det krever en god forståelse av de hensyn og den metodikk som bør anvendes, når et verktøy som KIS, som potensielt går meget tett på folk, anvendes.

Derfor anbefaler Rambøll Management for å understøtte den gode anvendelse av KIS, at det bør overveies å utarbeide et kursforløp rettet mot yngre veiledere, hvor fokus er på relasjonsarbeidet og anvendelsen av KIS i den sammenheng.

- ✓ **Anbefaling 5:** Det anbefales at KIS i sin nåværende form fortrinnsvis anvendes overfor personer med sammensatte problemer, herunder især langtidsmottakere og unge, som ikke umiddelbart kan se eget fremtidsperspektiv. Dette anbefales i lys av at en KIS-kartlegging er en omfattende prosess, som best gir resultat i de situasjoner hvor veileder har vanskelig ved å umiddelbart henvise brukeren til jobbsøking, et tiltak eller lignende. Omvendt skal det unn-

gås at verktøyet i sin nåværende form finner anvendelse overfor brukere som har et tydelig og realistisk jobbperspektiv på kort sikt. Dette både for å spare tid og ressurser i sosialtjenesten, og for å unngå en uønsket binding av brukeres tid til en unødig kartlegging.

3. Styrke prioriteringen av og formidlingen i tjenesten

- ✓ **Anbefaling 6:** KIS anvendes i dag kun i begrenset omfang som et redskap i de politiske prioriteringer i kommunene. For å øke anvendeligheten av KIS i denne sammenheng, anbefales det at en rekke nøkkeldata samles inn gjennom spørsmålsformuleringer i KIS-spørreguiden som kan besvares ut i fra en rekke fastlagte rubrikker, og som derfor bedre kan kvantifiseres. Dette kan gi kommunene bedre mulighet til å trekke aggregert informasjon om brukerne ut av KIS.
- ✓ **Anbefaling 7:** Det bør sikres at den elektroniske versjonen av KIS er utviklet slik at den kan underbygge anbefaling 6.
- ✓ **Anbefaling 8:** Det bør vurderes om det skal utarbeides en kurspakke om bruken av KIS i forhold til å trekke ut aggregert informasjon om brukerne. Denne kan eventuelt utvikles i et e-læringsformat.

4. Samordning av tjenester

- ✓ **Anbefaling 9:** Involvering av NAV arbeid og NAV trygd bør være en del av veiledningen kommunene får i forbindelse med implementeringen av KIS.
- ✓ **Anbefaling 10:** Det bør vurderes hvorledes det vil være mulig ved en justering og en selektiv anvendelse av spørsmål i KIS-skjemaet å etablere et screeningsverktøy, hvor grunndata om en bruker allerede ved første fremmøte blir inntastet i grunnmalen for et felles KIS-kartleggingsverktøy. Konkret kunne det være i form av en visning på skjerm, hvor kun de spørsmål som vurderes som særlig relevante vises. Det vil siden i det omfang det blir behov innføres mer informasjon om samme person i andre rubrikker i skjemaet, som vil fremkomme, når dette KIS-skjema anvendes i konteksten av andre etater eller enheter. Se i denne forbindelse også anbefaling 13 nedenfor.
- ✓ **Anbefaling 11:** Helseaspektet i KIS vurderes ut i fra kommunenes utsagn i evalueringen til å være utilstrekkelige. Samtidig vil en utvidelse av KIS med flere helsespørsmål også bedre tilfredsstille de behovene som NAV trygd gir uttrykk for i forhold til sin oppfølging av brukerne. Det anbefales derfor at det i samarbeid med utvalgte sosialtjenester, og i forståelse med NAV trygd, utarbeides forslag til spørsmål vedrørende helse som bør innarbeides i KIS.

5. KIS i NAV-kontoret

- ✓ **Anbefaling 12:** SHdir bør sikre at KIS er godt forankret i Arbeids- og velferdsdirektoratet, og at direktoratet er tilstrekkelig oppmerksomme på KIS i sitt arbeid med utviklingen av NAV-kontorene.
- ✓ **Anbefaling 13:** For å sikre helhet i brukerens møte med myndighetene, og sikre best mulig koordinering mellom etatene, anbefaler Rambøll Management, at det tenkes i en fleksibel anvendelse av et

felles KIS-skjema. Det anbefales at det utarbeides et felles KIS-kartleggingsskjema hvor kun et utvalg av spørsmålene konkret vises på skjermen i den enkelte etat. Denne løsning foreslås for å sikre helhet og samtidig imøtekomme de forskjellige etaters behov for å begrense og fokusere på relevant informasjon. Det vil kunne sikres i form av selektive visninger av deler av skjemaets data, således at umiddelbart mindre relevante felter kun vises i de konkrete tilfeller, hvor dette ønskes. Samtidig bør KIS som tidligere nevnt utdypes på områder hvor KIS i dag oppfattes som for begrenset. Det gjelder først og fremst helseområdet.

- ✓ **Anbefaling 14:** I forbindelse med etableringen av NAV-kontorene bør prinsippene for samhandlingsrutinene mellom sosialtjenesten, NAV arbeid og NAV trygd omkring bruken av KIS, utarbeides på direktoratsnivå.
- ✓ **Anbefaling 15:** Kompetanse om bruken av KIS bør ses i lys av det generelle kompetanseutviklingsløpet som er en av hovedpilarene i NAV-reformen. På denne måten vil også saksbehandlerne i NAV arbeid og NAV trygd få grunnleggende kompetanse om bruken av KIS.

2. Omfang, bruk og resultater av KIS

I dette kapittelet skal vi se på omfang, bruk og resultater av KIS i kommunene. Hensikten med kapittelet er å gi en fremstilling av utbredelsen av KIS i kommunene, og videre hvilke prioriteringer og valg kommunene har gjort i forbindelse med at de har tatt i bruk KIS. Konkret inneholder kapittelet følgende hovedemner:

- Utbredelsen av KIS og kommunenes motivasjon for å ta i bruk KIS
- Kjennetegn ved kommuner som bruker KIS
- Avklaring og målgruppene KIS brukes på
- Kommunenes implementeringsstrategier
- Framtidsutsikter for KIS
- Hovedresultater av KIS for kommunene

2.1 Utbredelsen av KIS og kommunenes motivasjon for å ta i bruk KIS

Vi skal i dette gi avsnittet gi en fremstilling av utbredelsen av KIS i kommunene. I tillegg skal vi se på hva som har vært kommunenes motivasjon for å ta i bruk KIS.

2.1.1 *Utbredelsen av KIS*

I hvilket omfang har så kommunene tatt i bruk KIS i sosialtjenesten? Gjennom spørreskjemaundersøkelsen som ble gjennomført i november 2005, spurte vi kommunene om de brukte KIS. I tabellen under viser vi kommunenes besvarelser.

Tabell 2.1: Anvendelse av KIS

Bruker kommunen KIS?		
Ja	122	47 kommuner oppgir i hele sosialtjenesten
		75 kommuner oppgir i deler av sosialtjenesten
Nei	288	288 kommuner bruker ikke KIS, men har besvart deler av spørreskjemaet

Blant de resterende kommunene som ikke har besvart spørreskjemaet, var det ytterligere 14 kommuner som oppga at de brukte KIS. Disse kommunene kan legges til de 122 kommunene som oppga at de bruker KIS, og det betyr at 136 kommuner brukte KIS i november 2005.

I tillegg til dette oppga 73 kommuner i spørreskjemaundersøkelsen at de hadde besluttet å ta i bruk KIS, men at anvendelsen ikke hadde blitt iverksatt. Disse kan med stor sikkerhet legges til de 136 kommunene, siden de vil ta i bruk KIS så snart de praktiske forholdene kommer på plass.

Det vil si at det var et relativt stort antall kommuner som hadde tatt i bruk KIS i november 2005, og at det var ytterligere mange kommuner som hadde besluttet å bruke KIS, så snart de praktiske forholdene kom på plass. Det kan derfor på bakgrunn av disse tallene konkluderes med at KIS har fått en relativt stor utbredelse i de norske kommunene.

2.1.2 *Kommunenes motivasjon for å ta i bruk KIS*

Kommunene står fritt i forhold til å beslutte om de vil bruke KIS i sosialtjenesten eller ikke. SHdir har i samarbeid med Fylkesmannen vært en pådriver for at kommunene skal ta i bruk verktøyet. Hva er så motivene til kommunene for å ta i bruk KIS?

Casestudiene viser at kommunene har ulike motiver for å ta i bruk KIS. Overordnet sett, kan motivasjonen for å ta i bruk KIS deles opp i to typer drivkrefter:

- Det ene er interne drivkrefter der initiativet til å ta i bruk KIS begrunnes med spesielle behov i sosialtjenesten
- Det andre er de eksterne drivkreftene der det er forhold utenfor den kommunale sosialtjenesten som har bidratt til å påvirke kommunenes beslutning om å bruke KIS.

Det er flere interne drivkrefter som har påvirket kommunenes beslutning om å ta i bruk KIS. Mer systematikk i arbeidet med brukerne er en type drivkraft som blir nevnt, særlig av de store kommunene. KIS oppfattes av kommunene som et nyttig verktøy i forhold til å standardisere relasjonsarbeidet med brukerne, og gjennom det å få bedre grunnlag for kontinuitet og ensartethet i relasjonsarbeidet.

Flere kommuner har tatt i bruk KIS i forbindelse med spesifikke satsinger eller prosjekter i sosialtjenesten som i mange tilfeller er rettet inn mot en avgrenset målgruppe, gjerne unge brukere. Disse kommunene har vurdert at KIS er et nyttig virkemiddel for å nå definerte prosjektmål eller målsettinger i forhold til en målgruppe av brukere, og derfor besluttet å ta i bruk KIS i forbindelse med prosjektet eller satsingen.

Av de eksterne drivkreftene for kommunenes beslutning om å ta i bruk KIS, er det først og fremst gjennom inspirasjon fra eksterne miljøer. Fylkesmannen har vært en inspirerende faktor for enkelte kommuner ved at institusjonen har holdt konferanser og i tillegg tatt kontakt med enkelte kommuner og invitert disse til kursgjennomganger der KIS har blitt presentert. I tillegg har nettverksmøter i regi av SHdir påvirket beslutningen til flere kommuner om å ta i bruk KIS. Det er særlig de mindre kommunene som oppgir dette som drivkrefter.

Noen kommuner oppgir også at et bedre grunnlag for et godt samarbeid med NAV Arbeid også har påvirket deres beslutning om å ta i bruk KIS i sosialtjenesten. Dette er særlig i de tilfeller der enten NAV Arbeid kjenner til KIS fra andre kommuner, eller i de tilfeller der sosialtjenesten er samlokalisert med NAV Arbeid.

Casestudiene illustrer derfor at kommunene har ulike motiver for å ta i bruk KIS i sosialtjenesten. Det er en tendens til at motivasjonen for å ta i bruk KIS i de store kommunene ofte er drevet av interne drivkrefter som målrettet arbeid mot bestemte målgrupper. I de mindre kommunene er det ofte eksterne drivkrefter som nettverksarenaer og direkte kontakt fra fylkesmannen som påvirker kommunens beslutning om å ta i bruk KIS.

2.2 Kjennetegn ved kommunene som bruker KIS

Det er et relativt stort antall kommuner som har tatt i bruk KIS i sosialtjenesten. KIS er et kartleggingsverktøy som er utarbeidet for å styrke relasjonsarbeidet i sosialtjenesten, og på den bakgrunn skal verktøyet være like godt egnet på alle typer kommuner. Er det allikevel noe som kjennetegner kommunene som har tatt i bruk KIS?

Evalueringen viser at det er et bredt spekter av kommuner som bruker KIS, men at man allikevel kan se noen forskjeller, særlig med hensyn til antall brukere av sosialtjenesten. I forbindelse med spørreskjemaundersøkelsen

har vi sett på bruken av KIS i kommunene i forhold til antall brukere av sosialtjenesten, som vist i tabellen nedenfor.

Tabell 2.2: Forholdet mellom antall brukere og anvendelse av KIS

Hvor mange sosialklienter (ca) er det på årsbasis i sosialtjenesten i kommunen?	Bruker kommunen KIS?		
	Ja, i hele sosialtjenesten	Ja, i deler av sosialtjenesten	totalt
Totalt	11%	18%	29%
Under 50	5%	8%	13%
51 - 100	16%	13%	29%
101 - 250	16%	16%	32%
251 - 500	11%	29%	40%
Over 500	8%	33%	41%
Vet ikke	0%	14%	14%

Det første vi kan lese ut av tabellen ovenfor er en tendens til at bruken av KIS er mer vanlig jo flere sosialklienter kommunen har. Ser vi på kommunene med under 50 sosialklienter svarer kun 13 prosent av disse at de bruker KIS i en eller annen form. I kommunene med over 250 sosialklienter derimot, oppgir rundt 40 prosent at de bruker KIS i en eller annen form i sosialtjenesten. Dette indikerer at kommuner med mange brukere av sosialtjenesten i større grad bruker av KIS, enn det som er tilfellet i kommuner med få brukere av sosialtjenesten.

Når vi ser på om KIS brukes i hele eller deler av sosialtjenesten, ser vi av tabellen at det er en tendens til at kommunene med mange sosialklienter i større grad bruker KIS i deler av sosialtjenesten. Vi ser av tabellen over at for kommunene med opp til 250 sosialklienter på årsbasis, er det en forholdsvis lik fordeling i forhold til om kommunen bruker KIS i hele, eller deler av sosialtjenesten. For kommunene som har over 250 sosialklienter på årsbasis, er det en tendens til at KIS brukes i deler av sosialtjenesten.

Dette gir oss informasjon om noen interessante trekk ved kommunene som bruker KIS. For det første ser vi at det er en tendens til at det er de kommunene med mange brukere av sosialtjenesten som bruker KIS. For det andre ser vi at disse kommunene i større grad enn de små kommunene er mer spesialisert ved at de bruker KIS i deler av sosialtjenesten.

Hva kan så forklare at størrelse og spesialisering er to fremtredende trekk ved kommunene som bruker KIS? Tendensen fra casestudiene kan summeres opp gjennom framstillingen i tabellen under:

Tabell 2.3: Kommunestørrelse og spesialisering, motivasjon m.m.

Størrelse	Spesialisering	Motivasjon	Målfokus	Samarbeid med NAV Arbeid
Store kommuner	Høy	Internt drevet	Høyt	Godt utviklet
Små kommuner	Lav	Eksternt drevet	middels	Mindre utviklet

I casestudiene gikk det fram at kommunene med mange brukere av sosialtjenesten ofte var spesialiserte, for eksempel ved at de hadde egne prosjekter eller innsatser overfor enkelte grupper av brukere, der KIS ble benyttet som kartleggingsverktøy. Motivasjonen for å ta i bruk KIS var ofte drevet av interne krefter, der KIS ble oppfattet som et godt virkemiddel i forhold til å oppnå resultater hos brukerne. Fokuset på definerte mål for innsatsen var fremtredende. Vi ser også av casestudiene at disse kommunene i stor grad hadde utviklet et tett samarbeid med NAV Arbeid omkring bruken av KIS.

Kommunene med få brukere av sosialtjenesten, hadde derimot en lavere grad av spesialisering, noe som også er naturlig på grunn av størrelsen på sosialtjenesten. Det betyr også at veiledernes arbeid var bredere i forhold til ulike målgrupper. Motivasjonen for å ta i bruk KIS var ofte drevet av eksterne forhold, som at sosialtjenesten i stor grad tilpasset seg de faglige trendene i omgivelsene. Målfokuset var ikke like fremtredende som de mer spesialiserte innsatsene i de kommunene med mange brukere av sosialtjenesten. I flere av disse kommunene var samarbeidet med NAV Arbeid mindre utviklet, og i enkelte tilfeller var NAV Arbeid lokalisert i en annen kommune.

Evalueringen viser derfor at det er kommunene med mange brukere av sosialtjenesten som i størst grad bruker KIS. Videre at disse kommunene i større grad enn de kommunene med få brukere av sosialtjenesten bruker KIS i deler av sosialtjenesten. Evalueringen viser også at kommunene med mange brukere av sosialtjenesten er mer spesialiserte i sitt arbeid i forhold til bruken av KIS på spesielle målgrupper, og at de ofte har organisert egne innsatser mot egne målgrupper der KIS brukes.

2.3 Avklaring av brukerne og målgruppene for KIS

I dette avsnittet skal vi for det første gå nærmere inn på avklaringen av brukerne, det vil si hvilke faktorer som spiller inn i forhold til hvorvidt det skal brukes KIS i relasjonen til brukerne. For det andre skal vi se på hvilke målgrupper KIS benyttes på, og vurderinger av hvilke målgrupper KIS er best egnet til.

2.3.1 Avklaringen av brukerne

For å evaluere bruken av KIS er det sentralt å se nærmere på hvordan avklaringen av brukerne som skal kartlegges med KIS skjer i kommunene. Hva motiverer så kommunene om KIS brukes på alle brukere, eller spesielle målgrupper innenfor sosialtjenesten?

I spørreskjemaundersøkelsen spurte vi kommunene om KIS ble benyttet overfor bestemte målgrupper. I tabellen under går kommunenes besvarelser frem.

Tabell 2.4: KIS-anvendelse overfor bestemte målgrupper

Brukes KIS i dag overfor bestemte målgrupper av brukere i sosialtjenesten?		
	Antall	Prosent
Nei – KIS brukes overfor alle grupper i sosialtjenesten	24	20 %
Ja – KIS er rettet målrettet inn mot bestemte målgruppe	92	75 %
Vet ikke	6	5 %
Total	122	100 %

Tabellen viser at et stort flertall av kommunene bruker KIS overfor bestemte målgrupper. Hele 92 av de 122 kommunene svarer dette, mens 24 av kommunene bruker KIS på alle typer brukere.

Resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen viser at det store flertallet av kommunene foretar en første sortering i forhold til hvilke type målgrupper KIS skal brukes på. Dette betyr at kommunene er selektive i forhold til hvilke brukere som kartlegges ved hjelp av KIS.

Erfaringene fra casestudiene underbygger dette og viser at de aller fleste av kommunene foretok en vurdering om brukeren skulle kartlegges ved hjelp av KIS eller ikke. Dette ble gjort i noen kommuner i det første møte med brukerne. Men i mange tilfeller ble beslutningen om å gjennomføre en KIS-kartlegging tatt etter det andre møte med brukeren, eller etter at brukeren var henvist til en spesiell innsats knyttet til en gruppe brukere.

I en del kommuner ble en gruppe brukere henvist til spesielle innsatser i kommunen der KIS ble benyttet overfor alle brukerne som deltok. Dette kunne være prosjekter rettet mot en type brukere, spesielle tiltak som var igangsatt på dedikerte midler eller spesialiserte fagteam som hadde en særlig kompetanse i forhold til bestemte målgrupper. Et eksempel på en slik innsats er beskrevet i boksen under:

I en kommune ble den første avklaringen gjort i det som ble kalt utekontorene. Dette var det første møtet mellom brukeren og sosialkontoret, og utekontorene ivaretok de tradisjonelle oppgavene i sosialtjenesten. Unge brukere, og de som veilederne ved utekontoret vurderte at det var behov for en avklaring av arbeidsevne for, ble henvist videre til et eget prosjekt i kommunen, *Alternativ til sosialhjelp*. I dette prosjektet anvendte man KIS på alle brukerne i forhold til det videre løp.

Eksempelen illustrerer hvordan bruken av KIS kan være forbeholdt en type brukere som kvalifiserer til deltakelse i et spesifikt prosjekt. Kommunen er på denne måten selektiv i forhold til hvilke gruppe av brukere KIS benyttes på. Dette ble av kommunen begrunnet i to forhold. For det første var det kommunens vurdering at de brukerne som kvalifiserte til prosjektet var de som hadde et potensial for arbeidsmarkedet, og gjennom KIS-kartleggingen fikk de et bedre inntrykk av hvilke eventuelle posisjon brukerne hadde i forhold til arbeidsmarkedet. Den andre forklaringen for den selektive bruken av KIS, var begrunnet i kompetanse i bruken av KIS. I prosjektet hadde de hatt et særlig fokus på å ta i bruk KIS, og veilederne hadde fått grunnleggende opplæring i verktøyet. Veilederne ved utekontorene hadde ikke fått tilsvarende kjennskap til KIS.

Mange kommuner vektla at det er i de tilfeller der de er i tvil om brukerens framtidige tilknytning til arbeidsmarkedet at de beslutter å gjennomføre en KIS-kartlegging. I tillegg påpeker flere kommuner at grunnen til at de beslutter å bruke KIS er for å få mer informasjon om brukerens situasjon slik at de bedre kan planlegge det videre forløpet for brukeren. En slik vurdering gjøres også ofte i forhold til langtidsmottakere av sosialhjelp for å få avklart brukerens posisjon i forhold til arbeidsmarkedet. En veileder i sosialtjenesten beskrev en slik avklaring på følgende måte:

“De nye brukerne snakker vi med i en mottakssamtale der vi gjør en vurdering på om vi kan bruke KIS i forhold til brukeren. Ser vi et potensial, setter vi opp en neste time der vi gjennomgår en KIS-kartlegging”

I disse kommunene er bruken av KIS fortsatt selektiv siden det er veilederens vurdering som ligger til grunn for hvem som skal kartlegges med KIS. Beslutningen involverer imidlertid ikke en henvisning, men KIS-kartleggingen gjennomføres som oftest av den veilederen som også har vurdert om brukeren kvalifiserer til en KIS-kartlegging.

I andre tilfeller beslutter kommunen at brukeren, av ulike grunner, ikke skal ha en KIS-kartlegging. Dette gjelder i de tilfeller der det ikke er tvil om brukerens situasjon og stilling i forhold til arbeidsmarkedet. Det kan i en del tilfeller dreie seg om brukere som åpenbart ikke kan følge arbeidslinjen, men som har behov for andre tiltak som ikke innebærer arbeidsmarkedet. Det kan også være brukere som (ofte kortvarig) er i kontakt med sosialtjenesten, men der det videre løp uten tvil er arbeid eller utdanning.

Begrunnelsen for at kommunen beslutter å bruke KIS er som nevnt at man ønsker å avklare brukernes posisjon i forhold til arbeidsmarkedet, og å få et bedre grunnlag for å planlegge det videre forløpet til brukerne. Begrunnelsen for ikke å bruke KIS er ofte todelt i kommunene. På den ene siden er det et ressurssspørsmål for kommunene. En KIS-kartlegging er krevende å gjennomføre for veilederne ved at kartleggingen tar tid. I tillegg forplikter KIS-kartleggingen at sosialtjenesten følger opp brukerne i forhold til det som fremgår av kartleggingen. På den andre siden bryter en KIS-kartlegging dypt inn i brukernes private situasjon. Hvis KIS ikke kan endre på forutsetningen for å få brukerne tettere arbeidsmarkedet, fremhever kommunene at sosialtjenesten naturligvis ikke skal gjennomføre en KIS-kartlegging.

Evalueringen viser derfor at et stort flertall av kommunene bruker KIS i forhold til bestemte målgrupper i sosialtjenesten, og at kommunene på denne måten er selektive i forhold til hvilke brukere de vil bruke KIS på. For det andre viser evalueringen at det videre forløpet til brukerne etter en avklaring varierer fra en mer spesialisert innsats i noen tilfeller, til en ordinær oppfølging fra veilederen som avklarte om KIS skulle benyttes eller ikke.

2.3.2 Definerer av målgrupper for KIS

Evalueringen har vist at det store flertallet av kommunene bruker KIS i forhold til bestemte målgrupper. I dette avsnittet skal vi se nærmere på hvilke typer målgrupper KIS brukes på, og hva som er kommunenes begrunnelse for å bruke KIS på disse målgruppene.

For å få et bilde av hvilke målgrupper KIS brukes på, har vi spurt de kommunene som oppgir at de bruker KIS i forhold til bestemte målgrupper hvordan målgruppene for KIS defineres. Resultatene er vist i tabellen under.

