



Arbeids- og velferdsdirektoratet
Avdeling levekår og sosiale tjenester

Evaluering av programmet Tettere individuell oppfølging

Sluttrapport

Juni 2008

Rambøll Management AS
Postboks 427
Hoffsveien 21-23
0213 Oslo, Norge

Telefon (+47) 2252 5903
www.ramboll-management.no

Innholdsfortegnelse

1.	Innledning	6
1.1	Begrepsavklaring	6
1.2	Kort presentasjon av TIO-satsingen	7
1.3	Evalueringsfokus og formål	8
1.4	Gjennomføring av evalueringen	9
1.5	Leserveiledning	10
2.	Sammendrag	12
2.1	TIO-programmets relevans for Kvalifiseringsprogrammet	13
2.2	Målgruppen for TIO-programmet	14
2.3	Deltakere i TIO-programmet	14
2.4	Resultater og effekter av TIO-programmet	15
2.5	Innsatser som virker	16
2.6	TIO-resultatene i en nasjonal sammenheng	16
2.7	Å jobbe med tett individuell oppfølging	17
2.8	Betydningen av TIO for deltakerne	18
3.	Executive summary	21
3.1	TIO-program target group	22
3.2	TIO-program participants	22
3.3	TIO-program results and effects	23
3.4	Efforts that work	24
3.5	TIO results within a national context	24
3.6	Working with close individual follow-up	25
3.7	The significance of projects for the participants	25
4.	Etablering av TIO-programmet	27
4.1	Bakgrunn for TIO-programmet	27
4.2	Målgruppen i TIO-programmet	28
4.3	Mål for TIO-programmet	29
4.4	Beskrivelse av programnivået	32
4.5	Beskrivelse av prosjektnivået	33
4.6	TIO-programmet sett i et NAV-perspektiv	34
5.	Deltakerne i TIO-programmet	36
5.1	Antall deltakere og antall utskrivninger	36
5.2	Kjennetegn ved deltakergruppen	40
5.3	Oppsummering	49
6.	TIO-programmets resultater	51
6.1	Analyseramme	52
6.2	Utviklingen i TIO	54
6.3	Gode eksempler	57
6.4	Hva kan forklare suksess?	60
6.5	Resultater på nasjonalt nivå	71
6.6	Oppsummering	78

7.	Å jobbe med tettere individuell oppfølging	80
7.1	TIO-programmets relevans for Kvalifiseringsprogrammet	80
7.2	Hva kjennetegner tettere individuell oppfølging?	81
7.3	Metoder og verktøy for tettere individuell oppfølging	87
7.4	Avklaring og kartlegging	95
7.5	Samarbeid og tiltaksutvikling	100
7.6	Oppsummering	110
8.	Betydningen av TIO for deltakerne	113
8.1	Analyseramme	114
8.2	Forutsetninger for deltakelse	114
8.3	Opplevelse av prosjektene – personlig og praktisk	116
8.4	Opplevelse av handlekraft	119
8.5	Opplevelse av muligheter til medvirkning	121
8.6	Opplevelse av sosial kontakt	123
8.7	Opplevelse av muligheter til arbeid eller å ha nærmet seg arbeidsmarkedet	124
8.8	Opplevelse av TIO som en endring eller vendepunkt	127
8.9	Oppsummering	128
9.	Metodisk tilnærming	131
9.1	Analyseramme	131
9.2	Evaluerings fasen og aktiviteter	133
10.	Litteraturliste	138

Forord

Vi vil i dette forordet rette en stor takk til samtlige involverte aktører i programmet Tettere individuell oppfølging av personer som trenger særlig bistand til å nyttiggjøre seg arbeidsretta tiltak. Det vil si alle prosjektledere og medarbeidere, samarbeidspartnere og deltakere i programmet. Programmet og evalueringen har strekt seg over vel tre år, fra 2006-2008. Rambøll Management har vært så heldig å få følge prosjektene og deres utvikling i disse årene, og sluttrapporten er det endelige produktet av følgeevalueringen.

I løpet av evalueringen har vi har møtt en formidabel velvilje, engasjement, åpenhet og sterk faglig kompetanse i alle prosjektene som vi har besøkt. Dette er vi særdeles takknemlige for, og vi opplever at dette har bidratt til en evaluering preget av åpenhet og inkludering.

Til slutt vil vi rette en særskilt takk til de involverte personer fra Sosial- og helsedirektoratet, nå Arbeids- og velferdsdirektoratet, for usedvanlig god dialog, innspill og engasjement underveis i evalueringen.

Rambøll Management Oslo, juni 2008

Grete Aspelund, prosjektleder
Gjertrud S. Stavseng
Hilde Lerfaldet
Heidi T. Egge

1. Innledning

Rambøll Management presenterer herved sluttrapporten i Evalueringen av forsøket Tettere individuell oppfølging av personer som trenger særlig bistand til å nyttiggjøre seg arbeidsrettede tiltak (TIO-programmet). Evalueringen er gjennomført i tidsrommet 2006-2008 på oppdrag for Sosial- og helsedirektoratet (SHdir), avdeling kommunale velferdstjenester. Avdelingen ble en del av Arbeids- og velferdsdirektoratet i mars 2008.

Rambøll Management står alene ansvarlig for alle funn, analyser og anbefalinger presentert i sluttrapporten.

1.1 Begrepsavklaring

Helt innledningsvis vil vi klargjøre noen begreper som blir hyppig benyttet i rapporten:

Sosial- og helsedirektoratet

TIO-programmet var fra januar 2005 – mars 2008 administrert av Sosial- og Helsedirektoratet, avdeling for kommunale velferdstjenester. Evalueringen var også forankret her. Fra 1. mars 2009 ble avdeling for kommunale velferdstjenester en del av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Oppdragsgiver blir derfor konsekvent omtalt som Arbeids- og velferdsdirektoratet i denne rapporten.

NAV

NAV blir konsekvent brukt om tidligere Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten, også når disse blir omtalt før Arbeids- og velferdsdirektoratets opprettelse.

Avklaring og kartlegging

Begrepet avklaring blir hyppig brukt i forbindelse med kartlegging av sosialhjelpsmottageres behov for tilbud og tjenester fra NAV, både av forskere, i forvaltningen og av praktikere. Med avklaring menes i denne rapporten en avklaring av deltakerens nåværende avstand til målet om arbeid eller deltakelse i arbeidsrettet aktivitet, og dertil avklaring av riktig ytelse for deltakeren. Vi har i arbeidet med denne evalueringen opplevd at avklaring er et omdiskutert begrep blant praktikere, hovedsakelig fordi det oppfattes som urimelig å omtale en person som "avklart". Vi har likevel valgt å bruke begrepet blant annet fordi det er et resultatmål for TIO-programmet at "hver enkelt bruker er sikret grundig avklaring og kartlegging av arbeidsevne og hjelpebehov"¹.

Avklaring oppnås etter en kartlegging. Begrepet kartlegging blir i denne rapporten bredt anvendt i betydning kartlegging av deltakernes forutsetninger, evner, motivasjon og individuelle behov.

¹ SHdir (2007). "Tettere individuell oppfølging" TIO: Prosjektplan 2006-2008. Versjon 003.

KIS og arbeidsevnevurdering

TIO-prosjektene kartlegger sine deltakere på en rekke ulike måter. KIS (Kartlegging i sosialtjenesten)² er et av kartleggingsverktøyene som anvendes. KIS er et dialog, samhandlings- og prosessverktøy som omfatter brukers ressurser, utfordringer og muligheter³.

Arbeidsevnevurdering er sentral i oppfølging av brukere og skal iverksettes dersom det er behov for bistand av et visst omfang for å nå målet om arbeid og deltakelse. En tverrdepartemental arbeidsgruppe har gjennomført en utredning av arbeidsevnevurderinger i NAV⁴, og det utarbeides nå et konkret kartleggingsverktøy som kan benyttes til arbeidsevneavklaring. Dette verktøyet er planlagt tatt i bruk andre halvår 2008.

Deltaker

Det er vår erfaring at langtidsmottakere av sosialhjelp ofte omtales som "brukere" i betydningen brukere av sosialhjelp. Vi har i denne rapporten valgt å kalle de personer som har deltatt i TIO-programmet for deltakere, noe vi mener er et mer aktivt og positivt ladet begrep. Når det er sagt, skal det legges til at vi likevel benytter begrepet brukermedvirkning og ikke deltakermedvirkning. Dette fordi vi oppfatter brukermedvirkning som et veletablert begrep i fagterminologien, og at det derfor vil være forvirrende å introdusere et nytt begrep her.

1.2 Kort presentasjon av TIO-satsingen

TIO-programmet er et statlig initiativ for sikring av tettere individuell oppfølging av langtids sosialhjelpsmottakere, slik at de i større grad enn i dag kan nyttiggjøre seg arbeidsrettede tiltak i regi av NAV.

Prosjektet er plassert under arbeidsmarkedssatsingen i den nasjonale Tiltaksplan mot fattigdom, og ble første gang tildelt midler over revidert nasjonalbudsjett i 2005. Prosjektet er etablert som et direkte svar på funn i Arbeidsforskningsinstituttets evaluering av arbeidsmarkedssatsingen for sosialhjelpsmottakere⁵, samt Høgskolen i Oslo evaluering av Tiltaksforsøket (2005). Disse rapportene viser at det er behov for en individuell oppfølging av langtids sosialhjelpsmottakere i større grad enn det sosialkontorene i kommunene tilbyr i dag. Rapportene viser også at det er behov for større grad av samordning av NAVs tilbud overfor langtids sosialhjelpsmottakere.

I 2005 ble 47 kommuner invitert til å søke om midler i TIO-programmet. Dette var kommuner som også tidligere hadde vært involvert i arbeidsmarkedssatsingen i Til-

² KIS er et kartleggingsverktøy for kartlegging i sosialtjenesten. Verktøyet er utviklet av Helse- direktoratet. Implementeringen av KIS ble evaluert av Rambøll Management i perioden 2005 – 2007, og sluttrapport for evalueringen finnes her:

http://www.shdir.no/publikasjoner/rapporter/evaluering_av_kis_sluttrapport_72669

³ <http://www.shdir.no/sosialetjenester/fagtema/kis/>

⁴ Dehli (2007)

⁵ AFI 2005

taksplan mot fattigdom. 39 prosjekter i til sammen 21 kommuner er nå inkludert i satsingen. Antallet prosjekter har økt i løpet av prosjektperioden, men antallet kommuner har vært stabilt. Målgruppen for satsingen er langtids sosialhjelpsmottakere, herunder ungdom fra 20-24 år og enslige forsørgere.

De overordnede målsettingene for TIO-programmet er å:

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

1.3 Evalueringens fokus og formål

Evalueringen av TIO-programmet er en følgeevaluering bestående av to aspekter; et formativt aspekt og et vurderende aspekt. Det betyr at evalueringen har vært innrettet slik at fokus har vært på utvikling og læring underveis, samt en vurdering av resultater og effekter for programmet og de enkelte prosjektene. Videre har evalueringen bestått av to nivåer, et programnivå og et prosjektnivå. Rambøll Management har fokusert på begge disse nivåene, og samspillet mellom nivåene.

Overordnet sett skal evalueringen kartlegge de ulike prosjektene på kommunenivå, og dokumentere hvilke tiltak/aktiviteter som er mest hensiktsmessige og effektive for deltakerne. Evalueringen skal vurdere om:

- Deltakerne i de lokale prosjektene har nyttiggjort seg Aetat/NAV's tiltaksapparat
- Forsøket har bidratt til å redusere antall personer i målgruppen som faller ut av arbeidsmarkedssatsingen
- Personer i målgruppen har kommet inn på arbeidsmarkedet eller har styrket sine forutsetninger for å delta, fullføre og nyttiggjøre seg tiltakene

Evalueringen skal fange opp praksis og fremgangsmåter som virker særlig fremmende på måloppnåelse. Det er ønskelig å kunne identifisere virkemidler og modeller som er effektive og hensiktsmessige i forhold til måloppnåelse. Videre skal evalueringen gi kunnskap om deltakerne i forsøket med tanke på individuelle barrierer for arbeidsdeltakelse, opplevelse av aktiv innflytelse på egen endringsprosess, samt opplevelse av mestring og positive resultater.

I evalueringen har prosjektnivået blitt vektlagt, og mer spesifikt har vi sett på følgende punkter:

- Etablert samarbeid og samarbeidsform i kommunene
- Bruk av individuell plan – hvordan denne er utformet, i hvilken grad de blir fulgt opp og ivaretar intensjonene om brukarmedvirkning

- Helhetlige tjenesteforløp rundt den enkelte bruker med bruk av tverrfaglig kompetanse
- Kartlegging og avklaringsprosesser overfor den enkelte bruker
- De metodiske fremgangsmåter overfor den enkelte bruker
- Hvilke av NAVs tiltaksordninger som benyttes
- Ordinære arbeidsplasser som treningsarenaer for brukerne
- Resultater og effekter

På programnivået har evalueringen fokusert på programmets utforming, utvelgelse av prosjekter, organisering, forankring, ressurser og støttefunksjoner.

Evalueringen inngår i regjeringens omfattende arbeid for å inkludere utsatte grupper i arbeidsmarkedet, samt arbeidet med å systematisere hvilken særskilt tilpasning og oppfølging denne gruppa har behov for. Evalueringens funn og resultater er relevante i forhold til en rekke øvrige statlige initiativ innenfor arbeidsmarkedsområdet, og i særdeleshet Kvalifiseringsprogrammet⁶, lansert av regjeringen høsten 2007. Fokus og formål har således vært å bidra til erfaringsutveksling, og belyse de utfordringer stat og kommuner står overfor når det gjelder å få langtids sosialhjelpsmottakere i arbeid.

1.4 Gjennomføring av evalueringen

Evalueringen av TIO er gjennomført i tidsrommet juni 2006-juni 2008. Evalueringen har vært inndelt i fire faser, bestående av en rekke datainnsamlingsaktiviteter. I løpet av evalueringsforløpet har det blitt samlet inn både kvantitative og kvalitative data i form av halvårige rapporteringsskjemaer fra prosjektene, samt prosjektbesøk hos alle prosjektene, og dybdestudier i ti utvalgte prosjekter. De fire fasene i evalueringen er følgende:

- Fase 1: Programevaluering
- Fase 2: Kartlegging av samtlige prosjekter
- Fase 3: Effektmåling og dybdestudier
- Fase 4: Integrert analyse

De ti utvalgte prosjektene hvor det ble gjennomført dybdestudier var følgende:

- Agdenes, Fana, Fauske, Fredrikstad, Grünerløkka, Karmøy, Kongsberg, Moss, Nedre Eiker og Nøtterøy

⁶ Kvalifiseringsprogrammet ble lansert 1. november 2007 som regjeringens viktigste virkemiddel i kampen mot fattigdom. Målet med programmet er å bidra til at flere kommer i arbeid og aktivitet ved hjelp av tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging. Deltakere i kvalifiseringsprogrammet har rett til en kvalifiseringsstønning som gir forutsigbarhet og mulighet for å planlegge økonomien over tid. Les mer om kvalifiseringsprogrammet på http://www.shdir.no/sosialetjenester/kvalifiseringsprogrammet/temasider_om_kvalifiseringsprogrammet_82646

Utvalget av de ti prosjektene ble basert på en rekke kriterier. Et overordnet kriterium var at det skulle fokuseres på "gode eksempler", som ble avdekket gjennom de innledende prosjektbesøkene i fase to. Videre utvalgskriterier var at det skulle være en viss fordeling av prosjekter på programmets hovedfokusområder, dvs. brukerinvolvering, samarbeid med relevante aktører og individuell oppfølging. Videre skulle de utvalgte prosjektene representere eksempler på arbeid med ulike målgrupper, og ulik organisering når det gjelder bruk av type tiltak. Med type tiltak, menes det individrettede tiltak, gruppeaktiviteter, bruk av eksisterende tiltak og egenetablerte tiltak. Prosjektene som ble gjenstand for dybdestudier er således utvalgt på forskjellig grunnlag. Formålet med dybdestudiene har ikke vært å sammenligne prosjektene og deres måloppnåelse, men mer å undersøke hvert prosjekts indre logikk og individuelle måloppnåelse.

I løpet av evalueringen har følgende rapporter blitt avlevert til Arbeids- og velferdsdirektoratet⁷:

- Metodenotat juni 2006
- Delrapport I mars 2007
- Delrapport II desember 2007

Et utfyllende redegjørelse for metoder og aktiviteter finnes i kapittel 8.

1.5 Leserveiledning

Rapporten er organisert slik at vi aller først i kapittel 2 presenterer et sammendrag av rapportens funn. Deretter følger et engelsk sammendrag i kapittel 3.

I kapittel 4 presenterer vi rammene for TIO-programmet og dets målsetninger, ressurser og organisering. Vi setter også forsøket inn i en politisk/administrativ kontekst.

I kapittel 5 presenterer vi deltakerne i TIO-programmet og kjennetegn ved disse, samt de barrierer som hindrer dem i å delta på arbeidsmarkedet.

Kapittel 6 inneholder en analyse av resultater som er oppnådd i programmet og prosjektene i forhold til de overordnede målsettinger for programmet. Her har lagt opp til en stringent analyse av resultater av programmet, og etablert mål på suksess og supersuksess i prosjektene. Suksess og supersuksess er her målt i form av ulike grader av arbeidslivstilknytning. Her inngår også en analyse av hvilke eksterne og interne rammebetingelser, som påvirker suksessen i prosjektene.

⁷ Delrapport 1 finnes tilgjengelig på:

http://www.shdir.no/vp/multimedia/archive/00017/Evaluering_av_TIO_-_17408a.pdf

Delrapport 2 finnes tilgjengelig på:

http://www.shdir.no/vp/multimedia/archive/00021/TIO_Delrapport_21_21989a.pdf

Videre i rapportens kapittel 7 gjør vi nærmere rede for hvordan prosjektene har arbeidet med tettere individuell oppfølging, kartlegging og avklaring, metodeutvikling og tiltaksarbeid.

Kapittel 8 er viet deltakernes opplevelser av TIO-programmet. Her tar vi utgangspunkt i arbeidsevnebegrepet, og drøfter deltakernes egne opplevelser av endrede forutsetninger for deltakelse i arbeidslivet i lys av ulike aspekter ved dette.

Kapittel 9 gir en grundig redegjørelse for de metoder og datakilder som er anvendt i evalueringen, og kapittel 10 inneholder referanser til litteratur som er benyttet i rapporten.

2. Sammen drag

Rambøll Management har på oppdrag av Arbeids- og velferdsdirektoratet, avdeling levekår og sosiale tjenester, gjennomført en følgeevaluering av programmet Tettere individuell oppfølging av personer som trenger særlig bistand for å nyttiggjøre seg arbeidsrettede tiltak (TIO-programmet). Evalueringen er gjennomført i tidsrommet 2006-2008. Dette dokumentet utgjør evalueringens sluttrapport.

TIO-programmet er et tiltak under den nasjonale Handlingsplan mot fattigdom, initiert av regjeringen Bondevik og videreført av regjeringen Stoltenberg. Programmet inngår i satsingen for sikring av tettere arbeidslivstilknytning for personer som har vært lang tid utenfor arbeidsmarkedet. Programmet er etablert som et direkte svar på funn i Arbeidsforskningsinstituttets evaluering av arbeidsmarkedssatsingen for sosialhjelpsmottakere⁸, samt Høgskolen i Oslos evaluering av Tiltaksforsøket⁹. Disse rapportene viser at det er behov for en individuell oppfølging av langtids sosialhjelpsmottakere i større grad enn det sosialkontorene i kommunene tilbyr i dag. Rapportene viser også at det er behov for større grad av samordning av NAVs tilbud overfor langtids sosialhjelpsmottakere.

TIO-programmets mål har vært å:

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

Det har vært evalueringens hovedanliggende å vurdere i hvilken grad dette har funnet sted, samt å identifisere tiltak og tilnærmingssåter som virker særlig stimulerende på måloppnåelsen. På denne bakgrunn er det lagt opp til en stringent analyse av oppnådde resultater per prosjekt, i rapporten kalt suksess, samt en analyse av sammenhenger mellom prosjektenes tiltak og metoder og suksess. Denne delen av evalueringen baserer seg i hovedsak på kvantitative rapporteringer fra kommunene. Deltakernes egne opplevelser av økte forutsetninger for å kunne nyttiggjøre seg tiltaksapparatet og/eller inntredelse i arbeids- og utdanningsliv, er også et vesentlig forhold å ta i betraktning når TIO-programmets måloppnåelse evalueres. Det er derfor gjennomført en deltakerundersøkelse som utgjør grunnlaget for en analyse av disse forhold.

I det følgende presenteres et sammendrag av rapporten, konsentrert om de overordnede konklusjoner i rapportens hovedkapitler.

⁸ AFI 2005

⁹ Høgskolen i Oslo 2005

2.1 TIO-programmets relevans for Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet er regjeringens viktigste tiltak for bekjempelse av fattigdom, og målet er å forsterke innsatsen overfor personer som i dag blir avhengige av sosialhjelp over lengre tid. Som Arbeids- og velferdsdirektoratet spesifiserer, "skal det [Kvalifiseringsprogrammet] bidra til at flere i målgruppen kvalifiserer seg til – og kommer ut i – arbeid gjennom tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging."¹⁰ Kvalifiseringsprogrammet er for personer som oppfyller vilkårene i § 5A-1, men det må foretas en skjønnsmessig vurdering om deltakeren vil ha nytte av programmet. Kvalifiseringsprogrammet ble implementert i NAV fra høsten 2007. Siden Kvalifiseringsprogrammet i høy grad retter seg mot den samme målgruppen som i TIO-programmet og inneholder mange av de samme elementene, kan vi trekke lærdom av de erfaringer som er gjort i TIO-programmet.

Evalueringen av TIO-programmet viser at kartlegging og avklaring av deltakere er prosesser som må gjennomføres over tid og i tett dialog med deltakerne. Videre at utformingen av et aktivitetstilbud krever tilsvarende skreddersøm og involvering av deltakerne. Tiltakene må også ofte utvikles fra grunnen av, fordi det ikke eksisterer egnede aktivitetstilbud i regi av NAV. Uvikling eller tilpasning av tiltak krever et utstrakt samarbeid med næringsliv og øvrig lokalmiljø. Deltakernes behov for bistand er også så vidt grunnleggende at det er nødvendig å etablere et godt samarbeid med helsevesenet. På bakgrunn av denne evalueringen kan vi slå fast at det er faglig krevende og utfordrende å arbeide med tettere individuell oppfølging.

Evalueringen tyder også på at denne måten å arbeide på, krever betydelige økonomiske ressurser i form av lønnsmidler. Rambøll Managements kostnadskartlegging av TIO-programmet fra april 2008 viser at prosjektlederne anslår at det ikke er hensiktsmessig for hver konsulent å ha ansvar for mer enn 10 – 15 deltakere. Dette vil imidlertid variere på bakgrunn av deltakernes behov og NAVs tilgang på øvrige tiltak, og vi vil derfor være forbeholdne med å anslå noen øvre grense for antall deltakere per konsulent.

Evalueringen viser imidlertid også at å arbeide med tettere individuell oppfølging gir resultater. Hele 49 % av de utskrevne deltakerne er skrevet ut til en eller annen form for arbeidsrelatert aktivitet (ordinært arbeid heltid/deltid eller arbeidsmarkedstiltak). Det har ikke inngått i denne evalueringen å beregne samfunnsøkonomisk gevinst av at disse personene kommer i arbeid, men vi antar at disse gevinstene vil være av betydelig størrelse. Her skal nevnes at IMDi i sin evaluering av Ny sjanse-prosjektene beregner den samfunnsøkonomiske gevinsten per deltaker til å være på 500 000 kroner¹¹. Nesten 600 personer er så langt skrevet ut av TIO-programmet til en eller annen form for arbeidsrettet aktivitet.

¹⁰ www.shdir.no/vp/template/ver1-0/print.jsp?articleId=81712§ionId=9355

¹¹ IMDi 2008:69.

Etter vår vurdering vil det være av avgjørende betydning at NAV etablerer tilstrekkelig ledelsesfokus på lokalt nivå i implementeringen av Kvalifiseringsprogrammet, slik at de nødvendige rammebetingelser sikres. Bak TIO-suksessen skjuler seg et betydelig endringsarbeid i kommunene. Avgjørende for denne suksessen har vært forankring på lokalt og sentralt nivå, og etablering av nødvendige rammebetingelser innen kompetansetilførsel og personalressurser.

2.2 Målgruppen for TIO-programmet

Målgruppen for TIO-programmet er den samme som for arbeidsmarkedssatsingen under Tiltaksplan mot fattigdom, dvs. *langtidsmottakere av sosialhjelp, ungdom mellom 20 og 24 år, og enslige forsørgere med sosialhjelp som hovedinntekt*. En rekke tidligere studier og nasjonale satsninger innenfor arbeidsmarkeds- og sosialpolitikken har vektlagt at svært mange langtidsmottakere av sosialhjelp har særskilte behov for å klare å nyttiggjøre seg av tiltak og det virkemiddelapparatet som arbeids- og velferdsetaten tilbyr. Derfor kreves det en tilpasning av både metoder og arbeidsform for å nå ut til denne gruppa på en hensiktsmessig og bærekraftig måte.

2.3 Deltakere i TIO-programmet

Det eksisterer allerede et godt kunnskapsgrunnlag om hva som kjennetegner langtidsmottakere av sosialhjelp og deres barrierer for inntredelse i arbeidslivet. En slik analyse har dermed ikke vært hovedfokus i denne evalueringen. Det har imidlertid vært nødvendig å etablere et minimum av kunnskap for å kunne si om programmet har nådd frem til målgruppen.

Rapportering fra kommunene viser at 65 % av deltakerne er menn og 35 % er kvinner. 34 % av deltakerne er mellom 20 og 24 år. Omtrent 25 % av deltakerne har minoritetsbakgrunn. 61 % av deltakerne har mottatt sosialhjelp i 1-3 år eller mer. Noen prosjekter har tatt inn deltakere som har mottatt sosialhjelp i under 6 måneder, dette skyldes i hovedsak at programmets målgruppe også har vært deltakere mellom 20 og 24 år. Omfanget av arbeidserfaring blant deltakergruppen varierer, og omkring 60 % av deltakerne har deltatt i ett eller flere arbeidsmarkedstiltak tidligere. Årsaken til at det ikke er flere som har erfaring med deltakelse i arbeidsmarkedstiltak, ligger trolig også i at målgruppen for programmet er unge mennesker mellom 20 og 24 år. Undersøkelsen viser at utdanningsnivået blant deltakergruppen er markant lavere enn gjennomsnittet for gruppen langtidsmottakere av sosialhjelp som helhet. De fleste deltakerne har kun gjennomført grunnskole.

Når det gjelder de kommunalt ansattes vurdering av deltakernes barrierer for deltakelse i arbeidslivet, fremkommer psykisk helse som den største barrieren hos deltakerne. I tillegg utpeker motivasjonsproblemer og manglende kompetanse i form av utdanning og arbeidserfaring seg som viktige barrierer. Videre ansees rus i økende grad som en sentral barriere, noe vi setter i sammenheng med den økende andelen utskrivninger til behandlingstiltak.

På denne bakgrunn vurderer Rambøll Management at programmet i stor grad har lyktes med å inndra målgruppen for programmet. Dette er en viktig forutsetning for å kunne nå programmets målsetninger.

2.4 Resultater og effekter av TIO-programmet

Til sammen 2297 deltakere har deltatt i TIO-programmet i perioden 2006 – 2008. Totalt er 1158 deltakere skrevet ut av programmet. Dette utgjør til sammen 50,4 prosent av den totale deltakergruppen. Rapporteringen fra kommunene viser at det er en jevn stigning i antallet deltakere som blir skrevet ut av programmet.

Til sammen 49 % av de utskrevne deltakerne er skrevet ut til en eller annen for arbeidsrelatert aktivitet (ordinært arbeid heltid/deltid eller arbeidsmarkedstiltak). 6 % er skrevet ut til skolegang/utdanning. Utviklingen viser at det er stadig flere som skrives ut til behandlingstiltak. Dette inkluderer både behandling for rus og psykiske og somatiske behandlingstiltak.

Til sammenligning kan nevnes at prosjektet Ny Sjanse rapporterer at 47,2 % av de utskrevne deltakerne gikk til en eller annen form for arbeid eller utdanning¹². Ny Sjanse er et forsøk med kvalifiseringsprogram for innvandrere som etter flere år i Norge ikke har fast tilknytning til arbeidsmarkedet, og som er sosialhjelpsmottakere. Tiltakene i Ny Sjanse-programmet er rettet mot språkopplæring, arbeidspraksis og samfunnsorienterende opplæring. IMDi sier i sin rapport at tett oppfølging av deltakerne gjennom individuelt tilpassede kvalifiseringsløp er en av arbeidsmetodene som gir resultater.

De fire rapporteringer som vi har mottatt fra de ulike TIO prosjektene over en toårsperiode har vist en positiv tendens i form av stadig stigende resultatoppnåelse i de fleste prosjekter. Det er stor variasjon i resultatene fra prosjekt til prosjekt, men alle prosjekter har oppnådd resultater med noen av sine deltakere.

Rambøll Management anser resultatene som svært gode, særlig med tanke på deltakergruppens sammensetning. Resultatene skal imidlertid leses med noe forsiktighet, særlig med tanke på hvorvidt resultatene vil være gyldige også på lengre sikt. Data-materialet som ligger til grunn for resultatmålingen stammer fra egenrapporteringer fra prosjektlederne i kommunene. I tillegg til at egenrapportering medfører en viss risiko for at spørsmålene i rapporteringsskjemaet tolkes ulikt, og dermed svekker tallenes sammenlignbarhet, gir denne fremgangsmåten få muligheter for kontroll av dataene som oppgis.

Særlig viktig i analysen av resultater er at vi ikke har kunnskap om det eksakte utskrivelsestidspunktet for deltakerne. Imidlertid ser vi av våre kvalitative undersøkel-

¹² IMDi 2008: 61.

ser at de fleste kommuner ikke skriver ut deltakere før omtrent seks måneder etter vedkommende har kommet i jobb eller annen relevant aktivitet, og når prosjektmedarbeiderne føler seg trygge på at deltakerne er i en stabil situasjon. Det er imidlertid ikke alltid at deltakerne ønsker oppfølging etter at de er kommet i arbeid og aktivitet, og det kan dermed forekomme noen "raske" utskrivninger som påvirker tallmaterialet positivt. Til slutt skal det nevnes som en begrensning at tallmaterialet ikke fanger opp hvorvidt deltakerne faller ut av tiltak *etter* at de er skrevet ut av TIO-forsøket. Vi har dermed få muligheter til å vurdere de mer langvarige effekter av prosjektene og programmene.

2.5 Innsatser som virker

Når det gjelder hvilke innsatser som virker særlig befordrende på resultater i prosjektene, har vi gjennomført en analyse av sammenhengen mellom en rekke eksterne og interne rammebetingelser, og prosjektresultater. Eksterne rammebetingelser er her forstått som deltakerbelastning, stillingsressurser og prosjektorganisering, og -forankring, forhold som de prosjektansatte har mindre mulighet til å påvirke. Interne rammebetingelser er forhold som prosjektene selv har stor innflytelse på, herunder arbeid med brukermedvirkning, kartlegging, oppfølging av deltakerne, metode- og tiltaksutvikling.

Analysene viser at forskjellene mellom de ulike prosjektenes resultater i liten grad kan tilskrives de eksterne rammebetingelser. Sammensetningene i de respektive brukergruppene, målt gjennom vår "belastningsindeks", har kun svak sammenheng med resultatoppnåelse i prosjektene. Organisering av prosjektene har også kun en begrenset effekt på graden av resultatoppnåelse.

De interne rammebetingelser har større betydning for resultatoppnåelse, og i særdeleshet tiltak for brukermedvirkning. Andre innsatser som skiller seg positivt ut når det gjelder å påvirke resultatoppnåelse er opplærings- og kvalifiseringstiltak som avklarings- og motivasjonskurs, jobbsøkerkurs, norskopplæring, samt datakurs og opplæring i skolefag. Videre er det en meget sterk sammenheng mellom andelen deltakere som har benyttet seg av ansvarsgruppe eller tverrfaglig team og resultatoppnåelse i prosjektene. Kartlegging med KIS og utplassering hos ordinære arbeidsgivere slår også meget positivt ut på graden av resultatoppnåelse.

Metodeutvikling har også vært en sentral del av TIO arbeidet, slik prosjektets formålsbeskrivelse tilsier. Rapporteringene viser at metoder utviklet for individuell oppfølging, samarbeid med andre kommunale aktører, og særlig brukermedvirkning slår positivt ut på resultatoppnåelse.

2.6 TIO-resultatene i en nasjonal sammenheng

Rambøll Management har ved bruk av KOSTRA-statistikk forsøkt å sette TIO-resultatene i en nasjonal sammenheng. Statistikk fra KOSTRA påviser i noen grad sammenfall mellom TIO-prosjektenes resultater og positive tendenser i KOSTRA-materialet. Blant annet ble det påvist en betydelig nedgang i antallet årlige stønads-

måneder og antallet langtidssosialhjelpsmottakere, som til dels er mer markant i TIO-kommunene enn i øvrige kommuner. Konklusjoner om en direkte sammenheng mellom TIO-innsatsen og disse positive tendensene, må imidlertid anses som tentative. Samtidig ser vi at kommuner med svært positive resultater i TIO-satsingen (som for eksempel Bergen), også har tilsvarende positive resultater i KOSTRA statistikken, noe som underbygger vår vurdering av TIO-programmets resultater som svært positive.

2.7 Å jobbe med tett individuell oppfølging

Vi har forsøkt å gå dypere inn i de innsatser som ser ut til å påvirke TIO-resultatene positivt. Det dreier seg dermed om de interne rammebetingelser, det vil si innsatser som prosjektledere og prosjektmedarbeidere i stor grad selv kan påvirke.

Med sterk rot i sosialfaglig arbeid har TIO-programmet gitt prosjektmedarbeiderne mulighet til å jobbe i tråd med både sosialfaglig teori, samt å bygge videre på egne erfaringer. I tillegg har det gitt muligheter til å utvikle nye metoder og arbeide etter de retningslinjer som nå legges i NAV.

Tettere individuell oppfølging er en måte å arbeide på som i stor grad legger vekt på brukermedvirkning. Det dreier seg om skreddersydd oppfølging av den enkelte, godt forankret i den enkeltes motivasjon. Tett oppfølging er et sentralt virkemiddel i NAVs arbeid med å hindre utstøting og få flere i arbeid og aktivitet.

Avklaring og kartlegging er to sentrale elementer i TIO-programmet, og en grundig kartlegging virker positivt inn på prosjektenes resultater. Prosjektene kartlegger imidlertid på ulike måter, og det er variasjon i grad av formalisering. Kartleggingsverktøyet KIS er et av de mest brukte kartleggingsverktøyene i programmet, noe som direktoratet har gitt en sterk oppfordring om å bruke. Individuell plan er imidlertid i liten grad anvendt i TIO-programmet, og vi kan heller ikke si noe sikkert om effekten av bruk av individuell plan. Funnene tyder på at det i NAV bør rettes et sterkt fokus på grundig kartlegging ved hjelp av egnede verktøy, og også mer systematisk bruk. Dette er også intensjonen, slik vi leser sluttrapporten for arbeidsevnevurdering i NAV.

Videre har vi sett på det samarbeidet prosjektene har etablert med relevante aktører, og den tiltaksutviklingen som har foregått i prosjektene. Samarbeid med særlig næringslivet og helsevesenet har generelt vist seg å være vanskelig, og det er stor variasjon prosjektene imellom med hensyn til hvor godt etablerte samarbeidsforhold de har evnet å få til, samt hvem de samarbeider med. I evalueringen har det fremkommet at samarbeid med næringsliv og helsevesen har vært en barriere, og dette bekreftes blant annet ved de resultater som viser at det har vært en nedadgående tendens til utplassering av deltakere i næringslivet i løpet av programperioden. Mulige årsaker til manglende samarbeid kan være mangel på kompetanse på markedsføring og samarbeid, målrettet fokus på dette området, eller mer generelle kapasitetsproblemer. Samtidig viser evalueringen at samarbeid med en rekke instanser er av avgjørende betydning for deltakerne, også i forhold til utvikling av tiltak. Et eksempel er

samarbeid med helsevesenet, det være seg rus eller psykiatri, da mange av deltakerne i TIO-programmet har sammensatt problematikk og omfattende omsorgsbehov. Klarer ikke hjelpeapparatet å samordne og koordinere sine tjenester, vil ikke brukerne motta det skreddersydde tiltaket og oppfølgingene som de har behov for. Dette får i siste instans trolig konsekvenser for den progresjon brukeren utviser i forhold til å enten komme i jobb, eller å bli avklart i forhold til rett ytelse.

Til slutt er bruk av tiltak og tiltaksutvikling et helt sentralt element i TIO-programmet. Programmet er basert på en erkjennelse av at deltakerne ikke klarer å nyttiggjøre seg det ordinære tiltaksapparatet. TIO søker å motvirke dette. En rekke av deltakerne har imidlertid vært gjennom en rekke tiltak i det offentlige tiltaksapparatet tidligere, som i høy grad ikke har vist seg å fungere av ulike grunner. TIO-prosjektene har derfor som målsetting å i større grad skreddersy tiltak for deltakerne, og implementering av tiltak er tilnærmet alltid basert på brukermedvirkning. Vi ser at prosjektene likevel ikke kun har utviklet nye egne tiltak, men tatt i bruk en kombinasjon av eksisterende tiltak og nye aktiviteter/tiltak, da naturligvis også i kombinasjon med individuell oppfølging. Dette viser seg å gi gode resultater. Endelig viser funn fra evalueringen at prosjektene kjører tiltak på forskjellige måter, enten gruppebasert eller mer individuelt. Dette hensynet er i mange tilfeller basert på brukermedvirkning, og hva prosjektmedarbeiderne tror fungerer i praksis. Caseeksempler viser at tiltak gjennomført i både grupper og på individuelt plan fungerer godt overfor denne brukergruppen, så lenge de er tilpasset behov og forutsetninger, og at brukerne har vært delaktige i å utforme dem.

Det er den tette oppfølgingen deltakerne får som utgjør den største forskjellen mellom TIO og andre arbeidsforberedende aktiviteter. Andre steder i NAV-systemet må brukergruppen forholde seg til strenge timeavtaler og andre formaliteter, og de har en tendens til å ikke å klare å oppfylle mange av kriteriene som stilles for å kunne delta. Tettere individuell oppfølging er en måte å arbeide på som i stor grad legger vekt på brukermedvirkning. Det dreier seg om en skreddersydd oppfølging av den enkelte, godt forankret i den enkeltes motivasjon. Tett oppfølging er et sentralt virkemiddel i NAVs arbeid med å hindre utstøting og få flere i arbeid og aktivitet.

2.8 Betydningen av TIO for deltakerne

Et sentralt spørsmål når TIO-programmet skal evalueres, er hvorvidt deltakerne selv opplever å ha fått styrket sine forutsetninger for deltakelse i arbeidsmarkedet. På bakgrunn av TIO-prosjektenes brede tiltaksprofil og med inspirasjon fra den nylig utviklede arbeidsevnevurderingsmodellen til bruk i NAV, har vi vurdert deltakernes opplevelse av: *prosjektene; handlekraft; muligheter til medvirkning; sosial kontakt; muligheter til arbeid eller å ha nærmet seg arbeidsmarkedet; og TIO som "vende-punkt"*.

Analysen viser at prosjektene har lyktes svært godt på en rekke områder som her regnes som forutsetninger for yrkesdeltakelse. I særlig grad gjelder dette deltakernes opplevelse av egen relasjon til prosjektene og den praktiske nytten av prosjektene. Relasjonen mellom ansatt og deltaker vurderes vært svært god av de fleste deltakere, og del-

takerne har utviklet tillit, ikke bare til ansatte, men til det offentlige som tjenesteyter. Prosjektene har i tillegg hatt en svært "praktisk funksjon". Deltakerne opplever at prosjektansatte har tatt tak i og ordnet en rekke forhold som deltakerne oppgir at tidligere tok mye tid, krefter og oppmerksomhet. Et eksempel i denne sammenheng er at deltakere tidligere opplevde det offentlige som et svært uoversiktlig og tungrodd system, og at prosjektansatte har bistått og gjort dette enklere.

Deltakerne har en gjennomgående sterkt positiv opplevelse av å ha medvirket i prosjektene, og det fremgår at det er reell brukermedvirkning det er snakk om. Det å ikke bli presset inn i noe man selv ikke vil, oppleves også av enkelte som bra og som et resultat av gode muligheter til å medvirke. Dette bidrar til at deltakerne opplever at de selv har styringen over eget liv. Endelig har enkelte deltakere på ulike måter selv blitt "drivkrefter" i prosjektene.

I likhet med hvordan deltakerne opplever prosjektene og mulighetene til brukermedvirkning, "skårer" muligheter til sosial kontakt og hvilken betydning dette har hatt, høyt blant deltakerne. I fortsettelsen av dette er det grunn til å hevde at TIO har hatt en viss nettverksskapende effekt, selv om dette i størst grad synes å gjelde i forhold til andre deltakere og prosjektansatte, og ikke arbeidsgivere eller andre. En effekt av mulighetene for sosialisering, er at enkelte opplever at de også har utviklet bedre samarbeidsevner.

Sammenlignet med de ovennevnte forholdene har det vært noe "vanskeligere" å avdekke om deltakerne opplever at deltakelse i TIO faktisk har styrket muligheter til arbeid. Dette trenger ikke nødvendigvis å bety at deltakerne opplever at de står like langt fra deltakelse på arbeidsmarkedet som tidligere. Noen deltakere gir direkte uttrykk for at de ser økte muligheter til arbeid. Et spørsmål er imidlertid om noen av deltakerne sitter inne med en sviktende realitetsforståelse. For eksempel oppgir enkelte deltakere at aktivitetene/tiltakene i TIO passer mye bedre for andre og at andre har mer behov for disse enn seg selv. I fortsettelsen av en noe sviktende virkelighetsforståelse fremfører noen deltakere at egne muligheter kun avhenger av ett enkelt, og gjerne konkret forhold, eksempelvis førerkort. På den annen side, kan det tenkes at de som arbeider i prosjektene undervurderer deltakernes forutsetninger og arbeidslivets vilje til å ta inn TIO-deltakere som arbeidskraft. Evalueringen viser at det er en sterk positiv sammenheng mellom utplassering hos ordinær arbeidsgiver og prosjektenes resultatoppnåelse, samtlig som vi har sett at samarbeid med næringsliv og lokalsamfunn utgjør en betydelig barriere for mange prosjekter. Dette skyldes i følge prosjektmedarbeiderne selv manglende kunnskap om arbeidsmarkedet, og manglende erfaring og kompetanse på samarbeid med disse aktørene. Vi mener det er viktig å arbeide videre med utvikling av relasjoner mellom NAV, næringsliv og lokalsamfunn, slik at vi ikke skaper en "innestengningsmekanisme" for de deltakerne som ønsker kontakt med ordinære arbeidsgivere.

Endelig så uttrykker flere deltakere at TIO har vært et vendepunkt. TIO har for mange deltakerne endret deres hverdagssituasjon, mens enkelte andre fremfører at TIO har vært et vendepunkt i livet som sådan. Det er grunn til å hevde at TIO har ført til en endring for langt flere enn de som gir direkte uttrykk for dette. For de aller fleste deltakerne har faktisk TIO bidratt med noe nytt sammenlignet med tidligere.

På bakgrunn av analysen fremgår det at deltakerne i særlig grad opplever *prosjektene*, *muligheter til medvirkning* og *muligheter til sosial kontakt* som positivt. Dette innebærer imidlertid ikke at deltakerne har en uttalt negativ opplevelse av andre forhold som behandles. Det er derimot slik at deltakernes opplevelser av de ulike elementene (forutsetningene) som er behandlet i kapitlet er svært positive. I fortsettelsen av dette synes det som om de ulike elementene gjensidig støtter oppunder hverandre. For eksempel gir økte muligheter til medvirkning mer motivasjon. Slik sett kan prosjektene med rette sies å ha et helhetlig fokus.