Tabell 2.5: Definerings av KIS-målgruppe

Hvordan defineres målgruppen for KIS i kommunen?		
	Antall	Prosent
KIS brukes til kartlegging av alle nye brukere i sosialtjenesten	5	5 %
KIS brukes til kartlegging av alle brukere som av kontaktpersonen vurderes å ha behov for avklaring om egen arbeidsevne	63	64 %
KIS brukes i kartleggingen av unge sosialklienter (under 25 år)	68	69 %
KIS brukes i kartleggingen av langtidsmottakere av sosialhjelp	46	47 %
KIS brukes i kartleggingen av brukere med nedsatt arbeidsevne, eller brukere på attføring	28	29 %
Annen målgruppeinformasjon	20	20 %
Total	98	100 %
Prosentene summerer ikke nødvendigvis til 100, da det har vært mulig å sette flere kryss i spørsmålet.		

Det går for det første frem av tabellen at kommunene foretar en første screening av hvilke brukere de vil bruke KIS på. Hele 63 kommuner oppgir at KIS brukes til kartlegging av alle brukere som av kontaktpersonen vurderes å ha behov for avklaring om egen arbeidsevne. Dette understøtter at KIS som beskrevet i forrige avsnitt, ofte anvendes selektivt ut fra en konkret behovsvurdering. For det andre går det frem av tabellen at kommunene bruker KIS i forhold til to hovedmålgrupper, nemlig unge brukere og langtidsmottakere av sosialhjelp.

Disse resultatene underbygges av inntrykkene fra casestudiene, som grovt sett kan deles inn i tre typer tilnærminger i forhold til bruken av KIS på bestemte målgrupper:

- Institusjonell tilnærming
- Skjønnsmessig tilnærming
- Policy-tilnærming

Den **institusjonelle** tilnærmingen innebærer som vi har vært inne på tidligere at kommunen har etablert et eget prosjekt, innsats eller fagtema som har spesialisert seg i forhold til en eller to målgrupper, og der KIS inngår som kartleggingsverktøy. Trekk ved en slik tilnærming er beskrevet i tabellen under:

Tabell 2.6: Institusjonell tilnærming

Komponenter	Karakteristiske trekk
Målgruppe	Det er primært unge brukere som kommunen har en institusjonell tilnærming til.
Kartleggingsverktøy	KIS brukes aktivt i forhold til alle brukerne som inngår i innsatsen.

Målorientering	Ofte er en institusjonell tilnærming organisert som et prosjekt, og har et sterkt fokus på oppnådde resultater i forhold til målgruppen.
Grad av spesialisering	Høy grad av spesialisering i forhold til den aktuelle målgruppen
Trekk ved kommunen	En institusjonell tilnærming til målgruppen skjer ofte i de større kommunene.
Samarbeid med NAV Arbeid	Den institusjonelle tilnærmingen innebærer ofte et tett samarbeid med NAV Arbeid i forhold til den aktuelle målgruppen. Enten ved en felles førstelinje i forhold til målgruppen, eller ved at NAV Arbeid er integrert i satsingen.
Finansiering	Kommunen står bak satsingen, men er ofte støttet på midler fra fattigdomssatsingen.

Begrunnelsen kommunene oppgir for en institusjonell tilnærming til en målgruppe er at dette er en målgruppe de har særlig fokus på å få videre. I forhold til unge brukere fremheves det at denne gruppen fortsatt ofte har et godt potensial for å komme videre i jobb eller utdanning, men trenger et løft for å ta det neste steget. Lederen for sosialtjenesten i en kommune uttalte det på følgende måte:

“Vi har et eget prosjekt i forhold til unge brukere fra 18-24 år. Disse skal snus i døra hos oss. Disse er det enkelt å bruke KIS på, og de er enkle å få ut av sosialtjenesten.”

Inntrykkene fra casestudiene viser derfor at KIS er godt egnet til å bruke i institusjonelle tilnærminger til en brukergruppe, hvor det er et sterkt fokus på resultater og der kommunen ofte samarbeider med NAV Arbeid. I tillegg viser casestudiene at denne institusjonelle tilnærmingen ofte er knyttet til unge brukere, og at erfaringene til kommunene er at KIS er godt egnet i forhold til denne brukergruppen.

Den **skjønnsmessige** tilnærmingen er i de tilfeller der KIS brukes til kartlegging av alle brukere som av veileder vurderes å ha behov for avklaring om egen arbeidsevne. Trekk ved en slik tilnærming er beskrevet i tabellen under:

Tabell 2.7: Skjønnsmessig tilnærming

Komponenter	Karakteristiske trekk
Målgruppe	Det er primært følgende målgrupper kommunene fremhever: • Unge brukere • Langtidsmottakere • Brukere med sammensatte behov • Andre som trenger en avklaring i forhold til sin posisjon på arbeidsmarkedet
Kartleggingsverktøy	KIS brukes i de tilfeller veileder vurderer at det er behov for en avklaring.
Målorientering	Mindre grad av målgruppeorientert fokus
Grad av spesialisering	Mindre grad av spesialisering i forhold til bestemte målgrupper.
Trekk ved kommunen	Alle kommuner, men særlig i de kommu-

	nene med færre brukere
Samarbeid med NAV Arbeid	Varierer, men ofte ikke et tett samarbeid i form av en felles førstelinje eller at NAV Arbeid er tett integrert omkring bruken av KIS. Ofte praktiseres det tradisjonelle trekantmøtet.
Finansiering	Ordinær finansiering av kommunens sosialbudsjett

I forhold til den institusjonelle tilnærmingen, representerer den skjønnsmessige tilnærmingen en bredere praksis med hensyn til bruken av KIS på målgrupper. Det er allikevel fremtredende i casekommunene at KIS benyttes innenfor en slik tilnærming som regel på unge brukere på den ene siden, og langtidsmottakere og brukere med mer sammensatte behov på den andre siden. Dette illustrerer at selv om kommunen ikke har en institusjonell tilnærming til spesielle målgrupper, er bruken av KIS rettet inn mot bestemte målgrupper som nevnt over. Dette underbygger inntrykket fra den institusjonelle tilnærmingen at KIS er godt egnet til å bruke på unge brukere av sosialtjenesten. I tillegg underbygger denne tilnærmingen at kommunene vurderer at KIS er et godt egnet verktøy til å kartlegge langtidsmottakere av sosialhjelp og brukere med mer sammensatte behov.

Policy-tilnærmingen betyr at kommunene har besluttet at KIS skal brukes i forhold til en type brukere, eller i forhold til et bestemt formål. Dette har ikke vært en dominerende tilnærming i casestudiene, men har forekommet i enkelte kommuner. Trekkene ved en slik tilnærming er illustrert i tabellen under:

Tabell 2.8: Policy-tilnærming

Komponenter	Karakteristiske trekk
Målgruppe	• Alle nye brukere • En spesiell målgruppe • Alle brukere som ska henvises til NAV Arbeid
Kartleggingsverktøy	Bruken av KIS er konsentrert omkring en besluttet policy
Målorientering	Varierende
Grad av spesialisering	Varierende
Trekk ved kommunen	Varierende
Samarbeid med NAV Arbeid	Varierer, men er tett der kommunen har besluttet å kartlegge alle som skal henvises videre til NAV Arbeid.
Finansiering	Ordinær finansiering av kommunens sosialbudsjett

En beslutning om å bruke KIS på alle nye brukere i sosialtjenesten er ikke utbredt, noe som illustreres også av spørreskjemaundersøkelsen ved at kun 5 kommuner oppga dette. Begrunnelsene til kommunene for ikke å benytte KIS på alle brukere er både et ressurs spørsmål og at det ikke er hensiktsmessig. Det er derimot flere kommuner som har besluttet at KIS kun skal brukes i forhold til spesielle målgrupper. Dette gjelder særlig der kommunen er i en oppstartsfase i bruken av KIS. Kommunene prøver ut KIS overfor en bestemt målgruppe, for senere å vurdere om de også skal bruke KIS på andre målgrupper.

En annen policy kan være at kommunene bruker KIS på de som skal henvises videre til NAV Arbeid. Begrunnelsen for dette kan være todelt. Den ene

begrunnelsen kan være at kommunen har et tett samarbeid med NAV Arbeid, og at de i fellesskap har blitt enige om at en KIS-kartlegging gir et godt grunnlag for NAV Arbeid sitt videre arbeid med brukeren. Den andre begrunnelsen, som ikke fremgår ofte, kan være at NAV Arbeid krever en KIS-kartlegging fra brukerne i sosialtjenesten.

2.3.3 *Samlet vurdering av målgrupper for KIS*

KIS vurderes å være et meget effektivt verktøy, især i forhold til grupper av ledige med sammensatte problemer. Evalueringen viser at kommunene er selektive i bruken av KIS ved at det i stor grad foretas en sortering i de innledende samtalene i forhold til hvem som kommunen ønsker å bruke en KIS-kartlegging på. En slik innledende vurdering varierer fra å henvise brukerne til en spesiell innsats som bruker KIS på alle brukerne, til en mer skjønnsmessig avklaring som gjennomføres av veilederne som møter brukerne første gang. Det som ofte legges til grunn for beslutning om at en KIS-kartlegging skal gjennomføres, er veileders vurdering av at det er behov for en avklaring om egen arbeidsevne, eller en følelse av at der er forhold i personens situasjon som ikke tidligere er blitt klarlagt, og som kan være avgjørende for å hjelpe personen videre.

I den forbindelse viser evalueringen videre at kommunene særlig vurderer at KIS er godt egnet til å bruke på unge brukere og langtidsmottakere av sosialhjelp. Dette gjelder både i form av de mer institusjonaliserte tilnærmingene og i de mer skjønnsmessige tilnærmingene.

2.4 **Kommunenes implementering av KIS**

Vi skal i dette avsnittet se nærmere på implementeringen av KIS i kommunene. Avsnittet baserer seg i all hovedsak på erfaringene og inntrykkene fra casestudiene. Det er tre aspekter ved implementeringen vi skal ta for oss:

- Implementeringsstrategiene til kommunene
- Barrierer i forbindelse med implementeringen av KIS
- Kommunenes ressursbruk i implementeringen av KIS

2.4.1 *Implementeringsstrategiene til kommunene*

Kommunenes begrunnelse for å ta i bruk KIS varierer i casestudiene fra de kommuner som har en klar begrunnelse for å ta i bruk KIS, til de kommuner der beslutningen med å ta i bruk KIS har vært mer tilfeldig. Implementeringen har i mange tilfeller båret preg av kommunenes begrunnelse for å ta i bruk KIS.

I tabellen under fremstilles noen typiske implementeringsstrategier som har kommet frem gjennom casestudiene i kommunene:

Tabell 2.9: Implementeringsstrategier

Implementeringsstrategi	Beskrivelse
Bruken av en ressursperson	I flere av kommunene har en av veilederne i sosialtjenesten blitt utpekt som ressursperson for KIS. Dette har innebåret at denne veilederen har et særlig ansvar for KIS i sosialtjenesten, både i forhold til implementering, opplæring, bruken, nettverksdeltakelse etc. Styrken som fremheves med en slik strategi er at KIS i mindre grad blir oppfattet av de ansatte som noe som tving-

	es på dem ovenfra. KIS implementeres på denne måten fra siden i stedet for ovenfra, og har på denne måten gode forutsetninger for forankring blant de øvrige veilederne.
Begynne i det små for senere å utvide bruken av KIS	I mange kommuner har strategien vært å begynne og bruke KIS på en bestemt målgruppe, for senere å utvide bruken av KIS. Mange kommuner fremhever at fordelene med en slik strategi er at man får anledning til å bli kjent med verktøyet, for så å vurdere hvilke av kommunens målgrupper KIS vil egne seg til.
Fokus på forankring av KIS i NAV Arbeid	Mange kommuner fremhever viktigheten av å tidlige forankre bruken av KIS hos saksbehandlerne i NAV Arbeid. Styrken ved dette er å sikre en god oppfølging av de brukerne som kartlegges ved hjelp av KIS.
Laissez-faire	Noen kommuner har ikke hatt noen bestemt hensikt med å ta i bruk KIS, og heller ikke noen klar implementeringsstrategi. De har ofte begynt å bruke KIS, for senere å finne ut på hvilke områder sosialtjenesten på best mulig måte kan nyttiggjøre seg av KIS.

Tabellen viser at implementeringsstrategiene i kommunene varierer. På den ene siden er det en rekke kommuner som har en mer stramt styrt strategi, der implementeringen av KIS er grundig planlagt både i forhold til interne arbeidsprosesser og involvering av eksterne interessenter. På den andre siden er det mange kommuner som har en mindre styrt implementering av KIS der tilpasningen av verktøyet gradvis tilpasses til interne arbeidsprosesser og eksterne aktører, basert på erfaringene underveis.

2.4.2 Barrierer i forbindelse med implementeringen av KIS

KIS er et kartleggingsverktøy som influerer både det interne arbeidet til sosialtjenesten, og i mange kommuner også det eksterne arbeidet i forhold til samarbeidspartnere som NAV Arbeid. Hvilke barrierer har så kommunene støtt på i implementeringen av KIS, og hvordan har disse barrierer blitt løst?

Tabell 2.10: Barrierer for implementering

Barriere	Kommunenes løsning
Vanskeligheter med å få lagt inn den elektroniske versjonen av KIS	- Fått assistanse fra Kristiansund, SHdir eller andre kontakter - Lagt press på at IT-avdelingen i kommunen skal finne en løsning
KIS kan oppfattes som for omfattende av veilederne	God opplæring, og passe på at veilederne får tilstrekkelig med muligheter til å praktisere bruken av KIS. Blir bedre etter hvert som man blir bedre kjent med KIS

For få ressurser til å lære de ansatte å bruke KIS	• I starten begrenses bruken av KIS til bestemte målgrupper eller i definerte prosjekter • Senere utvide bruken av KIS til flere målgrupper og deler av sosialtjenesten
Motstand fra enkelte av de ansatte	• Sørge for at KIS er godt forankret i ledelsen av sosialtjenesten • Ledelsen av sosialtjenesten legger eksplisitt vekt på at KIS skal brukes, og på hvilken måte KIS skal brukes
Uoverensstemmelse med NAV Arbeid	• Involvere NAV Arbeid tidlig, slik at de får god informasjon om hva KIS er • Bruke KIS på den måten at fordelene synliggjøres for NAV Arbeid.
I starten å holde fokus på både relasjonsarbeidet og gjennomgangen av KIS	• Sette av litt ekstra tid til samtalen med brukerne når man tar i bruk verktøyet, slik at man bedre kan sikre dette

Erfaringene fra casestudiene viser at kommunene *ikke* har hatt store barrierer som har hatt negativ innvirkning på det videre arbeidet med implementeringen av KIS. Av interne barrierer er det særlig den elektroniske dataløsningen som har utfordret kommunene. Forankring av KIS blant veilederne har i enkelte kommuner vært utfordrende i oppstarten, men aldri et problem som har vært vedvarende.

Av de eksterne barrierene er det heller ikke vesentlige barrierer som har vært vedvarende. Utfordringen for en del kommuner er å etablere et tett nok samarbeid med NAV Arbeid, slik at oppfølgingen fra KIS-kartleggingen har tilfredstilt brukernes behov. I hvor stor grad denne barrieren har blitt opplevd som et problem, beror i stor grad på hvilken relasjon sosialtjenesten har hatt til NAV Arbeid tidligere, og om NAV Arbeid er lokalisert i kommunen.

2.4.3 Kommunenes ressursbruk i implementeringen av KIS

Implementeringen av et nytt kartleggingsverktøy i sosialtjenesten krever en del justeringer i arbeidet, samt opplæring for å sikre at veilederne har den nødvendige kompetansen til å benytte seg av verktøyet. Hva er så kommunenes oppfatning av hvor ressurskrevende implementeringen av KIS har vært?

Tabell 2.11 Ressursbruk ved implementering

Ressurskrevende forhold	Beskrivelse
Implementering av den elektroniske versjonen	• De kommunene som prioriterer å implementere den elektroniske versjonen, har oppfattet dette som ressurskrevende
Bruker mer tid på brukerne	• Mange kommuner fremhever at de bruker mer tid på relasjonsarbeidet med brukerne når KIS tas i bruk. Dette forbedres etter hvert som veilederne får erfaring med verktøyet

Oppfølging av veiledere	Flere kommuner fremhever at det krever en del ressurser å følge opp veilederne som har tatt i bruk KIS, dette gjelder særlig å videreutvikle sin kompetanse på bruken av KIS
Motivasjon av veiledere	Enkelte kommuner fremhever at det kan være ressurskrevende å motivere en del veiledere til å bruke KIS. Dette er særlig i de kommunene hvor KIS har møtt skepsis hos enkelte veiledere
Opplæring	Noen kommuner fremhever at det krever noe ressurser for å lære seg KIS, og at kommunen nødvendigvis ikke har ressurser å sette av til denne opplæringen

Det er vårt inntrykk fra casestudiene at implementeringen av KIS ikke har vært betydelig ressurskrevende for kommunene, ved at de aller fleste kommunene fra casestudiene forklarer at implementeringen av KIS ikke har vært vesentlig ressurskrevende.

Når det gjelder å balansere kapasiteten til daglig saksbehandling og tid til utvikling i forbindelse med implementering, er det vårt inntrykk at heller ikke dette har vært en vesentlig utfordring for kommunene. Flere kommuner fremhever at dette egentlig handler om prioritering. En kommune uttalte det på følgende måte:

“Det har vært oppe, men de som bruker det sier jo at det handler om måten man jobber på – at hvis man gjennom bruken av KIS får avklart mer i løpet av en samtale, så trenger man ikke så mange oppfølgende samtaler. Men jeg synes jeg opplever en endring i holdning hos de som har brukt det mest – at ressursbruken blir mindre relevant når de har sett hva KIS kan brukes til”.

Dette er et synspunkt mange av kommunene knytter til ressursbruken i forbindelse med implementeringen av KIS. Essensen er at det kan kreve noen ekstra ressurser når man begynner å bruke KIS, men at man får dette tilbake i form av mer effektiv kartlegging når man får mer erfaring.

2.5 Den framtidige bruken av KIS

I de kommunene som har tatt i bruk KIS, viser evalueringen at de aller fleste av disse kommunene bruker KIS i deler av sosialtjenesten. Dette innebærer at KIS benyttes på enkelte definerte målgrupper, og at KIS også i mange sammenhenger benyttes av et utvalg av veilederne i sosialtjenesten. Hva er så utsiktene for den framtidige bruken av KIS? I dette avsnittet skal vi særlig se på den framtidige bruken i forhold til målgrupper og veileder som bruker KIS.

2.5.1 Generelt om kommunenes planer om å utvide bruken av KIS
I spørreskjemaundersøkelsen spurte vi kommunene som brukte KIS om hvilke planer de hadde i forhold til å utvide bruken av KIS. Resultatet er framstilt i tabellen under:

Tabell 2.12: Planer om utvidet bruk

Vurderer kommunen å utvide bruken av KIS?		
	Antall	Prosent
Ja	63	64 %
Nei	19	19 %
Vet ikke	16	16 %
Total	98	100 %
Ubesvart	24	20 %

Tabellen viser at de aller fleste kommunene (63) oppgir at de har planer om å utvide bruken av KIS. Dette indikerer at kommunene begynner å bruke KIS i det små, for så å ha planer om å utvide bruken av KIS etter hvert som de får erfaring med verktøyet.

På hvilken måter tenker så kommunene at bruken av KIS skal utvides. Vi har fulgt opp i forhold til de 63 kommunene som vurderer å utvide bruken av KIS, på hvilke områder bruken tenkes utvides. Resultatene er vist i tabellen under:

Tabell 2.13: Utvidelsesområder

Vurderer kommunen å utvide bruken av KIS? (hvis ja)		
	Antall	Prosent
KIS tenkes på sikt brukt i forhold til alle brukere i kommunen	11	18 %
KIS tenkes på sikt brukt i forhold til flere målgrupper av brukere i kommunen	33	52 %
Flere av de ansatte skal ta i bruk KIS i tiden fremover	29	46 %
Annet, vennligst beskriv hvordan:	13	21 %
Total	63	100 %
Prosentene summerer ikke nødvendigvis til 100, da det har vært mulig å sette flere kryss i spørsmålet.		

Av tabellen går det fram at det særlig er på to områder kommunene vurderer å utvide bruken av KIS på. Det er for det første at KIS tenkes brukt i forhold til flere målgrupper av brukere i kommunen (33). For det andre skal flere av de ansatte ta i bruk KIS i tiden fremover. Vi ser at det er relativt få av kommunene (11) som vurderer å utvide bruken av KIS til å gjelde alle brukere i kommunen. Det kan dog i denne sammenheng være noe usikkerhet om kommunene her påtenker å utvide anvendelsen til å omfatte alle brukere, eller de kun tilkjenner at de vil screene alle brukere, i motsetning til ti dag, for å vurdere hvem som har behov for en KIS-kartlegging.

2.5.2 *Kommunenes planer om å bruke KIS i forhold til flere målgrupper*

Som vist i tabellen ovenfor, oppgir mange av kommunene at de ønsker å utvide bruken av KIS til flere målgrupper. Dette er i tråd med tidligere funn om at mange kommuner begynner med KIS i forhold til en målgruppe, for så å utvide bruken av KIS etter hvert som de har fått erfaring med verktøyet. Hvilke målgrupper tenker så disse kommunene å utvide bruken av KIS på? I tabellen under presenterer vi kommunene besvarelser:

Tabell 2.14: Fremtidige målgrupper

Hvilke målgrupper tenkes KIS brukt på i framtiden?		
	Antall	Prosent
KIS tenkes brukt til kartlegging av alle brukere (nye som gamle) i sosialtjenesten	2	6 %
KIS tenkes brukt til kartlegging av alle nye brukere i sosialtjenesten (dvs. nye henvendelser fra innbyggere i kommunen)	15	45 %
KIS tenkes brukt til kartlegging av alle brukere som av kontaktpersonen vurderes å ha behov for avklaring om egen arbeidsevne	8	24 %
KIS tenkes brukt i kartlegging av unge sosialklienter	5	15 %
KIS tenkes brukt i kartlegging av langtidsmottakere av sosialhjelp	12	36 %
KIS tenkes brukt i kartlegging av brukere med nedsatt arbeidsevne, eller brukere på attføring	6	18 %
Annen målgruppedefinisjon, vennligst beskriv den:	11	33 %
Total	33	100 %

Tabellen viser at om lag halvparten av disse kommunene (15) oppgir at de tenker på å utvide bruken av KIS til å gjelde alle nye brukere av sosialtjenesten. Dette er et positivt signal fra kommunene i forhold til erfaringene med KIS, men noe i strid med de inntrykkene som har kommet frem gjennom casestudiene. Som beskrevet i avsnittene over, gikk det frem at kommunene var selektive i forhold til hvilke grupper av brukere KIS ble benyttet på. Dette var ikke bare et ressurspørsmål, men også begrunnet i at en KIS-kartlegging ikke egnet seg på alle typer brukere, men at et behov måtte ligge til grunn. Fra casestudiene ga kommunene få signaler om at de ønsket å bruke KIS i forhold til alle nye brukere av sosialtjenesten.

Å utvide bruken av KIS til kartlegging av langtidsmottakere av sosialhjelp, er det 12 av de 33 kommunene som oppgir som en potensiell utvidelse av KIS. En slik strategi underbygges i større grad av inntrykkene fra casestudiene. Flere av kommunene hadde begynt å bruke KIS i forhold til en målgruppe, for senere å utvide bruken av KIS til ytterligere målgruppe. Dette var særlig i forhold til unge brukere og langtidsmottakere av sosialhjelp.

Så ser vi av tabellen at færre av kommunene oppgir at de vil utvide bruken av KIS i forhold til unge brukere og til alle brukere som av kontaktpersonen vurderes å ha behov for avklaring av egen arbeidsevne. Dette kan ha sin naturlige forklaring siden disse målgruppene utpeker seg som de målgruppene kommunene allerede i stor grad bruker KIS på (tabell 2.5).

Evalueringen viser derfor ikke et entydig bilde av utviklingen av KIS i forhold til målgrupper. Dataene indikerer imidlertid at kommunene starter opp med å bruke KIS i deler av sosialtjenesten, for så å utvide bruken av KIS til flere deler av sosialtjenesten, eller flere målgrupper. På denne måten vil det være en naturlig utvikling at kommunene fremover i større grad utvider sin bruk av KIS til flere målgrupper av sosialtjenestens brukere.