3. Executive summary

Rambøll Management has carried out an evaluation of the program *Tettere Individuell Oppfølging* (TIO)¹³ assigned by the Labour and Welfare Directorate, Department for Living-conditions and Social services. The intention of the program has been to provide closer follow-up of persons in need of particular assistance to benefit from public work related initiatives.

The governmental initiative to provide closer follow-up for persons in need of particular assistance is part of the *National Plan of Action against Poverty* initiated by the Bondevik Government and continued by the Stoltenberg Government. The program enters into the governmental commitment to strengthen labour market capacities for persons who have been non-active at the labour market on a long-term basis. The program was established as a direct response to findings in an evaluation of the labour market commitment targeting social clients by the Work Research Institute's (WRI) Report 2 (WRI 2005) as well as an evaluation of *Tiltaksforsøket* (2005), conducted by Oslo University College. These reports indicated a greater need for individual follow-up of long-term receivers of social support than local social services were able to offer. The reports also showed that there was a need for increased coordination of the services provided by the Norwegian Labour and Welfare Agency (NAV).

TIO-program objectives

- To strengthen prerequisites within the target group to enable these to benefit from labour market related projects and arrangements.
- Reduce the number of persons within the target group who risk falling out of public projects which are part of the governmental commitment for increased labour market participation.
- Strengthen and develop models for cooperation between involved partners.
- Strengthen and develop methods for individual follow-up.

The evaluation has focused on to what degree objectives have been reached, as well as identifying public measures and approaches which appears particularly stimulating for reaching the objectives. Against this background the evaluation has analysed achieved results for local projects (successes), as well as the connections between projects and methods, and successes. This part of the evaluation is mainly based on quantitative reports from local projects. Participants' experiences of their own abilities to benefit from public labour market services and/or enter into work or educational measures, is also to be considered when evaluating program successes. Therefore, a participant enquiry has also been conducted. In the following a summary of the report is presented, especially focusing on chapter conclusions.

¹³ Closer Individual Follow-up

3.1 TIO-program target group

The target group for the programme is similar to the one in the *Plan of Action Against Poverty*, i.e. long-term receivers of social support, youth between 20 and 24, and single breadwinners with social support as main income. A number of studies and national initiatives within the labour market area and social policy have underlined that many receivers of social support have particular needs to be fulfilled to be able to benefit from the existing apparatus of labour market measures which is being offered by the Labour and Welfare Agency. Thus an adoption of both methods and ways of working to reach the target group in a proper and sustainable manner is required.

3.2 TIO-program participants

A well-developed fundament of knowledge already exists concerning long-term beneficiaries of social services and their barriers for entering the labour market. Therefore, such an analysis has not been part of this evaluation. However, it has been necessary to establish a minimum of knowledge to be able to consider whether the program has reached the target group.

Reports from local projects show that 65 percent of participants are men and 35 percent women. 34 percent of participants are aged between 20 and 24 years. Approximately 25 percent have minority background.

61 percent of participants have received social assistance for more than 1 year. Some projects have accepted participants which have received social assistance for less than 6 months. This is due to the fact that the program has targeted youth. The extent of work experience among participants varies and approximately 60 percent have previously participated in one or several labour market projects. Concerning participants' educational background, the evaluation shows that participants' educational level is at a significant lower level than for long-term receivers of social support as a whole. Most participants have accomplished primary school only.

Concerning local employees' assessment of participants' barriers for labour market participation, psychological health appears as the most important barrier. In addition, local employees identify problems with motivation and insufficient competence in terms of education and work experience as important barriers. Furthermore, problems related to intoxication are presented as a barrier, something we relate to the increasing share of participants being discharged from the projects.

Rambøll Management considers the above-mentioned aspects as an indication that the program has succeeded in including the relevant target group. This is considered an important prerequisite to be able to reach programme objectives.

3.3 TIO-program results and effects

Totally 2,297 participants have participated in the program from 2006 to 2008. Of these, 1,158 have been discharged from the program, and this equals 50,4 percent of all participants. Reports from local projects show a steady increase concerning the number of participants being discharged from the programme.

49 percent of participants who have been discharged have started with a work related activity (ordinary full time /part-time work or labour market measures). 6 percent have started school/education. However, more and more participants have started treatment, including both treatment for intoxication, psychological, and somatic treatment.

Compared to the findings above, the *New chance* project reports that 47,2 percent of participants were written out to either work or education.¹⁴ *New chance* is a qualifying project for immigrants who, after several years of in Norway, still do not participate at the labour market on a regular basis, and who are receivers of social support. *New chance* is directed towards language training, work practice and society-oriented education. IMDI's report states that close follow-up of participants through individually adopted courses of qualification is one of the working methods providing results.

The four regular reports which we have received from local projects over a 2-year period show a positive tendency in terms of continuously increasing achievement of objectives in most projects. There is, however, a great amount of variation between the projects, although all projects have succeeded for a certain share of participants.

Rambøll Management considers the results as particularly good, especially when considering target group composition. Results should, however, be read with some degree of caution, particularly concerning the validity of findings in a long-term perspective. The empirical data which underlies the measurement of results derive from regular reports from local project managers. This implies that reporting forms may be interpreted differently and thus reduces the comparable scope of data. In addition this method provides few opportunities to control reported data.

Of particular importance in analysing results is that we cannot determine the exact moment participants have been discharged from projects. However, based on qualitative enquiries we find that project co-workers do not write out participants before six months after participants have started working or engaging in other relevant activities, and at a moment when project co-workers feel safe that participants are in a stable situation. Participants do not, however, in all cases want follow-up after having acquired a job or when they are engaged in other activities. Therefore some participants are being written out after a relatively short period of time which also has a positive significance for the data material. Finally we consider the fact that it is not registered if falling out of projects is a consequence of being discharged or not, as a

¹⁴ IMDI 2008.

limitation on empirical data. Hence, we have limited opportunities to consider the long-term effects of the many projects and the programme at whole.

3.4 **Efforts that work**

To possibly identify if specific elements in projects have had a particular positive effect on results, we have analysed the relationship between external and internal framework conditions and results. External conditions are here understood as conditions project employees have less or no opportunity to affect and include the number of participants, staff resources, project organization, and project foundation. Internal conditions are conditions which projects can possibly affect and include work on client participation, mapping, follow-up of participants, and method- and project development.

The analysis shows that differences between projects' results to a small degree can be ascribed to external conditions. The relationship between target group composition, measured through the work load index in terms of numbers of participants, and achievement of objectives, is weak. Project organisation also has had a limited effect on results.

Internal conditions play a more important role compared to external ones, especially client participation. Other elements which have had positive effects are training and qualification such as client clarification and motivation, job search courses, Norwegian language courses as well as courses in IT and school subjects. Furthermore, there is a strong relationship between the share of participants who has made use of groups responsible for participants or tverrfaglig teams, and project results. Mapping through KIS and working with ordinary employers also have significant positive effects on objective achievement.

Method development has also been a central part of TIO according to the projects' expressed objectives. Reports from local projects show that methods for individual follow-up, cooperation with other municipal actors and especially client participation, have had a positive effect on achievement of objectives.

3.5 **TIO results within a national context**

Rambøll Management has attempted to place TIO-results into a wider national context. Statistics from KOSTRA to some degree support results in TIO. There is a considerable decrease in the number of months with social support as well as a decrease in the number of long-term social clients. This decrease is more distinct in TIO municipalities compared to other municipalities. Conclusions about a direct relation between TIO efforts and these positive tendencies must, however, be considered as tentative. At the same time we recognise that municipalities with very positive TIO results (e.g. Bergen) also show positive results in KOSTRA. This supports our findings of project results as considerably positive.

3.6 Working with close individual follow-up

Working with close individual follow-up to a large degree also implies client participation. Close follow-up is a central tool for the Labour and Welfare Agency to hinder labour market exclusion and to facilitate labour market participation.

The evaluation shows, however, that working with individual follow-up not necessarily is unproblematic as this requires a certain professional competence, especially relational competence. Working “close” on participants is demanding, but has at the same time a motivating effect on local staff. Close follow-up also provides results. The projects have furthermore provided project co-workers with an opportunity to work according to social theory as well as to build on personal experiences. It has also facilitated the development of new methods and an opportunity to work according to guidelines established by the Labour and Welfare authorities.

Cooperation with relevant partners has proven to be difficult and there are great variations between projects in how they succeeded in establishing partnerships as well as with which actors they are cooperating. The evaluation identifies barriers in cooperation with labour market actors and health services, and this is further confirmed by the downward tendency concerning participants' opportunities to work with employers during the programme period. Possible explanations may be lack of competence and targeted efforts in marketing and cooperation, as well as general capacity challenges. At the same time cooperation with other partners has had decisive importance for some participants as well as the ability to develop projects.

Finally, a central part of TIO has been client participation in projects and project development. The program acknowledges that participants do not manage to benefit from ordinary labour market services and projects. TIO intends to counteract this tendency. Many participants have nevertheless been participating in a number of projects and initiatives without this having the desired effect.

3.7 The significance of projects for the participants

Evaluating TIO also raises questions about participants' own experiences in strengthening their capacities for labour market participation. Based on the programme's broad profile and inspiration from the recently developed Norwegian work capacity model, Rambøll Management has assessed participants' perceptions of the following: *the projects* (relation to and practical usefulness of); *own abilities to act*; *possibilities for client participation*; *social contact*; *work opportunities or having the labour market*; and finally, TIO as “*turning point*”.

In general, the analysis shows that projects have succeeded in the above-mentioned areas. Participants' perceptions of their relation to the projects and the practical usefulness of projects seem the most successful. The relation between project employees and participants is considered as particularly good by all participants. Further-

more, participants have developed trust to both employees and the public sector as a service provider.

Throughout the projects participants have had a particular positive experience when it comes to client participation. This makes participants feel they have control over their own life.

Opportunities to socialize are also being considered as positive by participants. The programme have facilitated network building, mainly with other project participants and/or project co-workers. Finally, some express that they experience an improved ability to cooperate.

Compared to the above-mentioned issues, it is more challenging to uncover empirically whether participants experience that TIO has strengthened their opportunities to labour market participation. Some participants explicitly state that they have strengthened their chances for labour market participation. However, there is reason to question participants' perception of their own situation, competencies and opportunities to labour market participation. Some participants state that activities suit other more than themselves, while others consider their own abilities for labour market participation dependent on one single element only, e.g obtaining a driving licence.

Yet, project employees may underestimate participants' abilities to labour market participation and labour market actors' willingness to hire TIO-participants as employees.

Finally several participants state that TIO has been a turning point, and many participants experience that their everyday situation has changed. For most participants TIO has contributed with something new compared to their previous situation.

In sum, the analysis shows that participants experience that projects (relation to and practical usefulness), opportunities for client participation, and opportunities to socialise, have been positive. This does not, however, imply that participants express negative attitudes towards other aspects analysed. Participant experiences of TIO in strengthening opportunities for labour market participation are generally very good, and it seems that some elements are mutually reinforcing, e.g. opportunities to participate results in increased motivation.

4. Etablering av TIO-programmet

Vi vil i dette kapittelet nærmere presentere bakgrunnen for TIO-programmet, for slik å sette programmet inn i en politisk og samfunnsmessig kontekst. Videre beskriver vi programnivået og de ulike elementene dette består av, samt ser kort på sammenhengen mellom programnivå og prosjektnivå, og hva prosjektnivået består av. Formålet med dette kapittelet er dermed å gi en innføring i hva TIO-programmet består av, og hvorfor denne satsningen ble initiert. Kapittelet legger et bakgrunnsteppe for den resterende sluttrapporten.

4.1 Bakgrunn for TIO-programmet

Regjeringens hovedstrategi i kampen mot fattigdom er arbeid. "Arbeidsmarkedet er den viktigste arena for bekjempelse av fattigdom", heter det i Handlingsplan mot fattigdom (2006-2007). For å bidra til høy yrkesdeltakelse, lav ledighet og redusert fattigdom, vil regjeringen føre en aktiv arbeidsmarkedspolitikk, og den nye arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) skaper en ramme for et helhetlig og samordnet tilbud til personer som har behov for å komme inn i og stå i et arbeidsforhold. NAV reformens hovedmål om flere i arbeid og aktiv virksomhet og færre på trygd, gjør de lokale NAV-kontorene til en av hovedaktørene i arbeidet mot fattigdom.¹⁵ Som et ledd i Handlingsplan mot fattigdom vil regjeringen føre en målrettet politikk med tiltak for å styrke arbeidslivstilknytningen for de som står lengst fra arbeidsmarkedet. Dette er imidlertid ikke en ny målgruppe for regjeringens arbeidsmarkedssatsing. Hele det siste tiåret har langtidssosialhjelpsmottakere blitt pekt ut som en av de viktigste målgruppene for sosialpolitikken¹⁶.

Det fremtredende fokuset på arbeid er også til stede i Stortingsmeldingen *Arbeid, velferd og inkludering*¹⁷ som bygger på Handlingsplanen mot fattigdom. Her heter det at "grunnlaget for verdiskapingen i Norge er høy arbeidsinnsats i samfunnet som helhet. Skal vi sikre høy yrkesdeltakelse, lav ledighet og redusert fattigdom, må det føres en aktiv arbeidslivspolitik som både legger til rette for at arbeidssøkere kommer i arbeid og motvirker utstøting fra arbeidslivet. I dette inngår tilrettelegging for de som av ulike grunner ikke kan delta i det ordinære arbeidsmarkedet". Videre understrekes det at det er nødvendig med en avklaring av virkemidler rettet mot personer i arbeidsdyktig alder, for å klarlegge hvordan målene om hjelp til selvhjelp, sosial trygghet og inkludering av personer som har problemer på arbeidsmarkedet kan realiseres. Regjeringen ønsker å iverksette målrettede tiltak overfor de med de svakeste kvalifikasjonene i arbeidsmarkedet, og dette innebærer blant annet en målrettet og forsterket tiltaksinnsats mot blant annet langtidsledige, innvandrere og ungdom.¹⁸

¹⁵ Vedlegg til St.prp. nr. 1. (2006-2007). *Handlingsplan mot fattigdom*.

¹⁶ Lorentzen (2007). *Kunnskapsstatus for sosialhjelpsforskningen*. Fafo-rapport, St. meld. nr. 50 (1998-1999), Inst. S. nr. 222 (1999-2000).

¹⁷ St.meld.nr. 9 (2006-2007). *Arbeid, velferd og inkludering: 13-14*.

¹⁸ Ibid.

TIO-programmet er et av flere tiltak innenfor arbeidsmarkedspolitikken som føres fra regjeringens side. Formålet er å få utsatte grupper som ikke klarer å benytte seg av NAVs eksisterende arbeidsrettede tiltak, inn på arbeidsmarkedet på sikt. Metoden som skal hjelpe disse personene inn i arbeidslivet er fundamentert i tettere individuell oppfølging, samtidig som målet også er at disse personene i større grad skal bli selvhjulpne.

TIO-programmet kan også sies å være en forlengelse av arbeidsmarkedssatsingen under Tiltaksplanen mot fattigdom, 2002-2005. Hovedformålet med denne satsingen var å få langtidssosialhjelpsmottakere av sosialhjelp i arbeid, og hindre nyrekrutering av sosialhjelpsmottakere, med særlig vekt på ungdom¹⁹. Målgruppen i satsingen var i likhet med TIO-målgruppen, uensartede grupper med individuelle behov. I forhold til måloppnåelse blant målgruppa, viser Arbeidsforskningsinstituttets (AFI) evaluering av arbeidsmarkedssatsingen at det ikke var mange deltakere som kom i fast jobb i det ordinære arbeidsliv. Men evalueringen viser at det likevel er mye aktivitet ved at en rekke deltakere står i flere tiltak, og at dette kan gi utsikter for bevegelse i retning av arbeid. Evalueringen av tiltakssatsingen viste således at man fortsatt hadde en gruppe personer som ikke klarte å nyttiggjøre seg arbeidsrettede tiltak i regi av NAV, og at utsiktene til arbeid for mange i denne gruppen var relativt lave. Disse funnene er en av årsakene til at man ønsket å satse ytterligere på gruppen med langtidssosialhjelpsmottakere i TIO-programmet, herunder ungdom fra 20-24 år og enslige forsørgere.

4.2 Målgruppen i TIO-programmet

Målgruppen for TIO programmet er den samme som for arbeidsmarkedssatsingen under Tiltaksplan mot fattigdom, dvs. *langtidsmottakere av sosialhjelp, ungdom mellom 20 og 24 år og enslige forsørgere med sosialhjelp som hovedinntekt*. For å sette denne gruppen inn i en nasjonal kontekst, kan vi se litt nærmere på SSBs tall over sosialhjelpsmottakere i Norge.

I 2006 mottok 122 400 personer i Norge 4,6 mrd kroner i sosialhjelp. Dette var en nedgang på 5 prosent fra 2005. Det har imidlertid skjedd få endringer i hvem som mottar sosialhjelp, dvs. at kjennetegnene ved personene er stabile over tid. I 2006 var det flest mottakere i aldersgruppen 20-24 år målt som del av befolkningen i samme alder. Nærmere 8 prosent av befolkningen mellom 20-24 år mottok sosialhjelp i 2006, et tall som har vært stabilt i nærmere ti år²⁰. I vårt tilfelle er det interessant å se nærmere på tall for langtidsmottakere av sosialhjelp. I følge SSBs definisjon er en langtids sosialhjelpsmottaker en "person som har mottatt sosialhjelp i mer enn seks måneder." Med bakgrunn i denne definisjonen, utgjorde ca 43 693 personer gruppen av langtidsmottakere av sosialhjelp i 2006²¹.

¹⁹ Arbeidsforskningsinstituttet (2005). *Evaluering av arbeidsmarkedssatsningen for sosialhjelpsmottakere*. Delrapport 2.

²⁰ <http://www.ssb.no/soshjelpk/>

²¹ Tallet over langtidsmottakere av sosialhjelp er beregnet ut fra SSBs statistikk, summert som personer som mottar sosialhjelp i mer enn seks måneder.

En rekke tidligere forsknings- og evalueringsstudier viser at langtids sosialhjelpsmottakere er en gruppe som ofte har lav utdanning, dårlig helse, liten arbeidserfaring, har vært langtidsarbeidsledige og er uten ordinær bosituasjon.²² Dette bidrar til at de ikke klarer å nyttiggjøre seg NAVs ordinære tiltaksapparat, men trenger en form for oppfølging som man tidligere ikke var klar over, eller kanskje ikke har prioritert å yte bistand til. I Tiltaksforsøket rettet man seg mot den samme målgruppen som i TIO-programmet. I denne studien viste det seg imidlertid at 38 prosent av deltakerne ikke var langtids sosialhjelpsmottakere, og at avvik fra forsøkets målgruppe gir bedre resultater målt som overgang til arbeid. Avviket i Tiltaksforsøket bidro derfor til en *creaming-effekt*.²³

For å få enda bedre kjennskap til den respektive målgruppa, ble Funksjonsevnestudiet iverksatt i 2005, gjennomført av Høgskolen i Oslo. Denne studien var et viktig bidrag i så måte, hvor "funksjonsevnen" til langtids sosialhjelpsmottakere ble kartlagt. Med funksjonsevne siktes det til mental og fysisk helse, sosiale nettverk, psykologiske ressurser, og menneskelige og sosioøkonomiske ressurser som er viktige for sosialhjelpsmottakernes muligheter til å forme sine livsprosjekter.²⁴ Denne studien bekreftet også de ovennevnte karakteristikker, og bidro til økt kjennskap til langtids sosialhjelpsmottakere i Norge.

Det er i forlengelse av de nevnte studier og nasjonale satsninger innenfor arbeidsmarkeds- og sosialpolitikken at målgruppen for TIO-programmet er definert. Svært mange langtidsmottakere av sosialhjelp har en rekke barrierer for å tre inn i arbeidsmarkedet, og har særskilte behov for å klare å nyttiggjøre seg av tiltak og det virkemiddelapparatet som arbeids- og velferdsetaten tilbyr. Derfor kreves det en tilpasning av både metoder og arbeidsform for å nå ut til denne gruppa på en hensiktsmessig og bærekraftig måte. I TIO-programmet har vi ikke sett en tendens til avvik fra målgruppedefinisjonen som var tilfelle i Tiltaksforsøket. Deltakerne er langtidsmottakere av sosialhjelp og hovedsakelig unge mennesker. Programmet har således nådd ut til primærmålgruppa for satsningen. Vi ser imidlertid at i en rekke prosjekter har flere eldre deltakere blitt inkludert, med den begrunnelse at de ikke mottar velegnet hjelp i den ordinære sosialtjenesten, hvor da TIO-prosjektet er det beste virkemiddelet for å enten hjelpe dem ut i en form for arbeid/tiltak, eller øke livskvaliteten til disse menneskene.

4.3 Mål for TIO-programmet

Som nevnt innledningsvis er de overordnede målsettingene for TIO-programmet å:

²² Se blant annet Arbeidsforskningsinstituttet (2005). *Evalueringsrapport av arbeidsmarkedssatsningen for sosialhjelpsmottakere*. Sluttrapport, samt Høgskolen i Oslo (2005). *Funksjonsevnestudiet*. Rapport.

²³ Johannessen, A og Lødemel, I. (2005). Samarbeid og organisering. I. *Tiltaksforsøket: mot en inkluderende arbeidslinje? Sluttrapport fra evaluering av Forsøk med kommunalt ansvar for aktive arbeidsrette tiltak for langtidsmottakere av sosial stønad*.

²⁴ Høgskolen i Oslo (2006). *Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp*.

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

For å nå disse overordnede målsettingene, ble det fra direktoratets side satt opp en rekke resultatmål for TIO programmet. Vi presenterer disse her, for å gi et fullstendig bilde at de målsettingene prosjektene har operert med. Resultatmålene legger også grunnlag for videre oppbygging av neste kapittel, som omhandler det å skulle jobbe med tettere individuell oppfølging. Resultatmålene nedsatt direktoratet er følgende²⁵:

- **Det er etablert modell for forpliktende samarbeid lokalt mellom sosialtjenesten, AV-etaten og andre aktuelle instanser**

Formålet er å sikre effektivt samarbeid omkring den enkelte bruker. Forpliktende samarbeid kan innebære inngåelse av samarbeidsavtaler, eller det kan innebære etablering av styringsgruppe. Andre aktuelle instanser kan være tjenester i forhold til helse eller til utdanning. Det kan også være lokalt næringsliv eller andre arbeidsgivere eller for eksempel frivillige organisasjoner.

- **Hver enkelt bruker er sikret grundig avklaring og kartlegging av arbeids- evne og hjelpebehov**

Formålet er å sikre at oppfølgingen retter seg mot den enkeltes situasjon og hjelpebehov. Kartleggingsverktøyet KIS (Kartlegging i sosialtjenesten) anses å være et egnet redskap, også til å sikre aktiv deltakelse fra brukeren selv. Trening og utprøving i praksis kan også være elementer i den individuelle avklaring og kartlegging.

²⁵ SHdir (2007). *Prosjektplan 2006-2008 "Tettere individuell oppfølging" TIO*. Versjon 003.

- Brukerne er sikret innflytelse både på individnivå og systemnivå**
Formålet er å oppnå bedre resultater ved at brukeren er aktiv i egen forandringsprosess, og samtidig sikre at tiltakene treffer brukernes behov. Brukerne skal inkluderes i de ulike beslutningsprosessene i oppfølgingen. Individuell plan anses å være et godt verktøy for både å oppnå dette og for å styrke brukerens posisjon. Det skal skapes arenaer der brukerne kan delta i å utvikle og forbedre tjenestene. Dette kan for eksempel ivaretas ved å ha en brukerrepresentant i en styrings- eller referansegruppe for et lokalt prosjekt, etablere formalisert samarbeid med lokal brukerorganisasjon, eller gjennom system for evaluering/tilbakemelding fra brukere/deltakere.
- Brukerne er sikret integrerte tjenesteforløp der de aktuelle aktører samarbeider om oppfølgingen**
Formålet er å sikre helhetlig oppfølging som retter seg mot alle de ulike områder som brukeren trenger bistand i forhold til, og som involverer tverrfaglig kompetanse. Individuell plan anses også her å være et egnet verktøy for å oppnå dette. Bruk av Individuell plan vil bidra til å sikre at andre aktører og instanser deltar aktivt i oppfølgingen. Individuell plan vil være spesielt hensiktsmessig overfor brukere som trenger oppfølging over tid. SHdir anser det som naturlig at det er prosjektene som ivaretar koordinatrollen i langt de fleste saker med individuell plan.
- Metoder for tett individuell oppfølging er utviklet/videreutviklet og synliggjort. Begrepet er gitt et konkret innhold**
Formålet er å tilføre fagfeltet og myndigheter kunnskaper om hvilke metoder for individuell oppfølging som synes å ha best virkning for målgruppen. Det kan være aktuelt å prøve ut nye verktøy og arbeidsmåter, eller det kan være aktuelt å revidere, videreutvikle eller synliggjøre tidligere metoder og verktøy som allerede synes å føre til gode resultater for brukerne.
- Samarbeid med arbeidsgivere om målgruppen er etablert og videreutviklet**
Formålet er å finne metoder og måter for samarbeid som gir brukerne større muligheter til både å få og å beholde en jobb. For å nå dette målet må også arbeidsgivernes forventninger og behov tas hensyn til. Det kan være aktuelt å samarbeide med arbeidsgivere både med tanke på etablering av treningsplasser, og med tanke på ordinær ansettelse. Ofte vil også arbeidsgiverne ha behov for oppfølging i etableringsfasen av et arbeidsforhold. Oppfølging og metodeutvikling på dette området skal skje i nært samarbeid med AV-etaten.
- Erfaringer, metoder og modeller fra prosjektene er forankret i kommunenes arbeid med etablering av kvalifiseringsprogram i nye NAV-kontorer**
SHdir antar at erfaringer, metoder og modeller som utvikles i prosjektene kan være relevante for kommuner som skal tilby kvalifiseringsprogram for utsatte brukergrupper i de nye NAV-kontorene. SHdir antar videre dette også vil være nyttige innspill med tanke på utvikling og etablering av sosialtjenestens rolle i de nye NAV-kontorene og vil samarbeide med AVdir om dette også.

4.4 Beskrivelse av programnivået

Samtlige av TIO-prosjektene deltok i arbeidsmarkedssatsingen i Tiltaksplan mot fattigdom. Kommunene og bydelene er valgt ut på bakgrunn av prosjektsøknader tilsendt SHdir i 2005 og 2006, i forhold til å møte målsettingene for TIO-programmet. Det er en geografisk spredning på prosjektkommunene, og er fordelt på både små og store kommuner, samt noen bydeler. Gjennom revidert nasjonalbudsjett i 2005 avsatte regjeringen 20 mill. kroner i 2005 til en tettere individuell oppfølging. I 2006 styrket regjeringen bevilgningen til forsøket med 10 mill. kroner. Prosjektene fikk innvilget tilnærmet samme beløp i 2007 som i 2006. Programmet har fått følgende bevilgning i prosjektperioden:

År	Beløp
2005	20 millioner kr
2006	30 millioner kr
2007	30 millioner kr
2008	30 millioner kr

Hvert enkelt prosjekt har årlig søkt om prosjektmidler, og i varierende grad fått innvilget søknadsbeløpet. I tillegg baserer tilnærmet alle prosjektene seg på kommunale midler i større eller mindre grad. De kommunale midlene går hovedsakelig til å dekke lønnsutgifter²⁶.

Programledelsen ble lagt til Sosial- og helsedirektoratet, nå Arbeids- og velferdsdirektoratet, hvor det ble ansatt en prosjektleder i avdeling Kommunale velferdstjenester. Avdelingen i Arbeids- og velferdsdirektoratet heter nå Avdeling levekår og sosiale tjenester. Prosjektlederen har hatt ansvar for kontakt mot prosjektene, det vil blant annet si vurdering av prosjektsøknader, tildeling av midler, innhenting av rapporter fra prosjektene og etablering av støttefunksjoner. Direktoratets rolle har med andre ord vært å både styre prosessen i forhold til å nå målene for programmet, samt gi støtte til de lokale prosjektene og legge til rette for at prosjektene arbeider opp mot målene.

Det ble også nedsatt en arbeidsgruppe for programmet, bestående av representanter fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og tidligere Sosial- og helsedirektoratet, som har hatt løpende oppfølging med TIO programmet.

²⁶ Rambøll Management (2008). *Kostnadsberegninger knyttet til tiltaksarbeid og oppfølging av den enkelte deltaker i TIO-programmet*. Rapport.

4.4.1 Virkemidler i TIO-programmet

Direktoratet har utviklet en rekke nasjonale virkemidler for TIO-programmet. Disse består av nettverkssamlinger, prosjektledersamlinger, rapporteringer, prosjektbesøk, evaluering og dokumentasjon. Etter Rambøll Managements vurdering har bruken av virkemidlene hatt stor betydning for å sikre at det er oppnådd resultater i samtlige av de deltagende prosjektene. Vi gjengir derfor kort hovedelementene i de nasjonale virkemidlene²⁷:

Prosjektledersamlinger: Det har vært arrangert prosjektledersamlinger ca to ganger i året. Formålet med disse samlingene har vært å sikre fremdrift i arbeidet, og bidra til lokal forankring og legitimitet. Det har vært etablert et fokus på erfaringsutveksling, nettverksbygging og støtte i det daglige arbeidet. Fra høsten 2006 ble det iverksatt et opplærings- og utviklingsprogram for prosjektlederne, arrangert av en ekstern aktør med program over to semestre.

Nettverkssamlinger: For ytterligere å bidra til erfaringsutveksling, nettverksbygging og fag- og metodeutvikling har det vært arrangert nettverkssamlinger minst to ganger i året. Samlingene er for ledere og medarbeidere fra prosjektene. Samlingene har hatt som mål å være et viktig bidrag til metodeutvikling lokalt.

Rapportering: For å sikre tilstrekkelig dokumentasjon om framdrift i prosjektene ble det etablert et halvårlig rapporteringssystem for prosjektene. Resultatene fra rapporteringene er brukt til å vurdere måloppnåelse og suksess i evalueringen av TIO-programmet.

Prosjektbesøk: Prosjektlederen i SHdir har vært på besøk i samtlige prosjekter i løpet av programperioden. Formålet med disse besøkene har vært å få en oversikt over viktige erfaringer, og yte støtte til de prosjektene som trenger det mest. De gode eksemplene skal formidles i programmet, og prosjektbesøkene har hatt som formål å understøtte formidling av erfaringer og resultater fra prosjektene.

Evaluering: Evalueringen som Rambøll Management gjennomfører, er en del av de nasjonale virkemidlene. Hovedhensikten med evalueringen har vært å synliggjøre elementer i den individuelle oppfølgingen som bidrar til måloppnåelse og hvilke virkemidler som synes egnet til å nå målene.

4.5 Beskrivelse av prosjektnivået

De 47 kommunene som inngikk i arbeidsmarkedssatsingen under Tiltaksplan mot fattigdom, ble invitert til å søke om deltakelse i TIO-programmet. Kriteriene for utvelgelse av kommuner var tett knyttet opp til direktoratets resultatmål for satsingene. Følgende kommuner deltar i TIO-programmet:

²⁷ Ibid

Agdenes	Kristiansand
Arendal	Kristiansund
Bergen	Moss
Bodø	Nedre Eiker
Drammen	Nøtterøy
Fauske	Oslo
Fredrikstad	Ringsaker
Hamar	Stavanger
Karmøy	Steinkjer
Kongsberg	Trondheim

4.5.1 Prosjektorganisering

Langt de fleste kommuner har valgt å organisere TIO-prosjektet under sosialtjenesten i kommunen. Enkelte andre prosjekter har på sin side tilpasset organiseringen til sine spesielle lokale forhold, og underlagt prosjektet eksempelvis rådmannen eller en utføringsbedrift. Noen steder er prosjektene i utstrakt grad preget av å være samarbeidsprosjekter mellom flere instanser, og har dermed mindre tilhørighet til bestemte tjenester.

På grunn av SHdirs klare oppfordringer, har de aller fleste prosjekter en prosjektleder, ofte i full stilling. Prosjektlederne er i mange tilfeller deltagende i den direkte individuelle oppfølgingen av deltakere samtidig som de har en administrativ rolle. Prosjektlederne er i høy grad rekruttert fra tidligere tiltaksarbeid eller øvrig arbeid i sosialtjenesten. Typisk for en del prosjekter er også at de har 1-2 ansatte som er avsatt til direkte oppfølging av deltakerne, i funksjoner som miljøarbeider, sosialarbeider, arbeidsgruppeleder og lignende.

En hovedandel av prosjektene har dessuten en styringsgruppe med representanter fra flere instanser. Det er svært varierende hvor involvert styringsgruppen er i prosjektet. I enkelte prosjekter har den vært en viktig drivkraft for å få prosjektet i gang, særlig da styringsgruppene gjerne består av de samme representantene som var aktive i søknadsfasen. I andre prosjekter har styringsgruppen en minimal funksjon, med møter for eksempel halvårlig. I tillegg har noen prosjekter opprettet en referanse-/ressursgruppe som skal sikre faglig kvalitet i prosjektet, men dette er ikke et utbredt fenomen.

4.6 TIO-programmet sett i et NAV-perspektiv

Parallelt med initieringen av TIO-programmet ble en av de største offentlige reformene i norsk historie besluttet implementert, NAV-reformen. Den nye arbeids- og velferdsforvaltningen skal blant annet være et virkemiddel i å realisere regjeringens arbeidsmarkedspolitikk.

Det har ikke vært noen formelle sammenhenger mellom gjennomføringen av TIO-programmet og reformimplementeringen. De som har blitt NAV-kontorer i løpet av programperioden, har imidlertid fått merke dette i form av omstilling på mange nivåer, det være seg ressursmessig eller stillingsmessig. Slik sett har implementeringen av NAV-reformen krevd både tid og ressurser samtidig som kommunene har gjennomført TIO-prosjektet. Enkelte forutsetninger for gjennomføring av TIO-programmet har også endret seg underveis i prosjektperioden, som en konsekvens av reformen. Den viktigste endringen er trolig beslutningen om å etablere et Kvalifiseringsprogram for mennesker som har sosialhjelp som hovedinntektskilde. TIO-prosjektene er i stor grad brukt som erfaringsgrunnlag for det arbeidet som nå pågår med implementering av Kvalifiseringsprogrammet.

Intensjonene i TIO-programmet og NAV-reformen understøtter hverandre. Det er klare mål med tjenestene og tiltakene i TIO-prosjektene, og disse samsvarer i høy grad med målsettingene for NAV-reformen. Videre kan anvendte metoder og samhandling mellom relevante aktører i TIO-prosjektene sies å representere en "NAV måte" å arbeide på. Metodeutviklingen og dokumentasjonen av de gode arbeidsmåter i TIO har stor erfaringsoverføring til NAV som helhet, da særlig med tanke på hva som fungerer i forhold til oppfølging av langtids sosialhjelpsmottakere.

5. Deltakerne i TIO-programmet

I dette kapittelet vil vi først gi en presentasjon av omfanget av deltakere i TIO-forsøket. Vi vil i den forbindelse også gi en første presentasjon av hvor stort omfanget av utskrivning av prosjektet er, samt hva utskrivning innebærer i form av arbeid, aktivitet eller frafall.

Deretter vil vi gi en presentasjon av kjennetegn ved deltakerne. Dette for å kunne vurdere i hvilken grad man med TIO-programmet har truffet målgruppen, og for eventuelt å bringe inn ny kunnskap om deltakerne.

Som nevnt innledningsvis er det kvantitative materialet presentert i rapporten basert på rapporteringer deltakerkommunene har gjort til Arbeids- og velferdsdirektoratet. Rapporteringene er gjennomført på halvårsbasis, og det har frem til desember 2007 vært gjennomført fire rapporteringer: september 2006, januar 2007, juni 2007 og desember 2007. Rapporteringene er gjennomført av prosjektleder for prosjektet som helhet, og ikke som individuelle rapporteringer per deltaker. Det første rapporteringskjemaet ble distribuert og innhentet som papirskjema. Dette skjemaet ble så videreutviklet på basis av erfaringer fra første rapporteringsrunde, og de tre påfølgende rapporteringene er utført per internett.

Resultatene er fremstilt i tabellform. Enkelte av fremstillingene baserer seg på den siste rapporteringsperioden, mens andre viser alle fire periodene. Der det kun er den siste rapporteringsperioden som vises, er det fordi det *ikke* fremkommer vesentlige forskjeller mellom periodene.

5.1 Antall deltakere og antall utskrivninger

I 2007 var antallet langtids sosialhjelpsmottaker rundt 44 000 personer. Ca 115 000 personer mottok sosialhjelp totalt sett det samme året, noe som utgjør ca 2,4 % av befolkningen²⁸. Innenfor gruppen *sosialhjelpsmottakere* utgjør langtidsmottakere altså nesten 40 %.

5.1.1 Totalt antall deltakere

Til sammen 2297 deltakere har deltatt i TIO-prosjekter i løpet av de tre rapporteringsperiodene. Deltakerne utgjør altså kun en liten andel av det samlede antallet langtids sosialhjelpsmottakere i landet.

²⁸ Tallene er basert på kommunenes rapporteringer for 2007 til KOSTRA, funnet på www.ssb.no. Vi gjør oppmerksom på at begrepet "langtidsmottakere av sosialhjelp" kan tolkes på ulike måter. Vi forholder oss til Statistisk Sentralbyrås definisjon av langtids sosialhjelpsmottakere: sammenhengende stønadperiode på minst seks måneder.

Tabell 5.1 Totalt antall deltakere og antall nye deltakere

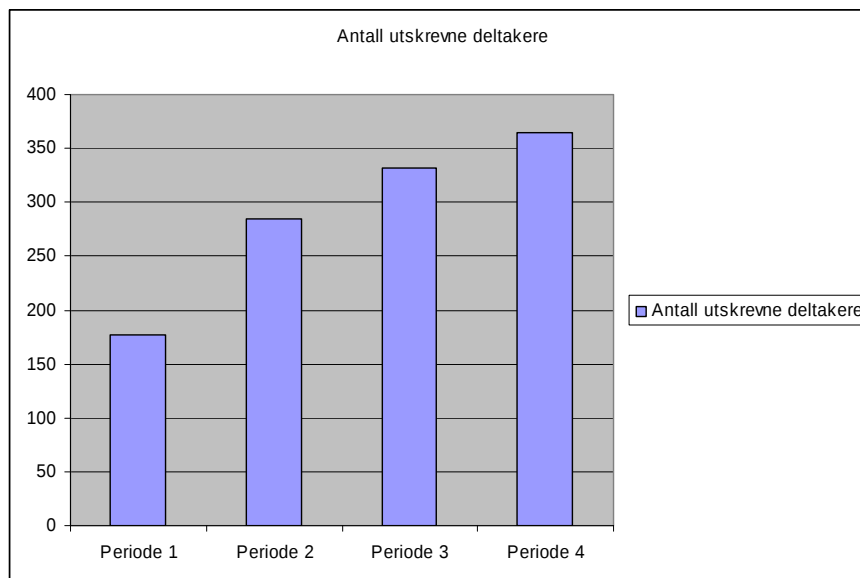
	1.periode	2.periode	3.periode	4.periode	
Totalt antall deltakere i prosjektperioden	865	849	1114	1062	
Antall nye deltakere i prosjektperioden	825	508	496	428	Totalt 2297²⁹

Tabell 5.1 viser at det til enhver tid er et relativt stabilt antall deltakere i prosjektene sett under ett. Antall personer som blir skrevet inn i periode 2, 3 og 4 er imidlertid klart lavere enn i den første perioden. Ser man antall nye deltakere i de siste tre periodene opp mot det totale antall deltakere i disse periodene, viser det at en stor andel av deltakerne blir i prosjektet over flere rapporteringsperioder. Deltakere som kom inn i periode 1 kan på denne måten fortsatt være i prosjekter i senere perioder og redusere mulighetene for å ta inn flere nye deltakere.

5.1.2 Antall utskrevne deltakere

Antall utskrevne deltakere over de fire periodene er totalt 1158. Fordelingen mellom de fire periodene kan illustreres slik:

Figur 5.1 Antall utskrevne deltakere

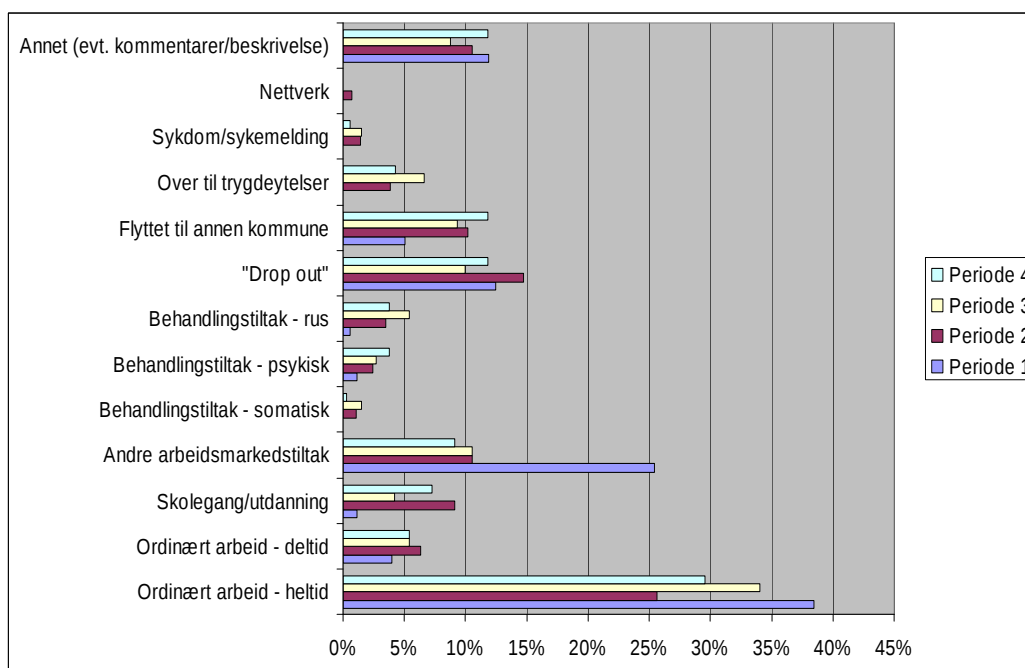


²⁹ Dette er regnet ut ved totalt antall deltakere (inkludert nye) fra den første rapporteringsperioden, addert med nye deltakere i de neste tre periodene.

Som det fremgår av figur 5.1 er det en jevn stigning i antall deltakere som har blitt skrevet ut. Det er sannsynlig at tallene i denne sammenheng kan tolkes dit hen at personer som kom tidlig inn i prosjekter, har blitt utskrevet på senere tidspunkt. For eksempel ved at personer som kom inn i prosjektet i første periode, ble skrevet ut i tredje periode, osv.

For å kunne si noe om i hvilken grad utskrivning er et tegn på en suksessfull oppfølging av deltakerne, er det også av betydning hva deltakerne blir skrevet ut til. Årsaker til utskrivning presenteres i figur 5.2.

Figur 5.2 Årsaker til utskrivning



Figur 5.2 viser at til sammen 49 % av deltakerne (571 deltakere) som er utskrevne over de fire periodene, har blitt skrevet ut til en eller annen form for arbeidsrelaterte aktiviteter. Den klart største kategorien i denne sammenheng er ordinært arbeid, fortrinnsvis heltidsarbeid og i mindre grad deltidarbeid. I gjennomsnitt (periodene sett under ett) har 31 % av deltakerne (364 deltakere) blitt skrevet ut til arbeid heltid, 5 % (63 deltakere) til arbeid deltid og 12 % (144 deltakere) til *andre arbeidsmarkedstiltak*. 6 % av deltakerne (69 deltakere) er skrevet ut til *skolegang/utdanning*. Antall deltakere som gikk ut i ordinært arbeid heltid økte markant fra de to første periodene til den tredje, og stabiliserte seg ved fjerde periode. Dette kan være et resultat av at det tar tid å få deltakergruppen ut i arbeid, og vurderes som positive resultater som lover godt for programmets resultater.

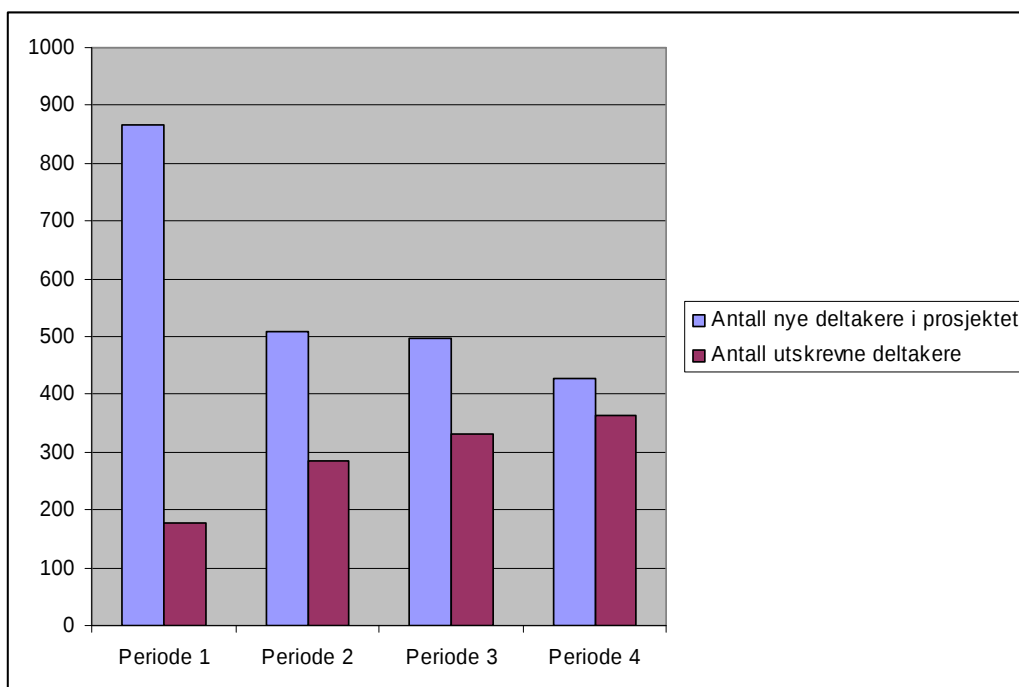
Utviklingen viser at det har vært stadig flere som skrives ut på grunn av en eller annen form for behandling. Trenden fra periode til periode er her rimelig tydelig. Behandling for rus var i denne sammenheng klart den hyppigste årsaken til utskriving til behandling i periode 3, mens psykiske og somatiske behandlingstiltak har tatt igjen behandlingstiltak for rus som årsak for utskriving ved periode 4. Andelen personer som har blitt skrevet ut på grunn av behandling (rus, psykisk, somatisk) tilsvarer for den siste perioden 8 % (29 deltakere).

Av andre spesifiserte grunner fremtrer "drop out" og flytting til annen kommune som viktige grunner til at deltakere skrives ut. Antall deltakere under kategorien "drop out" øker markant fra periode en til periode to, men stabiliserer seg deretter. Relativt sett øker antall deltakere som flytter til en annen kommune enda mer, men det er kun snakk om ca 9-12 % (29-44 deltakere) som flytter til en annen kommune i periodene to til fire.

5.1.3 Antall nye deltakere i forhold til antall utskrevne deltakere

Det er interessant å se på forskjellen mellom antall nye deltakere i prosjektet mot antallet som utskrives av prosjektet for hver periode, fordi det viser strømmingen av deltakere som går inn og ut av prosjektet. Under viser figur 5.3 den periodemessige fordelingen.

Figur 5.3 Antall nye deltakere i forhold til antall utskrevne deltakere



I tall ser fordelingen slik ut:

Tabell 5.2 Antall nye deltakere i forhold til antall utskrevne deltakere

	1.periode	2.periode	3.periode	4.periode	Totalt
Antall nye deltakere i prosjektperioden	865	508	496	428	2297
Antall utskrevne deltakere i prosjektperioden	177	285	332	364	1158

Figurene viser at prosjektene kontinuerlig tar inn nye deltakere, og skriver ut et økende antall. Tallene for antall henviste og antall utskrevne deltakere viser en konvergerende tendens ved at avstanden mellom henviste og utskrevne, er mye mindre i tredje periode enn ved første periode.

5.2 Kjennetegn ved deltakergruppen

I det følgende gir vi en presentasjon av kjennetegn ved den gruppen av deltakere som deltar i TIO-programmet³⁰.

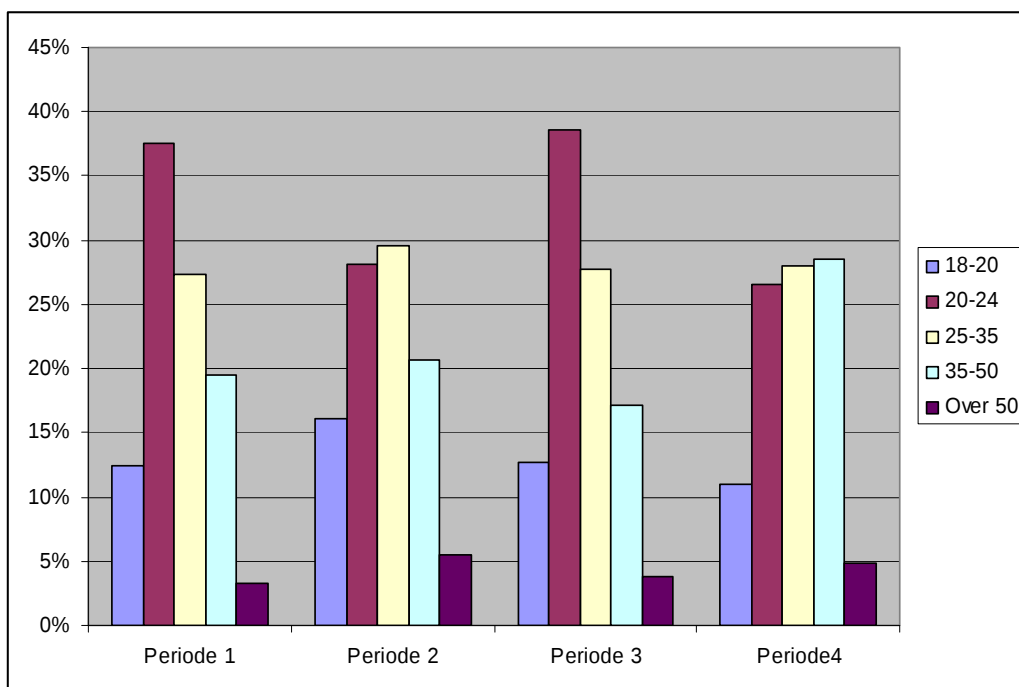
5.2.1 Kjønn og alder

Resultatene av rapporteringene fra kommunene i fjerde periode viser at menn i gjennomsnitt utgjør ca 65 % av deltakerne, mens kvinner utgjør rundt 35 %. Kjønnssammensetningen er relativt stabil over alle fire periodene sett under ett.

Figur 5.4 viser alderssammensetningen i deltakergruppen for alle tre periodene.

³⁰ De tallene som presenteres i resten av kapittelet viser kjennetegn ved nye deltakere i rapporteringsperiodene, fordi det er disse man har stilt spørsmål om i rapporteringsskjemaet.

Figur 5.4 Alderssammensetning

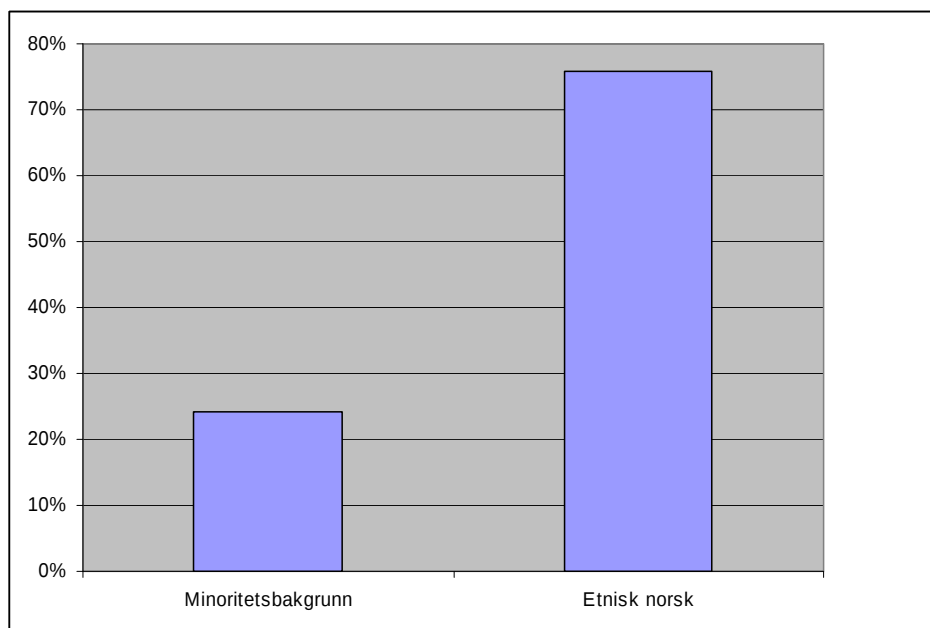


Figur 5.4 viser at personer mellom 20 og 35 år utgjør klart den største gruppen blant deltakerne. Innenfor denne gruppen utgjør de mellom 20-24 år den største deltakergruppen sammenlignet med de mellom 25 og 35 år, når periodene sees under ett. I snitt er ca 34 % av deltakerne mellom 20 og 24 år. Gruppen 20-24 år fluktuierer noe mellom periodene, men ligger på et høyt nivå i samtlige perioder. Det er interessant å bemerke at man kan spore en markant endring i alderssammensetningen av brukergruppen i fjerde periode. For første gang ser man ved siste rapportering at gruppen med personer mellom 35 og 50 år utgjør den mest tallrike kategorien (dog fortsatt mindre tallrik enn den samlede gruppen 20-35).

5.2.2 Andelen personer med etnisk minoritetsbakgrunn

Figur 5.5 viser fordelingen mellom personer med henholdsvis etnisk norsk og minoritetsetnisk bakgrunn for periode fire (da det ikke er vesentlige forskjeller på dette mellom periodene).

Figur 5.5 Etnisk bakgrunn



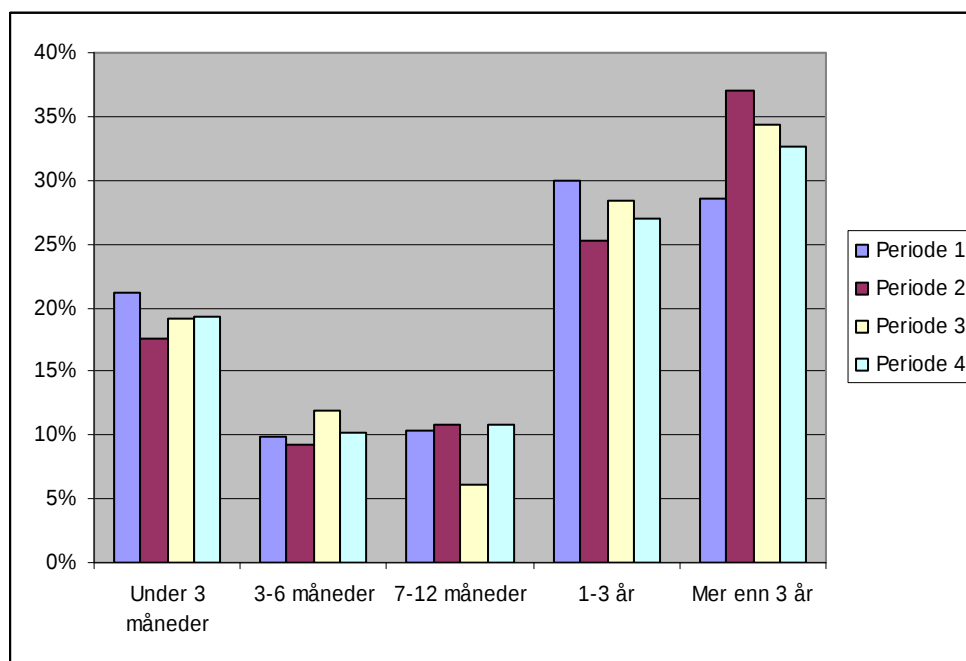
Andelen personer med minoritetsbakgrunn utgjør tett oppunder en fjerdedel av det totale antall deltakere periodene sett under ett. Det er med andre ord ikke store endringer over tid i denne sammenheng.

Fra både kvantitative og kvalitative studier vet vi at enkelte prosjekter har personer med minoritetsbakgrunn som sin hovedmålgruppe for prosjektet. Dette gjelder for eksempel både for Fredrikstad kommune og Nøtterøy kommune, hvor flyktninger og innvandrere utgjør en sentral del av målgruppen for forsøket. I Fredrikstad har man valgt å fokusere på denne målgruppen fordi den utgjør en stor andel av langtids sosialhjelpsmottakere i kommunen, og fordi man tidligere ikke har klart å gi et tilfredsstillende tilbud til gruppen. I andre kommuner deltar knapt noen personer med innvandrerbakgrunn. Dette har sammenheng med befolkningssammensetningen i kommunene. Andelen flyktninger og innvandrere bosatt i kommunene varierer, og har dermed betydning for andelen flyktninger og innvandrere i målgruppen for forsøket.

5.2.3 Periode med sosialhjelp

Innledningsvis i kapittelet så vi at forsøket er rettet mot langtids sosialhjelpsmottakere, definert som mottakere av sosialhjelp i mer enn 6 måneder. Vi har undersøkt hvor lange perioder nye deltakere i prosjektet har hatt sosialhjelp som hovedinntekt før inntak i prosjektet.

Figur 5.6 Periode med sosialhjelp før inntak i prosjektet



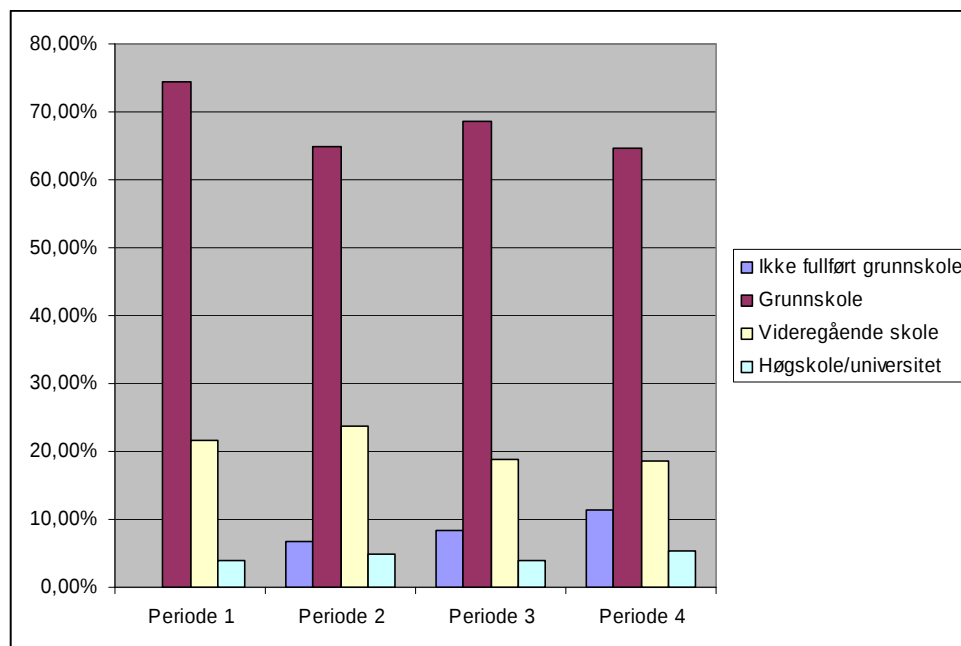
Figur 5.6 viser at omtrent 70 % av deltakerne i periode 4 har mottatt sosialhjelp i 7 måneder eller mer. I gjennomsnitt (periodene sett under ett) så har 61 % av deltakerne i TIO-programmet mottatt sosialhjelp i 1- 3 år eller mer. Det er kategorien *Mer enn 3 år* som utgjør den største enkeltkategorien. Det er særlig i periode to at dette alternativet har en høy svarandel, og det er en stigning for periodene samlet sett.

Figuren viser også at ca 1/5 av deltakerne har hatt sosialhjelp som hovedinntekt i under 3 måneder. Våre funn viser at enkelte prosjekter bevisst har tatt inn personer som ikke har mottatt sosialhjelp i mer enn seks måneder. Bakgrunnen for slike inntak har delvis vært fordi prosjektansatte har hatt behov for å lykkes i arbeidet med enkelte personer for å øke sin motivasjon, og at man derfor har tatt inn personer som man antar er enklere å integrere på arbeidsmarkedet. Delvis er personer i denne gruppen tatt inn fordi de faller inn under undermålgruppen "ungdom 20-24 år", som man ønsker å forhindre at starter en "karriere" i sosialhjelpssystemet, og dermed ønsker å nå frem til så tidlig som mulig.

5.2.4 Utdanning og arbeidserfaring

Faktorer som utdanning og arbeidserfaring forut for deltakelse i TIO-programmet kan være avgjørende for i hvilken grad prosjektene lykkes i å få deltakerne i arbeid. Man kan anta at jo kortere utdanning og jo mindre arbeidserfaring, jo større innsats og jo lengre tid må til for at personene kan gå over i NAV- tiltak og/eller ordinært arbeid. Figur 5.7 viser høyeste gjennomførte skolegang blant nye deltakere i TIO-programmet.

Figur 5.7 Høyeste gjennomførte skolegang/utdanning



Figur 5.7 viser at de aller fleste av deltakerne kun har fullført grunnskole. Av deltakerne har i gjennomsnitt nesten 70 % kun fullført grunnskolen periodene sett under ett³¹. Bare om lag 21 % av deltakerne har fullført videregående opplæring. En relativt liten andel av deltakerne har enten "*ikke fullført grunnskole*" eller har fullført "*høgskole/universitet*". Det er et stabilt bilde som avtegner seg over de fire periodene, men man kan merke en stabil og betydelig økning i andelen som ikke har fullført grunnskole. Når det gjelder *antall* har imidlertid denne gruppen stabilisert seg på 42 deltakere i de to siste periodene.

I tabell 5.3 sammenligner vi det høyeste fullførte utdanningsnivået blant TIO deltakerne med landsgjennomsnittet for langtidssosialklienter.

³¹ Kategorien "*Ikke fullført grunnskole*" eksisterte ikke første rapporteringsperiode, noe som kan forklare den noe høyere andelen "*grunnskole*" for denne perioden.

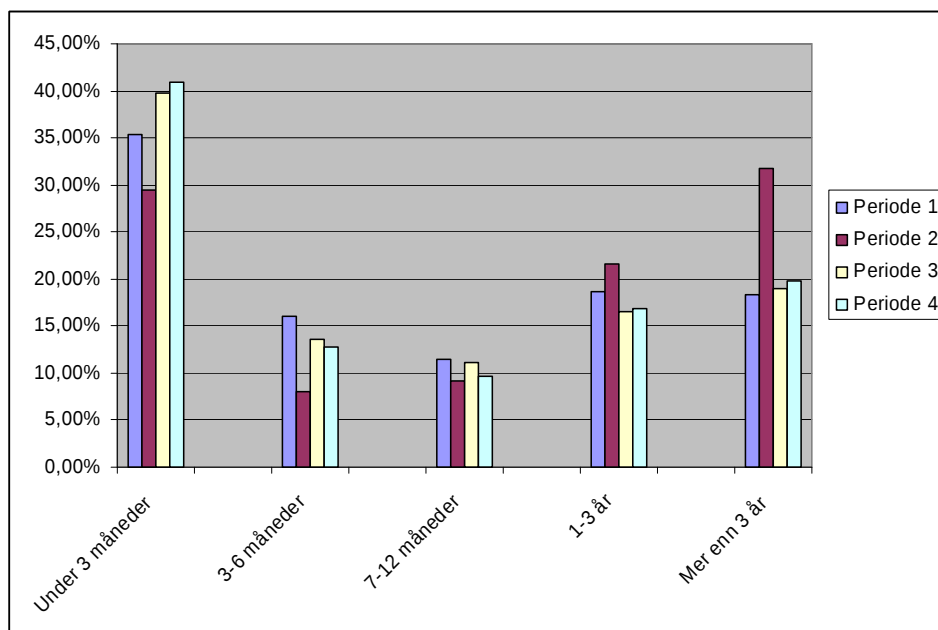
Tabell 5.3 Høyeste fullført utdanning

Høyeste fullført utdanning	TIO-deltakere	Landsgjennomsnitt for langtidsmottakere av sosialhjelp ³²
Grunnskole	69 %	26 %
Videregående opplæring	21 %	68 %

Tallene fra tabell 5.3 viser at deltakere i TIO er preget av å ha nokså lav utdannelse sammenlignet med landsgjennomsnittet for langtidsmottakere av sosialhjelp.

Figur 5.8 viser arbeidserfaringen blant nye deltakere.

Figur 5.8 Periode med arbeidserfaring fra ordinært arbeid blant nye deltakere



Figur 5.8 viser at deltakere hovedsakelig fordeler seg på to hovedgrupper: enten har de svært lite arbeidserfaring (under tre måneder) *eller* de har ett eller flere år med arbeidserfaring. Når det gjelder variasjonen mellom periodene, har periode to en relativt høy svarandel både i kategorien "1-3 år" og i kategorien "Mer enn 3 år". Dette kan henge sammen med det tidligere nevnte behovet i prosjektene for å ta inn noen deltakere i prosjektet som man lettere kunne oppnå suksess med når det gjelder arbeid eller aktivitet. Samtidig ser man en betydelig stigning fra periode 1 til pe-

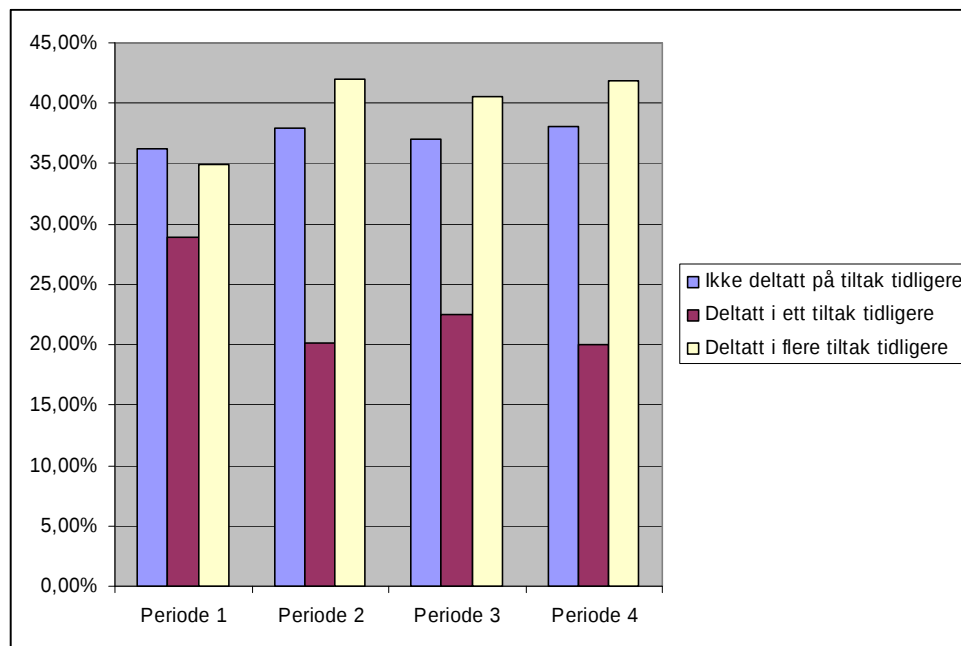
³² St.meld nr. 9 (2006-2007). *Arbeid, velferd og inkludering*. URL: <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20062007/009/PDFS/STM200620070009000DDDPDFS>

riodene 3 og 4 når det gjelder antallet deltakere som har under 3 måneders arbeids-erfaring.

Periodene sett under ett, har en stor andel av deltakerne liten arbeidserfaring, og særlig gjelder dette den siste perioden hvor over 40 % av deltakerne har mindre enn 3 måneders erfaring. Nokså mange har også 1-3 år eller lengre arbeidserfaring – ca 37 % til sammen i den siste perioden. Det sistnevnte funnet må imidlertid sees i sammenheng med hvor lenge den enkelte har vært ute av arbeidslivet. Vi har vist at en stor andel av målgruppen har vært avhengig av sosialhjelp over lengre tid, og det er derfor rimelig å anta at deltakergruppen samlet sett har liten tilknytning til arbeidsmarkedet.

Når det gjelder deltakernes erfaringer med arbeidsmarkedstiltak, gir figur 5.9 en fremstilling av deltakernes erfaringer på dette området.

Figur 5.9 Tidligere deltakelse i arbeidsmarkedstiltak blant nye deltakere



Vedrørende tidligere deltakelse i arbeidsmarkedstiltak, viser figur 5.9 at omkring 60 % av deltakerne har deltatt i ett eller flere slike tiltak tidligere, stabilt gjennom alle periodene. Det er flere personer som har deltatt i flere tiltak tidligere enn personer som bare har deltatt i ett tiltak tidligere. Samtidig viser resultatene at over 35 % av deltakerne i samtlige periode ikke har deltatt i tiltak tidligere. Dette kan ha flere årsaker. På bakgrunn av de kvalitative undersøkelser vi har gjennomført i kommunene kan vi anta at dette skyldes at målgruppen i flere prosjekter er unge mennesker. Dette er for eksempel tilfellet i Drammen kommune, hvor TIO-prosjektet fokuserer på å fange opp ungdom fra 18 år og oppover. Disse har gjerne falt ut av videregående opplæring, og har ikke blitt fanget opp av tiltaksapparatet tidligere. En annen for-

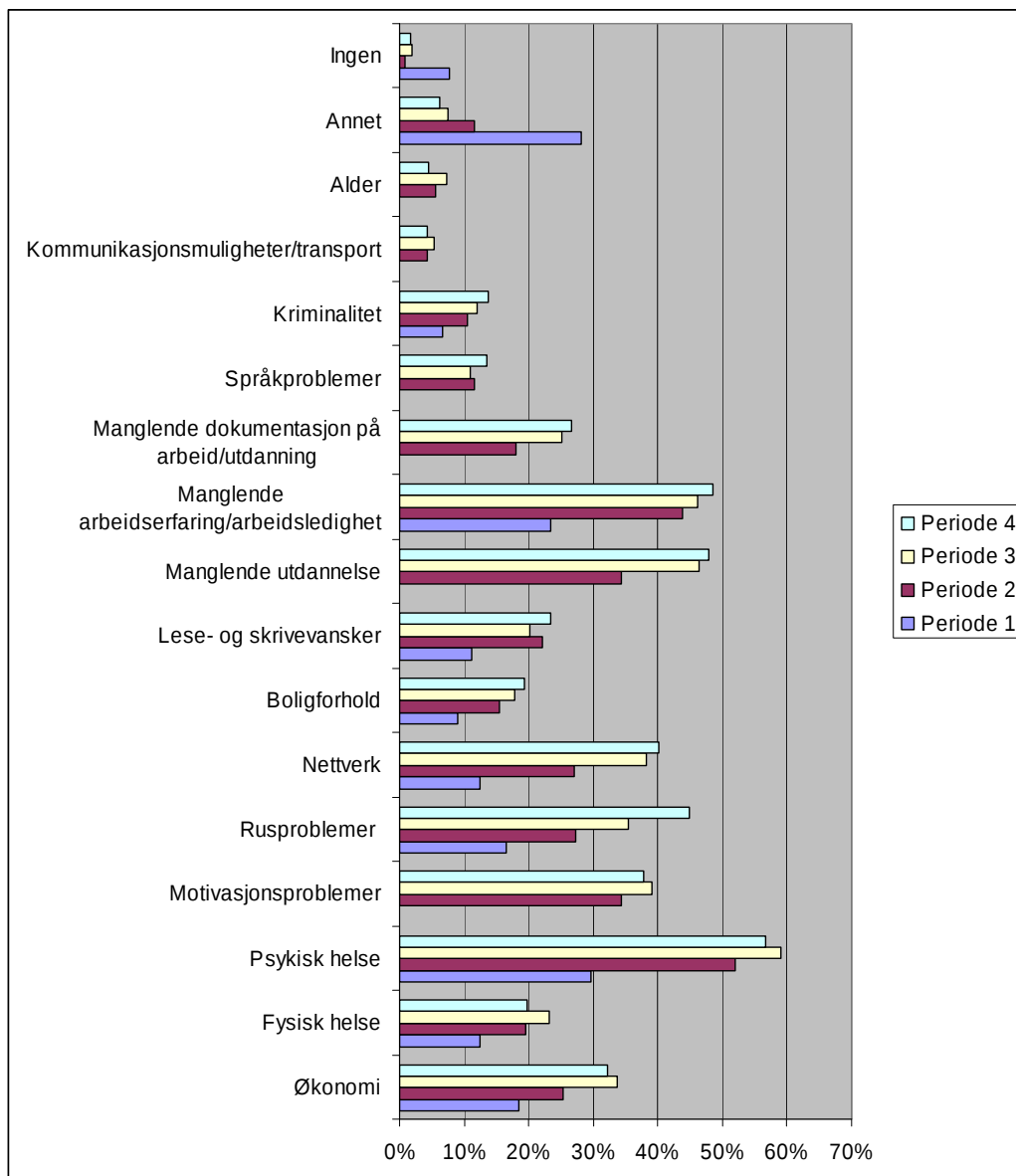
klaring kan være at sosialtjenesten eller NAV ikke har vært i stand til å tilby tiltak som har egnet seg for målgruppen.

5.2.5 **Ansattes vurdering av barrierer for deltakernes muligheter til deltakelse i arbeidslivet**

I rapporteringene er prosjektene spurt hva de anser som de viktigste barrierene for deltakernes deltakelse i arbeidslivet. Svarene på dette sier noe om hva som kjennetegner målgruppens problemområder, og er i tillegg til en rekke av variablene gjengitt over, avgjørende for deltakernes muligheter for å få en tettere arbeidslivstilknytning. For TIO-programmets suksess, er det avgjørende at innsatsen er i overensstemmelse med det som oppfattes som de største problemområdene.

Merk at respondentene har vurdert deltakergruppen under ett, og at hver respondent har hatt mulighet til å oppgi flere årsaker. Det skal også legges til at antall alternativer respondentene kunne velge mellom, økte fra periodene 1 og 2 til periodene 3 og 4.

Figur 5.10 Barrierer for deltakelse i arbeidslivet



Det fremgår av figur 5.10 at de ansatte i TIO-prosjektene ser psykisk helse som den klart største barrieren for deltakelse i arbeidslivet. Motivasjon, rus, økonomi og deltakernes kompetanse både utdanningsmessig og arbeidsmessig identifiseres også for mange som årsaker til manglende deltakelse i arbeidslivet. Særlig bør det bemerkes at rusproblemer i økende grad vurderes som en barriere for deltakelse i arbeidslivet. Man kan også merke seg at manglende utdanning i økende grad ansees som problematisk, noe som sammenfaller med tendensene presentert ovenfor som tilsier at brukergruppens gjennomsnittlige utdanningsnivå er i ferd med å bli gjennomsnittlig lavere. I tillegg anses nettverk og økonomi som viktige barrierer.

Disse resultatene samsvarer i stor grad med funn fra våre kvalitative studier. Svært mange personer i målgruppen har sammensatt problematikk, hvor psykisk helse og rus utgjør store problemområder. Kombinert med en slik situasjon, finnes ofte personlige økonomiske problemer. Det er med andre ord en rekke årsaker til deltakergruppens manglende arbeidslivstilknytning. Dette er i følge mange av de prosjektansatte hindre som det er helt nødvendig å overkomme før man realistisk sett kan lykkes med å heve deltakernes kompetanse og på sikt få dem i arbeid. Som vi skal se videre i rapporten rettes tiltakene i TIO-programmet mot et stort spekter av disse barrierene.

Når det gjelder variasjonene mellom periodene i figur 5.10, ser den største forskjellen ut til å være at mange av alternativene har økte svarandeler over tid. Mer rimelig enn å anta at dette skyldes økte problemer, er det at de ansatte har fått økt innsikt i hva som utgjør barrierene og dermed har krysset av flere alternativer. Dette kan tyde på at prosjektene i større grad lykkes i å avklare hva som utgjør problemområder, både i forhold til tidligere i prosjektet og før prosjektets oppstart. En slik tolkning understøttes av de kvalitative intervjuene med ansatte i prosjektene. Flere ansatte hevder at de gjennom TIO-prosjektet har fått anledning til å arbeide med målgruppen på en helt annen måte enn tidligere. Dette innebærer blant annet at de ansatte i større grad enn tidligere har tid til å gjennomføre grundige kartlegginger av brukerne av sosialtjenesten, og har muligheter til å ta tak i den helhetlige situasjonen til brukerne. En av de ansatte har visualisert dette som et "nøstearbeid", hvor man arbeider med å nøste opp alle løse tråder i deltakernes liv, og samle dem sammen til en helhet.

5.3 Oppsummering

Til sammen 2297 deltakere har deltatt i TIO-programmet i perioden 2006-2008. Totalt er 1158 deltakere skrevet ut av programmet. Dette utgjør til sammen 50,4 prosent av den totale deltakergruppen. Rapporteringen fra kommunene viser at det er en jevn stigning i antallet deltakere som blir skrevet ut av programmet.

Til sammen 49 % av de utskrevne deltakerne er skrevet ut til en eller annen form for arbeidsrelatert aktivitet (ordinært arbeid heltid/deltid eller arbeidsmarkedstiltak). 6 % er skrevet ut til skolegang/utdanning. Utviklingen viser at det er stadig flere som skrives ut til behandlingstiltak. Dette inkluderer både behandling for rus og psykiske og somatiske behandlingstiltak.

Resultatene fra kommunenes rapportering viser at antallet utskrevne deltakere øker med tiden. Dette underbygger vår antagelse om at det tar tid å nå frem til målet (arbeid eller aktivitet) med denne deltakergruppen.

Når det gjelder kjennetegn ved deltakergruppen viser rapportering fra kommunene at 65 % av deltakerne er menn og 35 % er kvinner. 34 % av deltakerne er mellom 20 og 24 år. Omtrent 25 % av deltakerne har minoritetsbakgrunn.

61 % av deltakerne har mottatt sosialhjelp i 1-3 år eller mer. Noen prosjekter har tatt inn deltakere som har mottatt sosialhjelp i under 6 måneder. Dette skyldes i hovedsak at programmets målgruppe også har vært deltakere mellom 20 og 24 år. Omfanget av arbeidserfaring blant deltakergruppen varierer, og omkring 60 % av deltakerne har deltatt i ett eller flere arbeidsmarkedstiltak tidligere. Årsaken til at det ikke er flere som har erfaring med deltakelse i arbeidsmarkedstiltak ligger trolig også i at målgruppen for programmet er unge mennesker mellom 20 og 24 år. Undersøkelsen viser at utdanningsnivået blant deltakergruppen er markant lavere enn gjennomsnittet for gruppen langtidsmottakere av sosialhjelp som helhet. De fleste deltakerne har kun gjennomført grunnskole.

Når det gjelder de kommunalt ansattes vurdering av deltakernes barrierer for deltakelse i arbeidslivet, fremkommer psykisk helse som den største barrieren hos deltakerne. I tillegg utpeker motivasjonsproblemer og manglende kompetanse i form av utdanning og arbeidserfaring seg som viktige barrierer. Videre ansees rus i økende grad som en sentral barriere, noe vi setter i sammenheng med den økende andelen utskrivninger til behandlingstiltak.

Vi har ikke har informasjon om deltakerne etter at de er skrevet ut av prosjektet og ikke lenger er under oppfølging. Vi vet således ikke nøyaktig hvor lenge deltakerne blir i jobb etter at de er skrevet ut av TIO, og om de tilbakeføres til det offentlige hjelpeapparat etter en viss periode. I tillegg kan man heller ikke kontrollere for andre kontekstuelle faktorer som kan tenkes å påvirke resultatene, som for eksempel arbeidsmarkedsførhold eller andre lokale forhold.

6. TIO-programmets resultater

I dette kapittelet vil vi presentere en grundigere analyse av resultater i TIO-programmet. For å foreta denne analysen har vi utviklet mål for hva som kan regnes som suksess i TIO-prosjektene, og vi har undersøkt hvilke elementer ved innsatsen i de ulike prosjektene som kan forklare suksess eller fravær av suksess. Sistnevnte er nødvendig for å sikre læring og erfaringsspredning.

Hva som kan beskrives som suksess, knyttes opp mot de nasjonale mål for forsøket:

- Styrke forutsetningene hos personer i målgruppen for å nyttiggjøre seg tiltakene i NAVs tiltaksapparat
- Redusere antall personer som står i fare for å falle ut fra deltakelse i arbeidsmarkedssatsingen
- Styrke og utvikle metoder for:
 - Samarbeid mellom involverte instanser
 - Individuell oppfølging av målgruppen

Med disse målsettingene som utgangspunkt, kan suksess beskrives som andel personer av det totale deltakerantallet som skrives ut av prosjektene og over i en aktivitet som fører til tettere arbeidslivstilknytning. Hva som konkret regnes som suksess vil det bli nærmere redegjort for under avsnitt 6.1.

Analysen er basert på de halvårlige egenrapporteringene fra de enkelte prosjektene, som vi har mottatt over fire perioder fra 2006 til utgangen av 2007. Innledningsvis er det viktig å påpeke begrensningene som ligger i tallmaterialet som benyttes i hovedparten av analysen. Datamaterialet stammer fra egenrapporteringer fra prosjektlederne i kommunene. I tillegg til at egenrapportering medfører en viss risiko for at spørsmålene i rapporteringsskjemaet tolkes ulikt, og dermed svekker tallenes sammenlignbarhet, gir denne fremgangsmåten få muligheter for kontroll av dataene som oppgis.

Særlig viktig i de påfølgende analyser er suksessmålene som benyttes. De baserer seg på rapporteringene av utskrivelser av deltakere fra de enkelte TIO-prosjektene. En spesifikk begrensning som ligger i dette er at vi ikke har kunnskap om det eksakte utskrivelsestidspunktet. Som et fellestrekk ser vi av våre kvalitative undersøkelser at deltakere i de fleste kommuner ikke skrives ut av TIO prosjektet før omtrent seks måneder etter vedkommende først har kommet i jobb eller annen relevant aktivitet. Tallmaterialets grunnlag fører imidlertid til at vi ikke har noen måte å kontrollere dette på.

En annen begrensning i datamaterialet er at vi ikke har tilgang til data på individnivå. Dette innebærer blant annet at vi ikke har mulighet til å identifisere egenskaper ved deltakerne som er avgjørende for å komme seg i jobb. Vi har heller ikke hatt muligheten til å spore hva som skjer med deltakere etter de har blitt skrevet ut, for eksempel for å se hvorvidt de kommer tilbake til sosialtjenesten etter kort tid.

Når TIO-programmets suksess vurderes, er det også viktig å være bevisst på tidsperspektivet – prosjektenes og deltakernes utvikling over tid (som ikke nødvendigvis fanges opp av de kvantitative rapporteringene). Tiltak som er nye på et bestemt tidspunkt, får kanskje først en virkning på avslutning/utskrivning av deltakere mye senere i prosjektforløpet.

På tross av disse begrensningene opplever vi at analysen i dette kapittelet vil kunne gi et meget nyttig bilde av suksessen til TIO-prosjektet, og gi gode indikasjoner på hvilke spesifikke tiltak, metoder og organiseringsmåter som viser seg å gi resultater.

Kapittelet vil først beskrive den overordnede analyserammen for resultatmålingen og si litt om den konkrete fremgangsmåten. Deretter presenterer vi resultatene for de enkelte prosjektene, og diskuterer mulige årsaker til at noen prosjekter presterer bedre enn andre. Vi undersøker hvordan prosjektenes organisering, valg av tiltak og grad av metodeutvikling påvirker de overordnede resultatene. I kapittelets siste del benytter vi KOSTRA materiale fra SSB for å undersøke hvorvidt det kan spores endringer i den overordnede sosialhjelpssituasjonen i kommunene som har deltatt i TIO-programmet, sammenlignet med landsgjennomsnittet.

6.1 Analyseramme

Målet med analysen er å finne frem til god praksis blant deltakerprosjektene. Med god praksis menes i dette tilfellet praksis som fører til ønskede resultater. Til dette formålet har vi utviklet et mål for suksess, og deretter vurderer vi hvilke elementer og tiltak i prosjektene som kan forklare prosjektenes forskjellige suksess. De prosjektene som inngår i rapporteringene representerer hele populasjonen. Det betyr at alle de forskjellene vi finner er forskjeller som finnes i virkeligheten. Frekvenser og kryss er i denne situasjonen veldig interessante i seg selv, fordi det faktisk er uttrykk for virkelige forskjeller siden det analyseres på det endelige antallet prosjekter.

Teoretisk sett leter vi etter årsakssammenhenger, og gjennom tester kan vi sannsynliggjøre om det er sammenhenger. Analysen bruker også korrelasjoner, hvor vi ser hvor sterk en gitt sammenheng er. Med 39 prosjekter er det ikke mulig å lage en modell hvor alle variablene er med på samme tid. Derfor er konklusjonene tentative. Det vil si at vi for eksempel kan konkludere at det er sannsynlig at et visst tiltak påvirker suksessen hvis prosjekter som har det bestemte tiltak har høyere suksess enn de prosjekter som ikke har tiltaket, men vi kan ikke være helt sikre på at det er akkurat dette tiltaket som skal til å få suksess. Forklaringene er ganske sammensatte, men gjennom systematisk analyse av tiltak og organisering, kan vi komme nærmere en forklaring på hvorfor noen prosjekter klarer seg godt.

6.1.1 Mål på suksess

For å definere hva som regnes som suksess, har vi tatt utgangspunkt i forsøkets målsettinger om å styrke målgruppens forutsetninger om å nyttiggjøre seg NAVs tiltaksapparat, og å redusere antall personer som står i fare for å falle ut av tiltak i arbeidsmarkedssatsningen. Det er gjort på den måten at vi tar utgangspunkt i spørsmålene i rapporteringsskjemaet som går på antall og årsaker til at deltakerne utskrives av prosjektet. Ut fra dette er suksessen definert på to ulike måter:

1. **Suksess** – antall deltakere utskrevet til ordinært arbeid, utdanning, arbeidsmarkedstiltak, behandlingstiltak, eller over til trygdeytelser
2. **Supersuksess** – antall deltakere utskrevet til ordinært arbeid og utdanning

Suksess er i dette kapittelet regnet ut *i forhold til det totale antallet deltakere i de enkelte prosjektene*, ikke i forhold til andelen utskrevne slik vi gjorde i kapittel 5. Suksess er videre tolket både i en streng forstand (supersuksess) og en mer vid forstand (suksess), ettersom det kan tolkes at også avklaring av deltakerne opp mot for eksempel trygdeytelser eller behandlingstiltak er en del av TIO-forsøkets formål. Disse to indeksene for prosjektenes suksess og supersuksess, inngår gjennom hele analysen som avhengige variabler.