2.5.3 Utvidelse i bruken av KIS til flere av veilederne i sosialtjenesten
Antallet kommuner som oppgir at bruken av KIS skal utvides til å gjelde flere målgrupper i sosialtjenesten, betyr også at flere av veilederne skal ta i bruk verktøyet. Hva er så framtidsutsiktene for dette i forhold til bruken av KIS?

Av de 63 kommunene som hadde planer om å utvide bruken av KIS, oppga 29 av disse kommunene at flere av de ansatte skulle ta i bruk verktøyet fremover. Erfaringene fra casestudiene viser at en slik utvidelse av KIS, hovedsakelig skjer på to måter. For det første brukes KIS for eksempel i et team, for eksempel i forhold til unge brukere. Erfaringene dette teamet har med KIS formidles så til andre team i sosialtjenesten som jobber med andre målgrupper. På denne måte utvider kommunene bruken av KIS.

Den andre måten kommunene kan utvide bruken av KIS, er en spredning på mer uformell basis. Det vil si at erfaringen noen veiledere har med KIS pres til andre veiledere og prøves på den måten i forhold til nye målgrupper.

2.6 Resultater av KIS og brukernes tilknytning til arbeidslivet

Evalueringen skal vurdere hvorvidt KIS har bidratt til å styrke brukernes tilknytning til arbeidslivet. Det er i utgangspunktet komplisert å gi et klart svar på dette, men evalueringen gir noen indikasjoner på hvorvidt dette er tilfellet gjennom besvarelsene til kommunene i spørreskjemaundersøkelsen, kombinert med inntrykkene fra casestudiene.

I spørreskjemaundersøkelsen ba vi kommunene ta stilling til en rekke utsagn som kan indikere om KIS har bidratt til en slik virkning. Resultatene er framstilt i tabellen under:

Tabell 2.15: Brukernes tilknytning til arbeidslivet

I hvilken grad vurderer du at KIS er egnet til følgende					
	Slett ikke	I noen grad	I høy grad	Vet ikke	Total
Å avdekke brukerens faglige kompetanser	1 %	38%	60%	2%	100%
Å hjelpe med å tilby relevante tiltak for brukeren	0%	43%	54%	3%	100%
Å hjelpe til med å bringe brukeren i jobb	3%	59%	30%	8%	100%
Å skape klarhet over hvor brukeren står i forhold til arbeidsmarkedet	1%	37%	60%	3%	100%

Av kommunenes besvarelser i spørreskjemaundersøkelsen, går det fram at KIS er særlig egnet til å avdekke brukernes faglige kompetanser, og å skape klarhet over hvor brukerne står i forhold til arbeidsmarkedet. I tillegg vurderes også KIS som godt egnet til å tilby relevante tiltak for brukerne. KIS er et verktøy som ikke automatisk bringer brukerne i jobb, men er en av flere forutsetninger for dette formålet. Det kan bidra til å forklare hvorfor hoveddelen av kommunene (59%), oppgir at KIS i noen grad bidrar til å få brukerne i jobb. Dette er videre drøftet i avsnitt 3.1.5.

Dette samsvarer til en viss grad med inntrykkene fra casestudiene. Vi har valgt å summere opp hvilke resultater av bruken av KIS kommunene fremhever i en tabell som vist under:

Tabell 2.16: Resultater av bruk av KIS

Aktører	Resultater
Internt i sosialtjenesten	• Mer systematikk i arbeidet med brukerne • Mer kontinuitet i arbeidet med brukerne • KIS gir et godt sorteringsgrunnlag i forhold til å prioritere hvilke brukere man skal legge inn ressursene i forhold til • Få mer helhetlig informasjon om brukerne • Blir mer oppmerksom på hvordan brukerne vurderer seg selv
Brukerne	• KIS ansvarliggjør brukerne i forhold til sin egen situasjon • KIS bidrar til at brukerne gjør noe i forhold til sin egen situasjon • Brukerne får større fokus på sin egen prosess og at det skal skje en endring
Eksterne aktører	• Mer systematikk i relasjonen til NAV Arbeid • Bidrar til at NAV Arbeid får et bedre grunnlag for det videre arbeidet med brukerne

Ser vi på både besvarelsene fra spørreskjemaundersøkelsen, og inntrykkene fra casestudiene, er resultatene som fremheves i stor grad preget av en prosessforbedring. Det vil si at sosialtjenesten styrker sitt arbeid i forhold til brukerne på en rekke områder, samtidig som KIS bidrar til at brukerne blir mer bevisste på sin egen situasjon.

Dataene sier imidlertid mindre eksplisitt om bruken av KIS har bidratt til at brukerne har kommet nærmere arbeidsmarkedet. Resultatene fra KIS bidrar imidlertid at mange av forutsetningene for videre oppfølging i tiltak eller arbeid kommer på plass gjennom bruken av KIS.

Fra casestudiene er det også inntrykket at KIS-kartleggingen har bidratt til å øke fokus på arbeidsrettede tiltak i mange kommuner, og styrket dialogen med NAV Arbeid om mulighetene for å bringe brukeren inn i et forløp som kan føre til arbeid.

Evalueringen viser derfor at KIS bidrar til å styrke mange av de forutsetningene som ligger til grunn for at brukeren får mulighet til å komme inn på arbeidsmarkedet.

2.7 Sammenfattende vurderinger

Det var relativt mange kommuner som hadde tatt i bruk KIS i 2005, og i tillegg mange kommuner som hadde besluttet å ta i bruk KIS, men ikke ennå iverksatt dette. 136 kommuner brukte KIS på tidspunktet for spørreskjemaundersøkelsen. Ytterligere 73 kommuner hadde besluttet å ta i bruk KIS, og stod derfor umiddelbart overfor å ta KIS i bruk.

Motivene for å ta i bruk KIS rundt om i kommunene varierer, og er både preget av interne forhold i sosialtjenesten og ekstern påvirkning. Vi ser også at skillet fremtrer mellom store og små kommuner, ved at interne drivkrefter ofte motiverer store kommuner til å ta i bruk KIS, mens eksterne drivkrefter er mer fremtredende blant de små kommunene.

De store kommunene har ofte flere brukere, og derfor grunnlag for å etablere mer spesialiserte enheter, og samtidig kan det være større variasjon blant brukergruppene. De store kommunene kan også ha et større behov for systematisering og standardisering, slik at de på en mer effektiv måte kan følge opp brukerne, som følge av større forhold.

Forklaringen på at de mindre kommunene ofte er mer påvirket av eksterne drivkrefter, så som nettverksarenaer, kontakt med fylkesmannen og SHdir mv. kan henge sammen med ressursene i sosialtjenesten, og at eksterne aktører derfor tjener som inspirasjonskilder. Samtidig kan det tenkes at små kommuner er mer avhengig av et godt samarbeidsnettverk i arbeidet med målgruppa. Således kan eksterne aktører være viktige pådrivere for å ta i bruk KIS.

Resultatene fra evalueringen viser videre at det er en tendens til at det er kommuner med mange brukere av sosialtjenesten som anvender KIS, og at disse kommunene i større grad bruker KIS i deler av sosialtjenesten. Disse kommunene har også dermed en høy grad av spesialisering. Disse kommunene oppgir også interne drivkrefter til å være hovedmotivasjonen for å ta i bruk KIS, og de har et høyt målfokus. Samarbeidet med NAV arbeid synes også å være velutviklet.

I forhold til de små kommunene med færre brukere, viser bildet seg å stå i motsetning til de store kommunene med mange brukere. De små kommunene har lavere grad av spesialisering, er mindre målrettet i bruken av KIS, er hovedsakelig påvirket av eksterne krefter i bruken av KIS, og samarbeidet med NAV arbeid er ofte mindre velutviklet.

I forbindelse med hvilke brukere kommunene anvender KIS på, viser funnene fra evalueringen at de fleste er selektive i forhold til denne anvendelsen. Det store flertallet foretar en første sortering av brukerne, og så foretas en vurdering om de skal kartlegges med KIS. I de fleste tilfeller skjer dette etter en andregangssamtale med brukeren. Vurderingen av kvalifisering til å kartlegges med KIS foretas som regel av veilederen til brukeren. Avklaringsspørsmålet er således en viktig forutsetning for å foreta en kartlegging. Evalueringen viser også at det i de fleste tilfeller foretas konsekvente vurderinger fra sosialtjenestens side om det skal anvendes en KIS kartlegging eller ikke i forhold til den enkelte brukere.

Noen bestemte brukergrupper utkrystalliserer seg i forhold til å bli kartlagt med KIS. Kommunene vurderer at KIS er spesielt godt egnet i forhold til unge brukere, langtidsmottakere av sosialhjelp og brukere med mer sammensatte behov. Dette henger sammen med at unge brukere ofte står i et veiskille mellom arbeid og ledighet. I de tilfellene hvor veilederen vurderer at brukeren enkelt vil komme i arbeid eller utdanning, foretar man ikke en KIS kartlegging. Men i tvilstilfeller og uklare tilfeller vil en kartlegging være hensiktsmessig i den forstand at man vil få kartlagt brukerens evner, forutsetninger, kvalifikasjoner, styrker og eventuelle svakheter. Veilederne vurderer at en KIS kartlegging i høy grad vil kunne bidra til at unge brukere kommer ut av ledigheten og sosialtjenesten. Dette gjelder også i høy grad for langtidssosialhjelpsmottakere og andre brukere med sammensatte behov. Disse brukerne har som regel stått i en rekke tiltak tidligere, men falt ut igjen. En

KIS kartlegging vil således kunne bidra til å finne det riktige tiltaket/arbeidet for disse brukerne, og tilrettelegge for den riktige oppfølgingen. I de tilfellene hvor man *ikke* anvender KIS, er årsaken at de tydelig ikke har behov for en kartlegging. Dette kan for eksempel være en bruker som for en kort periode har mistet arbeidet, men er kvalifisert for arbeidsmarkedet, og hvor NAV arbeid på kort tid vil kunne finne arbeid til brukeren. På den andre siden kan det omfatte personer som ikke skal inn i arbeidslinjen som følge av nedsatt arbeidsevne, sykdom eller lignende.

Kommunene har valgt ulike implementeringsstrategier av KIS, fra en relativt stramt styrt strategi på overordnet nivå, til mindre styrt implementering hvor verktøyet gradvis tilpasses interne arbeidsprosesser og eksterne aktører. Evalueringen viser at det har vært få vesentlige barrierer, med unntak av implementering av den elektroniske versjonen av KIS. Flere av kommunene har likevel benyttet seg av assistansen enten fra Kristiansund kommune eller Shdir, og noen har også lagt press på IT-avdelingen i kommunen for å finne en løsning på problemet. Utfordringer med implementering av den elektroniske versjonen av KIS har imidlertid ikke hatt nevneverdige negative konsekvenser for det videre implementeringsarbeidet av KIS.

I forhold til den framtidige bruken av KIS, viser evalueringen at flere kommuner vil bruke KIS på flere målgrupper. Det betyr at kommunene ønsker å anvende KIS i større grad enn de gjør på flere brukere, slik at det inkluderer både unge, langtidsmottakere av sosialhjelp og andre brukere med mer sammensatte behov. Dette henger sammen med ønsket om utvide bruken av KIS, og dermed også i forhold til å inkludere flere målgrupper.

Videre fremkommer det i resultatene at flere veiledere vil ta i bruk KIS. Dette fordrer imidlertid en opplæring av veilederne som skal ta i bruk verktøyet, og da særlig med tanke på dersom bruken av KIS skal utvides til flere målgrupper.

KIS bidrar ikke direkte til at brukerne som blir kartlagt kommer i arbeid. Men KIS er et verktøy som styrker forutsetningene for brukerne å komme i jobb, og kan således sies å være et virkemiddel for å få brukere av sosialtjenesten nærmere arbeidsmarkedet. KIS er også et prosessverktøy, og kommunene fremhever at bruken av KIS har bidratt til en prosessforbedring hvor sosialtjenesten har styrket sitt arbeid i forhold til brukerne på en rekke områder. Samtidig bidrar KIS til at brukerne blir mer bevisste på sin egen situasjon. Det skal imidlertid bemerkes at dersom kartleggingen skal bidra til å få brukeren nærmere arbeidsmarkedet, kreves det oppfølging i etterkant. Det vil si at kartleggingen i seg selv ikke er tilstrekkelig, men oppfattes som det første steget på veien i en lengre prosess.

3. Relasjonsarbeidet i sosialtjenesten og brukernes egne vurderinger

I dette kapittelet ser vi nærmere på hvordan KIS oppleves i relasjonsarbeidet i sosialtjenesten, heriblant hvordan lederes og veilederes vurdering av verdien av KIS som kartleggingsverktøy arter seg, og hvordan bruken av KIS oppleves å understøtte dialogen med brukeren, blant annet også i relasjon til avdekking av arbeidsevnen. Vi ser også nærmere på hvordan KIS brukes som grunnlag for det videre forløpet mellom bruker og veileder, heriblant også i relasjon til videre tiltak og tilbud. I avsnitt 3.2 presenterer vi brukernes egne vurderinger av KIS og relasjonsarbeidet rundt kartleggingen, samt ønsker fra brukerne vedrørende oppfølging etter kartleggingen.

3.1 Verdien av KIS i kartleggings- og relasjonsarbeidet

I dette avsnittet er fokus lagt på å kartlegge vurderingen av verdien av KIS, dels i relasjonsarbeidet og dels som kartleggingsverktøy. Analysen i dette avsnittet bygger på vurderingen fra ledere og veiledere i sosialtjenestene, mens brukernes egne vurderinger blir beskrevet i avsnitt 3.2.

3.1.1 Verdien av KIS i relasjonsarbeidet

I spørreskjemaundersøkelsen har vi spurt om hvordan kommunene vurderer KIS som kartleggingsverktøy, med særlig fokus på hvordan de opplever KIS i relasjonsarbeidet. Svarene på disse spørsmålene framgår av tabellen nedenfor.

Tabell 3.1: Verdien av KIS i relasjonsarbeidet

Er du enig i følgende utsagn					
	Slett ikke	I noen grad	I høy grad	Vet ikke	Total
KIS er et prosessverktøy – ikke et avkrysningsskjema	3 %	22 %	70 %	5 %	100 %
KIS styrker det sosialfaglige arbeidet	6 %	36 %	52 %	6 %	100 %
KIS styrker en fruktbar dialog med brukeren	2 %	24 %	69 %	5 %	100 %

Av tabellen fremgår det at de kommunene som brukte KIS da spørreskjemaundersøkelsen ble gjennomført, tydelig oppfattet KIS som et *prosessverktøy*, og ikke kun som et avkrysningsskjema. Faktisk svarte 70 % av kommunene "i høy grad" på dette spørsmålet, mens bare 3 % svarte "slett ikke". Dette stemmer godt overens med hensikten med KIS, som jo nettopp går ut på å se KIS som en viktig del av relasjonsarbeidet mellom sosialtjenesten og brukeren, og ikke "bare" som en kartlegging.

Kommunene vurderer videre at KIS styrker en fruktbar dialog med brukeren – også her er det store flertallet, nemlig 69 % av kommunene, "i høy grad" enige i utsagnet. Bare to kommuner, svarende til knappe 2 %, svarer "slett ikke" til dette spørsmålet. Og 52 % av kommunene mener at KIS i høy grad

styrker det sosialfaglige arbeidet som helhet, mens bare 6 % av kommunene svarer "slett ikke" på dette spørsmålet. Samlet sett er vurderingene i kommunene altså at KIS lever opp til hensikten om å styrke relasjonsarbeidet i kommunene, både i den enkelte samtalen og i det sosialfaglige arbeidet generelt.

Disse svarene understøttes i intervju med veiledere og ledere i sosialtjenesten, hvor KIS bredt vurderes som et godt grunnlag for den videre dialogen med brukeren om hva som skal skje videre. Dessuten peker mange på at bruken av KIS medfører at avdekkingen av brukerens situasjon skjer raskere og tidligere, og at det dermed forttere kan settes i gang målrettede tiltak.

"Når man kartlegger, så gir KIS en god dialog, og det skaper også forventninger om jobb..." Leder, sosialtjenesten.

Til gjengjeld vurderer mange av veiledere og ledere i sosialtjenesten at bruken av KIS i det videre forløpet med brukerne kan styrkes. Det oppleves litt for ofte at KIS-kartleggingen blir "glemt" i det videre forløpet med brukeren, når en først har satt i verk et tiltak. Flere av de intervjuede veilederne ytrer således ønsker om at man på det lokale kontoret bør bli flinkere til å bruke kartleggingen også i det videre forløpet med brukeren. Det ser altså ut til at det på kort sikt er en tendens til at KIS-kartleggingen i en del kommuner blir brukt som en selvstendig, innledende kartlegging som danner grunnlag for videre tiltak, men som sjelden blir hentet fram og brukt i det videre forløpet.

Flere veiledere, samt ledere, har pekt på at det kan være nyttig å inndra KIS-kartleggingen i det videre forløpet, for eksempel hvis det viser seg at brukeren har vanskeligere for å nyttiggjøre seg tiltaket enn først ventet. Her kan en, ved å vise til brukerens egne vurderinger i KIS-skjemaet, åpne opp for en konstruktiv dialog mellom veileder og bruker omkring brukerens egen vurdering versus den opplevde utviklingen på tiltaket, og på den måten bidra til større avklaring om egne muligheter og begrensninger hos brukeren.

En leder i sosialtjenesten sier det på følgende måte:

"Det må bli neste skritt – vi bør kanskje følge opp noe mer på kartleggingen etterpå, bruke det som oppfølgingsverktøy, og. Men så langt har vi ikke kommet ennå. Til nå har det vært mer kartlegging og avdekking, og så må vi få mer fokus på oppfølging senere. Jeg ser jo potensialet for det."
Leder, sosialtjenesten.

Flere av veilederne peker på at vanskelighetene med å få integrert KIS i det videre forløpet med brukerne i stor grad henger sammen med at KIS ikke ennå er integrert i de eksisterende fagsystemene. Av den grunn krever det mye mer arbeid å hente den fram igjen. Dette oppleves særlig som et problem i de større kommunene, og særlig hvis ikke den saksbehandleren som gjennomfører KIS-kartleggingen også blir brukerens faste kontaktperson videre.

3.1.2 "Mini-KIS"

I forlengelse av dette har det blitt foreslått at det kan være nyttig å utarbeide en slags "mini-KIS" som kan brukes som oppdatering av den tidligere gjennomførte KIS-kartleggingen. Ett sted foreslår man at en slik "mini-KIS" kan gjennomføres ca. ett år etter KIS-kartleggingen, hvor man kan få oppdatert kartleggingen siden sist, og muligens også justere vurderingene av egne ønsker og evner i forhold til erfaringene siden sist. Det kan samtidig også "tvinge" saksbehandlerne til å huske på KIS også i det videre forløpet.

Også andre steder har det vært talsmenn for en større systematisering av oppfølgingen av KIS, men det pekes også på at dette kan være vanskelig å integrere i KIS-formatet på en meningsfull måte – KIS i dag er jo i høy grad tenkt som et øyeblikksbilde om brukerens situasjon, og det kan derfor oppleves som feil å rette, slette eller tilføye i KIS senere. Derfor foreslår noen at en slik oppdatering av KIS bør være helt selvstendig fra selve KIS-skjemaet, og eventuelt knyttes tettere til veiledernes øvrige kommentarer i den generelle saksmappa.

Evalueringen viser altså at KIS oppleves som et veldig godt og brukbart verktøy i relasjonsarbeidet i sosialtjenesten, og dermed lever opp til den overordnede målsettingen med verktøyet. Til gjengjeld er oppfølgingen på KIS og bruken av det i det videre forløpet en utfordring for kommunene i dag, som ikke har blitt løst ennå. Her mangler det en form for systematisering som kan avhjelpe dette. Hvordan systematiseringen helt eksakt skal skje er mer uklart, men det vil være helt nødvendig å sikre at det knyttes opp til de eksisterende fagsystemene så mye som mulig, for også å sikre tilgjengelighet for veilederne.

3.1.3 *Balansen mellom dybde og tidsbruk*

Videre er kommunene blitt bedt om å vurdere om KIS er dyptgående nok, sett i forhold til den tiden det tar å bruke KIS. Her kan det være verdt å poengtere at bruken av KIS selvfølgelig tar en del av veiledernes tid, men at det vesentligste her har vært å få avdekket om denne tiden oppleves å være verdt det. Samtidig bør en være oppmerksom på at enhver innføring av et nytt redskap vil kreve ekstra ressurser i innkjøringsfasen, og derfor også krever en tiltro til at denne innledende investeringen er verdt utbyttet av bruken av verktøyet på sikt. Kommunenes svar framgår av tabellen under.

Tabell 3.2: Balansen mellom tidsbruk og dybde i kartleggingen

Er du enig i følgende utsagn					
	Slett ikke	I noen grad	I høy grad	Vet ikke	Total
Det tar for lang tid å lage kartlegging av ledige med KIS	57 %	29 %	6 %	8 %	100 %
Sosialkontorene har for få ressurser til også å kunne anvende KIS ordentlig	27 %	42 %	25 %	6 %	100 %
KIS samtalskjemaet er for generelt – man kommer ikke nok i dybden	32 %	50 %	10 %	8 %	100 %
KIS er for overfladisk	58 %	26 %	4 %	12 %	100 %
KIS er for dyptgående	74 %	11 %	1 %	14 %	100 %

Det mest iøynefallende i denne tabellen er hvor mange kommuner som svarer "slett ikke" på spørsmålet om det tar for lang tid å kartlegge ledige med

KIS – nemlig hele 57 %. Bare 6 % mener at KIS-kartleggingen ”i høy grad” tar for lang tid.

Ut ifra tabellen over er det interessant å bemerke at det er en relativt mindre andel av kommunene som oppgir at sosialtjenesten har for få ressurser til å kunne anvende KIS ordentlig. Det er faktisk like mange kommuner (27 %) som oppgir at det slett ikke er for få ressurser til KIS, som kommuner som oppgir at det i høy grad er knapphet på ressurser til å bruke verktøyet ordentlig (25 %).

Ser man videre i tabellen over fremkommer det også at kommunene ser en god balanse mellom hvor tidkrevende og hvor dyptgående verktøyet er. Således er det 71 kommuner (58 %) som mener at KIS slett ikke er for overfladisk, sammenliknet med 5 kommuner (4 %) som vurderer at KIS’ samtalskjema i høy grad er for overfladisk. Dette skal sammenholdes med at flertallet av kommunene (69 kommuner, dvs. 57 %) mener at det slett ikke tar for lang tid å anvende KIS.

Disse svarene bekreftes også i intervjuene med ledere og veiledere. Flertallet peker på at KIS er tidkrevende, sett i forhold til tidligere samtaler med brukerne. Likevel vurderer de fleste intervjuede at denne ekstra tidsbruken raskt tjener seg inn igjen, fordi den grundige, innledende kartleggingen sparer tid på sikt. Dette er gjeldende både i relasjon til antallet av samtaler som må til for å få gjennomført en utfyllende kartlegging av brukerens situasjon, men ikke minst også i forhold til at brukerne raskere kan tilbys målrettede tiltak, når deres behov kartlegges raskere. Vurderingen er således samstemmende at den ekstra tidsbruken i forbindelse med en KIS-kartlegging er en verdifull investering, i forhold til et godt og raskt iverksatt videre forløp med brukerne. Dette synliggjøres i sitatet nedenfor:

”Før jeg begynte å bruke KIS var jeg redd det skulle ta lang tid, men etter at jeg har begynt å bruke det ser jeg at det er en styrke, at en får avdekket mye mer, kommer inn på mye flere ting. Så en vinner den tida i det lange løpet.” Veileder, sosialtjenesten.

I tabellen under har vi gitt en oversikt over noen av de vesentligste vurderingene som kommunen har gitt omkring tidsbruk i relasjon til KIS.