Det er spørsmålet i rapporteringsskjemaet om *årsaker til utskriving*, som brukes til å lage et suksessmål, som går fra 0 til 100 %. 100 % oppnås hvis alle deltakere i prosjektet er avsluttet, og er avsluttet på en måte som er definert som suksessfull.³³

Spørsmålet om årsaker til utskriving brukes også til å lage et supersuksessmål, som også går fra 0 til 100 %, men vi adderer kun de deltakerne som enten er i jobb (heltid/deltid) og de deltakerne som er i utdanning.³⁴

6.1.2 Mål på deltakerbelastning

Det er i tillegg utarbeidet en tredje indeks som er gjennomgående for hele analysen. Dette indekset er dannet med utgangspunkt i at prosjektene har ulike målgrupper, og dermed ulike forutsetninger for suksess. Tanken er at jo mer belastet deltakergruppe et prosjekt har, jo vanskeligere er det å oppnå suksess. Indekset for deltakerbelastning er med andre ord et forsøk på å konstruere et aggregert mål for hvor stor grad av deltakerbelastning et prosjekt har. Deltakerbelastningen er utarbeidet på bakgrunn av:

³³ Utregning av suksess: $((\text{Antall deltakere i ordinær fulltidsjobb} + \text{Antall deltakere i ordinær deltidsjobb} + \text{Antall deltakere i skole/under utdanning} + \text{Antall deltakere i andre arbeidsmarkedstiltak} + \text{Antall deltakere i behandlingstiltak} - \text{somatisk} + \text{Antall deltakere i behandlingstiltak} - \text{psykisk} + \text{Antall deltakere i behandlingstiltak} - \text{misbruk} + \text{Antall deltakere som er gått over til trygdeytelser}) / \text{Totalt antall deltakere}) * 100 = \text{Suksess}$

³⁴ Utregning av supersuksess: $((\text{Antall deltakere i ordinær fulltidsjobb} + \text{Antall deltakere i ordinær deltidsjobb} + \text{Antall deltakere på skole/underutdanning}) / \text{Totalt antall deltakere}) * 100 = \text{Supersuksess}$

- Periode med sosialhjelp blant nye deltakere før inntak i prosjektet
- Arbeidserfaring fra ordinært arbeid blant nye deltakere
- Høyeste gjennomført skolegang/utdanning blant nye deltakere

Belastningen er tildelt ut fra en antagelse om at mange deltakere som har hatt lengre perioder på sosialhjelp gir en større belastning for prosjektet, og kortere tid på arbeidsmarkedet er en større belastning, akkurat som kort skolegang er en større belastning. Det er en sammenstilling av disse spørsmålene som avgjør hvor belastet et prosjekts brukergruppe regnes som.

Indeks for brukerbelastning

Indekset for brukerbelastning er utregnet for hvert prosjekt og går fra 1 (minst belastet) til 6 (mest belastet). Der inngår tre faktorer i indekset; for hver faktor er gitt en score mellom 1 og 6, og den samlede score er et gjennomsnitt av disse tre:

- *Periode med sosialhjelp blant nye deltakere før inntak i prosjektet*
o Fra under 3 måneder (1) til mer enn 3 år (6)
- *Arbeidserfaring fra ordinært arbeid blant nye deltakere*
o Fra mer enn 3 år (1) til under 3 måneder (6)
- *Høyeste gjennomført skolegang/utdanning blant nye deltakere*
o Fra Høyskole/universitet (1) til ikke fullført grunnskole (6)

Det skal her legges til at det er en rekke andre faktorer som i stor grad er med på å påvirke hvor "belastet" en deltakergruppe kan sies å være. For eksempel spiller psykiske problemer og rusmisbruk sterkt inn på dette. Det er i rapporteringsskjemaet stilt spørsmål om hva de ansatte regner som de viktigste barrierene for sin brukergruppe. Vi er imidlertid av den oppfatning at en rangering av disse årsakene vil være langt vanskeligere og mer subjektivt betinget. Det er derfor i stedet tatt utgangspunkt i de mer objektive kriteriene over. Indeksen tar med andre ord ikke høyde for alle årsaker som kan påvirke hvor vanskelig utskrivbar deltakergruppen til et prosjekt er.

6.2 Utviklingen i TIO

Tabell 6.1 gir en samlet oversikt over hvordan de enkelte prosjekter har klart seg gjennom de fire rapporteringsperiodene. Vurderingen skjer på bakgrunn av de tre sentrale indeksene: 1) hvor belastet deltakerne er 2) den gjennomsnittlige suksess og 3) den gjennomsnittlige "supersuksess".

Formålet med tabellen er å finne frem til de prosjektene som skiller seg positivt ut. Det kan enten skje ved at den gjennomsnittlige suksess og "supersuksess" er høy, eller fordi utviklingen har vist en oppadgående tendens gjennom prosjektforløpet. Tabellen viser således hvordan prosjektene har utviklet seg over tid. Når man tolker suksessratene er det viktig at man samtidig forholder seg til hvor belastede deltakerne av prosjektene er. En sannsynlig årsak til at et prosjekt klarer seg godt kan nettopp være at deltakerne i prosjektet ikke er særlig belastede og omvendt. Undersø-

kelsen vil fokusere på å presentere utviklingen i forsøksprosjektene siden første rapportering i september 2006 og frem til den seneste evalueringen av forsøksprosjektene i januar 2008 (heretter kalt 1. kvartal 2008). Vi gjør dessuten oppmerksom på at det til grunn for utregningene som vises i tabellen, ligger et veldig varierende antall deltakere per prosjekt.

Tabell 6.1: *Prosjektenes utvikling*

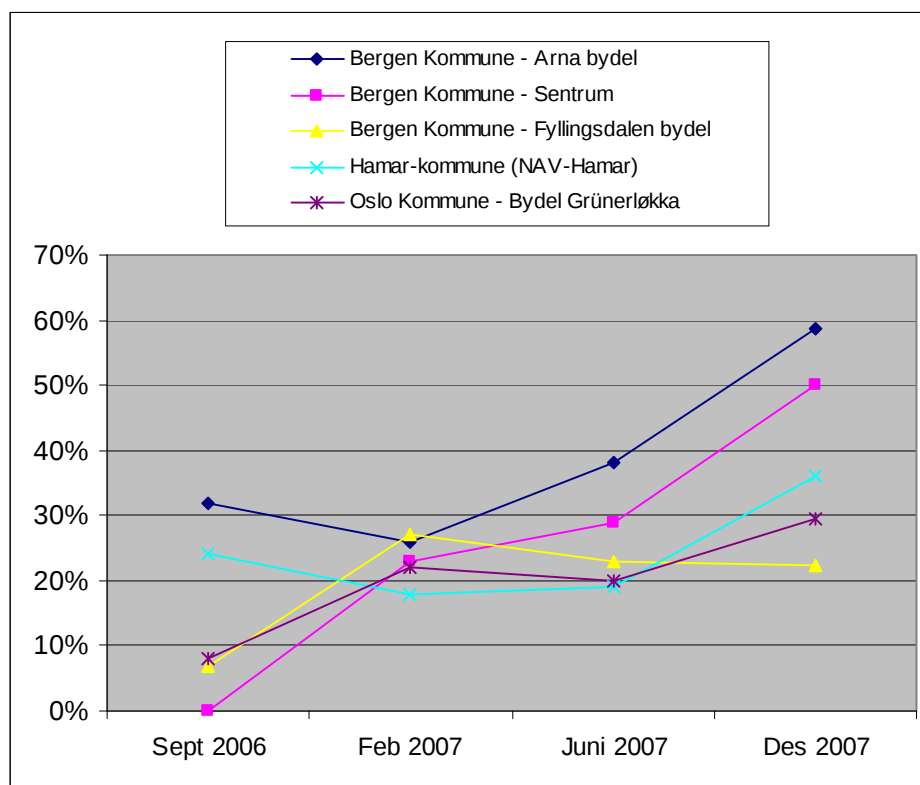
Prosjekt	2006 - September			2007 - Februar			2007 - Juni			2007 - Dec			
	Indeks for belasteth	succes	'supersucces'	Indeks for belasteth	succes	'supersucces'	Indeks for belasteth	succes	'supersucces'	Indeks for belasteth	succes	'supersucces'	Antal
Agdenes Kommune				3,44	8,0%	0,0%	3,45	20,0%	20,0%	3,67	32,0%	32,0%	25
Arendal	3,44	17,0%	17,0%	4,75			4,17	0,0%	0,0%	2,33	9,1%	9,1%	11
Bergen Kommune - Arna bydel	3,2	32,0%	32,0%	3,51	26,0%	26,0%	3,83	38,0%	38,0%	5	58,8%	35,3%	17
Bergen Kommune - Sentrum	4,62	0,0%	0,0%	3,48	23,0%	8,0%	3,67	29,0%	29,0%	3	50,0%	50,0%	2
Bergen Kommune - sentralt (TETT PÅ)	3,66	21,0%	21,0%				3,53	27,0%	23,0%	3,37	31,4%	24,4%	172
Bergen Kommune - Sandviken	2,79	37,0%	37,0%	2,92	52,0%	48,0%	3,17	45,0%	41,0%	3,47	15,4%	11,5%	26
Bergen Kommune - Åsane bydel				3,83	0,0%	0,0%	3,5	20,0%	20,0%	3	50,0%	50,0%	4
Bergen Kommune - Ytregygda sosialtjeneste				3,33	25,0%	25,0%	3,83	25,0%	25,0%	3,67			1
Bergen Kommune - Fyllingsdalen bydel	3,28	7,0%	7,0%	3,4	27,0%	27,0%	3,21	23,0%	23,0%	3,04	22,2%	19,4%	36
Bergen Kommune - Laksevåg bydel				4	0,0%	0,0%	3,53	0,0%	0,0%	4,22	40,0%	0,0%	5
Bodø				4,49	20,0%	0,0%	3,83	12,0%	7,0%	3,69	8,8%	5,3%	57
Drammen				4			4,24	8,0%	8,0%	4	30,0%	25,0%	20
Fana	3,88	33,0%	32,0%	3,11	27,0%	22,0%	3,67	26,0%	20,0%	2,23	28,9%	23,7%	97
Fauske Kommune				4,13	0,0%	0,0%	3,9	10,0%	0,0%	5,33	100,0%	0,0%	1
Fredrikstad	3,23	0,0%	0,0%	4			4,17	24,0%	24,0%	4,49	8,7%	4,4%	23
Hamar Kommune (NAV-Hamar)	4,18	24,0%	24,0%	3,78	18,0%	9,0%	3,86	19,0%	15,0%	4,08	36,0%	24,0%	25
Karmøy	3,49	23,0%	23,0%	3,65	33,0%	31,0%	3,71	38,0%	28,0%	3,9	20,8%	12,5%	24
Kongsberg Kommune				3,18	14,0%	14,0%	2,8	4,0%	4,0%	3,34	27,8%	27,8%	18
KRISTIANSAND (TIO - Ungdom)				4,21	22,0%	22,0%	4,1	8,0%	6,0%	4,17	16,4%	10,5%	67
Kristiansand (TOPP-prosjektet)					30,0%	30,0%	4,17			4,71	12,5%	0,0%	8
Kristiansund							4,36	5,0%	3,0%	4,02	14,1%	9,0%	78
Moss	2,89	18,0%	18,0%	3,02	18,0%	18,0%	3,74	31,0%	27,0%	3,78	22,5%	20,0%	40
Nedre Eiker Kommune	2,91	9,0%	0,0%	2,73	14,0%	14,0%	2,78	24,0%	24,0%	3,67	25,0%	20,0%	9
Nøtterøy Kommune				3,96	13,0%	13,0%	4	30,0%	30,0%	4,19	20,0%	20,0%	10
Oslo Kommune - Bydel Bjerke				3,67	10,0%	0,0%	4	18,0%	18,0%				0
Oslo Kommune - Bydel Grünerløkka	4,13	8,0%	8,0%	4,29	22,0%	21,0%	4,3	20,0%	18,0%	4,48	29,5%	24,8%	105
Oslo Kommune - Bydel Nordre Aker	3,58	13,0%	13,0%	3,73	0,0%	0,0%				3,85	26,3%	26,3%	19
Oslo Kommune - Bydel Østensjø	3,65	6,0%	6,0%	3,92			3,4	21,0%	21,0%	4,39	22,2%	11,1%	9
Oslo Kommune - Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester													0
Oslo Kommune - Bydel Stovner				3,72	0,0%	0,0%	4,33	8,0%	6,0%	4,86	0,0%	0,0%	32
Ringsaker Kommune - TIO 25+				3,55	23,0%	19,0%	3,26	21,0%	17,0%		26,1%	26,1%	23
Ringsaker Kommune - Ungdom i vekst				3,73	12,0%	6,0%	3,07	23,0%	14,0%	4,17	38,1%	19,1%	21
Stavanger Kommune				3,5	0,0%	0,0%	3,22	8,0%	8,0%	4,11	17,7%	5,9%	17
Steinkjer Kommune				3,85	4,0%	4,0%	4	7,0%	7,0%		0,0%	0,0%	21
Trondheim Kommune (TIO - Stavne Gård KF)		19,0%	19,0%		27,0%	25,0%	2,98	31,0%	26,0%				0
Trondheim Kommune (Menternetverk)				3			2,67			2,58	10,0%	10,0%	20
Trondheim Kommune (TIO, Interne tiltak)					40,0%	37,0%	3,78	23,0%	9,0%	2,92	29,4%	5,9%	17
Årstad				3,6						3,92	5,9%	5,0%	36
Trondheim (Stavne gård - dagverket)											1,8%	0,0%	56
Trondheim (Stavne gård)											30,7%	14,9%	101

Tabell 6.1 viser først og fremst at det er store forskjeller i resultatoppnåelse mellom prosjektene. Samtlige TIO-prosjekter har imidlertid oppnådd suksess i løpet av prosjektperioden.

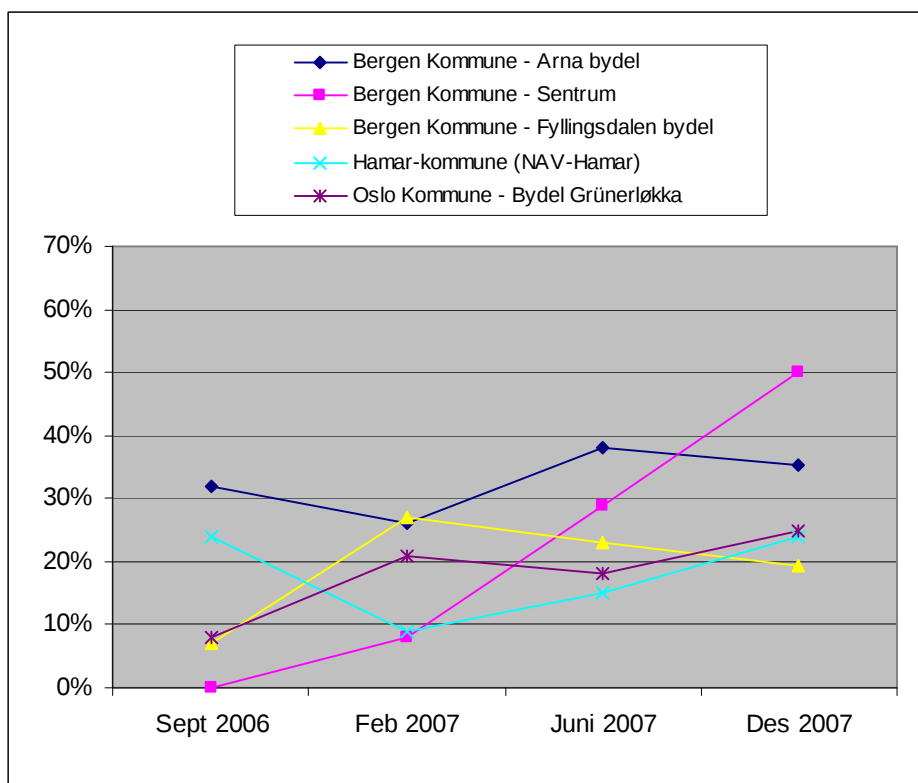
6.3 Gode eksempler

Figur 6.1 og 6.2 viser utviklingen for fem prosjekter i tre kommuner som har hatt en utpreget positiv utviklingstakt, det vil si størst utvikling fra første til siste rapporteringsperiode, i henhold til mål for suksess og "supersuksess". Dette er prosjekter som har vært med i TIO-programmet i hele programperioden, fra start til slutt. For ordens skyld gjør vi igjen oppmerksom på at det er store forskjeller i antall deltakere i disse prosjektene. For eksempel hadde prosjektet i Arna bydel i Bergen kommune 17 deltakere i siste halvdel av 2007, mens tallet var 105 for prosjektet i Grünerløkka bydel i Oslo.

Figur 6.1: Prosjekter med størst utvikling fra første til fjerde rapporteringsperiode målt som suksess



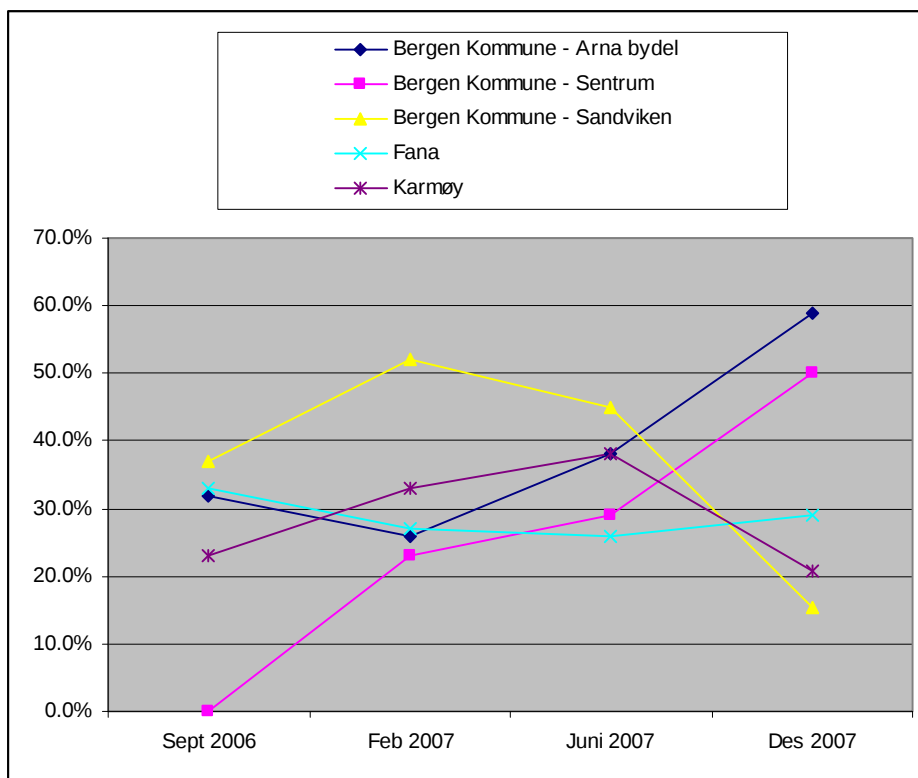
Figur 6.2: Prosjekter med størst utvikling fra første til fjerde rapporteringsperiode målt som "supersuksess"



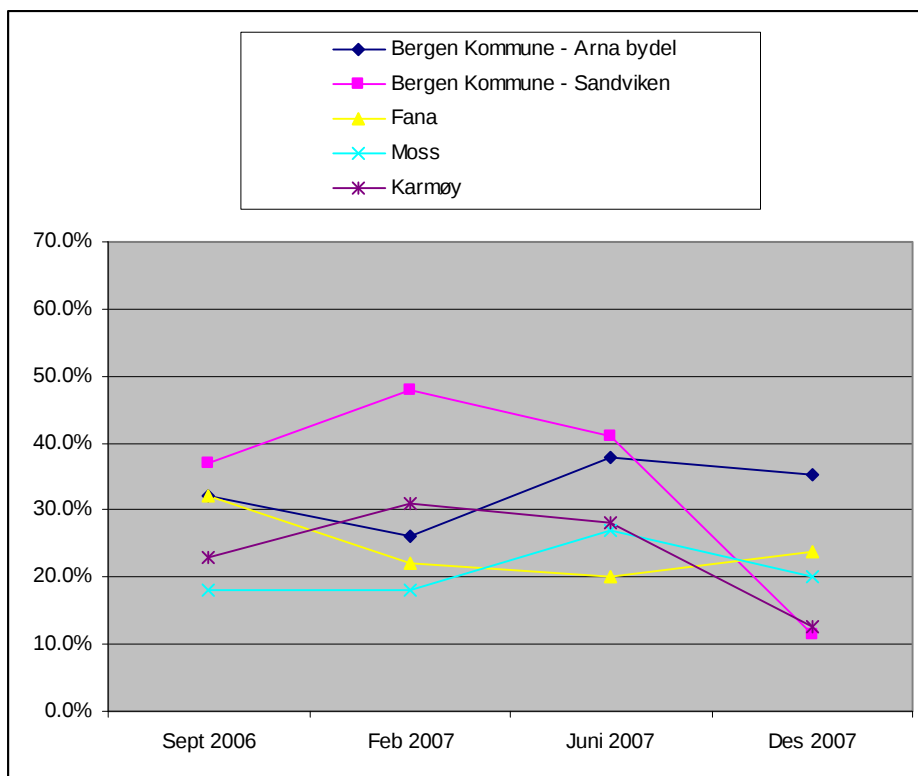
Figur 6.1 og 6.2 synliggjør ikke bare de fem prosjekter som har størst utvikling fra rapporteringsperiode 1-4, men det er også en indikasjon på at det tar tid å oppnå resultater med TIO-deltakerne. I delrapport 2 viste vi også hvordan antallet utskrivninger økte over rapporteringsperiodene, noe vi tolker som et tegn på at det tar tid å oppnå resultater med målgruppen. Dette underbygges av funn fra våre kvalitative undersøkelser, noe vi vil komme nærmere tilbake til i kapittel 7.

En alternativ måte å identifisere gode prosjekteksempler på, er å identifisere de prosjekter som har hatt gjennomgående høye suksessrater for alle fire rapporteringsperioder, målt som et gjennomsnitt av alle fire perioder. Resultatene av en slik analyse presenteres i figur 6.3 og 6.4.

Figur 6.3: Prosjekter med høy gjennomsnittlig suksess



Figur 6.4: Kommuner med høy gjennomsnittlig supersuksess



Figurene viser at de ulike fremgangsmåtene for å identifisere gode eksempler medfører variasjon i hvilke prosjekter som fremstår som gode eksempler. Eksempelvis utmerker Grünerløkka bydel seg når det gjelder utvikling i løpet av periodene, mens prosjektet ikke inkluderes når man ser på hvilke prosjekter som har hatt jevnt gode resultater. I sistnevnte kategori er Moss blant de som utmerker seg, selv om prosjektet der ikke kan trekkes fram som et eksempel på et prosjekt med vesentlig stigende suksessrater. Prosjektet i Arna bydel i Bergen, på sin side, presterer godt på begge disse målene. Dermed er det viktig å poengtere at "suksessfull" er et relativt begrep, og hvem som kan sies å være et godt eksempel på et "suksessfullt" prosjekt avhenger av hvordan man velger å definere dette begrepet.

6.4 Hva kan forklare suksess?

For å se på hvilke faktorer som kan forklare graden av suksess i de ulike TIO-prosjektene vil vi undersøke eventuelle sammenhenger mellom suksessmålene og ulike elementer ved prosjektene som kan tenkes å ha innflytelse på disse. Analysen tar utgangspunkt i et skille mellom eksterne rammebetingelser som prosjektene selv i mindre grad kan influere, og interne rammebetingelser som prosjektene i større grad selv kan ha innflytelse på. Med eksterne rammebetingelser mener vi her deltakerbelastning, stillingsressurser og prosjektorganisering og -forankring. I de interne rammebetingelser som prosjektene selv har stor innflytelse på, inngår arbeid med brukermedvirkning, kartlegging, oppfølging av deltakerne og metode- og tiltaksutvikling.

Det bør, som vi gjorde innledningsvis i dette kapittelet, påpekes at tidsaspektet er viktig for resultatene i forsøket. Tiltak som for eksempel er nye i juni, får kanskje først en virkning på avslutning i februar. Kort tid fra implementering av et tiltak til resultatmåling, kan dermed forklare manglende positive sammenhenger mellom tiltak og suksess.

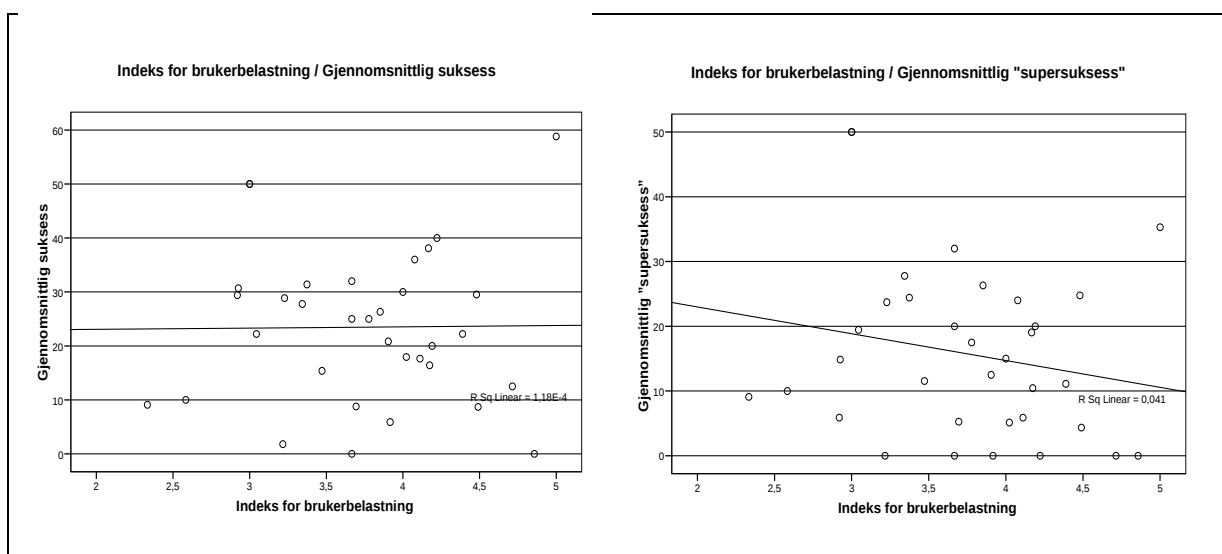
6.4.1 Eksterne rammebetingelser

I dette avsnittet undersøker vi sammenhengen mellom deltakerbelastning, stillingsressurser, prosjektorganisering og resultatoppnåelse i prosjektene.

Deltakerbelastning

Figur 6.5 viser hvorvidt det finnes en sammenheng mellom brukerbelastning og suksessmålene.

Figur 6.5: Suksess og supersuksess i forhold til brukerbelastning



Figur 6.5 viser at det ikke er noen sammenheng mellom brukerbelastning og suksess ved slutten av prosjektforløpet. Dette kan forklares ved at de brukerne som er mest belastet, også har behov som er lettest å identifisere. Suksessmålet omfatter også avklaring av deltakere til offentlige varige ytelser, og dermed kan stor brukerbelastning også føre til suksess. Det er derimot en svak negativ sammenheng mellom brukerbelastning og "supersuksess". Dette fordi brukere med stor belastning trolig vil ha mindre mulighet, eller vil bruke lengre tid på å komme i utdanning eller ordinært arbeid.

Videre viser figuren at jo mer belastet et prosjekt er, desto færre deltakere kommer i ordinært arbeid eller utdanning - supersuksessmålene. Brukerbelastningen forklarer vel og merke bare 4 prosent av variasjonen i "supersuksessmålene". Denne lave forklaringsgraden er også et uttrykk for at det rent analyseteknisk er vanskelig å oppnå sterke sammenhenger med så få, og svært forskjellige prosjekter.

At det kun eksisterer en sammenheng mellom brukerbelastning og "supersuksess" kan skyldes at dette målet, som handler om hvorvidt deltakere kommer i ordinært arbeid og utdanning, er helt avhengig av et visst minimum av ressurser. Brukerbelastningen vil dermed i høyere grad ha en negativ innflytelse på dette suksessmålet. Samlet sett er imidlertid effekten av brukerbelastning på de ulike suksessmålene relativt svak. Vi vil i de påfølgende avsnittene undersøke hvilke andre faktorer som kan sies å påvirke graden av suksess.

Stillingshjemler

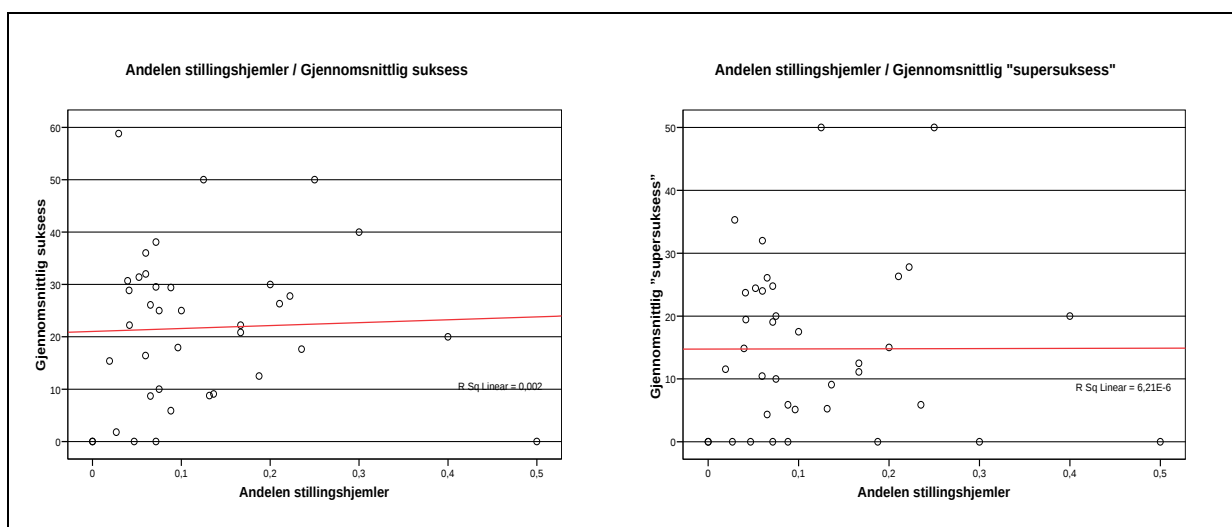
Et viktig element i organiseringen av prosjektene er antallet stillingshjemler. Andel stillingshjemler gir en indikasjon på hvilke ressurser som er nedlagt i

prosjektet, og en hypotese vil være at antall stillingshjemler vil ha innvirkning på grad av suksess og supersuksess. En analyse Rambøll Management har gjort for Arbeids- og velferdsdirektoratet³⁵ viser også at den mest betydelige økonomiske innsatsfaktor i TIO-programmet har vært midler til avlønning av prosjektmedarbeidere, og det er derfor rimelig å anta at det er en positiv sammenheng mellom stillingshjemler og suksess.

Spørsmålet i rapporteringsskjemaet er kategorisert på en slik måte at vi ikke kan si nøyaktig hvor stor stillingsprosent det er per deltaker. Andelen stillingshjemler er derfor beregnet som den midterste verdi i intervallet per deltaker. Har respondenten for eksempel krysset av "mellom 7 og 9" stillingshjemler i et prosjekt med 20 deltakere, er andelen beregnet som 8 stillingshjemler / 20 deltakere = 0,4.

Andelen stillingshjemler er krysset med suksessratene og er illustrert i figur 6.6. Det er tilføyd en tendenslinje for å vurdere om det eksisterer en sammenheng mellom andelen stillingshjemler og suksess.

Figur 6.6: Suksess og supersuksess i forhold til andelen stillingshjemler



Det fremgår av figur 6.6 at det er en tendens til at andelen stillingshjemler har en svak positiv effekt på den gjennomsnittlige suksessen – særlig hvis man ser bort fra såkalte "outliers"³⁶. Det ser derimot ikke ut til å være noen

³⁵ Rambøll Management 2008: Beregning av kostnader i forbindelse med gjennomføring av TIO-programmet.

³⁶ "Outliers" er enheter som skiller seg vesentlig ut fra den øvrige populasjonen i deres verdi på spesifikke variabler, og dermed har en uønsket stor effekt på statistiske målinger. I statistiske undersøkelser ser man ofte bort ifra outliers ettersom de lett kan fordreie påviste effekter eller sammenhenger, enten gjennom å "overdrive" eller "skjule" en reell effekt.

sammenheng mellom andelen stillingshjemler og den gjennomsnittlige "supersuksess".

En nærliggende forklaring på dette kan være at det mindre krevende suksessmålet nettopp dreier seg om at forsøkets deltakere blir avklart om sine behov, og deretter sendes videre til andre relevante tilbud. I forhold til dette kan det tenkes at antall ansatte vil være viktig for den genererte suksess.

Videre dreier "supersuksess"-målet seg om hvor mange av forsøkets deltakere som kommer i henholdsvis jobb eller utdanning. Her kan deltakernes bakgrunn spille en større rolle for den genererte suksessen enn andelen stillingshjemler.

Organisering

Det er en vanlig antagelse at en god organisering av et prosjekt eller en innsats, er avgjørende for et prosjekts suksess. God organisering kan tolkes på flere måter. I TIO-programmet har kommunene blitt oppfordret til å sikre formell organisering av TIO-prosjektene, herunder dedikerte prosjektledere og styringsgrupper med bred representasjonen fra ulike interessenter i kommunen.

Vi har sammenlignet suksessratene for prosjekter med og uten prosjektleder og styringsgrupper. Hypotesen er at prosjekter som er godt organisert har større suksess. Vi har derfor forventet at prosjekter med prosjektledere og styringsgruppe har større suksess enn prosjekter som ikke har etablert disse funksjonene.

Analysen viser at de prosjektene som er organisert med en prosjektleder, har en større suksess- og supersuksessrate. Den samme tendensen kan imidlertid ikke knyttes til prosjekter som har hatt en egen styringsgruppe. Om prosjektet har egen styringsgruppe eller ikke, ser ikke ut til å ha noen betydelig effekt på verken suksess- eller supersuksessraten.

Den positive sammenhengen mellom prosjektledelse og suksessmålene, kan imidlertid kun leses av fjerde rapporteringsperiode, og vi kan derfor ikke se bort fra at resultatet skyldes tilfeldigheter. Ved de tre tidligere rapporteringsperioder slo organiseringsmålene negativt ut på suksessmålene, og vi må derfor konkludere med at det i TIO-programmet ikke er noen sterk positiv sammenheng mellom organisering og grad av suksess. Vi må altså lete andre steder etter forklaringer på resultatoppnåelse i prosjektene.

Oppsummert viser resultatene av analysene av sammenhengen mellom eksterne rammebetingelser og suksess at det kun er en svak sammenheng mellom suksessmålene og grad av brukerbelastning. Dette kan skyldes at de mest belastede brukerne også der de med de tydeligste behovene, og en del av disse vil være aktuelle for varige ytelser, noe som også fanges opp i suksessmålet. Det er imidlertid en svak negativ sammenheng mellom brukerbelastning og supersuksess. Videre er det bare en svak sammenheng mellom suksessmålene og antall stillingshjemler i prosjektene, og mellom suk-

sessmålene og prosjektorganiseringen (prosjektleder og styringsgruppe). Det er derfor nødvendig å vurdere hvilke andre forhold enn prosjektenes rammebetingelser som kan forklare graden av suksess og supersuksess.

6.4.2 Interne rammebetingelser

I dette avsnittet undersøker vi sammenhenger mellom de innsatser som prosjektene selv har stor innflytelse på og resultatoppnåelse. I interne rammebetingelser inngår arbeid med brukermedvirkning, kartlegging, oppfølging av deltakerne og metode- og tiltaksutvikling.

Rutiner for brukermedvirkning

Et vesentlig formål med TIO-programmet er at brukerne skal være sikret innflytelse både individ- og systemnivå i prosjektene for at tiltakene skal trefte brukernes behov og for å forbedre tjenestene. Man kan forestille seg at jo mer deltakerne involveres, desto mer øver deltakerne seg i å delta, noe som kan ha en treningsvirkning i forhold til avslutning. Deltakerne kan i noen tilfeller muligvis også komme med input til de tiltakene prosjektene har, og dermed være med på å drive utviklingen fremover.

Som et mål på brukerinnflytelse er det i denne analysen konstruert en summert indeks på bakgrunn av:

- Hvorvidt det er en brukerrepresentant i styringsgruppen for prosjektet.
- Hvorvidt det er etablert et eget brukerutvalg.
- Hvorvidt det er etablert et system for tilbakemeldinger eller evalueringer fra brukerne.

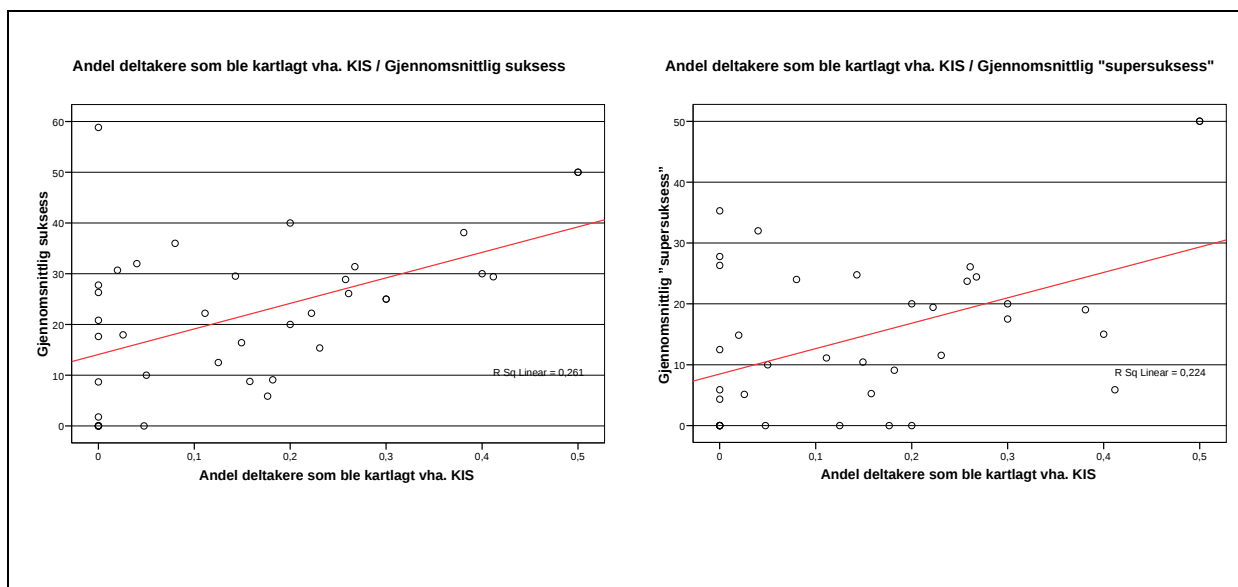
Analysen viser at prosjekter med tiltak som legger til rette for brukerinnflytelse har større grad av suksess enn de prosjekter som ikke har fokus på dette. Målingene har dessuten vist at det ikke er noen betydelig forskjell på suksessraten for prosjekter med liten, middels eller høy brukerinnflytelse. Dette betyr at selv relativt små eller få tiltak for brukermedvirkning ser ut til å bidra til suksess.

Tallene fra alle fire rapporteringsperioder viser at det vil være fordelaktig å få implementert brukerinnflytelse for å oppnå mer suksess. Andelen av deltakere i arbeid eller under utdanning (supersuksess), har ikke vist seg å være stigende jo mer brukerinnflytelse det er. Til gjengjeld er det en fordel å ha så mye brukerinnflytelse som mulig hvis man ser på det generelle suksessmål.

Kartlegging

Prosjektene har i rapporteringsskjemaet svart på hvor mange deltakere som ble kartlagt ved hjelp av KIS. I figur 6.7 krysses andelen deltakere kartlagt gjennom KIS med suksess- og supersuksessmålene, og grafene viser utvikling på dette feltet siden prosjektstart.

Figur 6.7: Suksess og supersuksess i forhold til kartlegging gjennom KIS



Figur 6.7 synliggjør at det er en klar positiv sammenheng mellom andelen som er blitt kartlagt ved hjelp av KIS og grad av suksess, samt supersuksess. Jo flere som kartlegges gjennom KIS, desto flere avsluttes suksessfullt. 35 % av variasjonen i suksess og 31 % av variasjonen i "supersuksess" forklares av andelen av deltakere kartlagt ved hjelp av KIS. Evalueringen viser derfor at KIS er et godt kartleggingsverktøy for TIOs deltakere. Vi vet imidlertid fra våre kvalitative studier at kartlegging ved bruk av selve KIS-verktøyet ikke er hele forklaringen på den positive sammenhengen mellom bruken av KIS og suksess. Erfaringene fra TIO-programmet viser at også måten KIS blir brukt, over tid og i sammenheng med andre aktiviteter, er avgjørende for å sikre gode kartleggingsprosesser. Dette vil vi komme nærmere tilbake til i kapittel 7.

Oppfølging av deltakere

Evalueringen gjør også en vurdering av effektene av ulike tiltak for oppfølging av den enkelte deltaker. Dette måles gjennom å se på effekten av bruk av individuell plan og ansvarsgruppe/ tverrfaglig team.

Ordningen med individuell plan er innført som et virkemiddel for å kunne gi bedre tilbud til tjenestemottakere med behov for langvarige og koordinerte helse- og/eller sosialtjenester. Ny felles forskrift om individuell plan for sosial- og helselovgivningen trådte i kraft 1. januar 2005³⁷. Ansvarsgruppe og

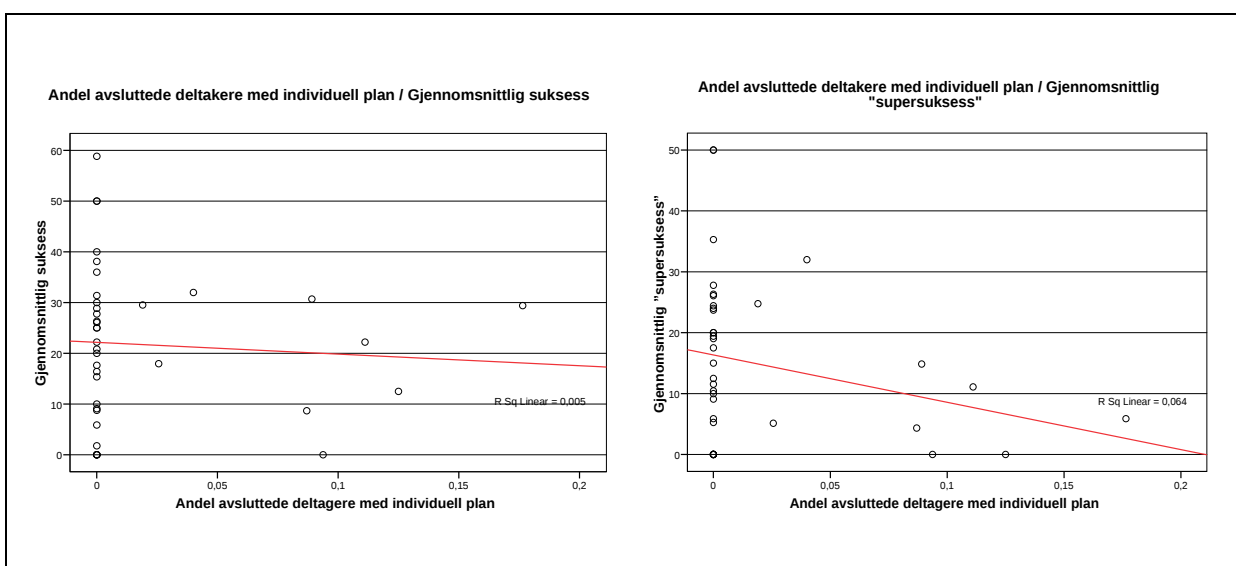
³⁷ Det er utarbeidet en veileder til forskrift om individuell plan:

http://www.shdir.no/vp/multimedia/archive/00005/IS-1253_5061a.pdf

tverrfaglig team er en metode for koordinering av tjenester og sikring av brukerinnsflytelse³⁸. Det er et overordnet prinsipp at bruker er til stede på ansvarsgruppemøter. Individuell plan og ansvarsgrupper står i et gjensidig avhengighetsforhold til hverandre, hvor individuell plan dokumenterer individets behov og fagtjenestens ansvar, mens ansvarsgruppen sikrer samarbeid og dialog mellom berørte instanser og mellom instansene og individet.

Figur 6.8 viser grad av suksess og supersuksess sett i forhold til bruk av individuell plan, hvor figur 6.9 viser sammenhengen mellom bruk av ansvarsgrupper/tverrfaglige team og suksessmålene.

Figur 6.8: Suksess og supersuksess i forhold til bruk av individuell plan



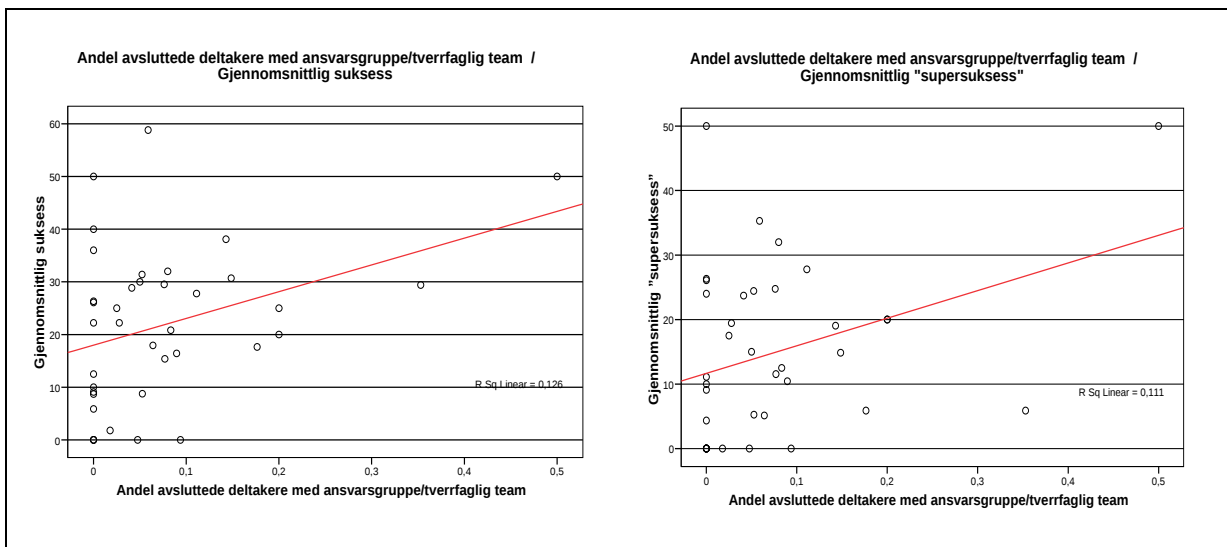
Hypotesen som ligger til grunn for analysen er at bruk av individuelle planer skaper suksess. Figur 6.8 viser først og fremst at det er svært få prosjekter i TIO-programmet som har tatt individuell plan i bruk. Dermed blir det vanskelig å trekke pålitelige konklusjoner om tiltakets effekt. På basis av de få prosjekter som benytter individuell plan, kan vi lese av figur 6.8 at det ikke er noen sammenheng mellom suksess og individuell plan, men at det er en liten tendens til en negativ sammenheng i forhold til supersuksessmålet.

Våre kvalitative innsamlede data understøtter i høy grad disse funnene. Få prosjekter har tatt i bruk individuell plan. I de prosjekter hvor individuell plan har blitt utarbeidet, har planen ofte havnet i en skuff og det har således ikke blitt et verktøy som brukes aktivt.

Det er videre en hypotese at bruk av ansvarsgrupper eller tverrfaglige team skaper suksess, figur 6.9 viser om det faktisk er en slik sammenheng.

³⁸ <http://www.trondheim.kommune.no/content.ap?thisId=1117613046>

Figur 6.9: Suksess og supersuksess i forhold til bruk av ansvarsgruppe/ tverrfaglig team



Figur 6.9 viser at i motsetning til bruk av individuell plan, ser det derimot ut til å være en sterk positiv sammenheng³⁹ mellom avsluttede deltakere med ansvarsgruppe/tverrfaglig team på den ene side, og henholdsvis den gjennomsnittlige suksess og "supersuksess" på den andre siden.

Den positive sammenhengen mellom bruk av ansvarsgruppe/tverrfaglig team og suksessratene har først gjort seg gjeldende mot slutten av prosjektforløpet. Dette bekrefter igjen hypotesen om at effektene til mange av de faktorene som kan forventes å påvirke suksessratene først kommer til syne etter noe tid.

Konklusjonene som kan trekkes om ansvarsgruppers innvirkning på suksessmålene er klare. Når det gjelder effekten eller mangelen på effekt som en følge av bruk av individuell plan, må eventuelle konklusjoner tolkes svært forsiktig. Dette grunnet det lave antallet prosjekter som faktisk har tatt i bruk individuell plan på nåværende tidspunkt.

Metodeutvikling

Arbeidet med å prøve ut og finne frem til ulike metoder og måter å jobbe på i forhold til brukergruppen og i forhold til et samlet tjenesteapparat er en del

³⁹ Det blir illustrert av de høye R2 verdiene, som begge er signifikante. For gjennomsnittlig suksess er det en R2 på 21 og 19 for gjennomsnittlig "supersuksess". Det betyr at man med inndragelse av variabelen "avsluttede deltakere med ansvarsgruppe/tverrfaglig team" (uavhengig variabel) kan forklare 21 prosent av variasjonen i gjennomsnittlig suksess (avhengig variabel). På samme måte blir vi med inndragelsen av variabelen "avsluttede deltakere med ansvarsgruppe/tverrfaglig team" 19 prosent bedre til å forklare variasjonen i den gjennomsnittlige "supersuksess".

av TIOs formål. Det er derfor i rapporteringsskjemaet fokusert på en rekke områder som det er gunstig å utvikle metoder innenfor:

- Brukermedvirkning
- Kartlegging
- Individuell oppfølging
- Samarbeid

Det er en del overlappt fra dette spørsmålet til de øvrige, for eksempel i forhold til tiltak og brukerinnflytelse. Det vil likevel være fruktbart å se på hvorvidt den gjennomsnittlige suksess påvirkes av hvilke metoder som eventuelt er utviklet.

De kvantitative rapporteringen viser at de prosjektene som har utviklet metoder innen *brukermedvirkning*, *individuell oppfølging* og *samarbeid med andre kommunale aktører* har høyere suksess- og supersuksessrater enn prosjekter som ikke har utviklet disse metodene. De fire rapporteringene viser at det er en klar tendens til at arbeid med metodeutvikling påvirket suksessraten positivt. Målingene viser dessuten en positiv utvikling i forhold til antall prosjekter som har utviklet metoder innenfor de ulike områdene.

Prekvalifisering

En del av TIO-arbeidet har handlet om prekvalifisering. Prekvalifisering omfavner tiltak som avdekker og kartlegger deltakernes behov og kompetanser.

Evalueringen viser at særlig prosjekter som har iverksatt tiltakene *avklaringskurs*, *jobbsøkerkurs* og *norskopplæring* har en høyere suksess- og supersuksessrate enn andre. Det er positivt å merke seg at flere av de tiltakene som også viste seg å ha en god innvirkning tidlig i prosjektforløpet er iverksatt av flere prosjekter.

I tillegg til spørsmål om prosjektene har iverksatt de enkelte tiltakene, inneholder rapporteringsskjemaet et spørsmål om det har vært noe *nytt* i tiltaket. Hypotesen bak et slikt spørsmål er at prosjekter som utvikler noe nytt i tiltakene, har større suksess enn de prosjektene som kun bygger på videreføring av eksisterende tiltak. Innledningsvis bør det påpekes at det er svært få besvarelser tilgjengelige for denne analysen, og man skal derfor være veldig påpasselig med å bruke materialet til å si noe sikkert om hvorvidt nye tiltak har en reell påvirkning på suksessmålene.

De samlede resultater, viser i motsetning til vår hypotese at prosjekter som *ikke* har iverksatt nye tiltak er mer suksessfulle enn prosjekter som har iverksatt nye tiltak. Dette kan tolkes på ulike måter. Mye tyder på at alle tiltak har en innkjøringsfase før de virker etter hensikten. En annen tolkning er at de nettopp er nye fordi de er en reaksjon på fallende suksessrater, og at effekten derfor først vil kunne ses senere.

NAV-kvalifiseringstiltak

TIO-prosjektene arrangerer ofte kvalifiserende tiltak i tillegg til de avklarende prekvalifiseringstiltakene. Det er i rapporteringsskjemaet stilt spørsmål om hvilke kvalifiserende tiltak som tilbys, og vi vil her presentere en vurdering av resultatene av disse tiltakene sett i forhold til suksessmålene.

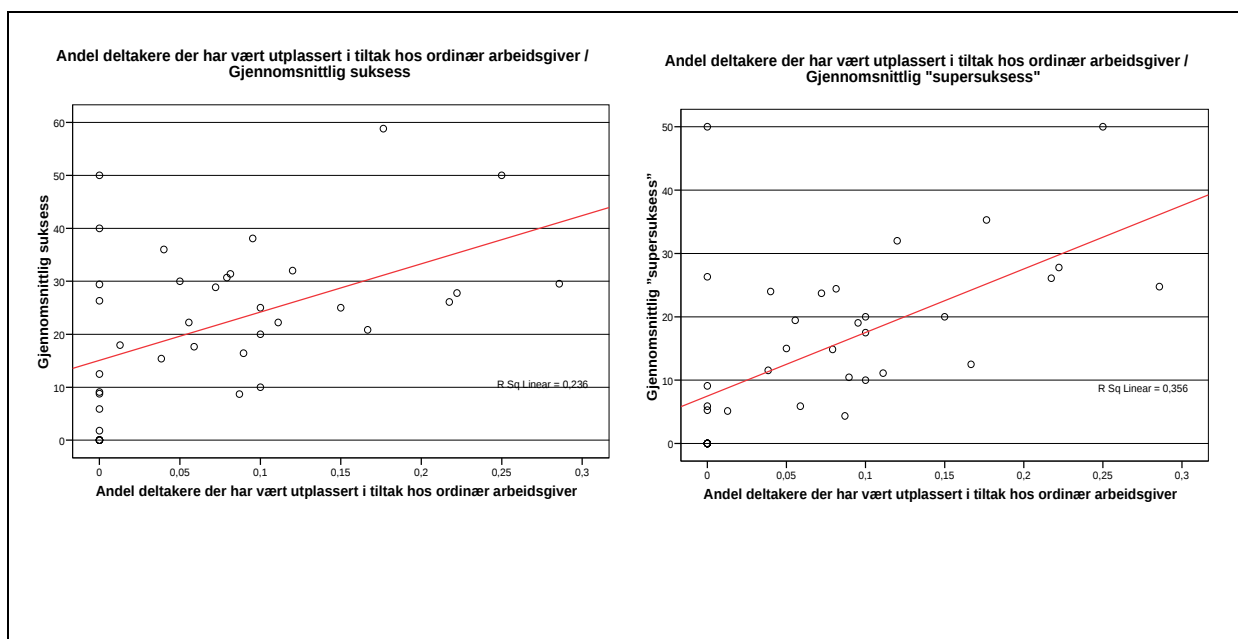
De samlede resultater viser at for enkelte av tiltakene er det å iverksette tiltaket direkte forbundet med en lavere suksessrate. Dette er overraskende, men det kan skyldes at det tar lang tid før iverksetting av visse tiltak viser seg å ha en positiv innvirkning på suksessmålene. Denne slutningen underbygges av at det for flertallet av disse tiltakene som har vist seg å være negative påvirkninger ved tidlige rapporteringsperioder, har ved siste rapportering gått over til å påvirke i positiv retning. De samlede resultatene viser for øvrig at prosjekter som har iverksatt tiltakene *jobbsøkerkurs*, *opplæring i skolefag*, *datakurs* og *norskkurs* typisk har betydelig høyere suksess- og supersuksessrater.

Som under prekvalifiseringstiltakene deles de prosjektene som har iverksatt tiltakene opp i kategoriene "Nytt tiltak" og "Ikke nytt tiltak", og vi ser på hvorvidt det å iverksette nye tiltak har en effekt på suksessmålene. Det viser seg at de tiltakene hvor det ikke er noe nytt, generelt gir en større suksessrate. Igjen kan fortolkningen være at tiltakene har en innkjøringsfase før de fungerer etter hensikten. Unntakene fra dette er *motivasjonskurs*, *opplæring i skolefag*, *datakurs* og *gjeldsrådgivning*. Felles for disse er at de nye tiltakene generer en svært høy suksess. Særlig når det gjelder motivasjonskurs og datakurs ser man at de prosjektene som gjør noe nytt virkelig får noe ut av det.

Utplassering

En annen faktor som kan tenkes å påvirke suksessratene er hvorvidt det praktiseres utplassering hos ordinære arbeidsgivere. Det forventes at flere utplasserte i tiltak hos en ordinær arbeidsgiver vil skape mer suksess. Utplassering knyttes direkte til suksessmålene, som handler om å nærme seg arbeidsmarkedet, og dermed kan det forespeiles en vesentlig positiv effekt. Figur 6.10 gir en oversikt over hvorvidt dette er tilfellet, og viser andelen deltakere som har vært utplassert hos ordinære arbeidsgivere kryssset med suksess og supersuksessmålene.

Figur 6.10: Suksess og supersuksess i forhold til utplassering hos ordinær arbeidsgiver



Figur 6.10 viser at utplassering i høy grad påvirker den gjennomsnittlige suksess og "supersuksess" positivt, som vi forventet. Legg merke til at andelen av deltakere som har vært plassert i tiltak hos ordinær arbeidsgiver kan forklare henholdsvis 32 % og 43 % av variasjonene i suksess og "supersuksess". Den sterke sammenhengen er ikke overraskende, med tanke på at plassering i tiltak er et forhold som helt klart bringer deltakerne tett på arbeidsmarkedet. Det er videre interessant å se at sammenhengen etter den seneste rapporteringsperiode er enda sterkere enn ved foregående rapporteringer.

Overordnet kan vi si at analysen av sammenhenger mellom resultatoppnåelse (suksess) og interne rammebetingelser viser at de aktiviteter som ser ut til å ha størst positiv innflytelse på suksess er:

- Rutiner for brukermedvirkning
- Kartlegging ved hjelp av KIS
- Etablering av ansvarsgrupper rundt den enkelte deltaker
- Arbeid med utvikling av metoder innen brukermedvirkning, individuell oppfølging og samarbeid med andre kommunale aktører
- Tiltak som norskkurs, jobbsøkerkurs, motivasjons/avklaringskurs, opplæring i skolefag, datakurs og gjeldsrådgivning
- Utplassering hos ordinær arbeidsgiver

Det fremgår at brukermedvirkning er et sentralt element i flere av de tiltakene som ser ut til å ha størst betydning for resultatoppnåelse i prosjektene.

Dette mener vi er et viktig funn som understøtter betydningen av å sette brukerens behov i fokus.

Analysen har også vist at bruk av individuell plan ikke ser ut til å ha noen effekt på resultatoppnåelsen. Her skal det imidlertid understrekes at det er et svært lavt antall prosjekter som har benyttet individuell plan, og at grunnlaget for å trekke denne konklusjonen er svakt. Vi kan heller ikke påvise noen sterke sammenhenger mellom de eksterne rammebetingelser og prosjektenes suksess.

6.5 Resultater på nasjonalt nivå

For å løfte diskusjonen om resultatoppnåelse opp på et mer overordnet nivå kan det være fruktbart å undersøke hvorvidt implementeringen av TIO sammenfaller med positive utviklinger i den generelle sosialhjelpssituasjonen i prosjektkommunene. For å undersøke dette benytter vi KOSTRA-statistikk fra SSB på kommunalt-/ bydelsnivå⁴⁰. En oversikt over de gjeldende tendensene i kommuner som benytter seg av TIO-midler, samt sammenligninger mellom TIO-kommuner, øvrige kommuner, og nasjonale gjennomsnitt vil kunne gi noen overordnede perspektiver på hvorvidt TIO-prosjektet tilsynelatende har de ønskede effektene på nasjonal basis.

Det er viktig innledningsvis å påpeke begrensningene som ligger i et slikt statistisk materiale. Observasjonene som presenteres nedenfor er nyttige i og med at de kan gi indikasjoner på hvorvidt TIO-prosjektene har *bidratt* til generelle positive tendenser i deltakerkommunene, eller sammenfaller med slike positive tendenser. Statistikken kan imidlertid ikke direkte tolkes som indikasjoner på kausalsammenhenger. Dermed er det viktig å understreke at eventuelle konklusjoner basert på de presenterte KOSTRA-tallene vil være tentative.

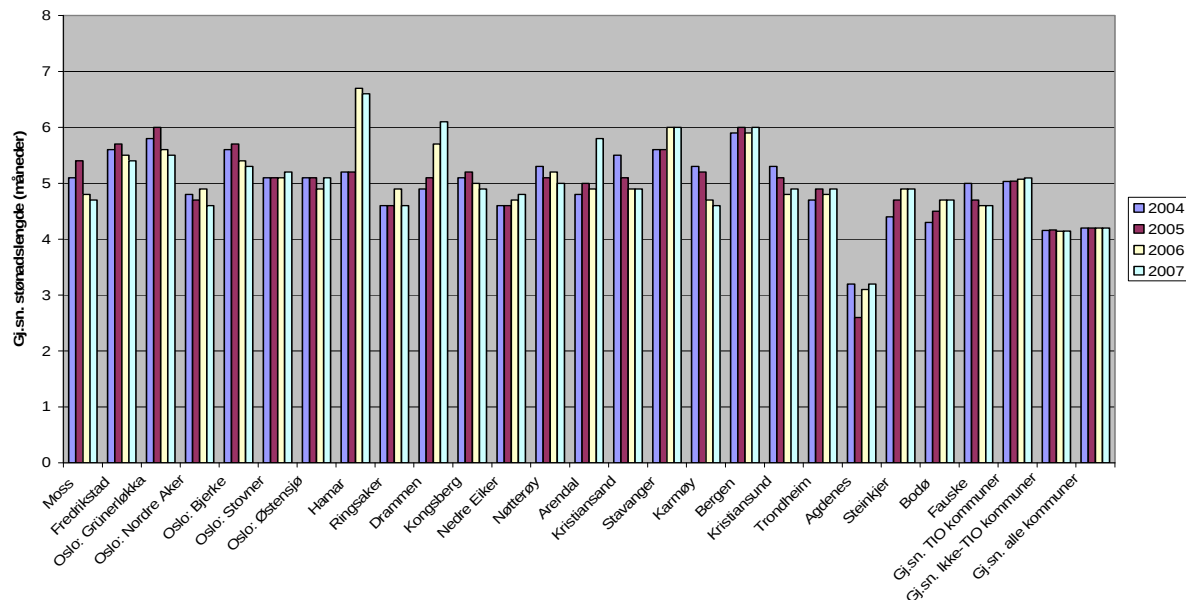
For å tydeligere belyse eventuelle effekter av TIO benytter vi i de fleste tilfeller data fra 2004, før TIO-prosjektets implementering, t.o.m. 2007.

6.5.1 Utviklingen i alle TIO-kommuner

Et godt mål på hvorvidt målgruppen for TIO-prosjektet som helhet har utviklet seg er å se på den gjennomsnittlige stønadslengde blant sosialhjelpsmottakere. Først vil vi derfor se på utviklingen på denne variabelen i samtlige TIO-kommuner mellom 2004-2007.

⁴⁰ Mens Oslo behandles på bydelsnivå har vi valgt å behandle Bergen på kommunalt nivå, ettersom statistikk for de enkelte bydelene i Bergen ikke er tilgjengelig.

Figur 6.11: Gjennomsnittlig stønadslengde, TIO-kommuner 2004-2007

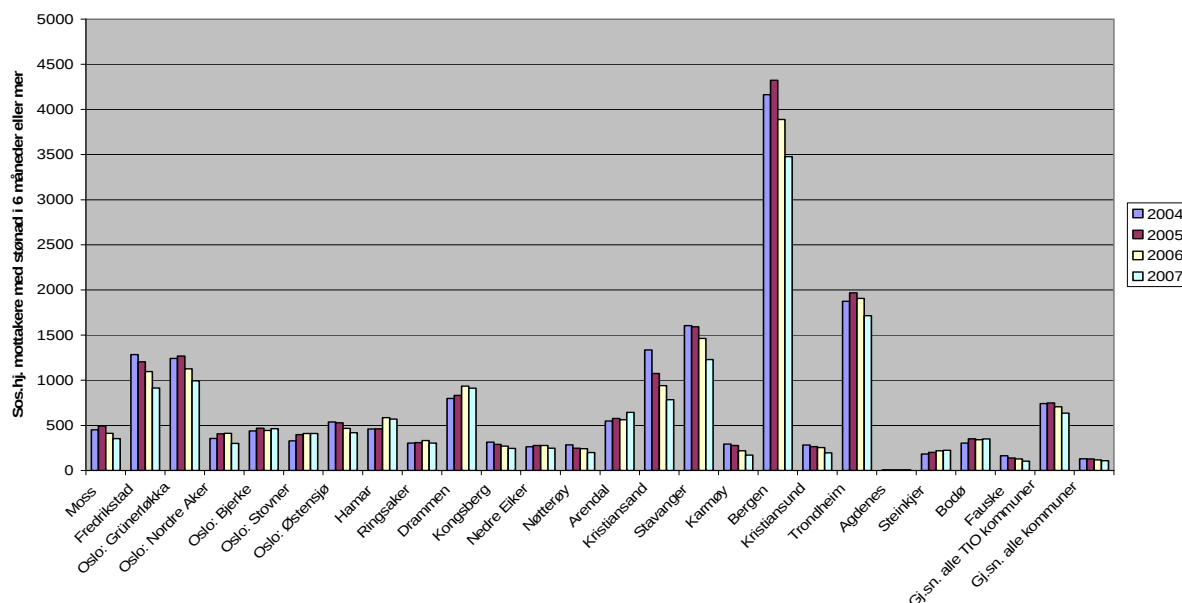


Figur 6.11 viser at det ikke kan påvises noen entydig positiv tendens blant gruppen av TIO kommuner når det gjelder de siste fire årenes utvikling i gjennomsnittlig stønadslengde. I 11 av de 24 kommunene kan man se en relativt markant nedgang i den gjennomsnittlige stønadslengden, noe som er interessant sett i lys av at landsgjennomsnittet (siste kolonne) ikke viser noen nedgang i stønadslengden. Det at det kan påvises en nedgang i om lag halvparten av TIO-kommunene kan dermed tolkes som at TIO-prosjektet har bidratt positivt i disse kommunene.

Dersom man imidlertid ser på gruppen av TIO-kommuner som helhet, målt gjennom gjennomsnittstallene for denne gruppen (nest siste kolonne) er det en svak økende tendens i den gjennomsnittlige stønadslengden, snarere enn en nedgang. Tendensen kan i stor grad tilskrives relativt dramatiske økninger i Hamar, Drammen, og Arendal, men svekker allikevel konklusjonen om en positiv TIO-effekt.

Dersom man mer eksplisitt ser på antallet langtidssosialhjelpsmottakere fra 2004 til 2007 – definert som sosialhjelpsmottakere som mottar støtte i 6 måneder eller mer – ser man en mer markant tendens til forbedring i flestparten av TIO kommunene:

Figur 6.12: Antall langtidsmottakere av sosialhjelp, TIO kommuner 2004-2007

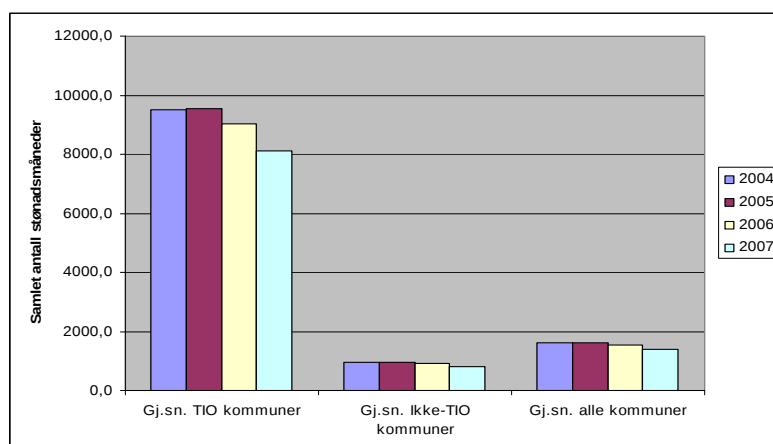


I 15 av kommunene kan man spore nedganger i antallet langtids sosialhjelpsmottakere, og gruppen som helhet ser også en markant gjennomsnittlig nedgang. Sammenlignet med landet som helhet ser man at TIO kommunene tilsynelatende har en mer merkbar nedgang i antallet langtids sosialhjelpsmottakere enn resten av landet, selv om det har vært en svak nedadgående tendens også på landsbasis. Omregnet til prosentvis nedgang ser man at gruppen TIO kommuner har hatt en gjennomsnittlig nedgang i antall langtidsmottakere på 14,5 % fra 2004 til 2007, mens det tilsvarende tallet er 11,5 % i gruppen ikke-TIO kommuner. Interessant nok ser man nedganger så dramatisk som 41,4 % i Kristiansand, som nok en gang kan tolkes som et tegn på positive virkninger av TIO.

6.5.2 TIO-kommuner vs. Ikke-TIO kommuner

Et annet nyttig perspektiv kan være å sammenligne den gjennomsnittlige utviklingen i gruppen TIO-kommuner med den gjennomsnittlige utviklingen i kommuner som ikke benytter seg av TIO-prosjekter. Vi benytter oss her av noen andre variabler, for å forsøke å fange opp andre aspekter av sosialhjelpssituasjonen. La oss derfor først se på det samlede antallet stønadsmåneder, en variabel som vil gi en brukbar indikasjon på omfanget av sosialhjelpssituasjonen i de ulike grupperingene, og en indikator som vil preges av store mengder langtids sosialhjelpsmottakere.

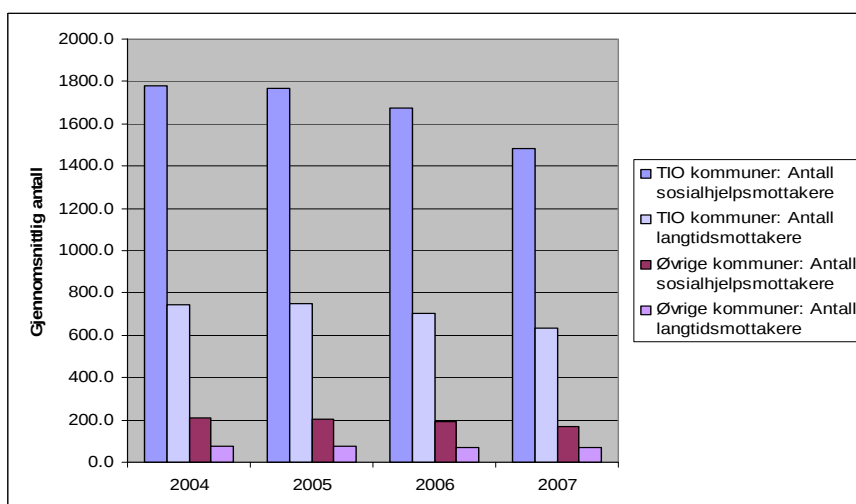
Figur 6.13: Samlet antall stønadsmåneder, TIO-kommuner, øvrige kommuner og landsgjennomsnitt 2004-2007



Som vi ser kan det spores en nedgang i det gjennomsnittlige antallet stønadsmåneder som er betydelig mer markant i TIO-kommunene enn i de resterende kommunene. Det er imidlertid også viktig å merke seg at gjennomsnittet i TIO-gruppen er betydelig høyere i utgangspunktet – noe som i stor grad skyldes at de fleste av storbykommunene i Norge innlemmes i TIO-kategorien.

Samme positive trend i TIO-kommunene kan belyses av å se på det gjennomsnittlige antallet sosialhjelpsmottakere og det gjennomsnittlige antallet langtidssosialhjelpsmottakere i TIO-kommuner sammenlignet med øvrige kommuner.

Figur 6.14: Totalt antall sosialhjelpsmottakere og antall langtidsmottakere, TIO-kommuner og øvrige kommuner 2004-2007



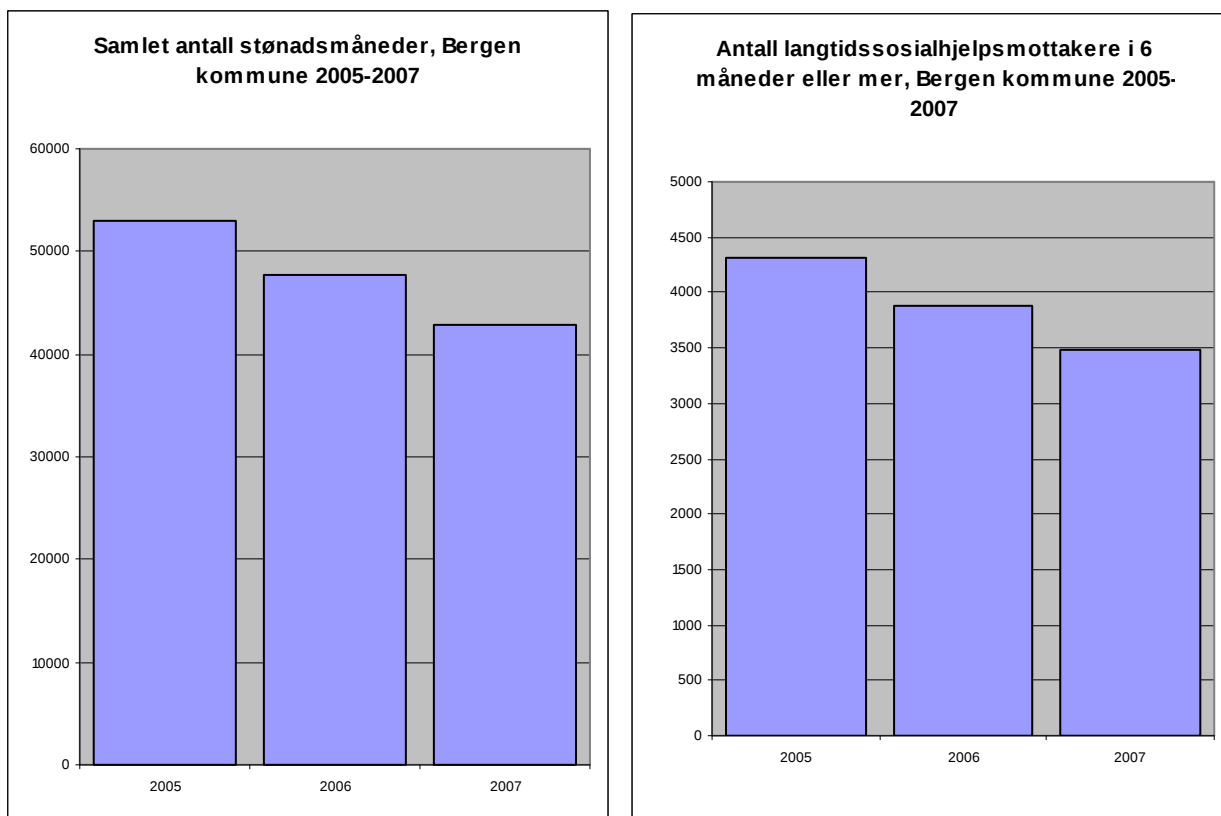
Igjen ser vi en nedgang i begge kategorier brukere fra 2004 til 2007, både i TIO-kommuner og i andre kommuner. Nedgangen er imidlertid tilsynelatende

mer markant i gruppen av TIO-kommuner. Omregnet til prosentvise nedganger finner vi at det totale gjennomsnittlige antallet sosialhjelpsmottakere sank marginalt mer i gruppen "øvrige kommuner", mens antallet langtidsmottakere av sosialhjelp som nevnt tidligere sank med 14,5% mellom 2004 og 2007 i gruppen TIO kommuner sammenlignet med 11,5% i de øvrige kommunene. Dette kan tyde på at TIOs fokus på langtidsmottakere har slått positivt ut overfor denne målgruppen, selv om vi igjen må påpeke at dette kun er tentative konklusjoner.

6.5.3 Gode eksempler: Bergen, Karmøy og bydel Grünerløkka

Gjennom våre rapporteringer har vi tatt sikte på å avdekke noen prosjekter som kan fremstå som gode eksempler. Gode eksempler som kan trekkes fram er blant annet Karmøy, samt flere bydeler i Bergen. TIO-prosjektene i disse kommunene har utmerket seg med høye og til dels stigende suksess- og supersuksessrater gjennom rapporteringsperiodene. Vi vil derfor se på statistikk for disse kommunene, isolert sett, for å se om implementeringen av TIO-prosjekter der kan sies å sammenfalle med noen positive tendenser på kommunenivå. Vi begynner med Bergen kommune som helhet. Grunnet de relativt store samlede deltakertallene og de brukbare suksessratene til flere av prosjektene i kommunen burde det kunne forventes merkbare effekter, hvis prosjektene treffer målgruppen.

Figur 6.15: Samlet antall stønadsmåneder og antall langtids sosialhjelpsmottakere, Bergen 2005-2007.



Som vi ser kan det spores markante positive tendenser i Bergen kommune, både når det gjelder det samlede antall stønadsmåneder og antallet sosialhjelpsmottakere med stønad i 6 måneder eller mer. Nedgangen i antallet langtidssosialhjelpsmottakere er på betydelige 16,5 % mellom 2005 og 2007. Selv om det må presiseres at det på ikke kan påvises noen kausalsammenheng mellom implementeringen TIO-prosjektene og disse positive trendene, kan det at høye suksessrater på TIO-prosjektene sammenfaller med såpass positive trender på kommunenivå allikevel tolkes som en indikasjon på at de ulike TIO prosjektene i kommunen har truffet målgruppen relativt bra.

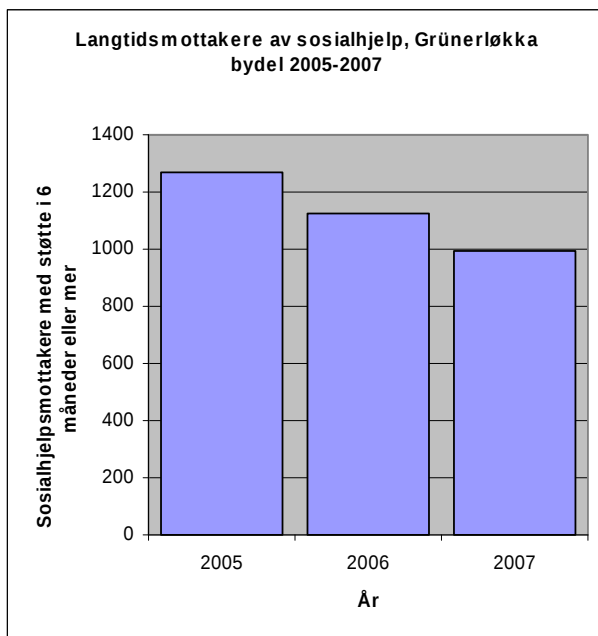
Ser vi til sammenligning på Karmøy ser vi en nedgang på hele 41,5 % i antallet langtidssosialhjelpsmottakere, og 36,4 % i antallet stønadsmåneder, fra 2004 til 2007.

Mens disse trendene kan tolkes som positive indikasjoner på effekten av TIO-prosjektene bør det presiseres at Karmøy har en svært liten deltakergrupper. Dette vil tilsi at potensialet for at de positive resultatene kan tilskrives tilfældigheter er relativt stort. Til sammenligning har mange av prosjektene i Bergen deltakertall av en betydelig størrelse, og det kan dermed festes noe større lit her til antagelser om en sammenheng mellom implementeringen av TIO og tendenser i den generelle sosialhjelpssituasjonen på kommunenivå. Slike antagelser må imidlertid gjøres med forsiktighet også i Bergen.

På tross av disse reservasjonene kan det konkluderes med at summen av disse observasjonene på kommunenivå og de ovennevnte suksess- og supersuksessratene på en rekke av Bergensprosjektene, samt på TIO-prosjektet i Karmøy, leder til den konklusjon at det vil være fruktbart å se til disse prosjektene som eksempler til etterfølgelse.

TIO-prosjektet i Grünerløkka har vist jevnt stigende og relativt gode suksess og supersuksessrater (hhv. 29,5 og 24,8 % i 1. kvartal 2008). Grünerløkka kan ut ifra dette sees som et godt eksempel blant bydelene i Oslo, og vi vil derfor til slutt raskt se på hvorvidt disse positive resultatene på TIO-prosjektet sammenfaller med positive tendenser også på bydelsnivå. For å få en indikasjon på dette kan vi se på antallet langtidsmottakere av sosialhjelp i bydelen:

Figur 6.16: Antall langtidsmottakere av sosialhjelp, Grünerløkka 2005-2007



Figur 6.16 viser at antallet sosialhjelpsmottakere med støtte i 6 måneder eller mer i Grünerløkka har sunket betydelig i perioden 2005-2007. Disse observasjonene sammenfaller igjen godt med resultatene fra TIO-rapporteringene, som viste positive og stadig stigende suksessrater i Grünerløkka. Med de samme forbeholdene som vi har fastholdt i hele denne analysen kan vi si at dette igjen tyder på at suksessfulle TIO-prosjekter kan synes å bidra til positive utviklinger i de respektive kommunene.

Tendensene som kommer til syne gjennom disse undersøkelsene på kommune- og bydelsnivå er ikke nødvendigvis like entydige i andre TIO-kommuner. I tillegg er brukerantallene i mange av TIO-prosjektene såpass små at det vil være svært mye usikkerhet knyttet til eventuelle konklusjoner om prosjektenes bidrag til tendenser på kommunalt nivå. Det synes imidlertid allikevel rimelig å konkludere at de foretatte statistiske undersøkelsene underbygger konklusjoner om at suksess i TIO-prosjekter kan bidra til generelle positive utviklinger i sosialhjelpssituasjonen på kommunenivå. Med andre ord: statistikk på prosjektnivå underbygger en vurdering om at TIO-prosjektet treffer målgruppen på den ønskede måten, særlig når dette sees i sammenheng med statistikken på prosjektnivå presentert tidligere i kapittelet. Utover på virkningen på KOSTRA-statistikken som stammer direkte fra avklaringen av langtidsmottakere av sosialhjelp som deltar i selve TIO-prosjektene er det rimelig å anta at *metodeutviklingen* som foregår i løpet av disse prosjektene gagnar det videre sosialhjelpsarbeidet i de respektive kommunene, og dermed bidrar til en forbedring av sosialhjelpssituasjonen i videre forstand.

Igjen kan det være fruktbart å minne om at disse positive konklusjonene må tas med varsomhet. Det kan for eksempel tenkes at suksess i TIO rapporteringene og generell forbedring i sosialhjelpssituasjonen i en kommune begge påvirkes av felles bakenforliggende variabler, for eksempel hvorvidt kommunen i utgangspunktet hadde en velfungerende sosialtjeneste, eller mye midler til disposisjon, og lignende. Når det er sagt sitter vi allikevel igjen med et relativt positivt inntrykk av TIO-prosjektets suksess.

6.6 Oppsummering

De fire rapporteringer som vi har mottatt fra de ulike TIO-prosjektene over en toårsperiode har vist en positiv tendens i form av stadig stigende resultatopnåelse i de fleste prosjekter. Suksess- og supersuksessratene varierer fra prosjekt til prosjekt, men det mest vellykkede prosjektet har ved slutten av prosjektforløpet oppnådd å skrive ut opp til 55,6 % av det totale antallet deltakere i prosjektet suksessfullt (til ordinært arbeid, utdanning, arbeidsmarkedstiltak, behandlingstiltak, eller over til trygdeytelser). Opp til 50 % av det totale antallet deltakere har i noen prosjekter blitt utskrevet til supersuksess (ordinær jobb eller studier).

Rambøll Management anser resultatene som svært gode, særlig med tanke på deltakergruppens sammensetning. Resultatene skal imidlertid leses med noe forsiktighet, særlig med tanke på hvorvidt suksess og supersuksess er et mål på resultater på lengre sikt. Datamaterialet stammer fra egenrapporteringer fra prosjektlederne i kommunene. I tillegg til at egenrapportering medfører en viss risiko for at spørsmålene i rapporteringsskjemaet tolkes ulikt, og dermed svekker tallenes sammenlignbarhet, gir denne fremgangsmåten få muligheter for kontroll av dataene som oppgis.

Særlig viktig i analyser av suksessmålene er at vi ikke har kunnskap om det eksakte utskrivestidspunktet for deltakerne. Imidlertid ser vi av våre kvalitative undersøkelser i de fleste kommuner ikke skriver ut deltakere før omtrent seks måneder etter vedkommende har kommet i jobb eller annen relevant aktivitet, og når prosjektmedarbeiderne føler seg trygge på at deltakerne er i en stabil situasjon. Det er imidlertid ikke alltid at deltakerne ønsker oppfølging etter at de er kommet i arbeid og aktivitet, og det kan dermed forekomme noen "raske" utskrivninger som påvirker tallmaterialet positivt. Til slutt skal det nevnes som en begrensning at vi tallmaterialet ikke fanger opp hvorvidt deltakerne faller ut av tiltak *etter* at de er skrevet ut av TIO-forsøket. Vi har dermed få muligheter til å vurdere de mer langvarige effekter av prosjektene og programmene.

Den positive utviklingen i prosjektenes suksessrater kan tolkes som en indikasjon på at prosjektene blir mer treffsikre etter hvert som de blir mer etablerte, og at det tar tid å oppnå resultater med deltakergruppen, våre funn fra kvalitative studier understøtter i høy grad en slik tolkning.

Når det gjelder hvilke innsatser som fører til suksess i prosjektene, har vi gjennomført en analyse av sammenhengen mellom en rekke eksterne og interne rammebetingelser, og prosjektsuksess. Eksterne rammebetingelser er her forstått som deltakerbelastning, stillingsressurser og prosjektorganisering og –forankring, forhold som de prosjektansatte ikke har stor mulighet til å påvirke. Interne rammebetingelser er forhold som prosjektene selv har stor innflytelse på, herunder arbeid med brukermedvirkning, kartlegging, oppfølging av deltakerne, metode- og tiltaksutvikling.

Analysene viser at forskjellene mellom de ulike prosjektenes suksess kan i liten grad tilskrives de eksterne rammebetingelser. Sammensetningene i de respektive brukergruppene, målt gjennom vår "belastningsindeks", har ikke sammenheng med suksess, men en svak negativ sammenheng med "super-suksess". Organisering av prosjektene har også kun en begrenset effekt på graden av suksess, og ingen effekt av betydning på graden av supersuksess.

De interne rammebetingelser har større betydning for suksess, og i særdeleshet tiltak for brukermedvirkning. Andre innsatser som skiller seg positivt ut når det gjelder å påvirke suksessrater er opplærings- og kvalifiseringstiltak som avklarings- og motivasjonskurs, jobbsøkerkurs, norskopplæring, samt datakurs og opplæring i skolefag. Videre er det en meget sterk sammenheng mellom andelen deltakere som har benyttet seg av ansvarsgruppe eller tverrfaglig team og suksess- og supersuksessratene. Kartlegging med KIS og utplassering hos ordinære arbeidsgivere slår også meget positivt ut på graden av suksess- og supersuksess.

Metodeutvikling har også vært en sentral del av TIO-arbeidet, slik prosjektets formålsbeskrivelse tilsier. Rapporteringene viser at metoder utviklet for individuell oppfølging, samarbeid med andre kommunale aktører, og særlig brukermedvirkning slår positivt ut på graden av suksess.