Tabell 3.3 Vesentlige utfordringer ved tidsbruk

Utfordringer	Beskrivelse
KIS er særlig tidkrevende i innkjørfasen	De fleste kommunene opplever at det er tidkrevende å innføre KIS-kartlegginger i sosialtjenesten – i likhet med andre nye initiativer og verktøy
KIS kan også være særlig tidkrevende i en periode hvor mange brukere skal kartlegges.	I mange kommuner har en valgt å gjennomføre en større mengde kartlegginger av eksisterende brukere – og det har krevd ekstra ressurser i en periode. Til gjengjeld har det etterfølgende vært brukt relativt færre ressurser på KIS-kartlegginger fordi det bare er nye brukere som skal kartlegges.
KIS krever tid til kartlegging	En del kommuner opplever at KIS-kartleggingen tar lenger tid enn de vanligvis ville brukt på de

	første kartleggingssamtalene. Men samtidig ser en at dette tjener seg inn på sikt, fordi den første kartlegging er grundigere og mer brukbar enn tidligere.
--	---

I forlengelse av dette er det samlet sett vår vurdering at KIS oppleves som et godt og grundig kartleggingsverktøy, og at den tiden som brukes på KIS-kartleggingene og innføringen av KIS må kunne vurderes å tjene seg inn på sikt, fordi det gir bedre og mer systematiske kartlegginger. KIS-kartleggingen berører således de fleste av de problemstillingene som veilederne opplever er relevante for å sikre en god og valid kartlegging av brukerne. Hvordan veilederne nærmere vurderer spørsmålene i KIS blir gjennomgått i neste avsnitt.

3.1.4 Verdien av KIS som kartleggingsredskap

I spørreskjemaundersøkelsen ba vi respondentene fra de kommunene som da brukte KIS svare på spørsmål om hvordan de mer presist opplever KIS som kartleggingsredskap. Svarene fremgår av tabellen under.

Tabell 3.4: Verdien av KIS som kartleggingsverktøy

I hvilken grad vurderer du at KIS er egnet til følgende					
	Slett ikke	I noen grad	I høy grad	Vet ikke	Total
Å avdekke brukerens faglige Kompetanser	1 %	38 %	60 %	2 %	100 %
Å avdekke brukerens personlige styrker og svakheter	1 %	47 %	51 %	2 %	100 %
Å avdekke brukerens nettverk	1 %	53 %	42 %	4 %	100 %
Å hjelpe med å tilby relevante tiltak for brukeren	0 %	43 %	54 %	3 %	100 %
Å hjelpe til med å lage konkrete, individuelle planer for brukerens innsats for å få en jobb	2 %	35 %	58 %	5 %	100 %
Å skape klarhet over hvor brukeren står i forhold til arbeidsmarkedet	1 %	37 %	60 %	3 %	100 %
Å raskt få avklart hvem som er klar for arbeidslivet, og hvem som ikke er det	3 %	47 %	46 %	4 %	100 %

Svarene viser at KIS vurderes å være særlig egnet til å avdekke brukernes faglige kompetanse, å skape klarhet i brukerens posisjon i arbeidsmarkedet, samt å hjelpe til med å lage konkrete individuelle planer for brukerens innsats for å få jobb. På alle de tre punktene vurderer ca. 60 % av kommunene som brukte KIS, at KIS i høy grad er egnet til å avdekke disse forholdene.

Intervjupersonene har også ganske samstemmig pekt på at KIS er veldig godt egnet til å kartlegge den kompetanse og de erfaringer hos brukeren som er relevante for den videre arbeidsrettede innsatsen. KIS vurderes dessuten i mange av casekommunene som en veldig god hjelp til å under-

støtte arbeidslinjetanken i sosialtjenestens arbeid, fordi den strukturerte tilnærmingen til å spørre om dette i KIS, sikrer at den enkelte veilederen får stilt de relevante spørsmålene.

Hvis ikke vi hadde KIS, og ikke som veileder selv var interessert i arbeidslinja, så hadde du mistet et perspektiv på arbeid i samtalene dine med brukerne. Det hjelper ofte i samtalen å se helt fram til arbeid."
Veileder, sosialtjenesten.

Tabellen viser også at respondentene vurderer at KIS er godt egnet til å hjelpe med å tilby relevante tiltak for brukerne - 54 % av kommunene vurderer at det "i høy grad" er tilfellet. KIS oppleves også å være velegnet til å avdekke brukernes personlige styrker og svakheter – til dette svarer 51 % av kommunene "i høy grad".

Litt færre – 46 % av kommunene – er "i høy grad" enige i at KIS er egnet til å få en rask avklaring på hvem som er klare for arbeidsmarkedet og hvem som ikke er det. En rekke av de intervjuede veilederne og lederne vurderer også KIS som veldig nyttig til å få en rask avklaring av brukerne, også i relasjon til deres posisjon i forhold til arbeidsmarkedet, og dermed også å kunne tilby riktig tiltak raskere. Blant de intervjuede er det mange av veilederne som opplever at KIS på denne måten er med på å sikre fortgang i innsatsen overfor den enkelte brukeren, fordi en så mye raskere får avklart situasjonen deres og mulighetene og begrensningene deres.

Tabellen over viser videre at 42 % mener KIS "i høy grad" egner seg til å avdekke brukernes nettverk. Flere av de intervjuede veilederne i sosialtjenestene som har pekt på at måten å avdekke nettverk i KIS-kartleggingen fungerer veldig bra, og oftest er mer strukturert og informativ enn de spørsmålene omkring nettverk som en tidligere benyttet. Samtidig opplever disse intervjupersonene at nettopp spørsmål om nettverk faktisk er veldig viktige for relasjonsarbeidet i sosialtjenesten, da det ofte kan være veldig viktig å kjenne til brukernes nettverk når en skal hjelpe dem videre, for eksempel ved å vite om det finnes personer i det personlige nettverket som kan hjelpe brukeren, for eksempel ift. å komme seg opp og av gårde på skole, jobb eller tiltak hver morgen.

En rekke kommuner påpeker dessuten at KIS er et godt redskap til å avdekke så vel rusproblemer som helseproblemer. En rekke av intervjupersonene har blant annet pekt på at kartleggingene med KIS har vært med på å gjøre sosialtjenesten mer oppmerksom på hvor mange av brukerne som rent faktisk har problemer med rus, psykisk eller fysisk helse. Og selv om den enkelte veilederen kanskje tidligere hadde en mistanke om slike problemer, så var ikke denne kunnskapen systematisert nok til at veilederne opplevde å ha samme overblikk over hvor ofte rus og/eller psykiatri var en del av problematikken. Veilederne vurderer videre at for en rekke av disse brukerne kan kartleggingen med KIS være medvirkende til at de får rett tilbud raskere. En av de intervjuede peker dessuten på at dette er opplysninger som sjelden kommer fram i legeerklæringer, også selv om fastlegen kjenner til rus- og psykiske problemer, og derfor er det viktig at en får avdekket dette gjennom andre kanaler.

I selve relasjonsarbeidet opplever en rekke av de intervjuede veilederne dessuten at bruken av et standardisert kartleggingsverktøy som KIS kan være med å "ufarliggjøre" spørsmålene om rus, psykisk og fysisk helse. Veilederen kan således spørre om dette uten å oppleve å mistenkeliggjøre brukeren, ved å presisere at dette er spørsmål som stilles til alle brukere i forbindelse med KIS-kartleggingen. Dermed bidrar KIS også til å opprettholde

en likeverdighet i samtalen mellom bruker og veileder, slik som veilederne opplever det.

Til gjengjeld er det også noen kommuner som påpeker at KIS ikke fungerer hensiktsmessig i forbindelse med brukere med meget store rus- og/eller helseproblemer. Dette bekreftes også i intervjuene med veiledere og ledere i sosialtjenesten, som peker på at KIS er mindre velegnet til brukere med store psykiske eller rusrelaterte problemer. Dette vurderes av veilederne å henge tett sammen med at selvinnsikten hos slike brukere ofte vil være begrenset, og at selve *egen*-kartleggingen derfor kan få karakter av å være relativt urealistisk. Likeledes kommenteres det av noen kommuner at spørsmålene i KIS-skjemaet relatert til helse er av begrenset omfang. I forhold til en rekke brukere er det i mindre grad fruktbart å stille spørsmålet "er du syk" eller "er du frisk". For mange blir dette for unyansert, og vil kunne bidra til at de krysser "er frisk" fordi de ikke har fullstendig innsikt i sin egen situasjon, eller opplever det som sjenerende å skulle nedtegne på papiret at de er syke. Dette vil kunne være gjeldende blant for eksempel personer som er psykisk syke.

I en av casekommunene ønsker de således at spørsmålet om brukeren er syk eller frisk blir formulert mindre kategorisk, fordi de opplever at det i realiteten kan være mange "grader" av syk eller frisk. I en annen kommune er det ønske om at KIS-skjemaet inkluderer flere helseopplysninger, slik at KIS-kartleggingen i høyere grad kan brukes i den videre dialogen med brukers egen lege og NAV Trygd.

Det fremgår videre at KIS oppleves som et godt redskap til å avdekke brukers egen oppfatning av mulighetene for å finne og beholde en jobb. Dette utdypes i intervjuene i casekommunene av mange av veilederne påpekning av at en hvilken som helst egenkartlegging forutsetter at brukeren har et noenlunde realistisk bilde av egne muligheter og begrensninger. Og her opplever veilederne at den relasjonsbyggende kompetansen blir viktig i samtalen omkring KIS-kartleggingen, slik at veilederen på en anerkjennende og respektfull måte kan spørre nærmere om de av brukers egne vurderinger, som veilederen vurderer kan være urealistiske.

Et eksempel på dette er gitt av en veileder, som fortalte om en KIS-samtale, hvor brukeren selv hadde krysset av for at "alt var greit", og hvor veilederen derfor spurte nærmere inn til hvorfor brukeren ikke allerede var i jobb, hvis alt var greit. Dette førte til en videre samtale om brukers opplevde problemer, som igjen førte til en revidering av noen av brukers svar i KIS-skjemaet. Med andre ord kan KIS-kartleggingen, brukt riktig og i godt relasjonsarbeid, også åpne opp for en samtale om brukers mål er realistiske, og dermed faktisk være med og hjelpe noen brukere til å erkjenne vesentlige utfordringer og åpne opp for større selvrefleksjon.

Flere av veilederne peker videre på at det er viktig å være oppmerksom på at KIS, i og med at det er en egenkartlegging, nettopp alltid tar utgangspunkt i hva den enkelte brukeren mener og tror at han/hun kan og vil. Og at det i det videre forløpet helt klart kan komme for dagen at brukers egen vurdering i forbindelse med KIS kanskje var vel optimistisk.

Gitt at en tar høyde for dette også i det videre relasjonsarbeidet, så vurderer mange av de intervjuede veilederne at nettopp det at en har KIS-kartleggingen å snakke ut ifra bidrar vesentlig til at en kan få en konstruktiv dialog med brukeren om vedkommendes forventninger til egne evner, motivasjon osv., sett i relasjon til faktiske evner, motivasjon mv. i tiltak. Helt konkret handler det altså om at realitetsorientering ved hjelp av kartlegging-

en faktisk kan være relevant i mange kartlegginger, og ikke bare med de brukerne med mest sammensatte problem, som for eksempel rus- eller psykiske problemer.

"I første kartlegging er det brukeren selv som fører ordet, og bestemmer hva som skal stå og så kan vi ta det opp med den senere, når det viser seg å være diskrepans mellom det de har sagt i KIS og det som har vist seg senere. Men hovedfokuset er jo å understreke at det de har skrevet faktisk stemmer, at noen for eksempel faktisk klarer å møte opp hver morgen."
Veileder, sosialtjenesten.

En intervjuperson fra NAV Arbeid påpeker i den sammenheng at også deres informasjon om brukerne i det store og hele bygger på brukernes egne opplysninger, og derfor ikke skiller seg vesentlig fra tilnærmingen i KIS. Det er således også lagt inn i deres rutiner at de spør brukeren om egne evner, erfaringer og kvalifikasjoner, og at det er opp til en eventuell arbeidsgiver å sikre at brukerens opplysninger om arbeidserfaring, utdanning osv. er korrekte. Den samme intervjupersonen vurderer uansett denne problemstillingen i enhver egenkartlegging, at det gir god mening å la brukerens eget ord danne utgangspunktet for den videre innsatsen - så lenge en er bevisst på at utgangspunktet bygger på brukerens egne vurderinger, og at en derfor tar forbehold om at brukerens vurderinger er realistiske. Med andre ord - å la tvilen komme brukeren til gode, og i utgangspunktet ha tillit til at vedkommende best kjenner sin egen situasjon, og så heller ta det bildet opp til revisjon dersom det viser seg å være nødvendig i det videre arbeidet.

Det kan således samlet konkluderes at kommunenes erfaringer med KIS så langt er svært positive, og at det som kartleggingsverktøy vurderes å fungere godt - særlig med hensyn til avdekking av faglig kompetanse og avstand til arbeidsmarkedet, samt til å målrette planer for brukerens innsats for å komme seg i arbeid. Vi har oppsummert de sentrale vurderingene om KIS som kartleggingsverktøy under.

Tabell 3.5 Sentrale vurderinger av KIS som kartleggingsverktøy

KIS i kartleggingen	Beskrivelse
KIS er velegnet til å avdekke brukerens personlige og faglige kompetanser, nettverk mv.	KIS oppleves på disse parametrene som et velfungerende kartleggingsverktøy, som gir et godt overblikk over brukerens muligheter og begrensninger
KIS avdekker også viktige informasjon om rus- og psykiatriproblemer	I og med at slike problemer kan være avgjørende for brukerens videre forløp og muligheter på arbeidsmarkedet, oppleves det som særdeles vesentlig at disse forholdene blir avdekket så tidlig som mulig.
KIS er en egenkartlegging, og forutsetter derfor til dels en viss selvinnsikt hos brukeren	For at en egenkartlegging kan fungere hensiktsmessig er det viktig at brukeren har et relativt realistisk bilde av egne muligheter og begrensninger. Det krever også god relasjonell kompetanse hos veilederne å kunne avdekke dette, og eventuelt gå i dialog med brukeren om realistiske forventninger til egne muligheter.
Det er viktig å huske på at KIS byg-	Det krever også at veiledere og

ger på brukerens egne vurderinger	andre har respekt for at KIS er brukerens egen kartlegging, på samme måte som mange andre kartlegginger som utgangspunkt bygger på brukernes egne opplysninger.
-----------------------------------	---

3.1.5 Behov for og vektning av oppfølging på KIS-kartleggingen

Når det gjelder spørsmålet om KIS hjelper til med å bringe brukeren i jobb, så viste tabellen i forrige avsnitt at det bare er 30 % av kommunene som i tabellen tidligere svarte at de vurderer at dette "i høy grad" er tilfellet. Motsatt er det også bare drøye 2 % av kommunene som mener at KIS "slett ikke" hjelper til med dette.

Det er som også kort drøftet i avsnitt 2.6 vår vurdering at dette henger sammen med at en avklaring av kompetanse, nettverk mv. ikke alene skaffer brukerne jobb – det krever naturligvis en oppfølgende innsats i etterkant av kartleggingen. Og dette er kommunene ganske klar over – ingen vi har snakket med har forventninger om at kartlegging i seg selv skaffer det store flertallet av brukerne deres jobb.

Samtidig er det vår vurdering, på bakgrunn av intervjuer i kommunene, at KIS er et godt utgangspunkt for en mer målrettet plan for hvordan brukeren kan komme i jobb, som så må suppleres med andre redskaper - f.eks. arbeidspraksis, lønnstilskudd, (opp)kvalifiseringstiltak/ omskolering, jobbsøkerkurs osv. Dette kan være forklaringen på at 72 av 122 kommuner (59 %) mener at KIS i noen grad hjelper med å føre brukeren ut i arbeid.

Denne vurderingen bekreftes også i intervjuer med veiledere og ledere i sosialtjenesten – KIS-kartleggingen vurderes av disse som *et godt utgangspunkt for en videre innsats* for å få brukeren i jobb, men den kan ikke forventes å kunne stå alene uten videre oppfølging, og særlig ikke blant brukere med mer sammensatte behov, hvor veien til jobb må forventes å kreve en mer koordinert innsats.

I relasjon til kommunenes egen erkjennelse av viktigheten av å følge opp KIS-kartleggingen med tiltak og annet, dersom en skal få brukeren i jobb, er det verdt å merke seg kommunenes svar på utsagnet om hvorvidt det er vanskelig å finne tid til oppfølgingen etter KIS, slik at brukeren raskt får et tilbud om et relevant tiltak. Dette framgår av tabellen under.

Tabell 3.6: Tid til oppfølging

Er du enig i følgende utsagn					
	Slett ikke	I noen grad	I høy grad	Vet ikke	Total
Det er vanskelig å finne tid til oppfølgingen etter KIS, slik at brukeren hurtig får et tilbud om et relevant tiltak	19 %	57 %	16 %	8 %	100 %

Hele 57 % av kommunene svarer "i noen grad", mens 16 % svarer "i høy grad" på spørsmålet om det er vanskelig å finne tid til oppfølgingen etter KIS. Motsatt svarer 19 % av kommunene at det "slett ikke" er vanskelig å finne denne tiden. Dette kan tyde på at kommunene er relativt delte i holdningene til dette spørsmålet. Det bekreftes også i intervjuene med ledere og veiledere i sosialtjenesten, hvor flere peker på at det er viktig å sikre at en har mu-

lighet for å tilby et relevant tiltak i forlengelse av KIS-kartleggingen – både for å benytte seg av den "framdriften" som kartleggingen skaper hos brukeren, men også fordi en kartlegging alltid medfører – rettmessige - forventninger om etterfølgende handling fra brukerens side.

Det er vår vurdering at nettopp oppfølgingen i forlengelse av KIS-kartleggingen, inkludert å sikre at brukerne kan tilbys relevante tilbud, er en vesentlig forutsetning for at KIS fungerer hensiktsmessig. Og det vil kreve at veiledere og ledere i sosialtjenestene er bevisste, helst allerede før de påbegynner en KIS-kartlegging, om hvilke tiltak som eventuelt kan tilbys brukeren etterfølgende. Med andre ord må den enkelte veilederen ha orientert seg om mulighetene videre bredt sett, slik at det raskt kan treffes beslutning om det videre forløpet så snart brukerens situasjon er avdekket. Dette betyr også at det er bedre å vente med en kartlegging dersom mulighetene for etterfølgende tiltak ikke er til stede, framfor å gjennomføre en kartlegging som ikke medfører videre handling fra veileders side.

Enkelte casekommuner har vært oppmerksomme på denne problematikken, og har for eksempel ventet med KIS-kartlegginger hvis det har vært lange ventetider på tiltak i NAV Arbeid. Man har da ikke satt i gang en prosess med brukeren hvis ikke det var mulig å følge opp med tiltak etterpå.

3.1.6 *KIS som rammesetting av samtalen og myndiggjøring av brukeren*

I spørreskjemaundersøkelsen stilte vi kommunene spørsmål om deres opplevelse av KIS i samtalen med, og myndiggjøringen av brukeren. Svarene på disse spørsmålene er vist i tabellen under.

Tabell 3.7: Verdien av KIS som ramme for samtalen og som egenkartlegging

I hvilket omfang bidrar KIS til					
	Slett ikke	I noen grad	I høy grad	Vet ikke	Total
Å skape en positiv ramme for en god samtale om brukerens situasjon og behov	0	33 %	64 %	3 %	100 %
Å øke egenkartleggingen og myndiggjøringen av brukeren	0 %	29 %	69 %	3 %	100 %

Svarene i tabellen over viser at 64 % av kommunene mener at KIS i høy grad bidrar til å skape en positiv ramme for en god samtale om brukernes situasjon og behov, mens ytterligere 33 % av de kommunene som bruker KIS mener at dette i noen grad er tilfellet – ingen svarer at dette slett ikke er tilfellet. Videre mener 69 % av kommunene at KIS øker egenkartleggingen og myndiggjøringen av brukeren, mens stort sett alle øvrige kommuner svarer "i noen grad" på dette spørsmålet – heller ikke her er det noen kommuner som svarer "slett ikke".

Flertallet av de intervjuede veilederne peker også på at KIS er med å sikre brukeren innflytelse på egen situasjon, og sikrer at de kommer til orde i et system som kanskje ofte kan virke fremmedgjørende på dem. En veileder forteller blant annet hvordan hun opplever at den utfylte KIS-kartleggingen oppleves av brukeren som et viktig og verdifullt papir for mange av brukerne, og hun har til og med opplevd at enkelte brukere ønsker at den skal oppbevares "trygt" på sosialkontoret, fordi de ikke ønsker at andre skal kunne

finne den og lese den. Andre kan fortelle at brukerne reagerer svært positivt på opplevelsen av at de har muligheter, og ikke bare begrensninger – at det å spørre om drømmer og ønsker er med på å sette fokus på brukerens ressurser på en god måte. En rekke av veilederne understreker dessuten at det er viktig for dem å presentere KIS-kartleggingen som brukerens egen kartlegging – at det ikke er veilederen som bestemmer hva som skal stå der, og at denne tilgangen oppleves som ganske ny for brukere som er vant til å oppleve seg selv som "offer" for egen situasjon.

Enkelte veiledere påpeker dog at KIS-kartleggingen ikke alltid oppleves som mer myndiggjørende for brukeren – blant annet fordi KIS-kartleggingen ikke oppleves som frivillig, og dermed heller ikke som brukerens eget verktøy. Dette er særlig tilfellet i kommuner der KIS-kartlegging ikke presenteres som et tilbud til brukeren, men som noe de skal, som et ledd i kontakten med sosialtjenesten. Her er det således enkelte av de intervjuede som stiller seg noe mer kritiske til verdien av KIS i relasjonsarbeidet, enn tilfellet er i spørreskjemaundersøkelsen.

De intervjuede veilederne og lederne vurderer også at KIS skaper en positiv ramme for en god samtale. Dels peker flere på at det at en tar utgangspunkt i et standardskjema "ufarliggjør" litt noen av de vanskelige spørsmålene, som vi også tidligere har nevnt. Og dels vurderer stort sett alle intervjuede veiledere, at bruken av KIS-kartleggingen sikrer at de raskere får avklart om det er mer sammensatte problemer i brukerens situasjon, som kan kreve en ekstra innsats for at brukeren kan komme videre i livet sitt.

"KIS er en rask vei inn i brukernes problemer, utfordringer og styrker. KIS er direkte og det er bra." Leder, sosialtjenesten.

Flere veiledere vurderer at det krever en viss trening å bruke KIS – at det er viktig å være fortrolig med KIS, og samtidig også ha en viss erfaring som sosialkurator. En leder poengterer således at man har funnet ut at det er best at det er de litt mer erfarne saksbehandlerne som tar seg av KIS-kartleggingene, da det krever at også saksbehandler er relativt trygg i sin egen rolle og oppmerksom på når det kan være relevant å følge opp brukernes svar på enkelte spørsmål, fordi det kan ha betydning videre.

Men blant de litt yngre veilederne i sosialtjenestene er det også flere som opplever at nettopp det å ha et fast skjema som utgangspunkt for samtalen, gjør oppgaven tryggere for dem, også i forhold til å få stilt de litt vanskeligere spørsmålene.

Spurt om hvilken særlig kompetanse det krever å gjennomføre en KIS-kartlegging peker flere av de intervjuede veilederne på at det er viktig å ha samtalekompetanse, det vil si at en er i stand til å sette seg inn i og lytte til brukerens opplevelse av egen situasjon. En veileder peker således på at selv om alle vel kan "lese opp" spørsmålene fra KIS-kartleggingen, så krever det samtalekompetanse å vite når en bør spørre nærmere om brukerens svar, for å avdekke hva som eventuelt ligger bak dette – og, like vesentlig, når en bør frastå fra å stille vanskeligere spørsmål.

En annen veileder peker på at det også er nødvendig å ha en viss innsikt i de tiltakene og mulighetene som kan tilbys brukeren i forlengelse av KIS-kartleggingen, for allerede i (eller i forlengelse av) samtalen å kunne informere brukeren om mulige neste skritt. Flere veiledere har pekt på at denne veiledningskompetansen, hvor også respekten for brukerens opplevelse av situasjonen er vesentlig, er særlig viktig for å kunne gjennomføre en god KIS-kartlegging.

Rambøll Management mener, at det å gjennomføre en god KIS-kartlegging krever at veilederen har god relasjonskompetanse, og kan bygge trygghet rundt samtalen, i og med at brukeren reelt utleverer mange personlige opplysninger og vurderinger.