Rambøll Management har ved bruk av KOSTRA-statistikk forsøkt å sette TIO-resultatene i en nasjonal sammenheng. Statistikk fra KOSTRA påviser i noen grad sammenfall mellom TIO-prosjektenes resultater og positive tendenser i KOSTRA-materialet. Blant annet ble det påvist en betydelig nedgang i antallet årlige stønadsmåneder og antallet langtidssosialhjelpsmottakere, som til dels er mer markant i TIO-kommunene enn i øvrige kommuner. Konklusjoner om en direkte sammenheng mellom TIO-innsatsen og disse positive tendensene, må imidlertid anses som tentative. Samtidig ser vi at kommuner med svært positive resultater i TIO-satsingen (som for eksempel Bergen), også har tilsvarende positive resultater i KOSTRA-statistikken, noe som underbygger vår vurdering av TIO-programmets resultater som svært positive.

7. Å jobbe med tettere individuell oppfølging

Vi vil i dette kapittelet se nærmere på hva tettere individuell oppfølging er i praksis, og hvordan det jobbes med tettere individuell oppfølging i de ulike prosjektene. Vi søker her å nærmere forklare de elementene som viser seg å gi suksess og supersuksess i TIO-prosjektene. Herunder er det sentralt å se på de metodene og verktøyene prosjektene har etablert for individuell oppfølging, og hvordan prosjektene har jobbet med avklaring og kartlegging. I tillegg vil vi her også se på de ulike tiltakene prosjektene tilbyr, på hvilken basis disse er etablert, og den tiltaksutvikling som har funnet sted i de ulike prosjektene. Til slutt vil samarbeid mellom ulike aktører omkring tettere individuell oppfølging og tiltaksutvikling belyses. Før vi går inn på de enkelte elementene i tettere individuell oppfølging, vil vi nedenfor se nærmere på Kvalifiseringsprogrammet, regjeringens landsomfattende program som ble innført høsten 2007, som TIO-programmet har særskilt overføringsverdi til.

7.1 TIO-programmets relevans for Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet er en del av arbeidsmarkedssatsningen for å bekjempe fattigdom, og målet er å forsterke innsatsen overfor personer som i dag blir avhengige av sosialhjelp over lengre tid. Som Arbeids- og velferdsdirektoratet spesifiserer, "skal det [Kvalifiseringsprogrammet] bidra til at flere i målgruppen kvalifiserer seg til – og kommer ut i – arbeid gjennom tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging."⁴¹ Kvalifiseringsprogrammet er for personer som oppfyller vilkårene i § 5A-1, men det må foretas en skjønnsmessig vurdering om deltakeren vil ha nytte av programmet. Programmet skal treffe en gruppe mennesker som er særlig avhengig av individuelt tilpassede tiltak, og som ikke får tilstrekkelig hjelp av ordinære tilbud. Søkerne skal gjennomgå en arbeidsevnevurdering, og avklaring kan inngå som en del av programmet. Kvalifiseringsprogrammet skal være et helårs tilbud på full tid, dvs. 37,5 timer i uken, og kan gis for en periode inntil ett år, med mulighet for utvidelse til to år. Deltakelse gir rett til en kvalifiseringsstønad, og skal sikre deltakerne en forutsigbar økonomi. Stønaden er beregnet til å være to ganger folketrygdens grunnbeløp på årsbasis. Det er de lokale NAV-kontorene som har ansvar for å implementere kvalifiseringsprogrammet, samt følge opp de enkelte deltakerne og programmet som helhet.⁴²

På mange måter kan TIO-programmet sies å ha lagt erfaringsgrunnlaget for Kvalifiseringsprogrammet. Siden Kvalifiseringsprogrammet i høy grad retter seg mot den samme målgruppen som i TIO-programmet og inneholder mange av de samme elementene, kan vi trekke noen paralleller til mange av utfordringene som har inntruffet i TIO-prosjektene. Slik vi vurderer det, vil trolig NAV-kontorene som skal iverksette Kvalifiseringsprogrammet støte på en rekke av disse utfordringene. I særlig grad vil det sannsynlig gjelde utformingen av programmet, kartlegging og avklaring av deltakere i Kvalifise-

⁴¹ www.shdir.no/vp/template/ver1-0/print.jsp?articleId=81712§ionId=9355

⁴² Ibid

ringsprogrammet, kontakt med næringslivet og offentlige hjelpeinstanser, samt gjennomføringen av den tettere individuelle oppfølgingen.

7.2 Hva kjennetegner tettere individuell oppfølging?

Forskningen er entydig på at brukere av sosialtjenesten har varierte behov for type tiltak og oppfølging. I tillegg er det variasjon i hvor langt de er fra arbeidsmarkedet. Gruppen med langtids sosialhjelpsmottakere trenger således andre tilbud enn tradisjonelle arbeidsrettede tiltak, og i de senere år har man dermed vektlagt aktivitet og sosial deltakelse som mål i seg selv for denne gruppa, ikke kun å føre folk ut i arbeidslivet.⁴³ Meningsfulle aktiviteter som har elementer av sosial inklusjon, og som kan gi bedre livskvalitet vektlegges, og innenfor sosialt arbeid og arbeidsmarkedspolitikken generelt, fokuseres det nå på både kvalifisering, mestring og inkludering.

Behovet for økt treffsikkerhet med tiltak, eller skreddersøm i tiltakene, har blant annet utløst behovet for bedre kartleggingsrutiner for å finne ut hvem som trenger hva⁴⁴. I tillegg til god kartlegging og tilpasning i tiltakene, ses det innenfor sosialt arbeid også et behov for å skreddersy oppfølgingen av brukerne. Tettere individuell oppfølging kan dermed sies å være nært forbundet med en skreddersydd oppfølging. Ved bruk av tettere individuell oppfølging, tilpasses nettopp oppfølgingen av den enkelte brukers individuelle behov, forutsetninger, kvalifikasjoner, ønsker mv. Det er derfor begrepet tettere individuell oppfølging i stor grad bygger på begrepet brukermedvirkning.

Brukermedvirkning er et meget sentralt begrep som vi ofte møter på i sosialfaglig litteratur, og som har vokst frem de siste tiårene innenfor dette feltet. Fokus på *selvbestemmelse som motivasjon* oppstod på 1970- og 1980-tallet, og i et slikt perspektiv ses mennesket som aktivt i forhold til sine omgivelser – mennesket påvirker og korrigerer sin atferd i samhandling med andre.⁴⁵ Motivasjon som selvbestemmelse er knyttet til et humanistisk menneskesyn, og legger grunnlaget for sosialt arbeid, med respekt for enkeltindividets frihet, selvbestemmelse og livsverdier i fokus. Gjennom brukermedvirkning skal den enkeltes mulighet for mestring og kontroll over eget liv styrkes (ibid). Dette er også et av de grunnleggende prinsipper i NAV, og da særlig i forhold til gjennomføring av Kvalifiseringsprogrammet – brukeren skal settes i sentrum gjennom dialog og myndiggjøring, det skal skapes muligheter gjennom å styrke den enkeltes mestring, og det gode møtet og den gode samtalen skal skape grunnlaget for en positiv prosess.⁴⁶

⁴³ Martinsen og Skjefstad (2007). *Tiltaksarbeid i sosialtjeneste og NAV – tett på!*

⁴⁴ Martinsen og Skjefstad (2007). *Tiltaksarbeid i sosialtjeneste og NAV – tett på!*

⁴⁵ Hjelte (2006) i Martinsen og Skjefstad (Red.). *Tiltaksarbeid i sosialtjeneste og NAV – tett på!*

⁴⁶ www.shdir.no/vp/template/ver1-0/print.jsp?articleId=115374&seccionId=9355

7.2.1 Oppfølging av brukere i NAV

I denne sammenheng er det relevant å nevne at Arbeids- og velferdsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet har utviklet en egen strategi for oppfølging av brukere i NAV (2007). Denne strategien baserer seg på NAVs virksomhetsidé, verdier og visjoner. For å nå målene med reformen, er det fastslått i strategien at NAV må fokusere på god oppfølging av brukerne. Tett oppfølging er et virkemiddel for å hindre utstøting og å få flere i arbeid og aktivitet. I strategien heter det at "med oppfølging forstås all samhandling mellom bruker og NAV som har til formål å understøtte framdriften i den enkelte prosess mot et mål."⁴⁷ Videre understrekes det i strategien til NAV at oppfølgingen skal legge til rette for individuelt tilpassede bistandsløp, den skal i størst mulig grad bidra til aktivitet, og skal bygge på reell inkludering av brukeren. Brukere med mer omfattende bistandsbehov skal møtes med tett oppfølging og individuelt tilpassede løsninger, og oppfølging i bred forstand er avgjørende for at bistanden til den enkelte skal føre fram. "Tett og målrettet oppfølging som tar utgangspunkt i den enkeltes ståsted og i den aktuelle fase i prosessen, er nøkkelen for at NAV skal lykkes i sine utfordringer." (Ibid).

Det er med denne bakgrunn vi forstår begrepet tettere individuell oppfølging, samt hvordan prosjektene i TIO-programmet arbeider med både brukermedvirkning og individuell tilpasset oppfølging. Prosjektene har tatt utgangspunkt i både sosialfaglig metode og verktøyer, og mange av de verdier som legger grunnlaget for dette fagfeltet. I tillegg er strategien for oppfølging i NAV førende for det oppfølgingsarbeidet som gjennomføres, og utviklingen av begrepet tett individuell oppfølging. I korte trekk er brukerne delaktige i forhold til å utforme tilbudet de mottar, og påvirker den tettere individuelle oppfølgingen de får sett i lys av behov, ønsker og forutsetninger. Vi vil i det følgende gi noen eksempler på hva prosjektene legger i tettere individuell oppfølging i praksis, før vi går inn på konkrete metoder og verktøy for tettere individuell oppfølging.

7.2.2 Eksempler på tettere individuell oppfølging i TIO-programmet

Gjennom de kvalitative dybdestudiene i evalueringen, har det kommet frem en rekke eksempler på hvordan prosjektene konkret jobber med tettere individuell oppfølging. Dersom vi skal trekke frem noen generelle karakteristikk, vil vi fremheve følgende:

- Alle prosjektene har det enkelte individ i fokus, og oppfølgingen tilpasses i forhold til forutsetninger, behov og ønsker
- Tettere individuell oppfølging er nært knyttet til brukermedvirkning
- Tettere individuell oppfølging kan skje både i enkeltforhold eller gjennom gruppebaserte aktiviteter
- Tettere individuell oppfølging handler om tid, "den gode samtalen", fokus på mestring og motivasjon, og hyppig kontakt med den enkelte deltaker

⁴⁷ http://www.shdir.no/vp/multimedia/archive/00029/Strategi_for_oppf_lg_29649a.doc

Samtidig som vi kan fremheve noen generelle trekk ved tettere individuell oppfølging på prosjektnivå, er det variasjon i hva de enkelte prosjektene i praksis legger i begrepet. I evalueringen har vi identifisert ytterpunkter fra for eksempel hyppig oppfølging via SMS og telefon, til månedelige møter. Noen prosjekter går til det steget å dra hjem til deltakerne å vekke dem om morgenen. Andre slår følge med deltakerne til for eksempel fastlege, psykolog, bank eller andre instanser. Slik sett spenner tettere individuell oppfølging vidt, og har ulikt innhold alt avhengig av den enkelte deltakers behov. Det som imidlertid er fremtredende til tross for variasjonen mellom prosjektene, er at for mange prosjekter handler om tilgjengelighet. Prosjektmedarbeiderne er tilgjengelige på en annen måte enn de tidligere har vært i sitt ordinære arbeid enten i sosialtjenesten eller NAV, og dette gir dem anledning til å arbeide på en mer direkte, åpen og mindre tidsbegrenset måte.

Det er også verdt å stille spørsmål ved om den tette individuelle oppfølgingen er tilpasset for alle, eller om det kreves en særskilt tilpasning overfor noen deltakergrupper. I TIO-programmet har en fjerdedel av deltakerne minoritetsspråklig bakgrunn. Kreves det således noe mer i oppfølgingen av denne gruppen? Gjennom dybdestudiene våre fremkommer det at deltakere med minoritetsspråklig bakgrunn mottar den samme oppfølgingen i prosjektet, og at det overfor denne gruppen legges særlig vekt på grundig avklaring, kartlegging, hyppige individuelle samtaler og brukermedvirkning mv. Vi kan ikke på bakgrunn av funnene i evalueringen konkludere med at det kreves en annen form for oppfølging av minoritetsspråklige deltakere. På den andre siden fremtrer det trolig en rekke andre barrierer for disse deltakerne når det gjelder å tre inn i arbeidslivet. Et eksempel er språkbarrierer og delvis kulturelle forskjeller mht arbeidskultur. Videre viser et av caseprosjektene at prosjektmedarbeiderne vurderer at minoritetsspråklige deltakere i noen grad ikke har realistiske forventninger når det gjelder å få seg jobb, eller hva det krever å ha en fulltidsjobb. Likeledes har det vist seg å være utfordrende i dette prosjektet å få deltakerne i arbeidspraksis. Det skal likevel understrekes at det ikke kan trekkes entydige konklusjoner på bakgrunn av prosjektmedarbeidernes vurderinger av egenskaper ved deltakerne. Slike vurderinger *kan* føre til stigmatisering og en innelåsingsmekanisme av deltakere enten på tiltak eller i arbeidsledighet.

I noen prosjekteksempler nedenfor illustreres det hvordan flere av prosjektene jobber med tettere individuell oppfølging i praksis:

Individuell oppfølging i Grünerløkka bydel

Grünerløkka benytter seg hovedsakelig av eksisterende tiltak i kommunen/bydelen. Den individuelle oppfølgingen fra prosjektansatte foregår dermed *ved siden av* tiltakene. Det som kjennetegner oppfølgingen kan kort sies å være:

- Helhetlig tankegang rundt oppfølgingen, både i forhold til deltakernes livssituasjon og at prosjektansatte representerer ett hjelpeapparat
- Fokus på mestring og ressurser
- Parvis oppfølging av deltakerne
- Hyppige samtaler
- Samarbeidsavtaler med den enkelte

Den helhetlige tankegangen dreier seg om at alle forhold som kan tenkes å påvirke deltakernes muligheter for jobb, klargjøres. Dette innebærer at man jobber med helse, familiesituasjon osv, og at de nødvendige samarbeidsparter involveres i tråd med dette. I tillegg baserer bydelen seg på at det hjelpeapparatet som prosjektansatte representerer, skal fremstå som helhetlig for brukeren. Dermed har oppfølgerne i prosjektet også økonomisk ansvar og bruker blant annet vilkår i forhold til oppmøte. De ansatte er svært fornøyde med bruk av vilkår og mener det gir et samordnet ansvar for brukerne, og at brukeren møter *ett* apparat fremfor å bli en kasteball. Dessuten setter det krav til brukeren og viser at ens handlinger følges opp av konsekvenser, noe som bidrar til utviklingen hos den enkelte.

Videre har Grünerløkka stort fokus på at mestringshistorier og ressurser skal være det drivende i prosjektet, både når det gjelder deltakere og ansatte. Man skal fokusere på det som fungerer og gjøre mer av det.

Den enkelte deltaker følges dessuten alltid opp av to ansatte. Hensikten med dette er at oppfølgingen blir mindre personavhengig og dermed mindre sårbar for utskiftninger av ansatte osv. I tillegg bidrar den parvise oppfølgingen til at de to ansatte har en sparringspartner og at læring dem i mellom skjer kontinuerlig. Oppfølgingen gjennom de prosjektansatte skjer hovedsakelig gjennom samtaler, og normen er at brukeren møter de ansatte hver uke. Dette resulterer i et forpliktende forhold der de ansatte må vise at de holder det de lover.

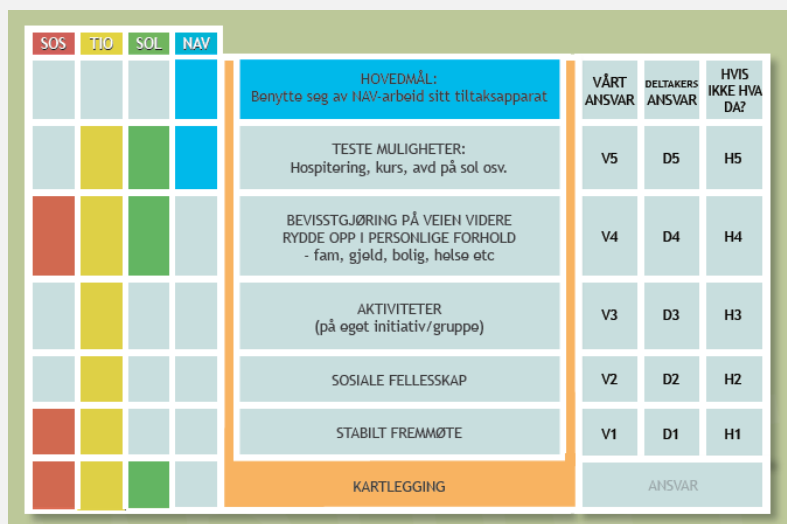
I tillegg benyttes en samarbeidsavtale mellom deltakeren og prosjektet. Denne minner om en individuell handlingsplan, og inneholder mål og delmål. Avtalen er oppgaveorientert og det avtales fra gang til gang hva som skal gjøres og hvilke parter som skal utføre hva. Arbeidsoppgavene noteres også i journaler av de ansatte. Dette verktøyet gir både deltakerne og de ansatte en følelse av forpliktelse, og er for de fleste deltakerne en ny måte å bli møtt på av sosialtjenesten.

Individuell oppfølging i Nedre Eiker

I Nedre Eiker kommune har det kommunale Solberg opplæringscenter fungert som en base for aktivitetene i TIO. TIO er her et arbeidsforberedende tiltak, og mange av aktivitetene retter seg mot å avklare deltakernes situasjon og å trene opp andre ferdigheter enn de arbeidsrelaterte. Direkte arbeidsrettede tiltak kommer ofte senere i prosessen.

I Nedre Eiker kommune har man utarbeidet et metodisk rammeverk som foreligger skriftlig, og som skal sikre at deltakere, ansatte og samarbeidspartnere jobber etter felles mål og ut fra en felles metodisk plattform.

Rammeverket skal fungere som et arbeidsverktøy og et av hovedelementene er en trappetrinnsmodell, som vises nedenfor:



Trappetrinnsmodellen viser målene med TIO-deltakelsen i midtre kolonne. Man ser at deltakerne skal gjennom trinnvise steg for å nå frem til hovedmålet om å benytte seg av NAV-tiltak. Tabellen viser i tillegg de implisertes roller i forhold til ulike målsettinger, både i venstre og høyre kolonne. Samtidig viser tabellen, i den venstre kolonnen, på hvilke tidspunkt i prosessen det er nødvendig for de ulike partene å samarbeide. NAV kommer for eksempel inn når deltakeren er klar for å gå ut i aktivitet.

Modellen brukes aktivt overfor deltakerne, og for både deltakere og ansatte skal modellen fungere bevisstgjørende. For deltakerne skal den vise meningen med tiltaksarbeidet og bevisstgjøre dem på systemet, samt at den skal være en hjelp til egenkartlegging. Ansatte bruker modellen i arbeidet med den enkelte og modellen bidrar til å koordinere innsatsen. For samarbeidspartnere skal modellen bidra til forståelse av ens egen rolle.

Gruppetiltak i Karmøy kommune

Hovedkonseptet i Karmøys tilbud er bruk av arbeidsgrupper. Det er i disse arbeidsgruppene at den individuelle oppfølgingen primært foregår. Hovedmålgruppen i prosjektet er menn mellom 18-30 år. Gruppen preges av manglende skolegang og arbeidserfaring, ofte i kombinasjon med psykiske problemer og/eller rus og en fortid i barnevernet.

Det er to arbeidsgrupper som hver har fire deltakere. Arbeidsgruppene ledes av en arbeidsleder. Aktivitetene i gruppene gjøres på vegne av kommunale bedrifter og hovedtyngden av arbeidet er fysisk vedlikeholdsarbeid. Eksempelvis er dette skogsarbeid, maling og snekring. Hvor lenge den enkelte deltaker deltar i en arbeidsgruppe, og hvor omfattende deltakelsen er i denne perioden, tilpasses individuelt.

Hovedelementene i den individuelle oppfølgingen er arbeidsledernes store tilstedeværelse. Man arbeider sammen daglig, arbeidslederne ser deltakerne i aktivitet og får oversikt over hva den enkelte mestrer og ikke mestrer. Ut fra deltakernes perspektiv, får man én person å forholde seg til, og denne personen blir man personlig kjent med. Relasjonen og oppfølgingen kan med andre ord sies å være svært tett.

Det påpekes at arbeidsgruppene fungerer særlig godt overfor målgruppen. Det bidrar for det første til konkret arbeidstrening, som de fleste av dem mangler. For det andre fungerer arbeidsgruppelederne som positive forbilder. I tillegg kommer deltakerne ut fra passivitet og over i aktivitet, som raskt gir dem en følelse av mestring og å være til nytte. En av deltakerne sier:

"TIO har bidratt både fysisk og psykisk. Jeg kommer inn i en normal rytme. Det å ha noe komme til hver dag har hjulpet meg. Jeg føler jeg gjør en innsats, selvtilliten min har økt betraktelig."

Prosjektgruppa og brukerne er enige i at arbeidsgruppene er det viktigste tiltaket med tanke på kortsiktige resultater av TIO-innsatsen. Denne arbeidstreningen har ført til at brukerne får forbedret selvtilliten og økt sin motivasjon gjennom den mer strukturerte arbeidsdagen og kontinuerlige oppfølgingen de får særlig av arbeidslederne og miljøterapeutene som er tilknyttet prosjektet. Arbeidstreningen fører til rytmer, selvstendighet, mestring, realtetsorientering, arbeidserfaring og referanser. Sammen med prosjektets sosiale aktiviteter og helsetiltak, er arbeidsgruppene med på å skape et helhetlig tilbud som ikke eksisterte tidligere. De ansatte mener brukerne vokser veldig på erfaringene og opplever sosial heving og bedret livskvalitet.

7.2.3 **Kompetanse på tettere individuell oppfølging**

Å jobbe med tettere individuell oppfølging høres i utgangspunktet relativt uproblematisk ut. I den enkleste form skal det tas utgangspunkt i den enkelte brukers ønsker og behov, og det skal tilpasses individuelle tiltak likesom

individuell oppfølging. Tilnærmingen er en slags grunnstein innenfor sosialt arbeid, og enhver sosialarbeider er opplært i å arbeide på denne måten. I praksis har vi gjennom TIO-prosjektene sett at denne arbeidsformen er ytterst krevende, og at det ikke alltid er en like klar sammenheng mellom teori og praksis. Evalueringen av TIO-programmet viser at å jobbe med tettere individuell oppfølging er krevende, både tidsmessig og kompetansemessig, ikke minst når det gjelder relasjonell kompetanse. Prosjektmedarbeiderne skal kunne både å kartlegge og avklare brukerne, finne frem til de mest egnede tiltakene, samhandle med en rekke aktører så som fra helsevesenet til næringslivet, og til slutt være i nær dialog, i kontakt og til tider veldig tett på brukeren.

I evalueringen har vi derfor i dybdestudiene fokusert litt på det å "være tett på". For en sosialarbeider er det som nevnt et velkjent begrep med utgangspunkt i den relasjonelle kompetansen som en erfaren sosialarbeider har opparbeidet seg. I TIO-programmet opplever imidlertid mange av prosjektmedarbeiderne at arbeidsmetoden har fått en større rekkevidde sett i forhold til arbeid i den ordinære sosialtjenesten. Dette er sett i lys av at de fleste TIO-medarbeiderne har lang erfaring med sosialt arbeid som regel i sosialtjenesten. Arbeidsmåten har sterk rot i teori om sosialfaglig arbeid, men i ordinær sosialtjeneste har det ofte vist seg at det vanskelig har latt seg gjennomføre, hovedsakelig som følge av ressursmangel og tidspress. Dette bunner også i at mange av brukerne har så sammensatt problematikk at det krever stor samhandling fra ulike aktører, noe som gjør oppfølging og koordinering svært krevende.

I TIO-programmet har imidlertid prosjektmedarbeiderne fått anledning til, og har måttet, jobbe tett på. Det har vist seg å skape meget gode resultater, til tross for at vi også ser noen utfordringer ved denne måten å jobbe med brukerne. Eksempler på at tettere individuell oppfølging faktisk fungerer, ble omtalt i forrige kapittel, TIO-programmets resultater. Arbeidsmetoden er ikke kun en suksess for deltakerne. Prosjektmedarbeiderne i TIO-programmet har også en sterk opplevelse av at oppfølgingen fungerer i praksis, og at den bidrar til å nå ut til deltakerne på en effektiv måte. I tillegg får prosjektmedarbeiderne gjennom tett individuell oppfølging i TIO-prosjektene realisert rollen som sosialarbeider. En prosjektmedarbeider uttrykte det på følgende måte: "endelig får vi jobbe slik vi har ønsket å jobbe de siste 20 årene". I det følgende vil vi se nærmere på hvilke metoder og verktøy TIO-prosjektene har anvendt i den tette individuelle oppfølgingen.

7.3 Metoder og verktøy for tettere individuell oppfølging

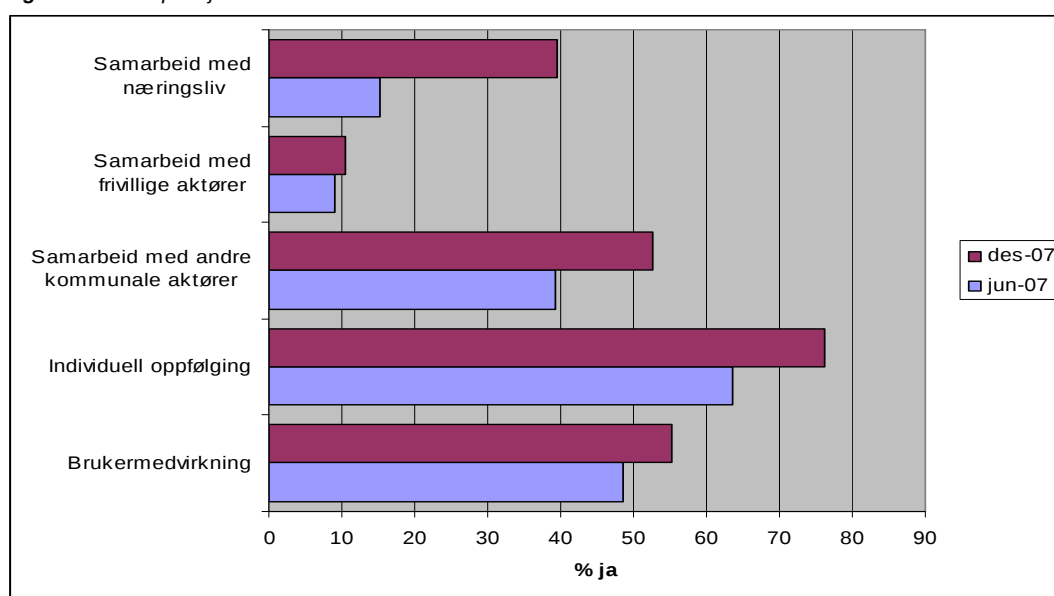
De fleste prosjektene i TIO-programmet har jobbet aktivt med metodeutvikling, og til tross for at det i oppstarten var diskusjon omkring hva metodeutvikling faktisk er, har prosjektene lyktes i å utvikle/videreutvikle en rekke metoder og synliggjøre disse. Dette gjelder metoder for både kartlegging og tettere individuell oppfølging. Vår vurdering er likevel at dette har vært et av de mest utfordrende områdene å jobbe med i TIO-prosjektene, dog med noen variasjoner prosjektene imellom. Utfordringene kan relateres til både

hva metode er, hvordan man skal utvikle en veletablert eller erfaringsbasert metode, og ikke minst hvordan metoder dokumenteres. I tillegg har det vært diskusjoner omkring hvordan prosjektene i realiteten skal kunne dokumentere at en metode fungerer, i større grad enn at deltakeren uttaler at livet har blitt bedre, eller at prosjektmedarbeiderne ser at brukeren har utviklet seg. Dette er også en sentral problemstilling i forhold til erfaringsoverføring til NAV, og da i siste instans anvendelse av de metoder som er utviklet i TIO-programmet i NAV. Som vi vet fra forrige kapittel, viser evalueringen at de prosjektene som har utviklet metoder for brukermedvirkning, individuell oppfølging og samarbeid med andre kommunale aktører, har høyere suksess- og supersuksessrater enn prosjekter som ikke har utviklet disse metodene. Vi vil i det følgende se litt nærmere på funnene fra TIO-prosjektene i forhold til metode og metodeutvikling, og søke å utdype noen av resultatene som har fremkommet i evalueringen.

7.3.1 Metodeutvikling og dokumentering av metoder

I rapporteringene i juni og desember 2007 ble prosjektene selv bedt om å vurdere hvorvidt de har utviklet metoder innenfor en rekke områder. I figur 7.1 nedenfor sees svarene for begge perioder.

Figur 7.1 Har prosjektet utviklet metoder for



Figur 7.1 viser at det ifølge kommunene arbeides med metodeutvikling innen en rekke områder, og særskilt innen individuell oppfølging. Også brukermedvirkning og samarbeid med kommunale aktører oppnår gode svarprosenten på dette spørsmålet. Dette er et positivt funn, ettersom vi har sett i kapittel seks at utvikling av metoder hadde en klar positiv påvirkning på prosjektenes suksess og supersuksess.

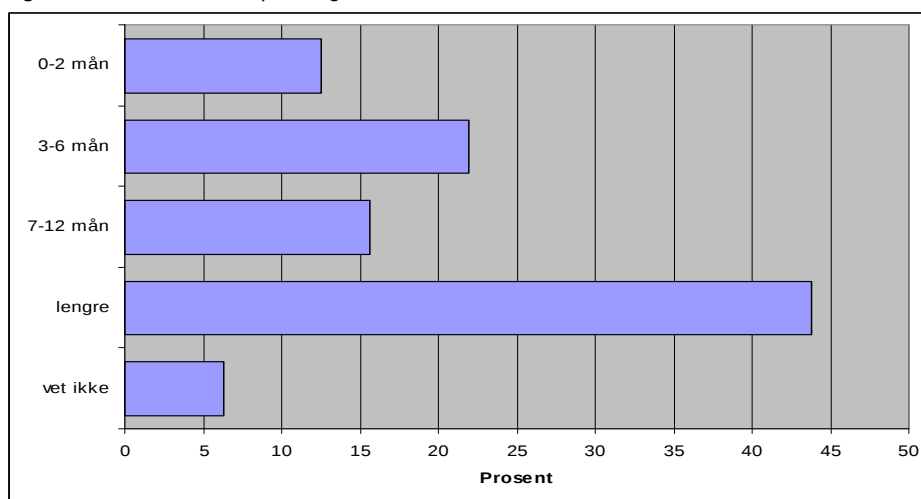
Det som videre er positivt er at andelen av prosjektkommunene som oppgir at de har utviklet metoder er stigende innen samtlige kategorier. Dette gjelder særlig for kategorien samarbeid med næringslivet, noe vi vurderer som

meget positivt. Dette er et av de områdene prosjektene har opplevd som utfordrende, og hvor vi så i tredje rapportering at var et mindre utviklet område. Overordnet sett tolker vi resultatene i figur 7.1 som et tegn på at metodeutvikling tar tid, og at flere prosjekter har rukket å utarbeide nye metoder ettersom mer tid har gått.

Det er i tillegg stilt spørsmål i rapporteringen om hva som var grunnlag for metoden. Her oppgir i den siste rapporteringsrunden ca 44 % at metoden er basert på egne erfaringer. Til sammenligning oppgir kun 12,5 % at metoden bygger på forskningsbasert kunnskap.

Videre har prosjektene blitt spurt om hvor lenge metoden er prøvd ut. Figur 7.2 under viser resultatene for dette.

Figur 7.2 Periode for utprøving av metode



Av figur 7.2 kan vi se at nesten 45 % svarer at metoden er prøvd ut i lenger enn 12 måneder. Litt mer enn 15 % svarer at metoden er prøvd ut i 7-12 måneder, rundt 22 % svarer 3-6 måneder, mens ca 12 % svarer 0-2 måneder. Flertallet har med andre ord prøvd ut metoden i et halvt år eller lenger.

Både spørsmålet om hva som er grunnlaget for metoden, og hvor lenge metoden er prøvd ut, er indikasjoner på hvor systematisk prosjektkommunene arbeider med metodeutvikling. I forlengelsen av en slik logikk, er det også interessant å undersøke om prosjektene har evaluert sin metode. Funnene viser at ca 56 % ikke har evaluert sin metode, mens ca 34 % oppgir at de har det (mens resten svarer "vet ikke"). Mens dette indikerer en noe forbedret situasjon sammenlignet med tidligere rapporteringer er det allikevel et interessant funn at et flertall fortsatt ikke har evaluert sin metode, særlig sett i lys av at mange av kommunene nå har prøvd ut de nye metodene over lenger tid. Dette er spesielt interessant med tanke på at forsøket legger så stor vekt på tilbakemelding fra brukerne og at oppfølgingen skal være tilpasset den enkelte. Årsakene til at man ikke har evaluert metoden kan være

flere. Det er sannsynlig at de ansatte opplever at metodene stadig "evalueres" når de tas i bruk overfor deltakerne, og at man dermed får en umiddelbar respons på hvordan metodene fungerer. Det kan også skyldes at man er ukjent med hvilke verktøy som kan brukes til evaluering, eller det kan være snakk om ressursutfordringer.

Videre kan det påpekes at kun 6 respondenter oppgir at metoden er dokumentert, mens mange kommuner (27, eller 71 %) har unnlatt å svare på dette spørsmålet. Dette samsvarer i stor grad med våre erfaringer fra dybdestudiene. Mye tyder nemlig på at dokumentasjonsarbeidet ikke er innarbeidet i mange prosjekter. Dette kommer frem både ved at prosjektene ikke har dokumentasjon å vise til når vi har etterspurt det under våre besøk, og at flere prosjekter stiller seg uforstående til at dokumentasjon er en del av metodeutviklingsarbeidet. Vi er klar over at det fra direktoratets side har vært stilt sterkere krav til dokumentasjon av metoder som utvikles i prosjektet, og også i lys av dette er den lave svarprosenten noe overraskende.

Fra dybdestudiene vurderer vi det mer som unntak enn trend at prosjekter har jobbet systematisk med metode på et overordnet nivå. Kongsberg og Grünerløkka er imidlertid prosjekter hvor metodeutvikling på et strategisk nivå og dokumentasjon av dette arbeidet har stort fokus.

Prosjektplan i Kongsberg kommune

I Kongsberg har man utarbeidet en overordnet prosjektplan. Den inneholder alt fra målsettinger, prosjektorganisering, målgruppebeskrivelse, til økonomi og aktivitetsplan. Denne prosjektplanen beskriver metodene som skal tas i bruk overfor den enkelte, ansvarsfordelingen til de ulike partene av prosjektet osv. Slik sett fungerer prosjektplanen både som en beskrivelse og dokumentasjon av metoder, samtidig som den kan oppfattes som del av selve metodeutviklingsarbeidet fordi den er med på å skape felles rammer og arbeidsmetodikk for de ansatte.

De ansatte selv ser denne planvirksomheten som avgjørende for prosjektets resultater. De fremhever at planvirksomheten gjorde at de kom godt i gang i oppstartsfasen og at arbeidet var mindre basert på prøving og feiling. Dessuten understrekes det at det føltes trygt å ha en felles plattform, og at det førte til at alle prosjektansatte fikk felles forståelse og stort eierskap til prosjektet. Sett utenifra ser et slikt fokus på metodeutvikling gjennom en prosjektplan ut til å ha svært positive effekter. Det har ført til at prosjektgruppa er samkjørte og jobber systematisk mot samme mål. I tillegg gjør dokumentasjonen at kunnskap fra prosjektet enkelt kan overføres til samarbeidsparter eller andre. Videre bidrar dette til man i fremtidig arbeid med målgruppen i kommunen, kan bygge videre på viktige erfaringer fra prosjektet.

Grünerløkka har på sin side utarbeidet en prosjektbeskrivelse hvor metodearbeidet er grundig beskrevet⁴⁸. I likhet med Kongsberg danner det et svært fruktbart utgangspunkt for å spre erfaringer og metoder, samtidig som det gir prosjektet selv en identitet.

7.3.2 **Forskningsbaserte metoder**

Til tross for at 44 % av prosjektene oppgir at de tar utgangspunkt i erfaringsbaserte metoder, har vi i dybdestudiene fått inntrykk av at flere prosjekter tar utgangspunkt i veletablerte metoder innenfor sosialfaglig arbeid. Likeledes har flere av prosjektene tatt sikte på å videreutvikle de veletablerte forskningsbaserte metoder, med det henseende å implementere metodene i NAV. Eksempler på metoder som det er tatt utgangspunkt i og videreutviklet er Løft – løsningsfokuset tilnærming, empowerment tenkning og IDDA-metodikk. Disse metodene legger et grunnlag for både oppfølging av deltakere, men har også fokus på mestring, motivasjon, relasjoner, tillit, selvverd mv. For å gi et bilde av noen av de metodene som prosjektene baserer seg på, vil vi i det følgende kort beskrive de nevnte metodene som flere av prosjektene anvender i individuell oppfølging.

7.3.3 **LØFT og empowerment**

Løsningsfokuset tilnærming (LØFT) er en effektiv strategi for å løse problemer og skape ønskede endringer raskt i den verden som "beveger" seg, dvs. der hvor både problemer og løsninger er menneskeskapt. Den overordnede hensikten med LØFT er å skape vekst og utvikling gjennom å styrke folks særegne løsningskompetanse, kvaliteter og kloke grep. LØFT er anvendbar i alle situasjoner hvor mennesker ønsker forandring og nye løsninger på gamle problemer.⁴⁹

En rekke av TIO-prosjektene har valgt å ta utgangspunkt i LØFT metodikk, da denne metoden er velkjent for prosjektmedarbeiderne. Nært beslektet med LØFT metodikk er også "empowerment-tenkning", som i likhet med LØFT fokuserer på menneskenes ressurser. I TIO-prosjektet i Agdenes beskriver prosjektmedarbeiderne deres bruk av LØFT-teknikk på følgende måte:

⁴⁸ Fossum og Strømsholm (2007).

⁴⁹ <http://www.loft-instituttet.no/index.htm>

"LØFT er en metode som brukes aktivt ovenfor brukerne. LØFT går ut på å tenke nytt. Ikke dvele ved brukerens fortid, men på nuet og på hva man kan få til i fremtiden. Man må nødvendigvis kartlegge fortiden for å kunne planlegge brukerens videre utvikling. Men det er også viktig i forhold til å få brukerne til å tro på LØFT-tankegangen at prosjektmedarbeiderne opparbeider et tillitsbånd til brukerne ved å sette seg inn i deres fortid. Hovedtanken med LØFT er at dersom det er noe som har fungert før; gjør mer av det. Og slutt med det som ikke fungerer."

I det nevnte prosjektet opplever medarbeiderne at de gjennom bruk av LØFT-teknikk har oppnådd gode resultater med deltakerne. LØFT har som metode bidratt til at det er enklere å intervenere i deltakernes liv. LØFT har bidratt til å løfte brukerne effektivt. I dette aktuelle TIO-prosjektet har prosjektmedarbeiderne også fokusert på å videreutvikle metoden for implementering for hele linja i NAV. Som en del av dette har de fokusert på å kartlegge deltakerne grundig, og få frem nøkkeltall og nøkkelinformasjon i den enkelte deltakers kartlegging.

TIO-prosjektet på Grünerløkka er et prosjekteksempel som fokuserer på ovennevnte empowerment tenkning. I sin beskrivelse av TIO-arbeidet på Grünerløkka sosialsenter 2007, sier de følgende om empowerment:

"I det sosiale arbeid som drives på NAV-avdelingen, søker vi å bidra til å gjøre klientene empowered. Mye av dette arbeidet skjer gjennom en bevisstgjøring hos oss selv som hjelpere på hva vi mener er god hjelp, hvorfor vi mener dette; hva som ligger til grunn for den hjelpen vi gir og de vurderinger vi tar. For å kunne drive med empowerment i sosialt arbeid, mener vi at det er nødvendig å være ressursorientert og møte klientene med respekt..."

7.3.4 IDDA-metodikk

Individual demand driven approach (IDDA) er en metode utviklet i Nederland over de siste 20 årene, og prøvd ut i blant annet en rekke norsk kommuner, NAV Arbeid/Trygd, Oppfølgingstjeneste og Arbeid med bistand. I korte trekk er IDDA en spørsmålsbasert metode, som er spesielt utviklet for å jobbe systematisk med brukere som har lang vei inn til arbeidsmarkedet. Metoden egner seg for ansatte i kommuner og NAV, de som jobber med å bedre livssituasjonen for mennesker som tilhøre denne gruppen. Metoden er en systematisering av alle aktiviteter fra første møte med bruker og frem til vedkommende er ferdig formidlet inn i jobb. I de tilfeller jobb ikke er realistisk, fokuseres det på hva som er optimal samfunnsdeltakelse for brukeren⁵⁰. Ved bruk av metoden vektlegges reell kontakt med brukerne, teametablering og holdninger. Trening i IDDA metodikk består av 14 kursdager, fordelt på blant annet forelesning, gruppearbeid og mer individuelt arbeid.

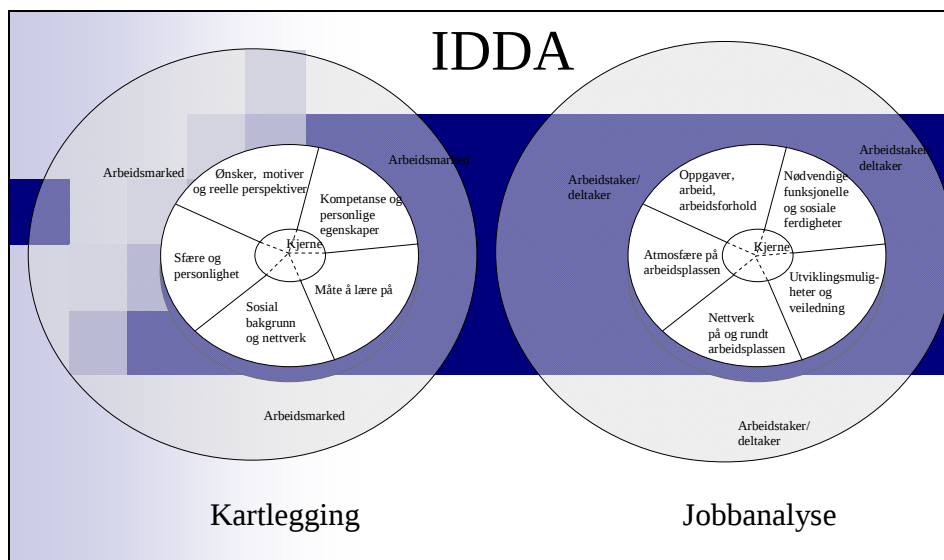
Kristiansund kommune er et TIO-prosjekt som har hatt som mål å implementere og anvende IDDA-metodikk i prosjektet. I første fase av prosjektet i 2006, gjennomførte prosjektet og en rekke tilliggende instanser opplæring i IDDA. Formålet med IDDA-opplæringen var at de som deltok på opplæring skulle kunne arbeide metodisk, følge fasene i IDDA og kunne formidle IDDA som arbeidsform og metode til samarbeidspartnere. Sluttbruker skal høyne muligheten for å komme i arbeid og/eller aktivitet gjennom systematisk deltagelse i egen prosess, med bakgrunn i IDDA's metodiske rammeverk. I praksis viste det seg å være utfordrende å implementere IDDA i TIO-prosjektet, og det har underveis i prosjektet kun blitt anvendt enkeltelementer fra IDDA-metoden. IDDA-opplæringen har imidlertid bidratt til at prosjektet i Kristiansund har satt metode og metodeutvikling på dagsorden i både prosjektet og sosialtjenesten for øvrig, samt belyst viktigheten og utfordringene forbundet med metodeutvikling⁵¹.

TIO-prosjektet i Ringsaker kommune er et annet eksempel hvor IDDA-metodikk har blitt utviklet og implementert. I Ringsaker benyttes IDDA-metodikken til kartlegging av deltakere og deres motivasjon. Den samme metodikken benyttes til kartlegging av potensielle arbeidsgivere. Hensikten er å finne en god "match" mellom på den ene siden deltakers ønsker, forutsetninger, læringsstil, og personlige forutsetninger, og på den andre siden arbeidsgivers oppgaver og arbeidsforhold, krav til funksjonelle og sosiale ferdigheter, utviklingsmuligheter og sosiale forhold på arbeidsplassen. Figur 7.3 gir en presentasjon av kartleggingsverktøyet som brukes til dette formålet.

⁵⁰ IDAA (n.d). "Hva er IDDA". URL: www.idda.no

⁵¹ Se Rambøll Managements evaluering av "Etablering og utprøving av lokal kommunal enhet med fokus på aktiv, arbeidsrettet rehabilitering i Kristiansund kommune". Rapporten kan lastes ned fra http://www.shdir.no/vp/multimedia/archive/00018/Sluttrapport_Evaluer_18816a.pdf

Figur 7.3: Kartlegging av deltaker og arbeidsgiver med bruk av IDDA-metodikk



7.3.5 Andre metoder og verktøy

I tillegg til de ovennevnte metodene og verktøyene, har TIO-prosjektene tatt i bruk en rekke andre metoder også. Noen prosjekter har blant annet anvendt metoder brukt med suksess i andre prosjekter/deler av landet. Andre har utviklet helt egne metoder. TIO-prosjektet i Fauske er en av kommunene som har importert en metode fra rusprosjektet ved Ytrebygda sosialkontor – Ytrebygdamodellen, som er spesialutviklet for rusmiddelavhengige brukere. Rusprosjektet i Ytrebygda forløp over to år, fra 2002-2004, med hovedmål om "å bidra til og skape et bedre liv for klienter med tung rusproblematikk og samtidig redusere offentlige utgifter". Det ble utviklet en egen metode for både kartlegging og oppfølging av rusmisbrukerne, og prosjektet hadde systemteori og det interaksjonistiske perspektiv som fundament. Vi vil ikke gå nærmere i detalj på metoden utviklet i Ytrebygda, men et av de sentrale elementer i prosjektet var utvikling av et eget kartleggingsinstrument, som omhandlet ulike livsområder og bar preg av å være et relasjonsverktøy. Tilgjengelighet, tett oppfølging og relasjon til klienten har vært svært sentralt i arbeidet.⁵²

Metoden anvendt i Ytrebygda er av særlig relevans for TIO-prosjektet i Fauske, da målgruppen for prosjektet er avgrenset til å være unge rusmisbrukere. Det er dermed naturlig å se til metoder som har vist seg å fungere i praksis for samme målgruppe. Prosjektet har dermed tatt utgangspunkt i Ytrebygdamodellen når de har kartlagt deltakerne. Fokus er her også på dialog, tett kontakt og "den gode samtalen".

⁵² For ytterligere informasjon, se Stiftelsen Bergensklinikkene (2005). "Ut av kontoret" - Evaluering av rusprosjektet Ytrebygdamodellen.

7.4 Avklaring og kartlegging

Ovenstående eksempel fra TIO-prosjektet i Fauske leder oss naturlig over til kartlegging og avklaring, som er helt sentrale elementer i TIO-prosjektene. Et av resultatmålene er at "hver enkelt bruker er sikret grundig avklaring og kartlegging av arbeidsevne og hjelpebehov." Som nevnt i innledningen, mener vi med avklaring "avklaring av brukerens nåværende avstand til målet om arbeid eller deltakelse". Avklaring betyr også i denne sammenheng avklaring av riktig ytelse, som for eksempel varig uførestønad. Denne definisjonen er hentet fra NAVs sluttrapport om arbeidsevnevurderinger. Vi er imidlertid klar over at det eksisterer noen delte meninger om begrepet avklaring. Fra flere hold oppleves begrepet som stigmatiserende og nedverdiggende fra et brukerperspektiv. Andre opplever at begrepet ikke er dekkende nok, og til en viss grad utydelig. Vi har likevel operert med begrepet avklaring gjennom hele evalueringen, i den ovennevnte betydning. Vi vurderer imidlertid at avklaring er tett knyttet opp mot kartlegging, og at disse to prosessene skjer i et samspill i TIO-prosjektene. Avklaring bygger med andre ord på kartlegging. Før vi ser nærmere på hvordan prosjektene konkret har jobbet med avklaring og kartlegging, og hvilke verktøy som blir tatt i bruk, vil vi kort introdusere begrepet arbeidsevnevurdering i NAV og det innholdet som er utarbeidet for denne vurderingen.

7.4.1 Arbeidsevnevurdering i NAV

Med arbeidsevne menes "den enkeltes evne til å møte de krav som stilles i utførelsen av et arbeid eller deltakelse i dagliglivet. Enkelt uttrykt beskrives arbeidsevne som "brukerens nåværende avstand til målet om arbeid eller deltakelse."⁵³ Det siktes her til at brukerens arbeidsevne er relasjonen mellom den enkeltes ressurser og begrensninger på den ene siden, og omgivelsenes krav og forventninger på den andre siden. Sånn sett må det dermed tas hensyn til hva brukeren kan og ikke kan, hvilke ressurser hun har, og forhold og barrierer i miljøet som kan sette bremsen for et inkluderende arbeidsliv⁵⁴. En arbeidsevnevurdering skal iverksettes dersom det er gap mellom nåsituasjon og ønsket arbeidsdeltakelse, og/eller der det er behov for bistand av et visst omfang for å nå arbeidsmålet. Samtidig gir lovverket instruksjoner om når arbeidsevnevurderinger skal gjennomføres i for eksempel i tilknytning til rettigheter til ytelser⁵⁵.

Tidligere har det i kartlegging av brukere i Aetat, Trygdeetaten og sosialtjenesten vært fokus på forhold knyttet til enkeltindividet, og i mindre grad de dynamiske og relasjonelle individ- og omgivelsesperspektiv knyttet opp mot brukers mål. Den nye modellen for arbeidsevnevurderinger i NAV bygger i mye større grad på de relasjonelle perspektiver, inspirert av dansk og svensk måte å vurdere arbeidsevne på. Videre ønsker man nå i NAV å tilpasse kartleggings- og seleksjonsmetodikk til den vedtatte oppfølgingsstrategien, som referert til tidligere i sluttrapporten, og til det store mangfoldet av

⁵³ NAV. *Sluttrapport Arbeidsevnevurderinger i NAV*.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ibid.

brukere, tjenesteytere og enheter, og til mangfoldet av virkemidler og ytelser som ligger innenfor NAV. Arbeidsevnevurderingen består av tre deler: 1) behovsvurdering, 2) egenvurdering og 3) ressursprofil og arbeidsevnevurdering. Prosedyren understøttes i tillegg av den løpende kartleggingen som skjer i dialogen mellom veileder og bruker, samt gjennom ekstern kartlegging⁵⁶.

Vi vil ikke gå nærmere inn på arbeidsevnevurderinger i NAV her, men kun fremheve at dette nå er et etablert begrep som er gitt et konkret innhold, og som heretter vil være en sentral metode og verktøy i NAV. Slik vi vurderer det, er dette begrepet helt i tråd med den metodikk og avklaring og kartlegging som gjennomføres i de ulike TIO-prosjektene. Det betyr at TIO-prosjektene har jobbet med kartlegging og avklaring slik det nå ønskes i NAV. Veilederne i NAV skal inndra brukerne, bygge på de forutsetninger og behov som er tilstede, og iverksette tiltak og oppfølging på basis av den enkeltes arbeidsevne og individuelle mestringsnivå. Nøkkelord i avklaringen er som nevnt brukermedvirkning, og i større grad fokus på de relasjonelle forhold rundt brukeren⁵⁷.

7.4.2 **Formell og uformell kartlegging – hva fungerer?**

Som påpekt i delrapport 2, viser våre studier at det nedlegges vesentlig arbeid gjennom TIO-prosjektene i å kartlegge deltakernes bakgrunner og behov. Vi har også sett i foregående kapittel at det er en klar sammenheng mellom kartlegging vha KIS og grad av suksess og supersuksess. I delrapport 2 pekte vi imidlertid også på at til tross for fokus på kartlegging, er det variasjon i hvor formaliserte kartleggingsprosessene er. Det er også variasjon i hvilke kartleggingsverktøy prosjektene anvender – noen bruker KIS og andre har utviklet egne verktøy. Eksempelvis anvender noen prosjekter omfattende kartleggingsprogrammer, som f.eks. det egenutviklede START-programmet i Moss som er svært formalisert, og kartleggingskurs i Nedre Eiker kommune som også kan sies å være formalisert. Andre prosjekter baserer seg på mindre formalisert og dokumentert kartlegging gjennom den gode samtalen og tilsvarende metoder basert på individuelle samtaler og lignende.

Til tross for variasjon i hvordan og hvor grundig prosjektene gjennomfører kartlegging, viser evalueringen at kartlegging er en viktig nøkkel til suksess i programmet. Som nevnt viser rapporteringene i prosjektene at kartlegging vha KIS bidro til suksess; jo flere deltakere som ble kartlagt ved KIS, dess flere avsluttet prosjektet med suksess. Samtidig viser rapporteringene at mangel på brukermedvirkning gir svært negative utslag, dvs. at det er en positiv sammenheng mellom brukermedvirkning og suksess. Funnene i evalueringen av Tiltaksforsøket samsvarer i høy grad med våre funn i evalueringen av TIO-programmet. I sluttrapporten for Tiltaksforsøket heter det at:

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ For mer informasjon om arbeidsevnevurdering i NAV, se http://www.shdir.no/sosialetjenester/nav/felles_metodikk_for_avklaring_av_arbeidsevne_i_nav_82691

- "systematisk kartlegging er en forutsetning for individuell tilpasning av tiltak og for å oppnå en høy grad av brukermedvirkning."
- "I prosjekter der en både har gjennomført systematisk kartlegging, og rekruttert flest langtidsmottakere til tiltak, ser vi at kartleggingen får en dobbel funksjon – et effektivt virkemiddel for å finne treffsikre tiltak og en avklaring som fører til at flere blir uføretryggede⁵⁸."

Det er i høy grad de samme funnene som fremkommer i evalueringen av TIO-programmet. I de TIO-prosjektene hvor deltakerne kartlegges systematisk og grundig, oppnås det større suksess. Kartleggingen er også i TIO et effektivt virkemiddel for å finne de riktige tiltak og bidrar til avklaring i forhold til rett ytelse. Vi vil i det følgende se nærmere på KIS, et av de formaliserte kartleggingsverktøyene som anvendes i TIO-programmet med stor suksess. Helsedirektoratet anbefaler også NAV-kontorene å anvende KIS før en felles metodikk for arbeidsevnevurderinger er fullstendig på plass i NAV, og da særlig i forbindelse med implementeringen av Kvalifiseringsprogrammet⁵⁹.

7.4.3 Kartleggingsverktøyet KIS

Syv av ti caseprosjekter i TIO-programmet anvender KIS i kartleggingen av deltakerne sine. KIS er et verktøy som sikrer aktiv brukerdeltakelse gjennom hele kartleggingsforløpet, og er et egenkartleggingsverktøy som er utviklet av ansatte/veiledere/fagpersonell i de kommunale sosialtjenestene. I slutt-rapporten for arbeidsevnevurdering i NAV, heter det at "KIS er et dialog- og samhandlingsverktøy rettet mot brukere som trenger en strukturert breddegjennomgang av egen situasjon. KIS forutsettes benyttet av brukeren i samhandling med en kompetent veileder som stimulerer, motiverer, strukturerer og bistår med å oppsummere brukers kartlegging."

Rambøll Management evaluerte kartleggingsverktøyet KIS på oppdrag for Sosial- og helsedirektoratet i 2005-2007. Evalueringen viste at KIS blant annet bidrar til⁶⁰:

- Å ansvarliggjøre brukeren mer i forhold til sin egen situasjon
- At brukerne blir mer bevisst sine forutsetninger for å delta i arbeidslivet
- Særlig å avdekke brukernes faglige kompetanse
- Å øke egenkartleggingen og myndiggjøringen av brukerne
- Å skape en positiv ramme for samtale om brukers situasjon og behov
- En merverdi i den direkte, brukernære innsatsen

Disse funnene er meget relevante for TIO-programmet, og kan slik sett ha hatt innvirkning på den ustrakte bruken av KIS i TIO-prosjektene. Videre kan vi trekke den konklusjonen at våre funn i evalueringen samsvarer med funnene i evalueringen av Tiltaksforsøket, når det gjelder kartlegging av bruker-

⁵⁸ Høgskolen i Oslo (2005). *Sluttrapport Tiltaksforsøket*.

⁵⁹ Se www.helsedirektoratet.no for nærmere informasjon.

⁶⁰ For nærmere informasjon om KIS og evalueringen av KIS, se http://www.shdir.no/sosialetjenester/publikasjoner/evaluering_av_kis_sluttrapport_72669?dummy=null

ne, særlig via KIS. Våre funn viser også at målgruppen i TIO-programmet i mange tilfeller hatt et avhengighetsforhold til hjelpeapparatet, det være seg sosialtjenesten eller andre aktører over lengre tid forut for TIO- deltakelsen. Mange har vært gjennom ulike tiltak, uten at dette har ført til arbeid eller tettere tilknytning til arbeidsmarkedet. De ansatte i TIO- prosjektene oppgir at årsaken til at disse personene ikke har kommet seg ut i arbeid, ofte er at det har vært en rekke *uavklarte forhold* rundt den enkeltes bakgrunn og behov. Sosialtjenesten eller deler av hjelpeapparatet har gjennom tidligere benyttet metodikk ikke funnet ut av at det har eksistert slik uavklart problematikk *eller* man har ikke hatt de nødvendige ressurser eller kunnskaper til å utrede problematikken. Det er felles for TIO- prosjektene at det til forskjell fra tidligere, nå blir lagt ned vesentlig tid og ressurser i å avklare forholdene rundt den enkelte. Prosjektene ser slike avklaringsprosesser som helt avgjørende for å finne rett tiltak og å komme videre med brukeren. For å identifisere disse uavklarte forholdene, og legge et grunnlag for å utvikle skreddersydde tiltak og aktiviteter, har TIO-prosjektene nettopp anvendt KIS i denne prosessen. KIS har også, i likhet med i Tiltaksforsøket, bidratt til at deltakere i TIO-prosjektene ikke bare har fått tilpassede tiltak og aktiviteter, men også blitt avklart i forhold til rett ytelse, som for eksempel uføretrygd.

Til slutt vil vi fremheve at caseprosjektene i overveiende grad er svært positive til erfaringene med bruk av KIS. For det første innebærer bruken at brukeren involveres i sin egen kartleggingsprosess, noe som bidrar til bevisstgjøring for deltakeren og får dem til å tenke gjennom sin egen situasjon og realistiske muligheter. De prosjektene som bruker KIS over tid, opplever det også som et svært godt verktøy i forhold til å spore utvikling hos den enkelte bruker. Enkelte prosjekter hevder at KIS-kartleggingen ligger til grunn for alt videre arbeid med brukerne. Bruken av KIS i TIO-programmet støtter med andre ord oppunder de synspunkter som fremmes i sluttrapporten for arbeidsevnevurdering i NAV, hvor KIS vurderes å være et velegnet verktøy til å kartlegge brukere med sammensatt problematikk og som står relativt langt fra arbeidsmarkedet.

7.4.4 Individuell plan (IP)

Et annet verktøy som TIO-prosjektene har blitt oppfordret til å ta i bruk, er individuell plan. Ordningen med individuell plan er et verktøy som skal bidra til å gi et bedre tilbud til tjenestemottakere med behov for langvarige og koordinerte helse- og/eller sosialtjenester⁶¹. Vurderingen av hvem som faller inn under kriteriet for langvarige koordinerte tjenester beror til en viss grad på skjønn. I for eksempel sosialtjenesteloven er bestemmelsen formet som en rettighet for tjenestemottakeren, men det foreligger ingen eksplisitt bestemmelse som pålegger sosialtjenesten en plikt til å utforme en slik plan. Rett til individuell plan betyr at tjenestemottaker har rett til en plan som angir et helhetlig og begrunnet tjenestetilbud, og som sammenfatter vurderinger av behov og virkemidler. Bestemmelsen gir tjenestemottakeren en rett til

⁶¹ Lovbestemmelsene om individuell plan trådte i kraft i 2001 og 2004, og ny felles forskrift om individuell plan for sosial- og helselovgivningen trådte i kraft 1.januar 2005. (Individuell plan 2007, Veileder til forskrift om individuell plan)

å få utarbeidet en plan, men ikke ubetinget rettskrav på bestemte tjenester⁶².

I prosjektplanen til direktoratet, oppfordret de prosjektene i TIO-programmet til å utvikle individuell plan for deltakerne dersom det er behov for det. Fra direktoratets side oppfattes individuell plan som et godt verktøy for å oppnå brukervedvirkning og styrke brukerens posisjon generelt. Individuell plan er også ansett å være egnet til bruk i den individuelle oppfølgingen av brukerne, og sikre at andre relevante aktører enn prosjektet deltar i oppfølgingen over tid. Individuell plan er særlig godt egnet, mener direktoratet, overfor personer som har behov for langvarig oppfølging.

Ser vi på funnene i evalueringen i forhold til bruk av individuell plan, ser vi at svært få prosjekter i TIO-programmet har tatt i bruk individuell plan. Tallene våre viser at individuell plan brukes som et verktøy for brukervedvirkning på kun omkring 7 % av deltakerne. Dette er et interessant funn ettersom direktoratet oppfordrer til bruk av individuell plan, og at individuell plan i økende grad implementeres som en del av NAV-systemet. Det er også overraskende lav bruk av individuell plan i TIO-prosjektene, tatt i betraktning at brukerne ofte har sammensatte problemer og behov for støtte fra ulike deler av hjelpeapparatet. Fra dybdestudiene i evalueringen, viser det seg riktignok at mange prosjekter tar i bruk ulike former for handlingsplaner eller tiltaksplaner som har mange fellestrekk med individuell plan. Ofte har disse handlingsplanene mål og delmål med deltakelsen, og planene utformes som en hovedregel sammen med deltakeren. I mange tilfeller er imidlertid disse handlingsplanene mindre omfattende og forpliktende enn individuell plan. Årsakene som oppgis til at man velger å benytte seg av andre planer enn individuell plan, er varierte. Det handler i flere tilfeller om at dette ser som mest hensiktsmessig for brukerne, at man har manglende kjennskap til bruk av individuell plan eller at andre aktører utenfor prosjektene (for eksempel NAV arbeid) ivaretar individuell plan for de som har lovpålagt rett til det. Flere av prosjektene oppga et ønske om å ta i bruk individuell plan i større grad enn ved tidspunktet for gjennomføring av dybdestudier høsten 2007. Mens det ikke kan utelukkes at en økning i bruken av individuell plan dermed vil skje, viste rapporteringen fra desember 2007 ingen betydelig økning fra tidligere rapporteringer.

Funnene fra evalueringen kan være en indikasjon på at verktøy per i dag ikke er godt forankret i sosialtjenesten og NAV for øvrig. Siden individuell plan er en rettighet, og det er et mål at verktøyet skal anvendes overfor personer som har behov for langvarige koordinerte sosial- og/eller helsetjenester, vurderer vi at det bør fokuseres på en økt bruk av verktøyet i NAV. Dette gjelder særlig nå med implementeringen av kvalifiseringsprogrammet, hvorpå en bedre forankring av verktøyet vil kunne bidra til bedre samordning av tjenester, og mer helhetlige tiltaksforløp for brukerne.

⁶² Høyskolen i Oslo (2007: 13). *Veileder til forskrift om individuell plan*.

7.5 Samarbeid og tiltaksutvikling

I en naturlig forlengelse av avklaring og kartlegging, og de verktøy prosjektene anvender for dette, ønsker vi nå å se nærmere på prosjektenes samarbeid med relevante aktører og de aktiviteter og tiltak som er iverksatt/utviklet. Et av målene i TIO-programmet er å etablere forpliktende samarbeid og inndra de aktuelle instanser i forhold til å sikre et effektivt samarbeid omkring den enkelte deltaker. Med relevante samarbeidspartnere siktes det til både næringslivet og arbeidsgivere, arbeids- og velferdsetaten generelt, frivillige organisasjoner, helsetjenesten (både 1. og 2.linjen), og andre aktører som kan tenkes å kunne bidra i positiv retning for deltakerne. Resultatene i evalueringen viser at utviklede metoder for samarbeid med andre kommunale aktører har høyere suksess- og supersuksessrate enn de prosjektene som ikke har utviklet slike metoder.

For å imøtekomme deltakerne i TIO-programmet må man ta utgangspunkt i deres sammensatte hjelpebehov. For å gi den nødvendige hjelpen og for å kunne tilby etterspurte tjenester tilpasset den enkeltes situasjon, er det avgjørende at de ulike relevante instansene i virkemiddelapparatet samarbeider. Dette er også intensjonen med NAV-reformen, hvor man gjennom samordning av virkemiddelapparatet skal kunne gi koordinerte tjenester til brukerne. Ved høyere grad av samarbeid mellom TIO-prosjektene og andre instanser, får man også bedre forutsetninger for å utvikle og sette i verk en tiltaksmeny tilpasset målgruppen for TIO-programmet.

Vi vil se litt nærmere på hvem TIO-prosjektene har etablert samarbeid med, og hvilke utfordringer som har oppstått i forhold til å skulle koordinere tjenester og inndra eksterne parter i oppfølgingsarbeidet av deltakerne.

7.5.1 Samarbeid med relevante aktører

Funnene fra evalueringen viser at prosjektene har etablert samarbeid med en rekke aktører i løpet av prosjektperioden. Noen prosjekter har imidlertid et mer utstrakt samarbeid enn andre prosjekter, og det er også variasjon i hvem det samarbeides med. Involvering av eksterne aktører er imidlertid et av suksesskriteriene for TIO-prosjektene, da blant annet med tanke på samordning av tjenester og tiltak. De mest sentrale samarbeidspartnere består av:

- Sosialtjenesten
- NAV arbeid/NAV trygd
- Leverandører av arbeidsmarkedstiltak
- Næringslivet/arbeidsgivere
- Helsevesenet
- Frivillig sektor

Oversikten over samarbeidspartnere samsvarer i høy grad med de forventninger til etablering av samarbeid som direktoratet hadde ved oppstarten av TIO-programmet. Evalueringen viser imidlertid at involvering av eksterne aktører har betydd en rekke utfordringer for mange av prosjektene. Blant

annet fremhever flere av prosjektene at samarbeid med enkeltaktører er saks- og personavhengig. Det betyr at man i svært mange tilfeller samarbeider med enkeltpersoner innenfor ulike instanser, i enkeltsaker. På overordnet nivå ser det ut til at samarbeid og involvering av øvrige aktører i mindre grad er institusjonalisert. En av utfordringene for prosjektene har således vært å etablere og utvikle et mer systematisk samarbeid.

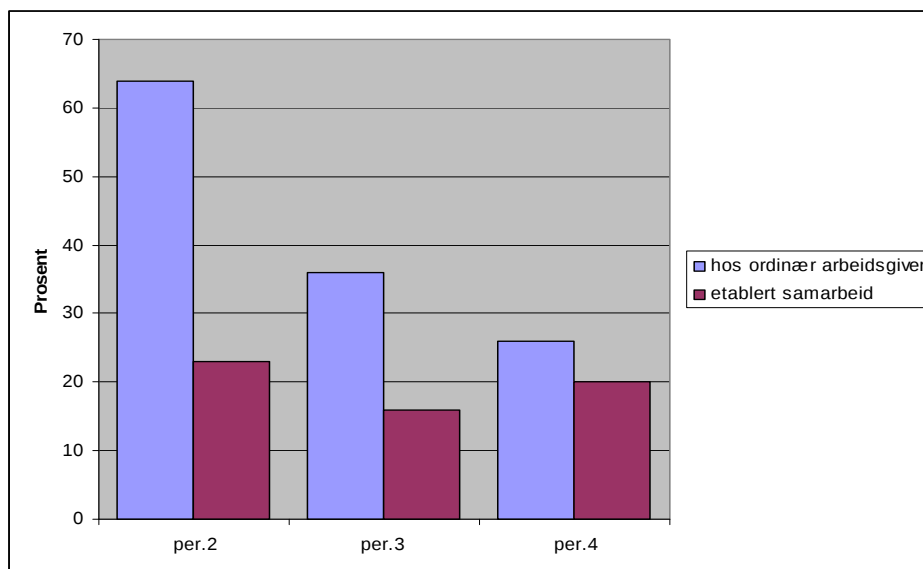
7.5.1.1 **Samarbeid med næringslivet**

De ovenstående betraktningene gjelder særlig for næringslivet og arbeidsgivere. Vår vurdering på bakgrunn av funn fra casestudiene er at dette i høy grad beror på mangel på "næringslivskompetanse", og at det ikke i særlig grad har vært tradisjon i sosialtjenesten på å samarbeide med næringslivet. Dette er kanskje ikke i like stor grad tilfelle i gamle Aetat, men evalueringen viser likevel at samarbeid med næringslivet har vært en fremtredende utfordring i nær samtlig av TIO-prosjektene. På den andre siden krever ikke nødvendigvis næringslivet en helt spesiell kompetanse – samhandlingen vil bygge på relasjonell kompetanse i like stor grad som med for eksempel helsevesenet. Vi vet at prosjektmedarbeiderne i TIO-programmet er i besittelse av høy sosialfaglig og relasjonell kompetanse, så dette funnet er slik sett noe overraskende. Den relativt begrensede samhandlingen med næringslivet kan da tenkes å bero på en frykt eller en mystifisering rundt at næringslivet har andre krav, forventninger og behov enn øvrige samarbeidspartnere. Disse forholdene kan ha medvirket til å ha skapt en barriere for samarbeid, uten at det nødvendigvis har vært så stor bevissthet rundt akkurat dette i TIO-prosjektene. Likeledes kan mangel på kommunikasjon også ha forsterket barrieren for samarbeid, da den relativt lave graden av samhandling har vært et hinder for formidling av arbeidskraftsbehov. Sett i lys av dagens arbeidsmarkedssituasjon, er tilbakemeldingene fra en rekke arbeidsgivere at de i høy grad har behov for arbeidskraft, og at de i så måte vil være interesserte i at en TIO-deltaker kan utplasseres i ordinært arbeid. Samtidig understreker arbeidsgiverne at de i likhet med deltakerne har behov for oppfølging fra TIO-prosjektet, særlig dersom noen forhold skulle vise seg å ikke fungere som forventet.

Videre kan en forklarende årsak til begrenset samarbeid være at dette ikke har vært et høyt prioritert område i prosjektene. Fokus har kanskje snarere vært på kartlegging, avklaring, oppfølging og utvikling av tiltak. Dette er ikke kritikk overfor prosjektene, men heller en erkjennelse av at man har måttet foreta prioriteringer. Likevel så vi tidligere i kapitlet at prosjektene i større grad har utviklet metoder for samarbeid med næringslivet i fjerde rapporteringsperiode enn i tredje, noe vi vurderer som særlig positivt.

Ser vi likevel på konkret samarbeid i form av utplassering av deltakere i ordinær bedrift og etablering av samarbeid, ser vi at det var en nedadgående tendens fra periode 2 (des. 06) til periode 3 (jun. 07), noe som vi vurderer burde tas på alvor i TIO-prosjektene. Til figur 7.4 nedenfor kan nå tillegges resultatene fra den siste rapporteringsrunden (des. 07). Figuren viser andelen avsluttede deltakere som har vært utplassert i ordinær bedrift, samt andelen tilfeller hvor det var etablert et samarbeid med arbeidsgiver.

Figur 7.4: Utplassering i ordinær bedrift og etablering av samarbeid, perioder 2-4



Figuren viser at mens trenden har snudd noe når det gjelder kategorien etablert samarbeid med arbeidsgiver, vedvarer den negative tendensen når det gjelder utplassering av deltakere i ordinær bedrift. Som nevnt i kapittel seks har nettopp utplassering hos, og samarbeid med ordinære arbeidsgivere, en svært positiv effekt på de gjennomsnittlige suksessmålene som har vært benyttet. Særlig sett i lys av dette er trendene skissert ovenfor ikke positive med tanke på målsetningene med TIO-prosjektet.

Det er likevel ikke formålstjenelig å svartmale bilde fullstendig, og vi har gjennom dybdestudiene våre avdekket at noen prosjekter i evalueringen har etablert et samarbeid med næringslivet. Prosjektet i Agdenes er et godt eksempel på dette:

Agdenes

I TIO i Agdenes var tanken opprinnelig å inngå konkrete avtaler med bedrifter. Prosjektgruppa ønsket at disse avtalene til en viss grad skulle være tilpasset hver enkelt bedrift. Dette har prosjektgruppa gått noe bort fra, men de legger vekt på god personlig og tett oppfølging av bedriftene. De ønsker

ikke bare å få bedriftene til å bidra til prosjektet, men de har som mål å få bedriftene til å bidra til en fremtidig satsning på TIO som arbeidsmetode. TIO i Agdenes har dessuten involvert arbeidsgivere i ansvarsgruppa til noen av brukerne, og dette har blitt utført med stort hell. Denne involveringen var et ønske fra arbeidsgiverne selv.

Prosjektet ønsket innledningsvis å opprette en næringslivspool. Dette har de ikke gjennomført ennå, men målet er fremdeles å opprette en slik pool av bedrifter.

7.5.1.2 Samarbeid med NAV arbeid

NAV arbeid er ofte den mest sentrale samarbeidspartneren for TIO-prosjektene. Dette synliggjøres ved deres deltakelse i styringsgrupper, og ved deres henvisnings- og rådgivningsfunksjon i prosjektene. I noen av prosjektene er det inngått formelle samarbeidsavtaler med NAV arbeid. Det er likevel vanligere med et saks- og personavhengig samarbeid med denne instansen. NAV arbeid har verdifull kunnskap om arbeidsmarkedet og har opparbeidet seg viktige relasjoner til bedrifter – både ordinære og kommunale. I tillegg er det NAV arbeid som formidler deltakere inn i arbeidsmarkedstiltak. Det er således viktig at TIO-programmet nyttiggjør seg NAV arbeids tjenester og kompetanse.

I flere av caseprosjektene råder det en viss usikkerhet mellom partene når det gjelder tidspunktet for når NAV arbeid skal involveres i prosjektene. På dette området kan kommunikasjonen og samarbeidet mellom partene forbedres. For noen brukere vil NAV arbeid være en aktuell instans allerede etter kortere tids deltakelse i TIO, mens det for andre brukere vil ta lang tid før arbeidspraksis eller ordinært arbeid er aktuelt. Det er viktig at sosialtjenesten finner løsninger på denne utfordringen, og delegerer arbeidsoppgaver til NAV arbeid slik at de også får et eierforhold til TIO.

TIO-prosjektet ved Grünerløkka sossialsenter har opparbeidet seg et godt samarbeid med NAV. Som et resultat av at TIO har utviklet større grad av oppgavefordeling med NAV arbeid, har de prosjektansatte nå fått mer tid til å kartlegge brukerne også utover de økonomiske forholdene rundt hver enkelt deltaker. I boksen nedenfor skisseres Grünerløkkas samarbeid med NAV lokal:

Grünerløkka

For TIO-prosjektet ved Grünerløkka sossialsenter er NAV deres mest relevante samarbeidspartner. Dette er fortrinnsvis NAV arbeid. Våre informanter beskriver sossialsenterets tidligere samarbeid med NAV arbeid eller Aetat som minimalt, og at TIO har ført til både mer formell og uformell kontakt mellom de to enhetene og at kjennskapen til hverandres virke har økt. Prosjektgruppa har faste ukentlige samarbeidsmøter med to faste NAV-representanter.

Et eksempel på en større grad av oppgavefordeling mellom sosialtjenesten og NAV arbeid er det at de TIO prosjektansatte nå selv kan godkjenne praksisplasser uten at dette må gå gjennom NAV arbeid. Til tross for at samarbeidet mellom disse to instanser nå er velfungerende, er det også preget av utfordringer. En informant fra NAV arbeid beskriver det slik:

"Det er en utfordring at vi (NAV arbeid og sosialtjenesten) har så forskjellige tanker om hvilke aktiviteter/tiltak deltakerne skal henvises til og hvor raskt dette skal skje. Noen deltakere er veldig klare, mens andre trenger mer tid. Selv om det ikke er snakk om store uenigheter, kan det til tider være klar uenighet mellom ansatt fra NAV og ansatt fra sosialtjenesten om hvor klare deltakerne er for videreformidling til arbeid eller arbeidsmarkedstiltak."

For å oppsummere, ser vi ingen tydelige trender rundt samarbeidet mellom TIO-prosjektene og NAV arbeid. De ulike prosjektene har ulik grad av samarbeid med NAV arbeid. Vi har også sett at etablering av styringsgruppe i prosjektene ikke har noen effekt på suksess i prosjektene, uavhengig av om NAV arbeid er representert eller ikke, selv om vi vet at mange har personer fra NAV arbeid i styringsgruppene. Men de prosjektgrupper som har lyktes i å opprette et tettere samarbeid med NAV arbeid, beskriver alle at det gir positive resultater. Dette gjelder særlig det at man får tilført nyttig kompetanse og at man får flere parter å dele arbeidsoppgavene med, og som et resultat av dette klarer man å gi bedre tjenester til brukerne. På bakgrunn av de kvalitative funnene, vurderer vi derfor at samarbeid med NAV arbeid er hensiktsmessig, særlig med tanke på forankring av TIO-programmet i NAV, og også i forhold til oppfølgingsarbeidet av den enkelte deltaker.

7.5.1.3 Samarbeid med helsevesenet

Videre viser evalueringen at det i mange tilfeller er vanskelig å få andre instanser i det kommunale hjelpeapparatet på banen. Til tross for at mange av prosjektene samarbeider med helsevesenet, det være seg rus, psykiatri eller boligsosial enhet, viser samarbeidet seg å være mindre formalisert, og ofte ad hoc preget. Dette har vært en av kjerneutfordringene for mange TIO-prosjekter, da særlig med tanke på at deltakerne har sammensatt problematikk, og er i behov for en rekke koordinerte tjenester. Det har vist seg å være vanskelig å få de aktuelle instanser til å forplikte seg til et samarbeid, noe som har gjort at prosjektgruppene i mange tilfeller har blitt den eneste avhjelpende aktøren⁶³. Slik vi kjenner målgruppen i TIO-programmet, er det mange oppgaver og forhold prosjektene ikke kan løse selv. En rekke av deltakerne har behov for hjelp og fagkompetanse, som for eksempel fra psykolog eller lege. Særlig fordi mange deltakere har store omsorgsbehov, og dermed trenger bistand fra helsevesenet på flere måter. Noen prosjekter har

⁶³ Dette var også et av funnene i evalueringen av TIO-prosjektet i Kristiansund kommune, "Evaluering av etablering og utprøving av lokal kommunal enhet med fokus på aktiv, arbeidsrettet rehabilitering i Kristiansund kommune." 2007

imidlertid lykkes med å etablere et godt samarbeid med helsevesenet, og i eksemplene fra Nedre Eiker og Fauske nedenfor, illustreres dette:

Fauske

I Fauske, hvor prosjektet har som et av sine mål å gi rusmisbrukere et lavterskel helsetilbud, har de inngått et tett samarbeid med en fast sykepleier i helsetjenesten. Denne sykepleieren koordinerer og hjelper brukerne i sitt behov for kontakt med fastleger og øvrig helsevesen. Prosjektgruppen mener at samarbeidet med denne sykepleieren har vært veldig positivt for TIO. Når det gjelder et samarbeid med psykiatri og rusteam i kommunen, mener prosjektgruppen at de har fått til lite. Prosjektgruppen tror det hadde vært gunstig med bedre samordning av tjenestene til rusmisbrukerne.

For å kort oppsummere i forhold til samarbeid med relevante aktører, kan vi trekke frem følgende hovedfunn i evalueringen:

- Prosjektene samarbeider med en rekke relevante aktører, men det er ofte saks- og personavhengig. Samarbeidet har i mindre grad preg av å være systematisk.
- Prosjektene har strevd med å etablere samarbeid med en rekke aktører, herunder helsevesenet og næringslivet. Det har vært utfordrende å få disse aktørene på banen, og oppnå varige forbindelser og forpliktelser til prosjektene.
- Prosjektene har hatt en oppgang i forhold til å etablere samarbeid med arbeidsgivere i perioden 2-4. rapportering, samt i forhold til å utvikle metoder for samarbeid med næringslivet.
- Prosjektene har i mindre grad lykkes med å utplassere deltakere i næringslivet, det har vært en nedadgående tendens fra 2-4. rapportering.

Dette er relativt generelle trekk i forhold til samarbeid i TIO-prosjektene, og som prosjekteksemplene ovenfor viser, har noen prosjekter lykkes med å både etablere samarbeid med næringslivet og helsevesenet. Årsakene til utfordringene i forhold til å etablere samarbeid kan være mange. En av forklaringene kan som nevnt være mangel på kompetanse i forhold til å skulle ta kontakt med næringslivet, og "selge" inn prosjektet og deltakernes kompetanse. En annen forklaring kan være mer tradisjonelle barrierer for samarbeid, som for eksempel mellom psykisk helsevern og sosialtjenesten. En annen tenkelig årsak er at prosjektgruppene har hatt hendene fulle med å skulle følge opp deltakerne i det daglige, og har dermed ikke hatt kapasitet til å fokusere på samarbeid i like stor grad som for eksempel kartlegging og tiltaksutvikling. Vi vurderer likevel at dette er et viktig læringspunkt fra TIO-programmet, særlig med tanke på implementering av kvalifiseringsprogram-

met og den relasjon med arbeidsgivere og næringslivet som er tiltenkt her. Videre kan disse funnene ha relevans for regjeringens overordnede satsning med NAV om et mer helhetlig tjenesteforløp og koordinerte tjenester. Der- som samarbeidet med relevante instanser er usystematisk og ikke forankres over tid, vil det kunne få negativ innvirkning på det overordnede målet for NAV, og også for den individuelle bruker i forhold til å møte de behov den har.

7.5.2 **Tiltaksutvikling**

Utvikling av tiltak og aktiviteter er et av de sentrale elementene i TIO-programmet. Programmet baserer seg på en erkjennelse av at det ordinære tiltaksapparatet ikke greier å fange opp alle de som trenger et tilbud om akti- visering og kvalifisering for arbeidslivet. Likeledes er behovene til mange i målgruppa for TIO-programmet svært sammensatte, og det krever en koor- dinering av ulike instanser i forhold til å tilby de riktige tiltakene og aktivite- tene. Samtlige prosjekter har derfor hatt som hovedutfordring å utvikle en til- taksmeny som i større grad kan ivareta brukernes behov. Dette kan enten gjøres ved å utvikle helt nye tiltak, eller ved å utvikle tiltak som støtter opp under de eksisterende slik at brukerne greier å benytte seg av dem. I tillegg har det som vist ovenfor vært utfordrende å involvere andre relevante aktø- rer i tiltaksutvikling.

Det som er fremtredende i forhold til å skulle utvikle tiltak i TIO-prosjektene, er at det gjennomgående baseres på brukermedvirkning. Tiltakene og aktivi- tetene skal være tilpasset brukerens ønsker og behov, og i noen prosjekter iverksetter de ikke tiltak og aktiviteter uten at brukerne har gitt sin tilslutning til det aktuelle tiltaket/aktiviteten. Videre viser evalueringen at i mange tilfel- ler er det kun fantasien som setter grenser for tiltaksutvikling. De ulike akti- vitetene og tiltakene som er etablert favner vidt, fra kunst- og håndverksak- tiviteter, til gjeldsrådgivning og jobbsøkningskurs. Tiltakene kan imidlertid kategoriseres i følgende kategorier:

- Bruk av eksisterende tiltak vs. oppbygging av nye tiltak
- Gruppebaserte tiltak vs. enkelttiltak

Vi vil i det følgende gå nærmere inn på hva disse kategoriene innebærer, og hvordan prosjektene har jobbet med bruk av tiltak og utvikling av enten ek- sisterende eller nye tiltak.

7.5.2.1 **Bruk av eksisterende tiltak vs. oppbygging av nye**

Det eksisterer en rekke kvalifiserende tiltak i NAV systemet. I NAV eller NAV arbeids tiltaksapparat kan brukerne få tilbud om arbeidspraksis, opplæring, midlertidig sysselsetting, lønnstilskudd, tiltak i arbeidsmarkedsbedrift, arbeid med bistand eller varig tilrettelagt arbeid. Flertallet av deltakerne i TIO har deltatt i en rekke av disse tiltakene tidligere. For mange har ikke deltakelse i tiltak ført til at de har opplevd positiv endring i deres situasjon. Det er flere årsaker til dette. I caseprosjektene tegnes det et bilde av deltakerne i TIO hvor deres sammensatte behov er fremtredende. Dette innebærer at det ek- sisterer en rekke forhold som den enkelte deltaker må få kontroll over. Dette

kan være for eksempel personlig økonomi, helse, bolig eller familie. Innholdet i de eksisterende tiltakene er nødvendigvis ikke innrettet til å ta tak i de barrierer som brukergruppen står overfor. Årsakene til at de eksisterende tiltakene i NAV arbeid ikke har fungert for målgruppen i TIO-programmet er flere. En forklaring finner vi i det faktum at deltakerne tidligere har opplevd manglende avklaring av sine komplekse behov for assistanse. Brukerne har tidligere derfor ikke hatt forutsetninger for å benytte seg av det eksisterende tiltaksapparatet. Gjennom TIO har prosjektene imidlertid lagt vekt på grundig kartlegging og avklaring, og dette taler for at det å kunne tilby andre former for aktiviteter og tiltak er nødvendig for at brukerne på sikt skal kunne benytte seg av de tjenester som finnes i NAV.

De ulike TIO-prosjektene befinner seg i kommuner som har forskjellige forutsetninger for å kunne tilby aktivisering eller arbeidsmarkedstiltak til deltakerne i TIO. Ikke alle kommuner i landet har et like godt utviklet tiltaksapparat, og dette henger sammen med faktorer som størrelse, antall innbyggere, brukernes behov og politisk vilje. Det er heller ikke alle kommunene som har like mye erfaring med å jobbe med brukergruppene som er relevante for TIO. Dette vil innebære at de forskjellige prosjektgruppene ikke vil ha et likt omfang av tiltak som de kan benytte seg av. De vil heller ikke ha et likt fundament av erfaring i kommunen, som de kan bygge videre på i arbeidet med de aktuelle brukergruppene.

Det unike med TIO-programmet er imidlertid kombinasjonen av bruk av eksisterende arbeidsrettede tiltak og oppbygging av nye tiltak. I TIO prøver de prosjektansatte å ta tak i de "løse tråder" i deltakernes liv, og har en helhetlig tilnærming til måten de jobber på. For at det skal fungere å bruke eksisterende tiltak for deltakerne i TIO, bør tett oppfølging av den enkelte komme i tillegg til det som normalt sett tilbys i det aktuelle tiltaket. Dette vil innebære en slags tilpasning av det eksisterende tiltaksapparatet til brukergruppens behov. Det har vi tidligere i dette kapittelet sett at prosjektene gjør. Som et alternativ til dette, kan prosjektgruppene velge å utvikle helt nye arbeidsrettede tiltak. Det innsamlede datamaterialet viser at prosjektene kombinerer sin bruk av tiltaksapparatet, med tilpassede aktiviteter for brukergruppen.

7.5.2.2 **Gruppetiltak og enkelttiltak**

For å dekke deltakernes individuelle behov benytter de ulike prosjektene seg ofte av enkelttiltak, kombinert med deltakelse i gruppeaktiviteter/tiltak. Det er på sistnevnte område at de ulike TIO-prosjektene har vist særlig variasjon i utvikling av nye typer arbeidsrettede tiltak. Vi ønsker her å gi noen eksempler på gruppetiltak som er hentet fra noen av prosjektene det har blitt foretatt dybdestudier i.