I den sammenheng bør det derfor sikres at de medarbeiderne som gjennomfører KIS-samtalene har den rette kompetansen. Medarbeidere som arbeider med KIS bør ha en meget sterk profesjonell kompetanse i dialog og de nødvendige redskaper til å håndtere de personlige problemstillinger som kan fremkomme i KIS-samtalen. At yngre medarbeidere opplever KIS som et redskap som gir dem en personlig trygghet, er derfor et godt utgangspunkt for utbredelsen av KIS. Samtidig er det nødvendig å sikre at også disse medarbeiderne har den rette faglige kompetanse som KIS-kartleggingen krever. Medarbeideren bør således ha en klar forståelse for hvordan det utvikles en balansert samtale, hvor brukeren respekteres, og vite og gi den personlige, profesjonelle støtte som kreves når dialogen er om brukerens personlige situasjon, og tilhørende personlige problemer.

Samlet sett, er det Rambøll Managements konklusjon at KIS i høy grad bidrar til å rammesette samtalen mellom veileder og brukere på en positiv måte, i en anerkjennende tilnærming hvor brukerens egne vurderinger får komme fram.

Samtidig er KIS med å understøtte veilederen i relasjonsarbeidet på en god måte – noe som også kan være til fordel for yngre veiledere, som kanskje ikke er så erfarne i relasjonsskapende arbeid.

For å understøtte denne utvikling, og sikre at alle som arbeider med KIS har den beste kompetanse, vil vi anbefale at SHDir overveier mulighetene for å videre lage utdannelsesinitiativ som kan utvikle kompetanse i anvendelse av KIS blant mindre erfarne medarbeidere i sosialtjenesten i kommunene.

3.2 Brukernes egne vurderinger av kartleggingsprosessen

I dette avsnittet ser vi nærmere på brukernes vurderinger av KIS og selve kartleggingsprosessen. I avsnitt 3.2.2 ser vi videre nærmere på brukernes forventninger til videre handling etter en KIS-kartlegging.

3.2.1 *Brukernes vurdering av KIS*

De brukerne som har blitt intervjuet har overveiende vært positive til den KIS-kartleggingen de har vært gjennom. Flere har opplevd KIS-kartleggingen som å bli "tatt seriøst" – både i forhold til at de fikk lov å fortelle deres egen historie, men også fordi KIS sikrer at en kommer inn på eventuelle vanskelige problemstillinger, som det ikke er sikkert de selv hadde hatt lyst å nevne hvis ikke de hadde blitt spurt. I relasjon til dette er det også brukere som vurderer at nettopp det at KIS ble brukt til kartleggingen har vært med å sikre at veilederen har fått mer informasjon om dem på kortere tid enn det som ellers ville vært tilfellet, fordi brukeren ville vært lenger om å åpne seg. Baksiden av dette er at det også oppleves som krevende å skulle fortelle så mye om seg selv, uten at en kjenner veilederen særlig godt.

Flere av de intervjuede brukerne forteller at de tidligere har vært i kontakt med sosialtjenesten i kommuner som ikke brukte KIS, og at de opplever en vesentlig forskjell – de er således langt mer positiv til den mottakelsen og oppfølgingen som de har opplevd når KIS-kartleggingen ble brukt.

Andre brukere er likevel mindre entusiastiske, om enn svakt positive, til KIS. Enkelte opplever at noen av spørsmålene kan virke litt "rare", eksempelvis spørsmål om rusmisbruk, og syns egentlig ikke at det har noen hensikt i forhold til deres situasjon. Dette peker på viktigheten av at veilederen gir brukeren nøye informasjon om hensikten med KIS-kartleggingen og verdien av den for brukeren. Det er i den sammenhengen viktig at brukeren er klar over at KIS skal brukes til å avdekke barrierer og muligheter hos brukeren, og danne grunnlag for beslutning om videre tiltak og innsats.

Enkelte av brukerne har også undret seg over hvorfor de i det hele tatt skulle gjennomgå en KIS-kartlegging, fordi de ikke selv opplever å ha behov for det. Det er særlig de brukerne, som selv mener at de er i kontakt med kommunen for en kort stund, som virker til å ha denne opplevelsen.

"Det virker fint at man er tvunget til å fylle det ut selv og tenke over hva man vil – men det kan bli litt mye hvis man allerede vet hvilken jobb man gjerne vil ha. Jeg tror kartleggingen er best hvis man er usikker eller har problemer." Bruker, sosialtjenesten.

Vi kan ikke her vurdere om disse personene reelt er ressurssterke brukere, men det gir anledning til å gjenoppta diskusjonen om målgruppen for KIS. Vi har tidligere konkludert at KIS er best egnet i forhold til brukere med sammensatte problemer, så som langtidsmottakere og unge, hvor det er bruk for raskt å få avklart deres arbeidsmarkedsperspektiv. Derfor er det naturlig at ressurssterke brukere ikke vil oppleve å få et stort utbytte av en KIS-kartlegging, og at kommunens ressurser derfor vil kunne anvendes bedre ved å konsentrere KIS-kartleggingene om de tidligere omtalte målgruppene.

Når det gjelder brukernes vurdering av eget utbytte av KIS-kartleggingen, i forhold til om det styrker deres egen vurdering av egen arbeidsevne, er svarene også her noe ulike. For enkelte har det vært en positiv opplevelse å få satt ord på hva de kan og hva de kunne tenke seg videre, mens andre ikke opplever at KIS-kartleggingen bidro med noe nytt i forhold til hva de allerede visste om egne evner og ønsker. Forskjellen her ser ikke ut til bare å handle om hvor avklarte brukerne var på forhånd, men vurderes også å henge sammen med brukerens selvinnsikt og dermed forståelse av egne muligheter og begrensninger.

De samme forskjellene gjør seg gjeldende blant de intervjuede brukerne i forhold til deres vurdering av om KIS-kartleggingen har gitt dem større motivasjon til å komme i jobb. De som vurderer at de allerede før kartleggingen var særdeles motiverte mener ikke at KIS har hatt særlig stor betydning. Til gjengjeld vurderer noen av de som tidligere var usikre på egne evner og muligheter på arbeidsmarkedet, at kartleggingen bidro til å sette fokus på hva de faktisk kan.

De fleste brukerne opplever selve KIS-samtalen som positiv, og at veilederne hadde forståelse for deres situasjon og problemer. I en kommune, der det ikke nødvendigvis er kontaktpersonen som gjennomfører KIS-kartleggingen, peker enkelte brukere på at de opplever det som litt unødvendig at de først gjennomfører en så personlig kartleggingssamtale med en veileder, og så skal "starte på nytt" med en fast kontaktperson kort tid etter. Dette tyder på at selve dialogen og samtalen rundt KIS-skjemaet i høy grad også er relasjonsbyggende mellom veileder og bruker, i hvert fall sett fra brukernes synspunkt.

Samtidig kan denne observasjonen peke i retning av at det understøtter det videre relasjonsarbeidet, hvis det er den som blir den videre kontaktperso-

nen som også gjennomfører KIS-kartleggingen. Det skal dog avveies i forhold til kommunenes behov for å lage en rasjonell planlegging av sysselsetningsinnsatsen. Det gjelder især de kommuner hvor KIS-kartleggingen brukes nettopp til å avdekke hvilke behov for oppfølging og tiltak brukeren har, hvoretter personen i mange tilfeller føres videre til en mer spesialisert enhet, hvilket derfor blir bestemmende for hvem som blir vedkommendes kontaktperson videre.

3.2.2 *Brukernes forventninger til videre handling etter KIS*

I intervjuene med brukerne danner det seg videre et ganske klart bilde av at KIS-kartleggingen også skaper forventninger om oppfølging og påfølgende tiltak fra sosialtjenestens side. Dette stiller krav til sosialtjenestens innsats i etterkant av KIS-kartleggingen. Enkelte brukere har gitt uttrykk for at de undret seg over at det "ikke skjedde mer" etter kartleggingen, fordi kartleggingen hadde gitt dem et inntrykk av at "nå skulle det skje noe".

"Jeg syns skjemaet ga et godt utgangspunkt for samtalen. Men på den andre siden fikk jeg nok falske forhåpninger om jobb, og møtte motgang etterfølgende. Det fikk jeg en skikkelig nedtur over." Bruker, sosialtjenesten

Svarene fra brukerne så langt peker altså på at det er vesentlig at også sosialtjenesten er oppmerksom på at selve KIS-kartleggingen faktisk setter gang i en prosess hos den enkelte brukeren, og at det derfor vil være viktig å følge relativt raskt opp på kartleggingen, for å nyttiggjøre seg effektene av denne prosessen. Med andre ord, at kartlegging forplikter tjenesten til oppfølging og handling. Dette har vi også vært inne på i tidligere avsnitt i dette kapittelet, men brukernes tilbakemeldinger understreker viktigheten av dette.

Dette henger også sammen med at brukerne opplever at KIS-kartleggingen både er ganske omfattende ("15 sider!!") og tar mye tid. Det betyr også at det er viktig for brukerne å oppleve at det er en mening med å bruke så mye tid på det.

Ellers vurderer flertallet av brukerne at KIS-kartleggingen har vært et godt utgangspunkt for det videre forløpet, fordi de har opplevd at det var en felles forståelse for og kunnskap om deres situasjon, noe som har gjort det enklere også å snakke om videre tiltak og oppfølging.

Denne evalueringens konklusjoner i forhold til brukernes vurderinger av KIS er samlet sett at brukerne er positive til KIS og den måten den rammesetter kartleggingen i sosialtjenesten. Men at det samtidig er viktig at en har stor respekt for at selve kartleggingen er et veldig personlig prosjekt for den enkelte brukeren, og derfor må både gjennomføres og brukes med stor respekt for brukeren.

3.3 **Sammenfattende vurderinger**

Overordnet sett oppleves KIS som et prosessverktøy i kommunene, i overensstemmelse med hensikten bak verktøyet. KIS er tiltenkt å nettopp skulle bidra til å skape relasjoner innad i sosialtjenesten, mellom sosialtjenesten og brukeren, og mellom sosialtjenesten og eksterne aktører som NAV arbeid.

Kommunene opplever også at KIS bidrar til å skape en god dialog omkring hva som skal skje videre med tanke på brukerens situasjon. Man får frem i lyset hvilke ønsker, behov og forhåpninger brukeren har, samtidig som man får belyst deres reelle muligheter gjennom en kartlegging.

KIS-kartleggingen bør ikke glemmes i det videre forløpet med brukeren. I de tilfeller hvor det skjer, kan det henge sammen med manglende bevissthet blant veiledere omkring videre bruk, og at KIS ikke er fullt integrert i de eksisterende fagsystemene.

I forlengelse av dette har flere foreslått hva som kan karakteriseres som en "mini-KIS" som kan brukes som en oppdatering, for eksempel ett år i etterkant av KIS-kartleggingen. Samtidig vil en systematisering av videre bruk av KIS, og herunder også et samarbeid mellom de eksisterende fagmiljøene, sikre at det skjer en overføring av informasjon mellom veilederne. En sådan koordinering og oppfølging ville bli ytterligere styrket dersom KIS ble integrert i det generelle fagsystemet. Det ville sikre lettere tilgjengelighet til informasjon fra kartleggingen, og umiddelbar adgang til å supplere og oppdatere informasjon og vurderinger.

Selv om KIS er relativt tidkrevende, så vurderer det store flertallet av kommunene at denne tidsbruken er lønnsom, fordi det skjer en bedre kartlegging tidligere i forløpet, som sikrer at brukeren raskere kan komme videre i relevante tiltak eller jobb.

KIS vurderes videre av kommunene til å fungere godt til å avdekke brukernes kompetanse, både faglig, personlig og sosialt. Men en kartlegging kan ikke i seg selv forventes å hjelpe brukerne i jobb. En kartlegging må følges opp, slik at brukeren raskt kan få tilbud om relevant tiltak. Det må unngås at det gjennomføres kartlegging "for kartleggingens skyld", hvor især sosialtjenesten og NAV må sikre seg den best mulige koordinering, slik at brukeren opplever kontakten med myndighetene som et kontinuum. Det styrker muligheten for å fastholde den progresjon som er skapt gjennom kartleggingen, og øker derfor sjansene for at det lykkes å bringe brukeren videre i tiltak eller jobb.

I den sammenheng bør det også nevnes den elektroniske versjonen av KIS. Anvendelse av en elektronisk versjon av KIS og integrasjon i et felles fagsystem vil kunne gjøre bruk av kartleggingen enklere, og gjøre opplysninger lettere tilgjengelige. Dette er naturligvis særlig relevant i de situasjoner hvor kontakt til brukeren overdras til en ny myndighet, eller hvor en ny veileder skal følge opp brukeren.

Fra et brukerperspektiv, viser evalueringen at brukerne er overveiende positive omkring KIS, både som kartlegging og relasjonsbygging. Flere av dem opplever at de får "satt ting på papiret", og blir mer klar over sin egen situasjon.

Å gjennomføre en god KIS-kartlegging krever at veilederen har god relasjonskompetanse, og kan bygge trygghet rundt samtalen, i og med at brukeren reelt utleverer mange personlige opplysninger og vurderinger.

I den sammenheng er det viktig at de medarbeiderne som gjennomfører KIS-samtalene har den riktige kompetansen. Medarbeidere som arbeider med KIS bør ha en meget sterk profesjonell kompetanse i dialog og de nødvendige redskaper til å håndtere de personlige problemstillinger, som kan fremkomme i KIS-samtalen. At yngre medarbeidere opplever KIS som et redskap som gir dem en personlig trygghet, er derfor et godt utgangspunkt for utbredelsen av KIS. Samtidig er det nødvendig å sikre at også disse medarbeiderne har den riktige faglige kompetanse, som KIS-kartleggingen krever.

For å understøtte denne utviklingen, vil vi anbefale at SHDir overveier mulighetene for å lage videre utdannelsesinitiativer som kan utvikle kompetanse i anvendelse av KIS blant mindre erfarne medarbeidere i sosialtjenesten i kommunene.

Evalueringen viser at KIS er særdeles velegnet i relasjonsskapende arbeid. KIS bidrar i høy grad til å rammesette samtalen mellom veileder og brukere på en positiv måte, i en anerkjennende tilnærming hvor brukerens egne vurderinger får komme fram.

Utsagn fra brukere som har opplevd det som et tap at de er blitt overført til en ny veileder som ikke har gjennomført KIS-samtalen, understreker den kvalitative forandring i relasjonen mellom bruker og veileder som er oppnådd gjennom anvendelsen av KIS.

Rambøll Management anbefaler derfor at SHDir styrker anvendelsen av KIS gjennom fortsatt aktivt arbeid overfor de kommunene som i dag ikke anender kartleggingsverktøyet.

4. KIS' bidrag til å styrke prioriteringen av og formidlingen i sosialtjenesten

I dette kapittelet setter vi fokus på verdien av KIS i relasjon til å styrke prioriteringen av, og formidlingen i sosialtjenesten. Innledningsvis har vi her valgt å beskrive kommunenes vurderinger av KIS som et bidrag til å systematisere opplysninger om brukernes behov. Videre ser vi nærmere på kommunenes vurdering av KIS' anvendelighet i relasjon til kommunens prioriteringer i sysselsettingsinnsatsen.

4.1 KIS' bidrag til å systematisere opplysninger om brukernes behov

I tabellen under har vi skissert svarene fra spørreskjemaundersøkelsen fra de kommunene som benyttet KIS da undersøkelsen ble gjennomført, i relasjon til om de opplever at KIS bidrar med systematisert kunnskap om brukernes behov, og om denne kunnskapen eventuelt er brukt til å tilpasse tiltak eller synliggjøre behov for endringer i sosialtjenesten.

Tabell 4.1: I hvilket omfang bidrar KIS til....

I hvilket omfang bidrar KIS til					
	Slett ikke	I noen grad	I høy grad	Vet ikke	Total
Å sikre en systematisk kartlegging av brukerne og en bedre oversikt over deres behov	2 %	28 %	69 %	2 %	100 %
Å hjelpe med å tilpasse tiltakene i kommunen til behovene blant brukerne	10,7 %	51 %	26 %	12 %	100 %
Å synliggjøre behov for endringer i systemer i sosialforvaltningen	12 %	51 %	15 %	22 %	100 %

Som det framgår av tabellen, så vurderer kommunene i særlig høy grad at KIS bidrar til å sikre en systematisk kartlegging av brukerne og en bedre oversikt over deres behov – 69 % av kommunene har svart dette, mens ytterligere 28 % har svart i noen grad.

Disse tallene bekreftes også i intervjuene med veiledere og ledere i sosialtjenesten. De intervjuede veilederne forteller ofte om at det tidligere som regel har vært lite eller ingen systematikk i kartleggingene av brukerne – det har i høy grad vært opp til den enkelte saksbehandler å finne opp sine egne kartleggingsspørsmål, noe som ofte har ført til varierende praksis fra saksbehandler til saksbehandler. Enkelte steder har en dog også tidligere operert med en form for kartleggingsskjema, men oftest ikke på nær så systematisk og utfyllende som KIS. Det er først og fremst de litt større kommunene som også tidligere har benyttet en form for kartleggingsskjemaer, mens det i de mindre kommunene som regel har vært mer opp til den enkelte veilederen å strukturere kartleggingssamtaler. En veileder uttrykker det slik:

"KIS er et verktøy vi har manglet – uten at vi visste det!"
Veileder, sosialtjenesten.

Det store flertallet av de intervjuede veilederne vurderer at det å ha en felles ramme for kartleggingssamtalene også har bidratt til at kartleggingene har

blitt mer ens og utfyllende på tvers av veilederne. Det har videre bidratt positivt til en felles forståelsesramme i sosialtjenesten, og til større dialog blant kollegaene omkring kartleggingene. Også blant lederne er det flere som understreker at dette i seg selv har hatt en positiv innvirkning på samarbeidet i sosialtjenesten.

"En får gjennomført en grundig kartlegging veldig tidlig. Tidligere var det slik at hver saksbehandler kartla ut ifra sine egne vurderinger og synsinger, og da blir det veldig ulikt hvordan de legger opp samtalene. Nå er det en helt annerledes felles plattform for at saksbehandlerne kan diskutere sakene felles. I vår lille kommune blir fire verdener smeltet sammen til en, sånn som jeg ser det." Leder, sosialtjenesten.

I de kommunene som bruker KIS er det altså bred enighet om at KIS-kartleggingen gir en viktig verdi i form av mer systematisert og sammenlignbar kartlegging – noe som også bekreftes i sitatet under:

"KIS sørger for en systematisering i kartleggingen. Og vi får fort frem om det er spesielle svakheter ved brukeren og får frem ulike, særskilte behov. Vi kartlegger bedre nå enn før bruken av KIS, og saksbehandler får et klarere bilde av brukeren og kan dermed følge opp bedre." Veileder, sosialtjenesten.

I motsetning til de positive utsagnene ovenfor, så stiller kommunene seg mer tvilsomme overfor KIS' bidrag til å tilpasse tiltakene i kommunene til behovene hos brukerne – her svarer bare 26 % "i høy grad", mens halvparten (51 %) svarer "i noen grad". Det samme er tilfellet når det gjelder å synliggjøre behov for endringer i systemer i sosialtjenesten – også her svarer halvparten (62 kommuner) "i noen grad", mens bare 18 av 122 kommuner (15 %) svarer "i høy grad".

Dette er ikke uvesentlige resultater, og særlig sett i relasjon til at kommunene er så positive til KIS' bidrag til å systematisere kartleggingen av brukerne – hvorfor tilpasses tiltakene da ikke i høyere grad?

En forklaring kan være at mange av kommunene på dette tidspunktet (2005) kun hadde anvendt KIS i kort tid, og ofte overfor begrensede grupper, og derfor er forsiktige i sin vurdering av verdien av KIS på disse områdene. Dette bekreftes i intervjuene med veiledere og ledere i sosialtjenestene – en rekke av intervjupersonene ser således et potensial for at KIS kan brukes i forbindelse med en tilpassing av tiltak til brukernes behov, men har ikke ennå samlet systematisk opp på erfaringene fra KIS-kartleggingene. I flere tilfeller pekes det også på at begrenset bruk av den elektroniske versjonen av KIS, vanskeliggjør en systematisert oppsamling som kunne vært brukt som grunnlag for overveielser vedrørende endringer i tiltak eller systemer i sosialtjenesten.

Mange kommuner peker på at KIS har medvirket til å skape et bedre overblikk over behovene blant den valgte målgruppen for KIS-kartleggingen, hvilket typisk vil si blant langtidsmottakere som ikke tidligere er blitt sett under en felles synsvinkel av alle kommunens saksbehandlere. Det har gjort sammenligning på tvers av veiledere enklere og dermed styrket det felles overblikket.

Enkelte av intervjupersonene peker dessuten på konkrete eksempler på at bruken av KIS har medført helt ny kunnskap om brukernes behov, som på sikt kan forventes å medføre endringer i tiltak.

I en kommune har KIS-kartleggingen bidratt med verdifull ny kunnskap om at det er overraskende mange av brukerne som har lese- og skrivevansker – noe som vurderes å få betydning for kommunens tilbud til disse brukerne framover.

I en annen kommune hvor KIS brukes primært i innsatsen rettet mot unge, opplever lederen av sosialtjenesten at bruken av KIS har gitt et langt bedre bilde av hvor mange av de unge som har halvferdige, avbrutte utdannelser. Omfanget av dette har overrasket både leder og veiledere i sosialtjenesten, og lederen vurderer at de ikke hadde blitt klar over omfanget av dette hvis ikke det hadde vært for at de har innført systematisk KIS-kartleggingene blant unge brukere, og derfor fått avdekket og satt fokus på denne problemstillingen.

Lederen i sosialtjenesten forventer å kunne bruke denne kunnskapen i systemet, ved å gå videre med dette i forhold til de kommunale myndighetene og politikerne, slik at det forhåpentligvis i framtiden kan gjøres en mer målrettet innsats for de unge brukerne som har vanskelig for å gjennomføre en utdanning. Dette kan ifølge hans vurdering innbefatte nye, målrettede tiltak mot unge som har vanskelig ved å holde fast i et utdanningsforløp ved egen hjelp.

Samlet sett er det vår vurdering at KIS har vært et vesentlig bidrag til systematiseringen av kartleggingene og kunnskapen om brukerne i mange av kommunene som bruker KIS i dag. Til tross for dette viser evalueringen at KIS i mindre grad på dette tidlige tidspunkt bidrar til å direkte tilpasse tiltak til brukerne som er kartlagt med KIS. Man kan anta at kommunene vil anvende informasjonen fra KIS mer etterhånden som de får bredere erfaring og systematikk i bruken av KIS.

Ut i fra spørreskjemaundersøkelsen og casestudiene, er det vår vurdering at den begrensede anvendelse av data i denne sammenheng også skyldes at det i KIS-avrapporteringen ikke opprinnelig har vært tenkt tilstrekkelig på mulighetene for å danne aggregerte data. Fokus har i utgangspunktet først og fremst vært på å utvikle en fruktbar prosess på individnivå, mellom veileder og bruker. Det ser ut til å ha plassert interessen for å bruke KIS som grunnlag for å generere informasjon på systemisk nivå i annen rekke. Det er Rambøll Managements vurdering at dette er et overskuelig problem, som teknisk kan løses ved å innføre flere avkrysningsrubrikker i skjemaet, som dernest kan danne grunnlag for beregninger.

I neste avsnitt ser vi nærmere på den allerede berørte problematikken om å bruke denne systematiserte kunnskapen i den videre prioriteringen av innsatsen.

4.2 KIS' anvendelighet i forhold til kommunens prioriteringer i sysselsettingsinnsatsen

En av de overordnede målsettingene med KIS er at verktøyet skal kunne brukes til å forbedre prioriteringen av innsatsområdene i sosialtjenesten. Tankegangen er at KIS kan bidra til å systematisere opplysningene om brukernes behov, og dermed generere anvendelig styringsinformasjon som kan være med til å styrke prioriteringer i innsatsen på området. Av den grunn er det spurt om kommunenes vurderinger av i hvilket omfang KIS hjelper kommunene med å optimere sysselsettingsinnsatsen. Svarene fra spørreskjemaundersøkelsen er samlet i tabellen nedenfor.

Tabell 4.2: Hvordan vurderer du KIS' anvendelighet?

Hvordan vurderer du KIS anvendelighet?					
	Slett ikke	I noen grad	I høy grad	Vet ikke	Total
KIS er et godt verktøy i forhold til å skape kunnskap om brukeren og avdekning av den enkeltes behov	1 %	34 %	63 %	3 %	100 %
KIS er et godt verktøy til å skape et overblikk over de forskjellige grupper brukere i kommunen, og de ulike gruppernes behov	6 %	38 %	34 %	22 %	100 %
KIS har skapt et overblikk, som har vært benyttet til prioritering av ressurser i kommunens rekrutteringsinnsats	41 %	27 %	9 %	23 %	100 %
KIS vil kunne i fremtiden anvendes i prioriteringen av ressurser i kommunens rekrutteringsinnsats	10 %	43 %	17 %	31 %	100 %

Det fremgår av tabellen at mens KIS oppleves som et godt verktøy i forhold til å skape kunnskap om brukerne og avdekke den enkeltes behov, så oppleves KIS som mindre godt til å skape overblikk over de ulike grupper av brukere i kommunen og de ulike brukeres behov. 62 % av kommunene vurderer således at KIS i høy grad gir kunnskap om brukernes behov, mens det bare er 34 % som mener at KIS er et godt redskap til å skape overblikk over de ulike gruppene. Dette kan altså tyde på at KIS inntil videre mer har vært brukt som et kartleggingsverktøy overfor den enkelte bruker, framfor en "gruppering" av brukerne og deres problemstillinger.

Dette bekreftes også i casebesøkene i kommunene. Mange steder er det ikke blitt innført noen systematikk omkring gruppering av brukerne, verken før eller etter KIS-kartleggingene, selv om de fleste av intervjupersonene er positive til mulighetene for å gjøre dette mer systematisk, med grunnlag i KIS-kartleggingene. Ofte har ikke dette blitt gjort systematisk, på grunn av problemer med innføring av den elektroniske versjonen av KIS, og det begrenser i høy grad sosialtjenestens muligheter for å samle opp på KIS-kartleggingene og bruke dem som utgangspunkt for en gruppering av brukerne. Dessuten er det som nevnt også et behov for å legge flere datafelter inn, som kan danne utgangspunkt for utvikling av aggregerte data.

Det er verdt å merke seg at bare 9 % av kommunene mener at KIS i høy grad har skapt et overblikk som har vært benyttet til prioritering av ressurser i kommunens rekrutteringsinnsats. Motsatt mener 40 % at dette slett ikke er tilfellet. Det er tankevekkende, sett i lys av at den mer systematiserte kunnskapen om brukerne jo burde være opplagt å bruke i dimensjoneringen av innsatsen og tiltakene i kommunen. Derfor må det vurderes som problematisk at så få kommuner ifølge undersøkelsen inntil videre har brukt denne kunnskapen. Videre viser tabellen også at bare 17 % av kommunene vurderer at KIS i høy grad i fremtiden vil kunne brukes i prioriteringen av kommunenes ressurser i sysselsettingsinnsatsen. Enda færre - 9 % - har

allerede i høy grad brukt KIS i prioriteringen av ressurser i kommunens sysselsettingsinnsats.

Disse siste resultater understreker at det er behov for endringer, hvis kommunene også skal se KIS som et prioriteringsredskap. Dette viser tilbake til behov for å kunne generere aggregerte data, slik som omtalt tidligere.

En annen forklaring på kommunenes forbeholdne vurdering av KIS som prioriteringsredskap, kan henføres til at det i de fleste kommuner ikke skjer en systematisk kartlegging av brukere av sosialtjenesten, men derimot en kartlegging av enkeltsegmenter.

I de tilfeller hvor disse er meget presist definerte, så som "alle unge brukere" eller "alle langtidsbrukere", kan KIS-kartleggingen umiddelbart anvendes til å beskrive karakteristika og behov hos denne gruppen. Ut i fra denne logikk, kan kommuner "i noen grad" anvende KIS til prioritering, i alle fall der det er tale om prioritering av midler til den pågjeldende gruppe. Men dog altså ikke for hele kommunens sysselsettingsinnsats.

I de tilfeller hvor det kun skjer en ad hoc anvendelse av KIS, basert på en konkret vurdering av enkeltpersoner uten kobling til bestemte kriterier, så er det naturligvis vanskeligere å anvende aggregerte data fra disse samtalene i et strategisk perspektiv. Det vil være usikkert å bygge vurderinger på denne bestand, idet et stort element av skjønn ikke gjør det mulig å slutte noe som går utover den konkrete gruppe av enkeltindivider. Et middel til å nedbringe, men dog ikke fjerne, denne usikkerhet vil være å innføre klare kriterier for hvor når en KIS-kartlegging anvendes. Dermed skapes det et mer solid fundament for å beskrive hvem som befinner seg i gruppen av KIS-kartlagte, og en mulighet for sammenligning over tid, som kan danne grunnlag for en vurdering i utviklingen i behov.

KIS kan således gi meget verdifull informasjon om behov hos en kjernegruppe av sosialhjelpsmottakere, og derved skape grunnlag for kommunens initiativ og prioriteringer overfor denne gruppen. I forhold til den samlede kommunale sysselsettingsinnsats, kan KIS anvendes som et viktig input som sammen med andre informasjonskilder kan gi kommunen et informert grunnlag for å treffe politiske beslutninger.

Disse vurderinger bygger også på casebesøkene hvor det har vært forholdsvis få konkrete eksempler på endringer i prioriteringene i innsatsen i casekommunene – de fleste steder har man fortsatt hatt fokus på å innarbeide KIS i rutinene og opprettholde et løpende fokus på KIS i sosialtjenesten, og har bare i mindre grad tenkt på mulighetene for å bruke opplysningene i relasjon til prioriteringene i tjenesten.

På spørsmål om de ønsker seg bedre rapporteringsmuligheter som en del av det elektroniske KIS-systemet, er flertallet av de intervjuede positive til dette, da kommunene håper at det vil gi enda bedre muligheter for å systematisere kunnskapen om brukerne i sosialtjenesten. Samtidig mener flere at det også vil styrke mulighetene for å endre prioriteringene i tjenesten, ettersom man får et bedre overblikk over brukerne. Det er særlig de litt større kommunene som opplever et behov for dette, mens de mindre kommunene i større grad kan telle opp manuelt, dersom de ønsker å undersøke noen grunnleggende sammenhenger i KIS-kartleggingene nærmere.

I en kommune forteller de om at de også tidligere hadde et kartleggingsverktøy, som KIS i stor grad erstattet. På en rekke områder vurderer sosialtjenesten at KIS er like bra eller bedre enn det gamle kartleggingsverktøyet,

men med den ulempen at mulighetene for avrapportering og trekk av data fra KIS er dårligere, fordi det mangler relevante avkryssingskategorier. Eksempelvis nevnes KIS-skjemaet spørsmål om utdanning, hvor det i dag bare krysses av for ja/nei. En ønsker seg mer detaljert informasjon som det kan trekkes samlede tall på. Og særlig i relasjon til arbeidsmarkedstiltak ønsker NAV Arbeid i samme kommune mer detaljert statistikk på typer av tiltak. Et annet forslag er å gradere hvor lenge brukeren har mottatt ytelse mer enn det tilfellet er i dag.

På grunn av denne begrensningen i KIS benytter kommunen fortsatt data fra det gamle kartleggingsverktøyet når det skal dimensjoneres tiltak mv. Dette kan selvsagt ikke fortsette i lengden, når opplysningene fra det gamle systemet blir for utdaterte, og sosialtjenesten håper derfor på at en framtidig versjon av KIS vil ta i betraktning disse ønskene, og inneholder flere muligheter for datatrekk.

Til tross for dette, er inntrykket overordnet sett at KIS bidrar til å systematisere opplysningene om brukernes behov. Det skyldes særlig at KIS systematiserer kartleggingen av brukerne, og dermed bidrar med mer sammenlignelige opplysninger om brukernes muligheter og begrensninger.

"Vi hadde ikke noe fastlagt kartleggingssystem før KIS, så systematikken begynte med KIS." Leder, sosialtjenesten

Det ser ut til at utfordringen for kommunene i forhold til dette først og fremst har vært å sikre at bruken av KIS systematiseres, slik at en har bygd opp en systematikk omkring hvilke brukere som kartlegges med KIS - fordi systematisk kunnskap om brukerne forutsetter en systematisk tilnærming til kartleggingen.

I flere av casekommunene blir det dessuten pekt på at KIS kan erstatte sosialrapportene som utarbeides til blant annet NAV Arbeid, og at den i tillegg kan være mer utfyllende enn en tradisjonell sosialrapport. Dette bekreftes av flere av de intervjuede i NAV Arbeid.

"KIS erstatter til en viss grad den vanlige sosialrapporten for de brukerne som vi benytter KIS på. KIS har bidratt med noe kvalitativt nytt ved at vi har fått en mer systematisk kartlegging av brukerne." Veileder, sosialtjenesten

Både ledere og veiledere i sosialtjenestene i flere av kommunene vurderer således at bruken av KIS gir et langt bedre bilde, både av den enkelte brukers situasjon og behov, og av sammensettingen av brukergruppen i kommunen. De opplever at de har fått et mye bedre innblikk i likheter og forskjeller mellom de enkelte brukernes livshistorier, og at dette kan brukes aktivt i det videre arbeidet med brukeren.

"Arbeidet med brukerne har blitt mer systematisert, og vi får en bedre oversikt over den videre prosessen. Samtidig bidrar KIS til systematikk i forhold til våre samarbeidsrelasjoner, særlig Aetat." Leder, sosialtjenesten.

Rambøll Managements vurdering fra evalueringen er således at bruken av KIS medfører et potensial for å kunne tilpasse sosialtjenestens tilbud til brukerne bedre til brukernes reelle behov, men at dette potensialet ennå ikke utnyttes i tilstrekkelig grad i dag. Det skyldes til dels problemer med innføring av den elektroniske versjonen av KIS, men også at den omfattede målgruppe som inngår i KIS, ikke alltid er tilstrekkelig entydig definert til å sikre at sosialtjenestene kan anvende informasjonen som et strategisk input i sin planlegging. Dette bør en ha for øye i det videre arbeidet med KIS.

4.3 Sammenfattende vurderinger

KIS har bidratt vesentlig med større systematikk i kartleggingen i sosialtjenestene, og det vurderes som en vesentlig verdi av bruken av KIS i kommunene. Internt i sosialtjenesten har det skapt en felles ramme for kartleggingssamtalene, og bidratt til at kartleggingene har blitt mer ens og utfyllende på tvers av veilederne. Det har videre bidratt positivt til en felles forståelsesramme i sosialtjenesten, og til større dialog blant kollegaene omkring kartleggingene.

Dette har også medført at kommunene har fått ny kunnskap om brukerne, som kan anvendes i den videre prioriteringen av innsatsen.

Mange kommuner peker på at KIS har medvirket til å skape et bedre overblikk over behovene blant den valgte målgruppe for KIS-kartleggingen. Det har gjort sammenligning på tvers av veiledere enklere og dermed styrket det felles overblikk.

Det er også konkrete eksempler på at bruken av KIS har medført helt ny kunnskap om brukernes behov, men samlet sett er inntrykket at KIS i begrenset omfang er blitt anvendt i denne sammenheng.

Rambøll Management vurderer at det især skyldes to forhold: Et behov for å utvikle den elektroniske versjon av skjemaet, herunder å utvikle KIS-skjemaet slik at det kan danne grunnlag for en avrapportering på aggregert nivå; og en manglende oppmerksomhet på mulighetene for å anvende disse data mer strategisk i kommunene, dersom målgruppen for KIS-kartleggingen er tilstrekkelig klart definert.

KIS kan gi meget verdifull informasjon om behov hos en kjernegruppe av sosialhjelpsmottakere, og derved skape grunnlag for kommunens initiativ og prioriteringer overfor denne gruppen. I forhold til den samlede kommunale sysselsettingsinnsats kan KIS anvendes som et viktig input, som sammen med andre informasjonskilder kan gi kommunen et informert grunnlag for å treffe politiske beslutninger.

5. Samordning av tjenester

Vi vil i dette kapittelet se nærmere på hvilken betydning KIS har i relasjon til samordningen av innsatsen i forhold til brukerne. Dette betyr primært bruken av KIS i relasjon til NAV Arbeid og NAV Trygd. Vi skal i den forbindelse ta for oss følgende temaer i dette kapittelet:

- Omfanget av samordningen med andre tjenester
- KIS og den samlede innsatsen overfor brukerne
- KIS sin betydning i forhold til samordning med de andre tjenestene
- KIS og etablering av de kommende NAV-kontorene

5.1 Omfanget av samordningen med andre tjenester

Vi skal i dette avsnittet se i hvilken grad kommunene bruker KIS i relasjon til de andre myndighetene, dvs. NAV Arbeid og NAV Trygd. I spørreskjemaundersøkelsen spurte vi om hvor mange av kommunene som samarbeider med andre myndigheter om bruken av KIS. Resultatene er vist i tabellen under:

Tabell 5.1 Omfang av samarbeid

Samarbeider kommunen med andre myndigheter om bruken av KIS?		
	Antall	Prosent
Ja – med AETAT	32	26 %
Ja – med Trygdeetaten	2	2 %
Ja - med både AETAT og Trygdeetat	34	28 %
Ja – med andre	9	7 %
Nei	42	34 %
Vet ikke	3	3 %
Total	122	100 %

Av tabellen går det frem at det er samarbeidet med NAV Arbeid som er dominerende i forhold til kommunenes bruk av KIS, ved at 32 kommuner samarbeider kun med NAV Arbeid og 34 kommuner samarbeider med både NAV Arbeid og NAV Trygd omkring bruken av KIS. Det betyr at det er over 50 % av kommuner som anvender KIS som oppgir at de har et samarbeid med NAV Arbeid. Det er derimot færre kommuner som oppgir at de har et samarbeid med NAV Trygd omkring bruken av KIS. Det er kun 36 kommuner som oppgir dette når vi legger sammen de som kun samarbeider med NAV Trygd og de som oppgir at de samarbeider med både NAV Arbeid og NAV Trygd.

Dette inntrykket underbygges også i stor grad fra casestudiene. KIS er i de fleste kommunene integrert i relasjonen til NAV Arbeid, men i liten grad i forhold til NAV Trygd. Hovedgrunnen kommunene oppgir for dette er først og fremst at KIS er et kartleggingsverktøy som vektlegger brukernes arbeidsevne. Det er derfor mer naturlig å bruke KIS i relasjon til NAV Arbeid enn NAV Trygd.

Det fremheves av kommunene at NAV Trygd er fokusert på helseaspektet hos brukerne. Det er derfor mest naturlig for NAV Trygd å støtte seg på en legeerklæring som grunnlag for sine vedtak, enn en KIS-kartlegging.

Når vi spør NAV Trygd om deres kjennskap til KIS, er den ofte liten og i mange tilfeller ikke-eksisterende. De som kjenner til KIS, har kjennskapen

ofte gjennom ulike samarbeidsfora der flere etater er representert. Noen har også kjennskap til KIS i forbindelse med at brukerne har blitt henvist til NAV Trygd fra sosialkontoret.

Evalueringen viser derfor at KIS brukes først og fremst i relasjon til NAV Arbeid, mens det er relativt få kommuner som bruker KIS aktivt i relasjon til NAV Trygd.

5.2 KIS og den samlede innsatsen overfor brukerne

De som kartlegges med KIS er ofte brukere med sammensatte behov, og det er derfor å anta at få brukerne i tiltak eller jobb krever en mer samordnet innsats som involverer flere myndigheter. Innledningsvis i dette avsnittet vil vi gi en fremstilling av forskjellige former for samarbeid som er utviklet i kommunene. Evalueringen viser at det er et bredt spekter av samarbeidsformer, fra minimal kontakt omkring KIS, til at det er etablert en felles førstelinje i forhold til brukerne, der KIS brukes av både sosialtjenesten og NAV Arbeid. I tabellen under har vi fremstilt de mest fremtredende typer av samordning i kommunene:

Tabell 5.2: Samarbeidsformer

Samarbeidsform	Beskrivelse
Praktiserer ikke samarbeid omkring bruken av KIS	I enkelte kommuner samarbeidet ikke sosialtjenesten med NAV Arbeid eller NAV Trygd om bruken av KIS. Et vesentlig trekk ved en slik kommune er ofte at NAV Arbeid ikke er fysisk tilstede i kommunen. KIS ble brukt til internt bruk i sosialtjenesten
KIS brukes i forbindelse med tre-kantsamtaler	Mange kommuner praktiserer trekantmøter mellom veileder, bruker og en saksbehandler fra NAV Arbeid. KIS ligger ofte til grunn for trekantsamtalene
KIS brukes i fellesprosjekter der både Sosialtjenesten og NAV Arbeid deltar	Det er etablert egne prosjekter der både veiledere fra sosialtjenesten og saksbehandlere fra NAV Arbeid deltar. KIS inngår som kartleggingsverktøy
Sosialtjenesten er samlokalisert med NAV Arbeid og NAV Trygd	I noen kommuner er sosialtjenesten samlokalisert med NAV Arbeid og NAV Trygd.
Det er utviklet en felles førstelinje sammen med NAV Arbeid	I noen kommuner er det etablert felles førstelinje med NAV Arbeid, for eksempel i forhold til unge brukere

Som vi ser av tabellen er det forholdsvis stor variasjon mellom casekommunene i forhold til hvilke samarbeidsformer som eksisterer mellom de forskjellige myndighetene. Hvilken type samarbeidsform som er valgt, påvirker også hvordan de forskjellige etatene samarbeider omkring bruken av KIS. Vi skal videre se på hva som kjennetegner god samordning ved å gi eksempler fra casestudiene og videre hvilke barrierer som eventuelt gjør seg gjeldende. Til slutt skal vi gi en vurdering av hvilken betydning en felles førstelinje har for bruken av KIS.

5.2.1 *Kjennetegn ved god samordning*

For å gi en fremstilling av hva som kjennetegner god samordning, har vi valgt å definere noen forutsetninger for god samordning som vi baserer på erfaringene fra casestudiene. Disse forutsetningene er som følger:

- Tidlig involvering av andre myndigheter
- Andre myndigheter ser fordelene ved KIS i sitt arbeid
- Etableringen av gode institusjonelle rammer for bruken av KIS

Evalueringen viser at dette er viktige forutsetninger for å få til god samordning omkring bruken av KIS og i forhold til en felles innsats i arbeidet overfor brukerne. Vi skal i avsnittene under gå nærmere inn på hver av disse forutsetningene.

Tidlig involvering av andre myndigheter er sentralt for å legge gode forutsetninger for en god samordning om bruken av KIS. Dette innebærer at sosialtjenesten bringer inn samordningsperspektivet i forhold til bruken av KIS allerede i implementeringsfasen. Informasjon til de andre myndighetene om hva KIS er, og på hvilken måte det kan styrke samordningen i forhold til arbeidet med brukerne er også sentralt i en innledende fase.

Det er avgjørende for god samordning at **andre myndigheter ser fordelene av KIS i sitt arbeid**. Evalueringen viser at i de kommunene der NAV Arbeid oppfatter KIS å styrke deres videre arbeid med brukerne, fungerer også samordningen godt. I disse kommunene har særlig NAV Arbeid fremhevet at KIS hjelper dem med å få et mer helhetlig bilde av brukernes situasjon, og på den bakgrunn får de et bedre grunnlag til å planlegge det videre forløp til brukerne. En saksbehandler ved NAV Arbeid uttalte dette på følgende måte:

“Jeg får et mer helhetlig bilde av brukerne når jeg får en KIS-kartlegging fra sosialtjenesten. Dette er viktig for meg. Grunnen til dette er at det er en fordel at jeg kjenner alle sidene ved brukerne for å sette i gang den riktige oppfølgingen.”

På denne måten oppfatter NAV Arbeid å få merverdi i forhold til bruken av KIS på den måten at de får bedre forutsetninger i forhold til å planlegge og gjennomføre sitt arbeid i forhold til brukerne.

I evalueringen går det frem at det primært er NAV Arbeid som i praksis nyttiggjør seg av KIS i sitt arbeid med brukerne. NAV Trygd på den andre siden benytter derimot KIS i liten grad konkret i forhold til sine oppgaver. De som kjenner KIS fremhever allikevel fordeler ved KIS på samme måten som NAV Arbeid. En saksbehandler i NAV Trygd uttaler dette på følgende måte:

“Jeg tror absolutt at KIS kan bidra til at NAV Trygd kan se brukeren i et mer helhetlig perspektiv. Da får vi mer innsyn i hele situasjonen rundt brukeren, ikke kun det medisinske perspektivet. Dette ser jeg på som nyttig og positivt i det videre arbeidet.”

Gjennom casestudiene går det frem at i de kommunene der NAV Arbeid og NAV Trygd ser denne fordelene i forhold til sin bruk av KIS, er samordningen ofte god omkring bruken av KIS.

En annen forutsetning som fremmer samordningen er **etableringen av gode institusjonelle rammer omkring bruken av KIS**. Her viser evalueringen at det er relativt stor variasjon mellom casekommunene. Tabellen innledningsvis i dette avsnittet beskriver de ulike institusjonelle tilnærmingene i forhold til bruken av KIS i relasjon til de andre myndighetene. Evalue-

ringen viser at god samordning kan finne sted i flere av de ulike tilnærmingene, men at en institusjonalisert samordning i form av formelle rutiner er en fordel.

Trekantmøtet mellom brukeren, NAV Arbeid og sosialtjenesten er en form for institusjonell ramme for samordningen som blir praktisert i flere av kommunene, og ofte er KIS grunnlaget for samtale for trekantmøtet. Praksisen til kommunene varierer noe i forhold til om NAV Arbeid får tilsendt KIS-kartleggingen i forkant av trekantmøtet, eller om KIS-kartleggingen blir gjennomgått på selve møtet. Styrken ved at KIS-kartleggingen sendes NAV Arbeid før møtet, er at saksbehandler fra NAV Arbeid er bedre forberedt, og deltakerne kan umiddelbart fokusere på det videre løp for brukeren. I en kommune, hvor man har tatt samarbeidet et skritt videre, blir KIS-kartleggingen sendt til NAV Arbeid før møtet uten konklusjon, og så blir man i fellesskap enige om konklusjonen av KIS-kartleggingen mellom NAV og sosialtjenesten. Det involverer og forplikter NAV Arbeid i større grad, og samtidig danner det et godt felles grunnlag for et senere trekantmøte med brukeren. En leder i NAV Arbeid opplevde samarbeidet på følgende måte:

“Det fellesmøtet, hvor man blir enige om konklusjonen, gjør samarbeidet mye mindre konfliktfylt. Man er med på å beslutte i saken. Man begynner å stille motkrav, for eksempel: Hvis vi i NAV Arbeid skal begynne å jobbe med denne person, så skal han i hvert fall ha en bolig først (altså noe sosialtjenesten skal gjøre).”

Det blir kort sagt utviklet en bedre forståelse mellom etatene, og resultatet blir en bedre koordinert innsats som gis den enkelte bruker.

I andre kommuner brukes KIS i felles prosjekter der både veiledere fra sosialtjenesten og NAV Arbeid deltar. Dette er prosjekter som i mange tilfeller retter seg mot unge brukere. Bruken av KIS involverer da både veiledere i sosialtjenesten, men også saksbehandlere fra NAV Arbeid. En leder for sosialtjenesten beskrev bruken av KIS i et slikt prosjekt på følgende måte:

“I forhold til unge brukere er det ikke behov for trekantmøter, sakene blir avklart i våre felles morgenmøter med NAV Arbeid. Prosessen med disse brukerne er mindre byråkratisk. I prosjektet jobber NAV Arbeid like godt med KIS. De er i tillegg godt informert om hva KIS er for noe. De har også et eierskap til KIS siden de var med og implementerte verktøyet.”

Denne institusjonelle tilnærmingen kjennetegner derfor god samordning siden NAV Arbeid er godt integrert i bruken av KIS overfor en bestemt målgruppe. Videre er dette et godt eksempel på en helhetlig samordning av innsatsen for brukerne, ved at flere kompetanser er involvert i hele forløpet til brukerne.

Samlokalisering av NAV Arbeid, NAV Trygd og sosialtjenesten er også forhold som bidrar til god samordning i bruken av KIS. Erfaringene fra kommunene er at samlokalisering bidrar til mindre ressursbruk i forhold til å etablere formelle samarbeidsarenaer, og at samarbeidet utvikles mer naturlig på uformell basis på kontoret. Lederen for en sosialtjeneste som var samlokalisert med NAV Arbeid og NAV Trygd uttalte dette på følgende måte:

“Samarbeidet er ikke formalisert. Grunnen til dette er at vi sitter sammen og at vi allerede har gode samarbeidsrutiner. De rutinene som eksisterer er at alle brukerne som skal videre til NAV Arbeid blir kartlagt med KIS. I noen tilfeller tar vi trekantmøter, andre ganger ser vi ikke behovet for dette. Det

er klar styrke at vi sitter sammen, siden vi da lettere blir kjent med hverandres verktøy.”

Eksempellet antyder at samordningen med de andre myndighetene faller mer naturlig på plass når sosialtjenesten sitter tett på saksbehandlerne fra NAV Arbeid og NAV Trygd. Den fysiske samlokaliseringen har sin styrke i at det uformelle nettverket mellom etatene lettere lar seg utvikle, noe som åpenbart fremmer kjennskapet til de ulike arbeidsmetodene som er gjeldene i de forskjellige etatene. Dette kan medføre at NAV Arbeid blir mer oppmerksomme på KIS, og får et bedre inntrykk av på hvilken måte KIS kan bidra til å styrke deres arbeid overfor brukerne.

Evalueringen viser derfor at det er enkelte forhold som fremmer god samordning i arbeidet med KIS:

- Det er for det første at kommunene involverer NAV Arbeid og NAV Trygd i implementeringsfasen når de tar i bruk KIS. På denne måten kan kommunene legge en god forutsetning til grunn for den kommende samordningen når de skal begynne å bruke KIS i forhold til brukerne.
- For det andre fremmer det god samordning omkring bruken av KIS hvis NAV Arbeid og NAV Trygd kjenner godt til verktøyet, og kan identifisere hvordan KIS kan bidra til å fremme det arbeidet de skal gjøre i forhold til brukerne.
- For det tredje bidrar gode institusjonelle rammer for samarbeidet til at samordningen omkring KIS blir god. Dette kan enten være i form av at det avtales formelle rammer omkring samarbeidet, eller at etatene er samlokalisert og samarbeidet faller mer naturlig på plass.

5.2.2 *Barrierer i samordningen*

Samordningen omkring bruken av KIS forutsetter at ulike etater samarbeider på grunnlag av sosialtjenestens kartleggingsverktøy. I hvilken grad eksisterer det barrierer i denne samordningen? Fra casestudiene har vi det inntrykket at det ikke er en type barriere som går igjen, og som hindrer god samordning i flere av kommunene. Fra våre samtaler med sosialtjenesten og NAV Arbeid fremheves det allikevel enkelte barrierer i samordningen. De meste fremtredende barrierene er fremstilt i tabellen under:

Tabell 5.3: Barrierer for samordning

Barrierer	Beskrivelse
Forankring hos NAV Arbeid	Det kan være en utfordring i enkelte kommuner at NAV Arbeid i varierende grad vurderer KIS som et grunnlag for det videre forløpet til brukerne
Ulike kulturer i etatene	Det er ulike kulturer i sosialtjenesten og NAV Arbeid i forhold til arbeidet med brukerne. Sosialtjenesten har ofte mer fokus på de sosialfaglige prosesser i sitt arbeid, mens NAV Arbeid ofte er mer fokusert på resultater i arbeidsmarkedspolitikken.
Fysisk avstand	Det er lang fysisk avstand mellom sosialtjenesten og NAV Arbeid, for eksempel ved at NAV Arbeid ligger i en annen kommune.

Tabellen viser de mest fremtredende barrierene i samordningen omkring bruken av KIS. Barrierene er i varierende grad til stede i casekommunene.

5.2.3 *Forankring i NAV Arbeid*

Den første barrieren omhandler forankringen av KIS i NAV Arbeid. Forankring er en grunnleggende forutsetning i forhold til bruken av KIS i relasjon til andre myndigheter. Hovedinntrykket er at KIS i de aller fleste kommunene er godt forankret i NAV Arbeid, men i enkelte kommuner kan dette oppleves som en barriere. Manglende forankring hos NAV Arbeid kan være begrunnet i at sosialtjenesten vektlegger, gjennom en KIS-kartlegging, det helhetlige perspektivet i forhold til brukerne. Dette kan oppfattes i enkelte tilfeller som for omfattende for NAV Arbeids videre arbeid med brukerne.

5.2.4 *Kulturforskjeller*

En annen barriere som kommer frem gjennom casestudiene er kulturforskjellene mellom sosialtjenesten og NAV Arbeid. Det påpekes ofte at NAV Arbeid er betydelig mer fokusert på resultatene av arbeidsmarkedspolitikken enn sosialtjenesten, som er mer fokusert på det sosialfaglige prosessarbeidet. KIS representerer på mange måter den prosessorienterte kulturen, der man er fokusert på å se brukerne i et helhetlig perspektiv. NAV Arbeid på den andre siden er mer fokusert på brukernes arbeidserfaring og mindre fokusert på andre personlige forhold som sosialtjenesten mener vil være sentrale i forhold til brukernes arbeidsevne.

5.2.5 *Fysisk avstand*

Den siste barrieren vi har identifisert i forbindelse med casestudiene har vært stor fysisk avstand mellom sosialtjenesten og NAV Arbeid. Dette gjør seg særlig gjeldende i de kommunene der NAV Arbeid ikke er tilstede i kommunen, men at sosialtjenesten har samarbeider med NAV Arbeid i en nabokommune. Dette kan blant annet skape utfordringer i forhold til punktet overfor, nemlig manglende forutsetninger for å utvikle gode personlige relasjoner mellom sosialtjenesten og NAV Arbeid, som igjen svekker grunnlaget for å utvikle en god relasjon omkring bruken av KIS. I enkelte kommuner har de løst denne barrieren ved å utpeke dedikerte kontaktpersoner i NAV Arbeid som for eksempel besøker kommunen jevnlig. En kommune hadde løst det på følgende måte:

"Vi har en egen person i NAV Arbeid som vi forholder oss til, og som jevnlig besøker sosialtjenesten her i kommunen. I forkant av disse trekant-møtene sender vi frem KIS-kartleggingen. Mange brukere gruer seg noe til møtene med NAV Arbeid, men i og med at vi har et godt forhold til kontaktpersonen fra NAV Arbeid, går dette som regel veldig bra."

Dette illustrerer at den fysiske avstanden ikke nødvendigvis trenger å være en barriere i forhold til å utvikle god samordning.

Evalueringen viser derfor at det er enkelte barrierer som gjør seg gjeldende i forhold til utviklingen av god samordning mellom sosialtjenesten og NAV Arbeid.

5.2.6 *Betydningen av en felles førstelinjetjeneste*

Vi skal i dette avsnittet på bakgrunn av erfaringene fra casestudiene gi en vurdering av betydningen av en felles førstelinje i relasjon til arbeidet med KIS. Vi skal særlig se på om det er forskjell på bruken av KIS i kommuner hvor sosialtjenesten har etablert en felles førstelinje med NAV Arbeid og NAV Trygd og kommuner som enda ikke har etablert en felles førstelinje.

For å gi en vurdering av hvilken betydning en felles førstelinje har for bruken av KIS, vil vi innledningsvis definere nærmere hva vi i denne sammenheng legger i en førstelinjetjeneste. Det er her to typer institusjonelle innretninger vi vil ta i betraktning. Det ene er de kommunene der det er en felles førstelinje ved at sosialtjenesten, NAV Arbeid og NAV Trygd er samlokalisert. Den andre type innretning er de kommunene der sosialtjenesten og spesielt NAV Arbeid har en felles førstelinje i forhold til en spesiell målgruppe, som for eksempel unge brukere av sosialtjenesten.

I tabellen under har vi sammenlignet bruken av KIS i forhold til de kommunene som har etablert en felles førstelinje, de kommunene som har en felles førstelinje i forhold til bestemte målgrupper og de kommunene som ikke har en felles førstelinje i forhold til forskjellige problemstillinger:

Tabell 5.4: KIS og felles førstelinje

	Påvirker KIS samarbeidet?	Følger KIS med brukerne i de ulike etatene?	Diskuteres KIS jevnlig på felles møter?	Kjenner etatene godt til KIS?	Hvilke barrierer eksisterer?
Felles førstelinje	I stor grad	I stor grad	I noen grad	I stor grad	Integreringen av ulike kulturer
Felles førstelinje mot spesielle målgrupper	I stor grad	I stor grad	I stor grad	I stor grad	Integreringen av ulike kulturer
Har ikke en felles førstelinje	I mindre grad	I mindre grad	I mindre grad	I varierende grad	Forankring Personlige forhold Fysisk avstand

Tabellen illustrerer de hovedlinjene vi ser i casestudiene. I det ligger det at det er unntak fra disse trendene, men at dette er hovedinntrykket.

5.2.7 *Påvirkning av samarbeid*

I spørsmålet om KIS påvirker samarbeidet mellom etatene, er dette i større grad tilfelle der det er etablert en eller annen form for felles førstelinje, enn der dette ikke er etablert. Denne påvirkningen gjelder først og fremst i forhold til NAV Arbeid, siden samarbeidet omkring bruken av KIS med NAV Trygd i mindre grad er konkretisert. Hva betyr det så at KIS påvirker samarbeidet? For det første vil det si at bruken av KIS bidrar til å systematisere det tverrfaglige arbeidet i forhold til brukerne. Brukerne som har blitt kartlagt med KIS i sosialtjenesten henvises til NAV Arbeid som bruker KIS i sitt videre arbeid med brukerne. For det andre bidrar det til at innsatsen i forhold til brukerne blir mer enhetlig og samordnet, ved at de forskjellige etatene har en felles innsats overfor brukerne. I de kommunene der det ikke er etablert en felles førstelinje, har sosialtjenesten og NAV Arbeid ofte en mer uavhengig tilnærming i forhold til innsatsen overfor brukerne. KIS brukes i mindre grad i samarbeidsrelasjonen, og påvirker ikke på samme måten samarbeidet i retning av en felles innsats overfor brukerne.

5.2.8 *KIS i det videre forløp*

I hvilken grad følger så KIS-kartleggingen brukernes videre forløp i de tre tilnærmingene? Vi ser av tabellen at når det er etablert en eller annen form for felles førstelinje følger KIS-kartleggingen oftere med brukeren til saksbehandleren i NAV Arbeid. Det er helt klart at NAV Arbeid i en felles førstelinje i

større grad mottar KIS-kartleggingen i sin helhet, og bruker denne i den videre planlegging av brukerens forløp. Dette er i noe mindre grad tilfelle der det ikke er etablert noen førstelinje. Her er det mer vanlig at kjernen av KIS-kartleggingen diskuteres i et trekantmøte, uten at NAV Arbeid benytter KIS-kartleggingen i sitt videre arbeid med brukeren.

5.2.9 *Felles førstelinje*

I de kommunene der det er etablert en eller annen form for felles førstelinje, praktiseres det oftere felles møter mellom sosialtjenesten, NAV Arbeid og til dels NAV Trygd, der KIS-kartleggingen diskuteres. Dette kan enten være i form av felles morgenmøter eller felles ukemøter. I kommuner der det ikke er etablert en felles førstelinje, støtter man seg mer på trekantmøtene som arrangeres etter behov mellom sosialtjenesten, NAV Arbeid og brukeren.

Det er også en tendens til at de andre etatene kjenner bedre til KIS i de tilfeller der det er etablert en eller annen form for førstelinje. Dette begrunnes med at etatene blir bedre kjent med hverandres arbeidsmetoder når de er fysisk samlet i en førstelinje. I forhold til KIS vil NAV Arbeid, og til dels NAV Trygd, få vesentlig bedre kjennskap til dette verktøyet når de er samlokalisert og i det daglige omgås i kontorfelleskap. Det er også ofte mer naturlig at etatene samarbeider tettere i en førstelinje, og gjennom dette samarbeidet får de andre etatene bedre kjennskap til sosialtjenestens arbeid med KIS. I de kommunene der det ikke er etablert en felles førstelinje, er det ikke så gode forutsetninger for at de andre etatene får kjennskap til KIS, siden de ikke arbeider sammen med sosialtjenesten i det daglige.

5.2.10 *Barrierer*

Til slutt kan vi se noen forskjeller i forhold til hvilke barrierer som eksisterer i de tre institusjonelle tilnærmingene. I en felles førstelinje er det gjerne kulturforskjellene mellom etatene som gjør seg gjeldende. Dette blir synlig siden etatene jobber tett på hverandre i det daglige. Dette blir også fremtredende i samarbeidet omkring KIS, ved at etatene tydeligere ser de vesentlige forskjellene i forhold til hvordan de arbeider med brukerne. I forhold til de kommunene der det ikke er etablert en førstelinje, er det andre barrierer som er fremtredende som forankring av KIS i de andre etatene, personlige relasjoner, og den fysiske avstanden.

Evalueringen viser derfor at det er noen forskjeller i bruken av KIS i de kommunene der det er en felles førstelinje, og der det ikke er etablert en felles førstelinje. Den mest vesentlige forskjellen her er at KIS er mer integrert i det daglige arbeidet til NAV Arbeid, samtidig som NAV Trygd har bedre kjennskap til KIS. I de kommunene uten en felles førstelinje, brukes KIS mer sporadisk i forhold til NAV Arbeid, og sjeldent i forhold til NAV Trygd, og er ikke på samme måte en del av deres arbeid i forhold til brukerne.

5.3 KIS sin betydning i forhold til samordningen med de andre etatene

Vi vil i dette avsnittet se nærmere på om KIS påvirker samarbeidet mellom de ulike etatene og videre på hvilken måte KIS bidrar til dette.

5.3.1 *Bidrar KIS til å understøtte samarbeid med de andre etatene?*

Det er et relativt stort antall kommuner som har tatt i bruk KIS. Vi har videre fremhevet at bruken av KIS ikke alene får brukerne i jobb, men det er avgjørende at KIS brukes i relasjon til særlig NAV Arbeid for å nå dette målet. Bidrar så kommunenes bruk av KIS til å understøtte samarbeidet med de andre etatene? Kommunenes besvarelser fra spørreskjemaundersøkelsen er vist i tabellen under:

Tabell 5.5: KIS og samarbeid

I hvilken grad bidrar KIS til					
	Slett ikke	I noen grad	I høy grad	Vet ikke	Total
Å understøtte samarbeidet med NAV Arbeid	7	48	55	12	122
Å understøtte samarbeidet med NAV Trygd	11	55	32	24	122

Av tabellen kan vi for det første se at det er vesentlig flere kommuner som er av den oppfatning at KIS bidrar til å underbygge samarbeidet med NAV Arbeid, enn det som er tilfellet i forhold til NAV Trygd. Hele 55 av de 122 kommunene mener at KIS bidrar i høy grad til å understøtte samarbeidet med NAV Arbeid, og 48 kommuner mener i noen grad. Men i forhold til å understøtte samarbeidet med NAV Trygd er det kun 32 kommuner som mener dette er tilfelle i høy grad, og 55 kommuner i noen grad.

Dette samsvarer i stor grad i forhold til våre inntrykk fra casestudiene. De aller fleste kommunene var av den oppfatning at KIS bidro til å underbygge samarbeidet med NAV Arbeid. Saksbehandlerne i NAV Arbeid delte også synspunktet om at KIS hadde bidratt til å videreutvikle samarbeidet de hadde med sosialtjenesten.

I forhold til NAV Trygd er inntrykket fra casestudiene at KIS ikke i tilsvarende grad bidrar til å understøtte samarbeidet mellom sosialtjenesten og NAV Trygd. Det var i få tilfeller at NAV Trygd hadde stort kjennskap til KIS, og det var ikke i noen tilfeller at KIS ble brukt aktivt i arbeidet omkring brukerne. På denne måten indikerer svarene fra spørreskjemaundersøkelsen et mer utbredt samarbeid omkring KIS enn det som var tilfelle i de 20 casekommunene.

Evalueringen viser derfor at det er kommunenes erfaring, at KIS bidrar til å underbygge samarbeidet med NAV Arbeid, men at KIS i mindre grad bidrar med tilsvarende i forhold til NAV Trygd, og at det siste først og fremst skyldes NAV Trygds beskjedne anvendelse av KIS.

5.3.2 *På hvilken måte bidrar KIS til å understøtte samarbeidet med de andre etatene?*

Vi vil i dette avsnittet se nærmere på *hvordan* KIS bidrar til å understøtte samarbeidet med de andre etatene. Vi har valgt å ta utgangspunkt først i hvilke forhold sosialtjenesten fremhever, så NAV Arbeid og til slutt synspunktene fra NAV Trygd.

I forhold til NAV Arbeid fremhever sosialtjenesten at KIS fremmer samarbeidet både i forhold til det konkrete arbeidet mot den enkelte bruker, men også i forhold til det institusjonelle samarbeidet mellom etatene. En leder for sosialtjenesten uttaler dette på følgende måte:

"I forhold til NAV Arbeid så er KIS et godt verktøy til å fremme samarbeidet i enkeltsaker. Strukturelt så har det en positiv innvirkning fordi det sammen med andre felles aktiviteter bidrar til å fremme samarbeidet med NAV Arbeid på alle nivåer."

I forhold til enkeltsaker fremhever kommunene særlig at KIS bidrar til en tettere dialog mellom sosialtjenesten og NAV Arbeid om brukerens situasjon og det videre løpet for brukerne. I den sammenheng fremheves det at KIS bidrar til at man lettere kan sette felles mål for den enkelte bruker.

I forhold til det institusjonelle samarbeidet fremhever sosialtjenesten at KIS bidrar til at etatene blir bedre kjent med hverandres arbeidsmetoder. NAV Arbeid og NAV Trygd får et bedre innblikk i sosialtjenesten metodikk og tilnærming til brukerne, samtidig som sosialtjenesten, særlig i forhold til NAV Arbeid, får et tilsvarende bilde av NAV Arbeid sin tilnærming til brukerne. En leder av sosialtjenesten uttalte dette på følgende måte:

“Jeg mener helt klart at KIS har bidratt til å utvikle samarbeidet med NAV Arbeid. Det er slik at NAV Arbeid er svært kvantitativt orientert ved å fokusere på måltall, men sosialtjenesten er mer kvalitativt orientert. KIS har blitt anerkjent av NAV arbeid, og på den måten har KIS bidratt til at samarbeidet mellom våre to etater har utviklet seg positivt. Det er helt klart en styrke at vi har blitt kjent med hverandres metoder.”

Det er derfor to aspekter som fremheves av sosialtjenesten i forhold til hvordan KIS fremmer samarbeidet mellom sosialtjenesten og de andre etatene, primært NAV Arbeid. Det ene er samarbeidet i forhold til den enkelte bruker, og for det andre at det institusjonelle samarbeidet har blitt styrket.

I hvilken grad oppfatter så NAV Arbeid at KIS har bidratt til å styrke samarbeidet med sosialtjenesten? Vi kan også her dele erfaringene i forhold til hvordan KIS styrker samarbeidet mot den enkelte bruker på den ene siden og i forhold til å styrke det institusjonelle samarbeidet på den andre siden.

I forhold til den enkelte bruker fremhever flere at KIS har bidratt til at NAV Arbeid får et mer helhetlig bilde av brukernes situasjon, og på den måten at samarbeidet har blitt styrket ved at NAV Arbeid ser fordelene ved dette i forhold til å planlegge dere videre løpet til brukerne.

I tillegg blir det fra NAV Arbeid sin side fremhevet at det er en fordel at rapporteringen fra sosialtjenesten følger den samme systematikk slik den gjør i KIS. Sosialrapportene varierer mye fra veileder til veileder, både i omfang og innhold. KIS-kartleggingen gir en systematikk som gjør det mulig for NAV Arbeid å raskt sette seg inn i brukerens situasjon.

I forhold til å styrke det institusjonelle samarbeidet, fremhever også NAV Arbeid at KIS bidrar til å øke kjennskapen til hverandres arbeidsmetoder. En saksbehandler i NAV Arbeid uttrykker dette på følgende måte:

“Jeg vil helt klart si at KIS har bidratt til å styrke samarbeidet mellom NAV Arbeid og sosialtjenesten. Vi har blitt mer oppmerksomme på hverandres fokusområder, og kan på den måten bedre nyttiggjøre oss av hverandres kompetanser.”

KIS sin styrke i forhold til det institusjonelle samarbeidet er i stor grad av samme karakter som det sosialtjenesten fremhever, nemlig at man blir bedre kjent med hverandres metodikk og fokusområder.

Dessuten fremhever flere av intervjupersonene i casebesøkene at KIS også har medført et større fokus på arbeidslinje i sosialtjenesten. Det er således de facto skjedd en tilnærming i de to etatenes perspektiv på brukerne.

Som vi ser av spørreskjemaundersøkelsen og erfaringene fra casestudiene, er ikke samarbeidet omkring bruken av KIS utviklet i særlig stor grad overfor NAV Trygd. NAV Trygd har derfor lite grunnlag for å vurdere på hvilken måte KIS har bidratt til å styrke samarbeidet mellom sosialtjenesten og NAV Trygd.

Evalueringen viser derfor at KIS langt på vei bidrar til å styrke samarbeidet mellom sosialtjenesten og NAV Arbeid. Videre at KIS i liten grad har bidratt til å styrke samarbeidet med NAV Trygd, men det ble i flere av casestudiene uttrykt interesse fra NAV trygd i forhold til å bruke KIS. I forhold til NAV Arbeid viser evalueringen videre at samarbeidet styrkes både i forhold til det konkrete arbeidet mot den enkelte bruker, og i forhold til å utvikle det institusjonelle samarbeidet mellom de to etatene.

5.4 KIS og etableringen av de kommende NAV-kontorene

Det skal frem mot 2010 etableres NAV-kontorer i alle landets kommuner. Dette innebærer at NAV Arbeid, NAV Trygd og hele eller deler av den kommunale sosialtjenesten skal samles i ett kontor under felles ledelse. Vi skal i dette avsnittet se KIS i lys av NAV-reformen og etableringen av de kommende NAV-kontorene. For det første skal vi gi noen perspektiver på KIS i relasjon til etableringen av de nye NAV-kontorene. For det andre skal vi se på hvordan KIS kan tilpasses i forhold til det behov som er i forhold til de ulike brukerne av et NAV-kontor.

5.4.1 *Perspektiver på KIS i det fremtidige NAV-kontoret*

Vi skal i dette avsnittet gi en fremstilling av hvordan kommunene, NAV Arbeid og NAV Trygd vurderer KIS i det framtidige NAV-kontoret. Dette skal vi samle i tre ulike perspektiver på KIS i en NAV-sammenheng:

- kommuneperspektivet
- arbeidsperspektivet
- trygdeperspektivet.

Kommuneperspektivet representerer hvordan sosialtjenesten vurderer KIS i forhold til NAV-kontoret. Arbeidsperspektivet representerer NAV Arbeid sitt perspektiv og trygdeperspektivet representerer NAV Trygd sitt perspektiv. I tabellen under har vi sammenfattet de synspunktene som har kommet frem i forbindelse med casestudiene:

Tabell 5.6: KIS i fremtidig NAV-struktur

Perspektiv	Synspunkter
Kommuneperspektivet	- o Det er en generell holdning i sosialtjenesten at KIS skal brukes i en eller annen form i NAV-kontoret - o Enkelte kommuner mener KIS i større grad bør tilpasses NAV Arbeid og NAV Trygd sine behov - o KIS må ses i sammenheng med den avklaringen som eventuelt skal skje i et felles mottak - o KIS har sin styrke i NAV-kontoret ved at det sikrer et helhetlig perspektiv på brukerne

	o Enkelte kommuner mener KIS primært bør brukes på de brukerne som er tilknyttet NAV-kontoret i lengre tid
Arbeidsperspektivet	- o KIS kan brukes i NAV-kontoret, men bør tilpasses behovene til NAV Arbeid - o Hvis KIS skal inngå i et NAV-kontor bør det ses i lys av avklaringen i mottaket - o Enkelte i NAV Arbeid mener det ville være nyttig å utvikle en mindre komplisert utgave av KIS som kan brukes av alle brukere – en "KIS-light" - o KIS har sin styrke i NAV-kontoret for å få et mer helhetlig bilde av brukerne - o KIS kan brukes i forhold til de brukerne med mer sammensatte behov
Trygdeperspektivet	- o KIS bør bedre tilpasses de behovene NAV Trygd har i dag, særlig ved å styrke helseaspektet - o KIS kan brukes i forhold til de brukerne som trenger en mer helhetlig innsats fra et NAV-kontor - o KIS er særlig aktuelt i et NAV-kontor i forhold til brukere med sammensatte behov - o KIS har sin styrke i NAV-kontoret ved at grensene mellom etatene viskes ut

Ser vi samlet sett på de tre perspektivene, er det mange av de samme synspunktene som fremheves av både sosialtjenesten, NAV Arbeid og NAV Trygd. For det første fremheves det at KIS i et fremtidig NAV-kontor i større grad bør tilpasses behovene til de ulike enhetene. Dette kan f.eks. innebære mindre kompleksitet i forhold til NAV Arbeid. I forhold til NAV Trygd kan dette bety at helseaspektet utdypes mer enn det som KIS slik det fremstår i dag gjør.

For det andre fremheves det av alle enhetene at KIS har sin styrke i forhold til å ivareta det helhetlige perspektivet i forhold til brukerne. Dette ble også fremhevet av NAV Arbeid og NAV Trygd som en styrke i forhold til samarbeidet omkring bruken av KIS. På denne måten oppfattes KIS som et viktig supplement til de to andre enhetenes metodikk, og som de oppfatter at med fordel kan bringes inn i et NAV-kontor.

For det tredje fremhever alle enhetene at KIS har sin styrke i forhold til brukere som krever en mer samlet innsats fra et NAV-kontor, som brukere med mer sammensatte behov. Her blir KIS oppfattet som et nyttig verktøy for et NAV-kontor med tanke på å avklare disse brukernes situasjon og det videre forløp.

Selv om NAV Arbeid fremhever KIS sin styrke ved at en KIS-kartlegging sikrer det helhetlige perspektivet i forhold til brukerne, er det flere av saksbehandlerne som er av den oppfatning at KIS bør forenkles og gjøres mindre komplisert hvis det skal brukes bredt i et NAV-kontor. Flere foreslår at det utvikles en "light-utgave" som vil være mer simpel og dekke de basale behov de forskjellige enhetene har i forhold til kartlegging av brukerne. Dette kan henge sammen med at NAV Arbeid ofte er av den oppfatningen at KIS er for omfattende i forhold til hva som er NAV Arbeid sitt behov i forhold til det videre arbeidet med brukerne.

En slik løsning er dog ikke uproblematisk. Det vil ikke være formålstjenlig at KIS-kartleggingen splittes opp i en rekke varianter, som ikke kan sammenholdes. Det vil ikke styrke saksbehandlingen og den interne sammenhengskraft i samarbeidet med den nye NAV-forvaltningen.

Derimot er det Rambøll Managements vurdering at det med fordel kan tenkes i en fleksibel anvendelse av det felles KIS-skjema. Det kunne være i form av selektive visninger av deler av skjemaets data, slik at umiddelbart mindre relevante felter kun vises i de konkrete tilfeller hvor dette ønskes gjennom en enkel kommando (for eksempel "vis alle felter").

Både sosialtjenesten og NAV Arbeid er av den oppfatning at anvendelsen av KIS bør ses i lys av hvordan mottaket skal se ut. Hvis det legges opp til en første kartlegging, eller en "screening", i mottaket, bør anvendelsen av KIS i en NAV-sammenheng ses i lys av denne screeningen. Faren ved ikke å se KIS i lys av en eventuell kartlegging i mottaket, er at brukerne kan utsettes for flere kartlegginger som overlapper hverandre.

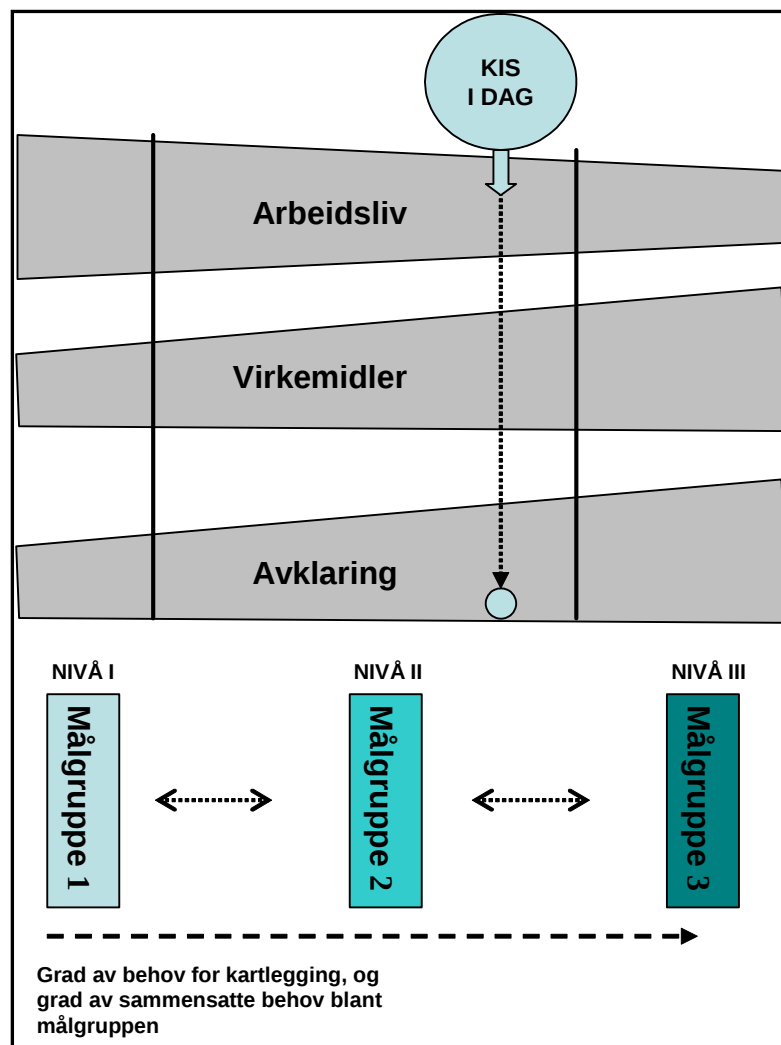
Evalueringen viser derfor at de tre perspektivene på KIS i et NAV-kontor på mange områder er sammenfallende. Styrken ved KIS i et NAV-kontor er først og fremst at det kan bidra til helhetsforståelse av brukerne, og dette gjelder særlig brukere med mer sammensatte behov. Videre går det frem at det vil være et behov for å tilpasse KIS i en NAV-sammenheng, både i forhold til de to statlige etatenes behov, men også en institusjonell tilpasning der KIS må ses i lys av etableringen av et felles mottak i NAV-kontoret.

5.4.2 *Tilpasning av KIS i et NAV-kontor*

KIS er utarbeidet av SHdir i samarbeid med ansatte og brukere av sosialtjenesten. På den måten er KIS i stor grad tilpasset de behov sosialtjenesten har i forhold til å kartlegge sine brukere. I lys av etableringen av NAV-kontoret, vil det være behov for enkelte justeringer av KIS, slik at verktøyet er bedre tilpasset de arbeidsprosesser som vil gjøre seg gjeldende i NAV-kontoret.

I et NAV-kontor vil brukerne ha ulike forutsetninger for å komme ut i arbeidslivet. Dette krever også ulike virkemidler fra et NAV-kontor. Dette gjør også at det vil være ulike behov i forhold til kartleggingen av brukerne, gitt deres ulike forutsetninger for å delta i arbeidslivet. I figuren under har vi fremstilt dette i en modell, der de ulike behovene for kartlegging illustreres:

Figur 5.1 Målgrupper



I figuren er det skissert ulike typer tenkte målgrupper, som kan være ulike typer brukergupper. Vi vil forklare figuren ved å ta utgangspunkt i disse tenkte ulike målgruppene:

Målgruppe 1: er her tenkt å bestå av brukere som har svært gode forutsetninger for å komme raskt ut i arbeidslivet. Som vi ser av figuren vil denne gruppen trenge liten grad av kartlegging, og få virkemidler. De har derimot gode muligheter for raskt å komme ut i varig arbeid.

Målgruppe 2: er her tenkt å være en mellomgruppe som har noe mindre forutsetninger for å komme raskt ut i arbeidslivet, og de vil på den bakgrunn ha større behov for både tiltak og kartlegging av arbeidsevne.

Målgruppe 3: er her tenkt å være brukere som ofte refereres til med mer sammensatte behov. Denne gruppen av brukere vil ofte ha manglende forutsetninger for å komme ut i varig arbeid, og de vil derfor trenge stor grad av virkemidler og en mer omfattende kartlegging for å avklare arbeidsevne og videre velge de rette tiltakene for det videre forløp.

Figuren illustrerer derfor ulike behov for kartlegging i et NAV-kontor. I den sammenheng kan figuren også synliggjøre de ulike behov for kartlegging som vil gjøre seg gjeldende i et NAV-kontor.

Slik KIS fremstår i dag, vil det trolig befinne seg et sted mellom den tenkte målgruppe 2 og målgruppe 3. KIS er en dybdekartlegging, som vektlegger mange aspekter ved brukerne. Men verktøyet tilfredsstiller allikevel ikke alle behovene som kan gjøre seg gjeldende i et NAV-kontor, særlig med tanke på NAV Trygd sin etterspørsel etter større fokus på helseaspektet. På den annen side kan KIS anvendes i en meget begrenset visning overfor personer i den tenkte målgruppe 1 som har svært gode forutsetninger for å komme ut i varig arbeid, uten stor grad av virkemidler fra et NAV-kontor.

Det kan derfor være behov for å justere KIS noe i forhold til de nye behovene som vil gjøre seg gjeldende i et NAV-kontor.

Dersom vårt forslag om forskjellige visninger aksepteres, så skal det tenkes i forskjellige visninger som tilfredsstiller de forskjellige behov alt avhengig av konteksten. Det vil således for eksempel være behov for en forenklet visning av KIS i de tilfeller hvor verktøyet anvendes i forhold til brukergrupper med gode forutsetninger for å komme ut i arbeidslivet.

Samtidig bør KIS utdypes enda mer, slik at det utbygges med ytterligere spørsmål, blant annet vedrørende helse, i forhold til brukergrupper med mer sammensatte behov, som har manglende forutsetninger for å komme raskt ut i varig arbeid.

I praksis betyr det at man anvender KIS i ulik skala i forhold til målgruppene. Man anvender ikke så mange ressurser på å kartlegge en bruker i den tenkte målgruppe 1 som i målgruppe 3. Viser det seg siden at det er bruk for en ytterligere kartlegging av en person, så kan det eksisterende skjema umiddelbart anvendes idet flere felter gjennomgås. Dette kan være hos en annen enhet, dersom innsatsen er organisatorisk oppdelt i grupper, og i så fall vil denne modell ytterligere ha den styrke at eksisterende data om personen kan overføres direkte til den nye enhet.

5.5 Sammenfattende vurderinger

KIS blir først og fremst anvendt i samarbeid mellom sosialtjenesten og NAV Arbeid, og det er relativt få kommuner som bruker KIS aktivt i relasjon til NAV Trygd. Dette henger sammen med at NAV trygd anvender andre former for avklaring av brukerne, som legeerklæringer. På den andre siden viser evalueringen at NAV trygd likevel opplever at KIS kan gi et bedre helhetlig bilde av brukeren.

Det er særlig tre kjennetegn som fremmer god samordning; involvering i implementeringsfasen, kjennskapet til KIS, og gode institusjonelle rammer. Videre viser evalueringen at det ikke er store konkrete barrierer som gjør seg gjeldende i samordningen av tjenestene. De barrierene som ofte nevnes er kulturforskjeller, og ulik arbeidsmetodikk innenfor etatene. For eksempel er NAV arbeid mer fokusert på resultatene av arbeidsmarkedspolitikken, mens sosialtjenesten tradisjonelt har hatt større fokus på sosialfaglig prosessarbeid.

Vi ser videre at en felles førstelinje styrker samordningen på den måten at KIS er mer integrert i det daglige arbeidet til NAV Arbeid og NAV Trygd. I de kommunene hvor man ikke har en felles førstelinje, brukes KIS mer sporadisk i forhold til NAV Arbeid, og sjeldent i forhold til NAV Trygd.

Bruken av KIS bidrar til å styrke samarbeidet med NAV Arbeid både i forhold til oppfølgingen av den enkelte bruker, men også med tanke på utviklingen av det institusjonelle samarbeidet.

Bruken av KIS er ikke på samme måte utviklet i relasjon til NAV Trygd. Men NAV Trygd har i flere tilfeller uttrykt interesse for KIS, og er av den oppfatning at KIS har verdi for NAV Trygd. Dette kan i mange tilfeller bunne i at NAV Trygd ser at det ville være hensiktsmessig å få en grundig kartlegging av brukerne fra veilederne i sosialtjenesten, i tillegg til legeerklæringer fra fastlegen til brukeren. Men flere fra NAV Trygd har uttrykt at dette fordrer en utvidelse av spørsmålene relatert til helse i KIS.

Evalueringen viser at sosialtjenesten, NAV Arbeid og NAV Trygd på mange områder har sammenfallende oppfatninger i forhold til hvilken rolle KIS bør ha i et NAV-kontor. Styrken som fremheves ved KIS i et NAV-kontor er først og fremst at det kan bidra til helhetsforståelse av brukerne, og dette gjelder særlig brukere med mer sammensatte behov. Videre går det frem at det vil være et behov for å tilpasse KIS i en NAV-sammenheng, både i forhold til de to statlige etatenes behov, men også en institusjonell tilpassning der KIS må ses i lys av etableringen av et felles mottak i NAV-kontoret.

I den sammenheng foreslår Rambøll Management at det klarlegges hvilke behov som vil eksistere for å justere KIS i forhold til de ulike behovene som vil gjøre seg gjeldende i et NAV-kontor.

Vi foreslår i den sammenheng at det overveies at det blir forskjellige standardvisninger, som anvendes i de forskjellige etatene, avhengig av brukergrupper. Vi har forsøkt å illustrere tankegangen med oppstillingen av tre tenkte målgrupper.

Dersom vårt forslag aksepteres, vil det skulle tenkes i forskjellige visninger som tilfredsstiller de forskjellige behov alt avhengig av konteksten.

Samtidig bør KIS utdypes på områder hvor KIS i dag oppfattes som for begrenset. Dette gjelder først og fremst på helseområdet.

6. Tabell- og figuroversikt

Tabell 2.1: Anvendelse av KIS	11
Tabell 2.2: Forholdet mellom antall brukere og anvendelse av KIS	13
Tabell 2.3: Kommunestørrelse og spesialisering, motivasjon m.m.	14
Tabell 2.4: KIS-anvendelse overfor bestemte målgrupper	15
Tabell 2.5: Definerer av KIS-målgruppe	17
Tabell 2.6: Institusjonell tilnærming	17
Tabell 2.7: Skjønnsmessig tilnærming	18
Tabell 2.8: Policy-tilnærming	19
Tabell 2.9: Implementeringsstrategier	20
Tabell 2.10: Barrierer for implementering	21
Tabell 2.11: Ressursbruk ved implementering	22
Tabell 2.12: Planer om utvidet bruk	24
Tabell 2.13: Utvidelsesområder	24
Tabell 2.14: Fremtidige målgrupper	25
Tabell 2.15: Brukernes tilknytning til arbeidslivet	26
Tabell 2.16: Resultater av bruk av KIS	27
Tabell 3.1: Verdien av KIS i relasjonsarbeidet	30
Tabell 3.2: Balansen mellom tidsbruk og dybde i kartleggingen	32
Tabell 3.3: Vesentlige utfordringer ved tidsbruk	33
Tabell 3.4: Verdien av KIS som kartleggingsverktøy	34
Tabell 3.5: Sentrale vurderinger av KIS som kartleggingsverktøy	37
Tabell 3.6: Tid til oppfølging	38
Tabell 3.7: Verdien av KIS som ramme for samtalen og som egenkartlegging	39
Tabell 4.1: I hvilket omfang bidrar KIS til....	46
Tabell 4.2: Hvordan vurderer du KIS' anvendelighet?	49
Tabell 5.1: Omfang av samarbeid	53
Tabell 5.2: Samarbeidsformer	54
Tabell 5.3: Barrierer for samordning	57
Tabell 5.4: KIS og felles førstelinje	59
Tabell 5.5: KIS og samarbeid	61
Tabell 5.6: KIS i fremtidig NAV-struktur	63
Figur 5.1: Målgrupper	66
Figur 1.1: Evalueringsfaser	70

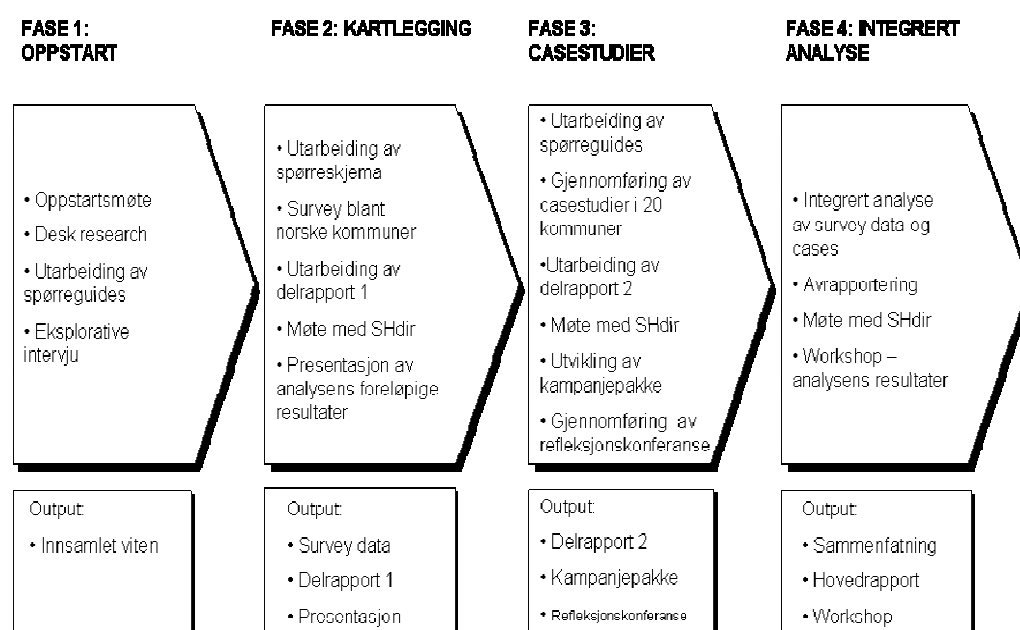
7. Vedlegg

I dette vedlegget presenterer vi evalueringens metode og datakilder.

7.1 Evalueringens metode

Analysene i evalueringen er basert på både kvantitativt og kvalitativ data. Evalueringens faser er vist i figuren under:

Figur 1.1: Evalueringsfaser



Som vi ser av figuren har evalueringen bestått av fire faser, og det er levert en delrapport som resultat av fase 2. De ulike fasene har inneholdt følgende aktiviteter:

Fase 1 var en oppstartsfase der evalueringsteamet gjorde seg kjent med de overordnede problemstillingene i evalueringen. Det ble i denne fasen gjennomført dokumentstudier og i tillegg en rekke eksplorative intervjuer med sentrale aktører i prosjektet.

Fase 2 besto av den kvantitative datainnsamlingen gjennom en spørreskjemaundersøkelse blant de norske kommunene. Vi fremsendte et relativt omfattende internettbasert spørreskjema til alle norske kommuner. Det var lederen i sosialtjenesten, eller den som har et særlig ansvar for KIS i sosialtjenesten, som besvarte spørreskjemaet.

Gjennom systematisk oppfølging fikk undersøkelsen en svarprosent på 92 %. I selve kartleggingen av hvor mange kommuner som bruker KIS, har vi dekket dette inn 100 % ved at vi har spurt de resterende 8 % av kommunene (37) som ikke har besvart spørreskjemaet om de bruker KIS.

Resultatene fra denne spørreskjemaundersøkelsen var hovedleveransen i fase 2, og er lagt ved denne rapporten som et vedlegg.

Fase 3 besto av den kvalitative datainnsamlingen, og strakk seg over to runder med casestudier. Hver av disse to rundene besto av casestudier i 10 kommuner, det vil si at til sammen har den kvalitative datainnsamlingen bestått av casestudier i 20 kommuner. Etter den første runden med casestudier, ble det utarbeidet en delrapport til SHdir.

Fokuset i casestudiene har vært de 5 evalueringstemaene, og vi har så langt det har vært mulig intervjuet følgende aktører i forbindelse med casestudiene:

- o Lederen for sosialtjenesten
- o Medarbeidere i sosialtjenesten som bruker KIS
- o Brukere av sosialtjenesten
- o NAV Arbeid
- o NAV Trygd

Intervjuene har i hovedsak bestått av personlige intervjuer, men i noen tilfeller har vi gjennomført gruppeintervjuer med brukere der det har vært mulig. Som nevnt har vi så langt det har vært mulig intervjuet de opplistede aktørene ovenfor. Det skal imidlertid nevnes at i noen tilfeller har intervjuene med NAV Trygd gitt begrenset informasjon, som følge av at de i mindre grad kjenner til, og samarbeider omkring KIS kartlegging med sosialtjenesten. Vi har likevel i de fleste casestudiene gjennomført personlige intervjuer med enten trygdesjef eller medarbeidere, som har gitt informasjon i forhold til kjennskap og bruk av KIS.

Under casebesøkene har vi gjennomført personlige intervjuer og/eller gruppeintervjuer med en rekke brukere i sosialtjenesten. Det er imidlertid noen utfordringer i forbindelse med å intervju denne gruppen. For det første tilsier tidligere erfaring at frafallet er relativt stort, og for det andre kan det være utfordrende for brukeren å fokusere på KIS og ikke sin egen livssituasjon i intervjuet.

Det er sosialtjenesten som har foretatt utvalget av brukerne, og invitert dem til å delta.

I de fleste casebesøkene har vi hatt et markant frafall, og i enkelte casebesøk har vi ikke oppnådd å komme i kontakt med brukere i det hele tatt.

Brukerne som inngår i casestudiene kan derfor ikke anses som fullstendig representative for den totale brukergruppen. Derav kommer at de som har anledning til å delta på intervju, typisk må antas å ikke være av de aller svakeste brukerne.

Det er dog likevel vår oppfatning at informasjonen fra brukerne gir et godt *bilde* på den generelle oppfatningen av KIS, og representerer typiske brukerstemmer i kommunene.

Vi har sammenlagt snakket med ca. 45 brukere i evalueringsforløpet.

Følgende kommuner har inngått i casestudiene:

- o Askøy
- o Bodø
- o Fredrikstad
- o Grue
- o Halden

- o Hole
- o Melhus
- o Orkdal
- o Ringsaker
- o Sauda
- o Steinkjer
- o Bydel Stovner, Oslo
- o Svelvik
- o Gjøvik
- o Kristiansand
- o Kristiansund
- o Nannestad
- o Randaberg
- o Rissa
- o Trondheim

Disse kommunene ble valgt ut på bakgrunn av resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen, som viste at de hadde god kjennskap og erfaring med bruk av KIS kartlegging i sosialtjenesten.

I fase 3, oktober 2006, ble det også gjennomført et refleksjonsseminar med SHdir og et utvalg av interessenter fra blant annet kommunene og Arbeids- og velferdsetaten. På refleksjonsseminaret ble inntrykkene fra casestudiene diskutert, samt bruk av KIS i et fremtidig NAV kontor.

Fase 4 har bestått av en sammenfattende analyse som er nedfelt i denne rapporten. I rapporten presenteres analysen, konklusjoner og Rambøll Managements anbefalinger. Som en siste aktivitet i denne fasen, og evalueringen for øvrig, vil det gjennomføres en workshop for interessentene i kommunene og øvrige, der hovedresultatene fra evalueringen presenteres.