I løpet av den to ukers lange kartleggingsperioden ved TIO i Nedre Eiker, settes det i gang individuelle aktiviteter og tiltak for den enkelte bruker, så vel som felles gruppeaktiviteter. De aktiviteter og tiltak som igangsettes under kartleggingsfasen, videreføres i prosjektet etter at denne innledningsfasen er over og aktivitetene tilpasses nå ytterligere til brukergruppens behov.

Nedre Eiker

Prosjektgruppa omtaler TIO som et "paraplyprosjekt" hvor den enkelte deltaker kan oppnå variert arbeids- og sosial trening, samt finne ut av hvilke muligheter som finnes i NAV systemet og som de kan benytte seg av seinere. Det er prosjektgruppen eller deltakerne selv som foreslår hvilke aktiviteter som skal settes i gang. Prosjektgruppen er fleksibel og tilpasser gruppeaktivitetene til deltakernes interesser. De individuelt tilpassede tilbudene legger et grunnlag for å jobbe tett på den enkelte deltaker ved TIO. De prosjektansatte legger imidlertid stor vekt på den enkeltes deltakelse i gruppeaktiviteter, og har stor tro på de positive virkningene av at deltakerne knyttes sammen i samarbeid. Deltakerne lærer opp hverandre og tar ansvar for hverandre. Prosjektet har et klart mestringsfokus, og ønsker at deltakerne gjennom ulike typer prosjekter skal få sjansen til å vise flere sider av seg selv og få erfare at deres bidrag til det felles prosjekt har innvirkninger på det endelige resultatet. En av de intervjuede deltakerne omtaler samarbeidet ved TIO slik:

"Samarbeid er det mest positive her – her er det folk som kan hjelpe meg og vi samarbeider om ulike prosjekter. Det gir mening å være her."

Aktivitetene som har vært satt i gang i Nedre Eiker spenner ganske vidt, og de avhenger av de ressurser og kompetanser som allerede finnes blant de prosjektansatte. De omfavner mer tradisjonelle jobbsøkingskurs, så vel som produksjon av film og musikkprosjekt. Utgangspunktet for gruppeaktivitetene er at deltakerne i gruppa står overfor en oppgave som de skal løse, og så er det opp til gruppen som helhet å fordele ansvar og finne veien frem til prosjektets mål.

Målgruppen for TIO på Karmøy er unge menn under 30 år, dette er i følge prosjektgruppa en brukergruppe som har falt utenfor eller som ikke er blitt fanget opp av kommunens tjenester og ei heller av kommunens fattigdoms-satsning (FRAM).

Karmøy

I TIO på Karmøy har målgruppens mangel på fullført skolegang og arbeidserfaring, og ofte i kombinasjon med rusmisbruk og psykiske lidelser, gjort det nødvendig å utvikle tiltak spesielt rettet mot denne gruppen. Som et ledd i de individuelt tilpassede løpene, er prosjektet organisert slik at brukerne kan ta del i de ordinære enkelttiltakene i NAV eller bli plassert i arbeidsgrupper. Disse gruppeaktivitetene er arrangert i to "utegrupper" som er ledet av hver sin arbeidsleder. Utegruppene utfører arbeid på oppdrag for driftsavdelingen i teknisk etat i kommunen og arbeidsoppgavene kan bestå i ulike former for forefallende arbeid, skogsarbeid og annet. Arbeidslederne understreker imidlertid at det er vanskelig å ta på seg for store oppdrag på vegne av utegruppa, dette fordi det ikke er alle deltakerne som har et pålitelig oppmøte eller

tilstrekkelig arbeidsmoral. For tiden pusser utegruppen opp det gamle biblioteket i kommunen, og dette skal siden trolig bli et ungdomshus. I fokus for gruppeaktivitetene står sosial trening, og prosjektgruppa er opptatt av å gi deltakerne i TIO faste rammer og flere rutiner i hverdagen. Som en del av denne vektleggingen starter dagen i utegruppen alltid med felles frokost, og det arrangeres dessuten en rekke sosiale aktiviteter. Det er også et mål at TIO skal bidra til økt deltakelse i samfunnet, og restaurantbesøk, konserter og annet er aktiviteter som prosjektgruppa tror kan bidra til dette.

I Fauske er aktivitetstilbudet rettet mot oppbygging av arbeidsrettede og sosiale ferdigheter på prosjektsenteret. Målgruppa for TIO-prosjektet i Fauske er rusmisbrukere.

Fauske

I forkant av å kunne gi deltakerne tilbud om arbeidsmarkedstiltak eller ordinær jobb, anser de prosjektansatte ved TIO i Fauske at det er viktig å opprettholde et godt aktivitetstilbud. Dette kan være aktiviteter som:

- o Ekskursjons-/aktivitetsdager: En dag i uken drar deltakerne på tur, og disse turene bærer preg av å skulle øke deltakernes samfunns-kunnskap og man besøker krigsminnemerker, museer og annet.
- o Friluftslivsaktiviteter: Ved hjelp av fysisk utfoldelse ønsker man å sette fokus på mestring.
- o Fotokurs: Kurs i fotografering og bildebehandling benyttes også som mestringsmetode.
- o Kunstutstilling: De ønsker å arrangere en kunstutstilling der deltakernes fotografier og bilder vises frem. Prosjektet har oppdaget at bilder og filmer er lette å vise frem og få respons på. De tror slike utstillinger kan være med på å øke selvfølelsen hos deltakerne.

Prosjektgruppa understreker at:

"Aktiviteten kan være både kunnskapsformidlende og gi miljøterapi. Hensikten er å gi deltakerne en positiv opplevelse – å tenne en gnist som kan føre dem videre."

FIA i Fana virker som en koordinerende instans for sosialhjelpsmottakeres deltakelse i aktiviteter eller i arbeidsmarkedstiltak. Gjennom aktivitetene ved FIA håper prosjektgruppa å oppnå grundig kartlegging av den enkelte.

"Folk i arbeid" / FIA i Fana bydel i Bergen

FIA kan hovedsakelig beskrives som en arena for sosialisering. Både brukere og de FIA-ansatte fremhever at som en sosialiseringsarena lykkes FIA godt.

De FIA ansatte sier at de merker at brukerne blir mer positive, at de blir mer trygge på seg selv i omgang med andre mennesker, samt at brukerne lærer å støtte opp om hverandre. Til tross for en positiv tendens i retning av det som her beskrives, er det imidlertid en gjennomgående kommentar hos brukerne at deltakelse ved FIA til tider oppleves som kjedelig og lite motiverende. Brukerne etterlyser mer arbeidsrettede aktiviteter. Som en av deltakerne sier det:

"Mye tid går med til kortspilling, avislesning og kaffedrikking".

En annen utfordring når det gjelder utforming av aktiviteter, er det faktum at mange ikke har noen arbeidserfaring fra tidligere og mange har små muligheter til å komme ut i jobb. Det må derfor i noen tilfeller søkes etter andre aktiviteter enn eksempelvis det å skrive søknader og CVer, siden nytten av det er begrenset for en del av brukerne. Det er i følge informanten fra NAV arbeid i Fana, dessuten svært ofte et problem å finne de arbeidsmarkedstiltakene som passer den enkelte. Så selv om brukere kan være klar for tiltak, har ikke NAV arbeid alltid noe å tilby. NAV arbeid har heller ikke midler til å kjøpe utdanning til de som det kunne være en løsning for. En konsekvens av dette kan dermed bli at en del brukere blir gående på vent for de aktivitetene eller tiltakene som passer dem.

At aktivitetene er lagt opp på den måten som de er i Fana, må ses i sammenheng med at FIA ikke er et prosjekt definert for en liten brukergruppe slik som TIO-programmet er, men derimot skal favne om alle uavklarte sosialmottakere i bydelen.

På grunnlag av brukernes svært varierte behov og bakgrunn, kan det slutes at etablering av lite spesialiserte aktiviteter hvor alle typer brukergrupper kan delta, har blitt et naturlig utfall. På bakgrunn av brukernes manglede tilfredshet, bør aktivitetene ved FIA likevel ses i et kritisk lys.

Eksemplene fra prosjektene presentert ovenfor, viser at det er deltakernes tilstedeværelse i prosjektet og den tette oppfølgingen de får som utgjør forskjellen med TIO, sett i forhold til andre arbeidsforberedende aktiviteter som ikke gir et tilstrekkelig lavterskel tilbud. Andre steder i NAV-systemet må brukergruppen forholde seg til strenge timeavtaler og andre formaliteter, og de har en tendens til å ikke å klare å oppfylle mange av kriteriene. Dette kan sies å være noe av "det nye" med TIO-programmet. Tett oppfølging, kombinasjon av eksisterende tiltak og utvikling av nye, og stor grad av brukerinvolvering.

7.6 Oppsummering

I dette kapittelet har vi forsøkt å gå dypere inn i de innsatser som ser ut til å påvirke TIO-resultatene positivt. Det dreier seg dermed om de interne ram-

mebetingelser, det vil si innsatser som prosjektledere og prosjektmedarbeidere i stor grad selv kan påvirke.

Med sterk rot i sosialfaglig arbeid har TIO-programmet gitt prosjektmedarbeiderne mulighet til å jobbe i tråd med både sosialfaglig teori samt å bygge videre på egne erfaringer. I tillegg har det gitt muligheter til å utvikle nye metoder og arbeide etter de retningslinjer som nå legges i NAV.

Tettere individuell oppfølging er en måte å arbeide på som i stor grad legger vekt på brukermedvirkning. Det dreier seg om skreddersydd oppfølging av den enkelte, godt forankret i den enkeltes motivasjon. Tett oppfølging er et sentralt virkemiddel i NAVs arbeid med å hindre utstøting og få flere i arbeid og aktivitet.

I dette kapitlet har vi også sett at avklaring og kartlegging er to sentrale elementer i TIO-programmet, og at en grundig kartlegging gir resultater i form av suksess og supersuksess. Prosjektene kartlegger imidlertid på ulike måter, og det er variasjon i grad av formalisering. Kartleggingsverktøyet KIS er et av de mest brukte kartleggingsverktøyene i programmet, noe som direktoratet har gitt en sterk oppfordring om å bruke. Individuell plan er imidlertid i liten grad anvendt i TIO-programmet, og vi kan heller ikke si noe sikkert om effekten av bruk av individuell plan. Funnene tyder på at det i NAV bør rettes et sterkt fokus på grundig kartlegging ved hjelp av egnede verktøy, og også mer systematisk bruk. Dette er også intensjonen, slik vi leser sluttrapporten for arbeidsevnevurdering i NAV.

Videre har vi i dette kapitlet sett på det samarbeidet prosjektene har etablert med relevante aktører, og den tiltaksutviklingen som har foregått i prosjektene. Samarbeid med særlig næringslivet og helsevesenet har generelt vist seg å være vanskelig, og det er stor variasjon prosjektene imellom hvor godt etablerte samarbeidsforhold de har evnet å få til, samt hvem de samarbeider med. I evalueringen har det fremkommet at samarbeid med næringsliv og helsevesen har vært en barriere, og dette bekreftes blant annet ved de resultater som viser at det har vært en nedadgående tendens til utplassering av deltakere i næringslivet i løpet av programperioden. Mulige årsaker til manglende samarbeid kan være mangel på kompetanse på markedsføring og samarbeid, målrettet fokus på dette området, eller mer generelle kapasitetsproblemer. Samtidig viser evalueringen at samarbeid med en rekke instanser er av avgjørende betydning for deltakerne, også i forhold til utvikling av tiltak. Et eksempel er samarbeid med helsevesenet, det være seg rus eller psykiatri, da mange av deltakerne i TIO-programmet har sammensatt problematikk og omfattende omsorgsbehov. Klarer ikke hjelpeapparatet å samordne og koordinere sine tjenester, vil ikke brukerne motta det skreddersydde tiltaket og oppfølgingene som de har behov for. Dette får i siste instans trolig konsekvenser for den progresjon brukeren utviser i forhold til å enten komme i jobb, eller bli avklart i forhold til rett ytelse.

Til slutt er bruk av tiltak og tiltaksutvikling et helt sentralt element i TIO-programmet. Programmet er basert på en erkjennelse av at deltakerne ikke

klarer å nyttiggjøre seg det ordinære tiltaksapparatet, og TIO søker å motvirke dette. En rekke av deltakerne har imidlertid vært gjennom en rekke tiltak i det offentlige tiltaksapparatet tidligere, som i høy grad ikke har vist seg å fungere av ulike grunner. TIO-prosjektene har derfor som målsetting å i større grad skreddersy tiltak for deltakerne, og implementering av tiltak er tilnærmet alltid basert på brukermedvirkning. Vi ser at prosjektene likevel ikke kun har utviklet nye egne tiltak, men tatt i bruk en kombinasjon av eksisterende tiltak og nye aktiviteter/tiltak, da naturligvis også i kombinasjon med individuell oppfølging. Dette viser seg å gi gode resultater. Endelig viser funn fra evalueringen av prosjektene kjører tiltak på forskjellige måter, enten gruppebasert eller mer individuelt. Dette hensynet er i mange tilfeller basert på brukermedvirkning, og hva prosjektmedarbeiderne tror fungerer i praksis. Caseeksempler viser at tiltak gjennomført i både grupper og på individuelt plan fungerer godt overfor denne brukergruppen, så lenge de er tilpasset behov og forutsetninger, og at brukerne har vært delaktige i å utforme dem.

Eksemplene fra prosjektene presentert ovenfor, viser at det er deltakernes tilstedeværelse i prosjektet og den tette oppfølgingen de får som utgjør forskjellen med TIO, sett i forhold til andre arbeidsforberedende aktiviteter som ikke gir et tilstrekkelig lavterskel tilbud. Andre steder i NAV-systemet må brukergruppen forholde seg til strenge timeavtaler og andre formaliteter, og de har en tendens til å ikke å klare å oppfylle mange av kriteriene. Dette kan sies å være noe av "det nye" med TIO-programmet. Tett oppfølging, kombinasjon av eksisterende tiltak og utvikling av nye, og stor grad av brukerinvolvering.

8. Betydningen av TIO for deltakerne

Så langt i rapporten har vi presentert resultater i TIO-programmet som tettere arbeidslivstilknytning i form av utskrivning til utdanning eller ordinært arbeid ("supersuksess") eller utskrevet til ordinært arbeid, utdanning, arbeidsmarkedstiltak, behandlingstiltak, eller over til trygdeytelser (suksess). Deretter har vi analysert hvilke av innsatsene i de ulike prosjektene som har positiv sammenheng med resultatoppnåelse. Vi har også vist at TIO-arbeidet ser ut til å ha en viss positiv effekt på sosialhjelpsarbeidet i nasjonal sammenheng.

I dette kapittelet vil vi fokusere på brukernes opplevelser av TIO, og betydningen av TIO for deltakerne. Et av de overordnede målene i TIO er å styrke forutsetningene hos personer i målgruppen for å nyttiggjøre seg av arbeids- og velferdsetatens arbeidsmarkedstiltak. Hensikten med dette kapittelet er dermed å vurdere i hvilken grad TIO-prosjektene har oppnådd resultater når det gjelder styrking av målgruppens forutsetninger for å delta, fullføre og nyttiggjøre seg av tiltakene. Vi vil også vurdere deltakernes individuelle barrierer for arbeidsdeltakelse, opplevelse av aktiv innflytelse på egen endringsprosess, samt opplevelse av mestring og positive resultater.

Det understrekes at kapittelet retter oppmerksomheten mot deltakerens opplevelser av prosjektene og hvordan deltakerne opplever at TIO eventuelt har styrket egne forutsetninger. Selv om deltakere har deltatt i en rekke aktiviteter/tiltak, så er det ingen selvfølgelighet at deltakerne opplever at dette har styrket egne forutsetninger. En objektiv angivelse av et forhold, for eksempel å ha deltatt i en rekke aktiviteter eller tiltak, trenger med andre ord ikke nødvendigvis å føre til en subjektiv opplevelse av å ha styrket egne forutsetninger.

Datagrunnlag for kapittelet er hovedsakelig 29 deltakerintervju fordelt på ti prosjekter hvor det ble gjennomført dybdestudier, samt et mindre antall deltakerintervju gjennomført av prosjektansatte. Nærmere bestemt søker kapittelet:

- Å avdekke om, og eventuelt hvordan, deltakerne opplever at egne forutsetninger er blitt styrket gjennom deltakelse i TIO.
- Å avdekke om deltakerne i noen grad opplever at bestemte forutsetninger er styrket fremfor andre som en følge av deltakelse i TIO?
- Å undersøke om Rambøll Managements "funn" understøttes eller står i motsetning til andre evaluerings- og forskningsbidrag innen sosial- og velferdsområdet.

Innledningsvis gjøres det rede for hva som regnes som forutsetninger for deltakerne og hvilke forutsetninger det tas utgangspunkt i. Deretter presenteres seks forhold ved deltakerne som er ment som uttrykk for forutsetninger som er vikti-

ge med hensyn til målsettingen for TIO, og som deltakerne antas å ha styrket gjennom deltakelse i TIO. Deltakernes opplevelser av egne forutsetninger analyseres fortløpende. Det utledes i denne sammenheng spørsmål knyttet til de enkelte forutsetningene som analysen søker å belyse. Kapittelet avsluttes med et sammendrag der "funnene" kort sammenfattes og ses i forhold til hverandre.

8.1 Analyseramme

Som redegjort for i forrige kapittel, kjennetegnes TIO-prosjektene av at deltakernes totale livssituasjon er utgangspunkt for arbeidet med å styrke forutsetningene for deltagelse på arbeidsmarkedet. Dette er dermed utgangspunktet for aktivitets- og tiltaksløpene som legges. Tilnærmingen tar dermed høyde for at for enkelte deltakere kan det å oppnå en grunnleggende forbedret livssituasjon være en målsetting i seg selv, eventuelt som et mulig steg nærmere deltakelse på arbeidsmarkedet. For andre vil formodentlig mer arbeidsrettede kvalifiseringstiltak være det mest hensiktsmessige. I St. meld. nr. 9 (2006-2007) *Arbeid, inkludering og velferd* heter det eksempelvis at arbeidsrettede aktiviteter normalt vil være et middel rettet mot målet om arbeid, men at det for noen også vil være et mål i seg selv ved at den bidrar til økt livskvalitet og medfører deltakelse og inkludering i et fellesskap.⁶⁴

8.2 Forutsetninger for deltakelse

Hva kan for TIO-deltakerne regnes som relevante forutsetninger for deltakelse i dagliglivet generelt og/eller på arbeidsmarkedet spesielt? Forutsetninger tilsvarende i denne sammenheng barrierer/begrensninger på den ene siden og ressurser/muligheter på den andre. Manglende forutsetninger vil på den ene siden kunne sies å utgjøre barrierer og begrensninger, mens tilstrekkelige forutsetninger kan sees på som ressurser, eller noe som åpner muligheter.

I vurderingen av i hvilken grad deltakerne opplever at egne forutsetninger har blitt styrket, og hva slags forutsetninger det er snakk om, har flere inntak vært vurdert, herunder *livsrammebetingelser*, *livskvalitet*, *funksjonsevne* og *arbeidsevne*. Retningsgivende for hva som har blitt vurdert som et hensiktsmessig og fruktbart inntak, har vært foreliggende data, innholdet i og målsettingene for TIO, samt formålet for evalueringen. Det er ikke snakk om et rigorøst og enhetlig rammeverk, men heller et inntak som trekker på ulike sosial- og velferdsfaglige kilder og referanser.

På overordnet nivå legges en type "evnetilnærming" til grunn. Det eksisterer i denne sammenheng flere typer evnetilnærminger. Én definisjon av begrepet *funksjonsevne* er eksempelvis at dette er "et uttrykk for en persons fysiske, psykiske og sosiale muligheter for å opprettholde og delta i det daglige liv."⁶⁵ I Funksjonsevnestudien defineres begrepet noe videre og sikter til "mental og fysisk helse, sosiale nettverk, psykologiske ressurser, og menneskelige og sosio-

⁶⁴ St.meld.nr. 9 (2006-2007). *Arbeid, velferd og inkludering*.

⁶⁵ Hendriksen, Carsten (2006). "Vurdering af funktionsevne", *Ugeskriftet Læger* 168/34.

økonomiske ressurser som er viktige for å forme sine egne livsprosjekter.”⁶⁶ Det vesentlige i denne sammenheng er at man legger til grunn en bred forståelse av betingelser for å delta og styre sitt eget liv, for eksempel for å få et bedre sosialt liv og økt livskvalitet.

For formålet med kapittelet har det vært ønskelig med et noe mer arbeidsrettet perspektiv, i betydningen hva som med rimelighet kan regnes som relevante forutsetninger for å nærme seg arbeidsmarkedet på kort eller lang sikt. Begrepet *arbeidsevne* fra den nylig utviklede modellen for arbeidsevnevurdering innen NAV synes i denne sammenheng relevant.⁶⁷ Med arbeidsevne menes ”den enkeltes evne til å møte de krav som stilles i utførelsen av arbeid eller deltakelse i arbeidslivet.” Med dette legges til grunn at arbeidsevnen ikke kun er en funksjon av individuelle ressurser og begrensninger, men også må vurderes med hensyn til omgivelsenes krav og forventninger. Man legger med andre ord an et relasjonelt perspektiv ved vurdering av arbeidsevne.⁶⁸

I modellen for arbeidsevnevurdering inngår ressursprofil som en sentral del. Profilen søker å fremstille brukernes ressurser og barrierer i tråd med forhåndsbestemte kategorier. I denne sammenheng spenner kategoriene vidt og favner forhold knyttet til både arbeidsrelevant kompetanse og ferdigheter, sosiale ferdigheter og nettverk og personlige ressurser og ferdigheter. De svenske og danske modellene for vurdering av arbeidsevne har et tilsvarende bredt fokus. Arbeidsevnen er med andre ord et ”produkt” av en rekke forhold og dette skal legge grunnlaget for de tjenestene som tilbys.

I kapittelet er det ikke mulig å stille opp hvilke spesifikke krav omgivelsene stiller for de enkelte deltakerne slik metoden for arbeidsevnevurdering legger opp til. Da hovedfokus i kapittelet er hvordan *deltakerne opplever* og gir uttrykk for egne forutsetninger, ville heller ikke dette være hensiktsmessig. Det relasjonelle perspektivet ivaretas i den grad at deltakerne gir uttrykk for å mangle eller inneha tilstrekkelige forutsetninger for å møte de krav de møter i omgivelsene.

I det påfølgende utledes seks forhold ved deltakerne som kan regnes som forutsetninger. Disse tar utgangspunkt i den brede profilen til TIO-prosjektene, samt den nevnte arbeidsevnevurderingsmodellen. I hvilken grad, og eventuelt hvor-

⁶⁶ Van der Wel, Kjetil (2005). *Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp*. Gruppe for inkluderende velferd (GIV) og Avdeling for sykepleierutdanning. Høyskolen i Oslo: Oslo.

⁶⁷ Arbeids- og velferdsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet (2008). *Arbeidsevnevurderinger i NAV*. Sluttrapport. I Sverige og Danmark finnes tilsvarende metoder hhv. SASSAM-metoden og Arbejdsevne-metoden.

⁶⁸ I offentlige dokumenter har en tilsvarende relasjonell forståelse av ens evne/mulighet til arbeidsdeltakelse blitt lagt til grunn de senere år. I St.meld. nr. 40 (2002-2003) *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer* heter det eksempelvis at funksjonshemning gjør seg gjeldende når det foreligger et gap mellom individets forutsetninger og omgivelsenes utforming eller krav til funksjon. For ytterligere drøfting rundt begrepsforståelser i denne sammenheng se også NOU 2005: 8 *Likeverd og tilgjengelighet*. Justis- og politidepartementet, 18. mai 2005.

dan, deltakerne opplever at forutsetningene har blitt styrket, analyseres fortløpende. Deltakerforutsetninger som presenteres og behandles analytisk er:

- Deltakernes opplevelse av *prosjektene* (personlig og praktisk)
- Deltakernes opplevelse av *handlekraft*
- Deltakernes opplevelse av *muligheter til medvirkning*
- Deltakernes opplevelse av *sosial kontakt*
- Deltakernes opplevelse av *muligheter til arbeid/å ha nærmet seg arbeidsmarkedet*
- Deltakernes opplevelse av *TIO som "vendepunkt"*

Analytisk, og som en følge av datamaterialets karakter, er det ikke mulig å behandle deltakernes svar på en gjensidig utelukkende måte. Dette trenger nødvendigvis ikke være en svakhet. Dette kan tvert om bidra til at analysen synliggjør enkelte "sammenhenger". Det er eksempelvis tenkelig at en opplevelse av å ha innflytelse eller medvirke, også vil ha en gunstig virkning på henholdsvis deltakernes opplevelse av egen motivasjon.

8.3 Opplevelse av prosjektene – personlig og praktisk

De enkelte TIO-prosjektene kan regnes som en "tjeneste" det offentlig yter til målgruppen. I Funksjonsevnestudien heter det i denne sammenheng at sammenlignet med flertallet av velferdsstatens brukere, så er sosialhjelpsmottakere sannsynligvis mer avhengige av å ha en god kontakt med "sin tjeneste". I studien fremføres således at langtidsmottakere er særlig sårbare i situasjoner der de opplever kontakten med sosialtjenesten som vanskelig.⁶⁹ Underlid fant i sin studie i fortsettelsen av dette, at svært mange respondenter opplevde sosialkontoret som en "utrygg sone" og som et dårlig sikkerhetsnett.⁷⁰ Samarbeidet og kontakten deltakerne har med prosjektene er på denne måten interessant med tanke på deltakeres styrking av forutsetninger i TIO, ikke som del av individuelle ressurser og problemer, men som en relevant kontekst. Prosjektene og samarbeidet med prosjektansatte kan slik sett betraktes som en kontekstuell barriere eller ressurs, alt ettersom det fungerer godt eller dårlig.⁷¹ Gjeitnes sier i denne sammenheng at relasjonen mellom hjelper og bruker i sosialarbeid kan bidra til endringer i brukernes relasjoner, eksempelvis til offentlige kontorer eller systemer.⁷²

⁶⁹ Van der Wel, Kjetil (2005). *Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp*. Gruppe for inkluderende velferd (GIV) og Avdeling for sykepleierutdanning. Høyskolen i Oslo. I kapittelet omtales referansen som *Funksjonsevnestudien*.

⁷⁰ Lorentzen, Thomas (2007). *Kunnskapsstatus for sosialhjelpsforskningen*. Fafo-rapport.

⁷¹ Van der Wel, Kjetil (2005). *Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp*. Gruppe for inkluderende velferd (GIV) og Avdeling for sykepleierutdanning. Høyskolen i Oslo: Oslo.

⁷² Gjeitnes, Kirsti (2007) i Marthinsen, Edgar og Nina Skjefstad (Red.): *Tiltaksarbeid i sosialtjeneste og NAV – tett på!* Universitetsforlaget: Oslo. I fortsettelsen av dette er det for brukere ofte et spørsmål om de forventer at sosialarbeideren vil bestemme over brukeren, eller om sosialarbeideren er en person som vil bidra med sin kompetanse for å hjelpe.

Med dette legges det derfor opp til å vurdere deltakernes opplevelser av prosjektene ut fra et "tjeneste-deltaker-perspektiv". Hovedsakelig rettes oppmerksomheten mot hvordan deltakerne opplever sin personlige relasjon til prosjektene (eksempelvis om de har tillit til prosjektene) og hvordan deltakerne opplever at prosjektene har fungert rent praktisk (gir eksempelvis deltakere uttrykk for at TIO-prosjektene kun har vært nok et tiltak de må forholde seg til). Analysen tar i denne sammenheng sikte på å undersøke:

- Opplever deltakerne relasjonen til og den praktiske nytten av TIO-prosjektene som god? Eventuelt hvorfor ikke?
- På hvilken måte opplever eventuelt deltakerne relasjonen til og den praktiske nytten av TIO-prosjektene som god?
- Har TIO-prosjektene hatt betydning for hvordan deltakerne i det hele tatt opplever det offentlige som tjenesteyter?

8.3.1 Opplevelse av prosjektene blant deltakerne

I tråd med inntrykket av deltakernes overveiende positive opplevelser av hvordan TIO har styrket egne forutsetninger, kommer dette tydeligst frem i forbindelse med deltakernes opplevelse av TIO-prosjektene. Med utgangspunkt i foreliggende kvalitative data må dette beskrives som en ubetinget suksess. I særlig grad gjelder dette det som her omtales som deltakernes relasjon til prosjektet. Nær alle deltakerne har en svært god relasjon til prosjektet og opplever i denne sammenheng prosjektene ved å ha tillit til prosjektene og selv bli vist tillit, å bli respektert og tatt på alvor, tatt hensyn til, samt at tilgjengeligheten til prosjektansatte er svært god. Mange prosjektansatte har en tilsvarende oppfatning av sitt forhold til deltakere og snakker i denne sammenheng om "den gode relasjonen" eller "den gode samtalen". Et overordnet og avgjørende forhold i denne sammenheng synes å være at prosjektansatte har opparbeidet seg en sterk tillit blant deltakerne. Kun i et par tilfeller uttrykker deltakere negative holdninger til prosjektene eller til prosjektansatte. Deltakernes gjennomgående gode relasjon til prosjektene viser seg eksempelvis med hensyn til tilgjengelighet og deltakernes tillit til at prosjektansatte arbeider til deltakernes beste.

Angående tilgjengelighet uttrykker eksempelvis ingen deltakere at de har problemer med eller at det er vanskelig å komme i kontakt med prosjektansatte. Tilgjengeligheten til de ansatte fremheves som særlig god, og flere av deltakerne gir inntrykk av prosjektansatte som tilgjengelige nærmest til enhver tid. Sammenligner man disse funnene med for eksempel Funksjonsevnestudien, så er Rambøll Managements funn i denne sammenheng klart mer positive. Mens så vidt i overkant av 1/3 av respondentene i Funksjonsevnestudien oppgir at det var lett å komme i kontakt med saksbehandlere på sosialkontoret, oppgir en nesten like stor andel at det nesten alltid eller alltid var vanskelig å komme i kontakt med saksbehandleren på sosialkontoret.⁷³

⁷³ I Funksjonsevnestudien svarte 36 prosent av respondentene at det var alltid lett eller nesten alltid lett å komme i kontakt med saksbehandleren på sosialkontoret. En

I forbindelse med deltakernes opplevde tillit til prosjektansatte kan man også i denne sammenheng trekke en sammenlignende parallell til Funksjonsevnestudien. I Funksjonsevnestudien spørres det i hvilken grad sosialklienter har tillit til at saksbehandler har prøvd å finne den beste løsningen. Funksjonsevnestudien finner at halvparten av respondentene har tillit til at saksbehandler har prøvd å finne den beste løsningen. I overkant av en fjerdedel av respondentene i studien oppgir at de i liten grad eller ikke i det hele tatt opplever tillit til at saksbehandler har prøvd å finne den beste løsningen. Det fremgår av Rambøll Managements funn, at de fleste deltakere opplever sterk tillit til prosjektene og prosjektansatte.

Deltakernes opplevelser av TIO-prosjektene og prosjektmedarbeidernes betydning, synes dessuten avgjørende i forbindelse med det som her omtales hvordan deltakerne opplever prosjektene praktisk sett. For mange har prosjektmedarbeiderne fungert som en type ressursperson med hensyn til det å veilede/bistå deltakerne i det offentlige spesielt og samfunnet generelt. Deltakerne opplever at prosjektansatte har en koordinerende rolle overfor andre offentlige etater og tjenester. Et sitat fra én deltaker, og som på forskjellige måter også uttrykkes av andre, illustrerer på en svært dekkende måte hvordan prosjektene også må regnes som en forutsetning for å lykkes på veien til arbeidslivet:

"Alt går fortere. Må ikke løpe fra kontor til kontor. TIO hjelper oss med å finne frem i jungelen. Sosialkontoret får de opplysningene de trenger gjennom journal. Får fokusert på mer viktige ting".

For det første viser sitatet at deltakeren tidligere oppfattet det offentlige som et tungvint og uoversiktlig system, der ting tar tid og man må forholde seg til en rekke instanser. For det andre, og i fortsettelsen av det ovennevnte, viser dette at deltakerne opplever at vanskeligheter med selv å måtte "finne frem" i det offentlige, tar oppmerksomheten vekk fra andre aktiviteter som anses som viktigere. Samlet gir dette grunnlag for å hevde at mange opplever det at å måtte "mestre det offentlige" i seg selv er en barriere for å komme videre. Opplevelsen av TIO-prosjektene er imidlertid den motsatte, ved at prosjektansatte har fungert som en ressurs for deltakere ved praktisk bistand med hensyn til det offentlige spesielt og samfunnet generelt. Prosjektansatte har med andre ord avlastet deltakerne i denne sammenheng.

Det å måtte "mestre systemet", og at dette kan oppfattes som en barriere, synes særlig avgjørende med tanke på målgruppen for programmet. I særlig grad kan dette tenkes å gjøre seg gjeldende for unge sosialhjelpsmottakere og personer med innvandrerbakgrunn med lite kjennskap til offentlige systemer generelt og sosialtjenesten spesielt. En deltaker med innvandrerbakgrunn uttrykker i denne sammenheng at han ikke engang visste hva sosialkontoret var og at han ikke kjente til systemet i Norge. Samfunnet han kom fra var veldig forskjellig fra det norske.

nesten like stor andel (34 prosent) oppga at det var nesten alltid vanskelig eller alltid vanskelig å komme i kontakt med saksbehandleren på sosialkontoret (71)

I kun ett av prosjektene opplever samtlige deltakere at det i noen grad har vært kjedelig og mye dødtid. Mye tid har ifølge deltakerne gått med til aktiviteter som kortspilling, avislesning og kaffedrikking. Selv om deltakerne i dette tilfellet ikke nødvendigvis opplever prosjektet som lite nyttig, så ligger det i dette en "fare" for at en opplevelse av kjedsomhet kan virke uheldig for motivasjonen, som en av deltakerne uttrykker det. Det er imidlertid viktig å understreke at dette eksempelet er unntaket fremfor regelen.⁷⁴ I ett tilfelle oppgir en deltaker at prosjektet har fungert som en støtte, men ikke mer enn dette. Deltakeren sier seg likevel fornøyd med oppfølgingen, men oppgir å ha følt seg alene.

I det hele tatt er det på bakgrunn av deltakernes opplevelser av prosjektene grunn til å hevde at TIO har bidratt til at deltakerne har fått et mer positivt syn på hva det offentlige kan bistå med. Mange deltakere har gjennom TIO-prosjektene har endret sitt syn på det offentlige som et tungrodd og upersonlig system, til noe positivt, personlig og som en ressursinstans.

Oppsummert kan vi si om deltakernes opplevelser av prosjektene at:

- Nær samtlige deltakerne opplever relasjonen til prosjektene og prosjektansatte som svært god, eksempelvis ved at prosjektansatte er tilgjengelige og at deltakerne har en sterk tillit til prosjektansatte.
- Deltakerne opplever at prosjektansatte innehar en koordinerende funksjon med hensyn til å "mestre" det offentlige og samfunnet generelt. Mange deltakere opplever dette som en avlastende.
- Deltakernes opplevelse av relasjonen til og den praktiske nytten av prosjektene synes å ha ført til at målgruppen enten har endret eller sitter med et svært positivt inntrykk av hva det offentlige kan bidra med.

8.4 Opplevelse av handlekraft

Opplever deltakerne at deltakelse i TIO har økt deres egen evne til å handle? Opplevelse av forhold som økt motivasjon, selvtillit, selvstendighet og målretthet blant deltakerne, kan med rimelighet sies å være uttrykk for om deltakerne opplever at de ser seg som handledyktige. Skjefstad fremfører i denne sammenheng at motivasjon er det som setter handlinger i gang; den kraft som gjør at vi føler at vi må gjøre noe, eller har lyst til å gjøre noe. Motivasjon skaper i fortsettelsen av dette et mulighetsrom for nye handlinger og nye mål.⁷⁵ I Funksjonsevne-studien inngår i denne sammenheng begrepet *mestring* som element i det mer overordnede perspektivet selvoppfatning og handler om i hvilken grad man opplever seg selv som handledyktig. Dette kan videre regnes som en viktig ressurs for å handle og ta viktige valg i livet. I NAVs arbeidsevnevurdering inngår endelig *selvstendighet* og *utholdenhet* som elementer.⁷⁶

⁷⁴ Det må i denne sammenheng understrekes at deltakerne var svært positive til aktiviteter der de kunne utføre mer arbeidsrettede aktiviteter.

⁷⁵ Skjefstad, Nina (2007) i Marthinsen, Edgar og Nina Skjefstad (Red.): *Tiltaksarbeid i sosialtjeneste og NAV – tett på!* Universitetsforlaget: Oslo

⁷⁶ *Arbeidsevnevurderinger i NAV*. Sluttrapport. Arbeids- og velferdsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet 2008.

Med en forståelse av økt motivasjon etc. som uttrykk for om TIO-deltakerne opplever at de har økt sin handlekraft, spørres det i denne sammenheng:

- Opplever deltakerne at de har blitt mer handlekraftige ved deltakelse i TIO-prosjektene? Eventuelt hvorfor ikke?
- På hvilken måte opplever eventuelt deltakerne at de har blitt mer handlekraftige ved deltakelse i TIO-prosjektene?

8.4.1 **Opplevelse av handlekraft**

I likhet med hvordan deltakerne opplever prosjektene, er deltakernes opplevelser av å ha styrket egen handlekraft gjennomgående positive. "Jeg har fått økt motivasjon" er en hyppig kommentar i denne sammenheng. Økt evne til å handle viser seg imidlertid på forskjellige måter og har ført til forskjellige resultater for deltakerne.

Et "funn" i forbindelse med deltakernes opplevelse av egen evne til å handle, er at prosjektene i seg selv har vært med på å påvirke eller gi motivasjon. En deltaker oppgir i denne sammenheng å ha blitt mer motivert og sier at "istedenfor å bli jagd ut så hjelper de meg".

Flere deltakere uttrykker målrettethet ved at de oppgir at de nå har målsettinger for sine egen framtid. Noen sier at målet er ordinært arbeid, mens andre oppgir at utdanning eller praksisplass er målet. I fortsettelsen av dette gir flere deltakere uttrykk for økt motivasjon og at dette har ført til at man ønsker å komme seg videre. I denne sammenheng fremfører tre deltakere på spørsmål om hva TIO har bidratt med for dem:

"Motivasjon og tjene penger, får jo lyst på en skikkelig jobb etter hvert"

"Har blitt motivert, har jo ikke lyst til å gå her hele livet"

"Motivasjonen til å komme seg andre plasser vokser"

Sitatene ovenfor viser at deltakerne ser TIO som et steg på veien, at de ønsker å komme seg videre og at de faktisk ikke ser det å komme seg videre som en umulighet.

Deltakernes opplevelse av handlekraft, særlig i egenskap av motivasjon, selvtillit og selvstendighet, synes dessuten å ha betydning for hvordan de opplever sin egen kompetanse. I forbindelse med jobbsøking uttrykker enkelte deltakere at de føler seg mer selvsikre ved skriving av søknader og en opplever å ha blitt sikrere i intervjusituasjoner.

En deltaker fremfører at økonomi er en avgjørende motivasjonsfaktor for å delta i TIO og sier at: "Jeg er forpliktet til å komme her, hvor skal jeg ellers få penger fra?". Deltakeren sier imidlertid også at han har forståelse for at prosjekter som TIO må til for å få personer i målgruppen til å reagere. Det at kun en deltaker oppgir økonomi som motivasjonsfaktor for deltakelse i TIO, kan indikere at TIO ikke bare har bidratt til å aktivisere deltakere, men at deltakelse i prosjektene også har mening for deltakerne og at de således har motivasjon for å delta. En-

kelte deltakere fremfører i denne sammenheng at de opplever en mening med deltakelse i TIO. Ifølge en prosjektansatt om en deltaker i TIO heter det således at motivasjonen rundt det å møte opp ikke lenger skyldes rammebetingelser og restriksjoner rundt økonomi, men heller prosjektet i seg selv.

Oppsummert kan vi si om deltakernes opplevelse av handlekraft at:

- En overveidende andel av deltakerne opplever økt handlekraft definert som økt motivasjon, selvtillit, selvstendighet og/eller målrettethet. Særlig fremtredende er dette med hensyn til motivasjon.
- En god relasjon til prosjektene er i seg selv med på å sørge for opplevelse av økt handlekraft, i særlig grad hva angår motivasjon.
- Økt motivasjon etc. gjør seg for noen av deltakerne gjeldende med hensyn til større tro på seg selv og med betydning for egen kompetanse (eksempelvis i forbindelse med skriving av jobbsøknader og gjennomføring av intervju).
- Kun en deltaker oppgir økonomi som hovedgrunn for å delta i TIO.

8.5 Opplevelse av muligheter til medvirkning

Muligheter til medvirkning er en sentral del av TIO og et av resultatmålene for programmet. Brukermedvirkning har i det hele tatt i stadig sterkere grad blitt vektlagt både innen offentlig sektor og i sosial- og velferdsforskningen de senere år. Brukermedvirkning tar for det første utgangspunkt i medvirkning som en fundamental demokratisk rettighet. For det andre kan brukermedvirkning tjene som virkemiddel for å tilpasse tjenestene individuelt, og for å utvikle tjenestenes kvalitet.⁷⁷ Andreassen (1998, 2005) sier i tråd med dette at brukermedvirkning må regnes både som et gode i seg selv og som et middel for å oppnå gode tjenester. Det er derfor rimelig å forvente at jo mer brukerne involveres, desto mer øver brukerne seg i å delta, samt at de kan komme med konstruktive, eventuelt "korrigerende" tilbakemeldinger med hensyn til eget tiltakstilbud. Skjefstad sier på sin side at brukermedvirkning innebærer at mennesker skal bli tatt på alvor, sett og hørt, og ha innflytelse på beslutninger som angår dem selv.⁷⁸

I forbindelse med Samordningsforsøket heter det videre at reell brukermedvirkning vil føre til en merkbar endring i brukernes engasjement, deltakelse og motivasjon. Reell brukermedvirkning innebærer i denne sammenheng at brukernes tilbakemeldinger får betydning for hvilke aktiviteter/tiltak man deltar i.⁷⁹ Ram-

⁷⁷ SHdir (2006). *Gylne øyeblikk. Arbeid, deltakelse og inkludering i Samordningsforsøket. Samhandling, dialog og brukermedvirkning* og NOU 13 (2003). *En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver.*

⁷⁸ Skjefstad, Nina i (2007) Marthinsen, Edgar og Nina Skjefstad (red.). *Tiltaksarbeid i sosialtjeneste og NAV – tett på!* Universitetsforlaget.

⁷⁹ SHdir (2006). *Gylne øyeblikk. Arbeid, deltakelse og inkludering i Samordningsforsøket. Samhandling, dialog og brukermedvirkning* og NOU 13 (2003). *En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver.*

bøll Management har i tidligere delrapporter funnet at brukermedvirkning har hatt prioritet i prosjektene, og at deltakerne opplever at de har medbestemmelse. Følgende spørsmål undersøkes i denne sammenheng:

- Opplever deltakerne at de har hatt muligheter til å medvirke i TIO-prosjektene? Eventuelt hvorfor ikke?
- På hvilken måte opplever eventuelt deltakerne at mulighetene til å medvirke i TIO-prosjektene har hatt betydning?

8.5.1 **Opplevelse av muligheter til medvirkning**

Muligheter til medvirkning oppleves av deltakerne som noe av det mest betydningsfulle og positive ved TIO-prosjektene. På bakgrunn av at brukermedvirkning er en sentral del av TIO-prosjektene, må dette anses som en særlig suksess. Deltakerne opplever mulighetene til selv å være med å bestemme egne aktiviteter som svært gode og det synes i denne sammenheng som om det er reell brukermedvirkning det er snakk om, ved at det resulterer i faktiske aktivitetssløp/tiltaksløp for deltakerne.

Måten deltakerne opplever at mulighetene til medvirkning er tilstede foregår ved at deltakerne oppgir at de kan sette frem egne ønsker, at de blir tatt med på råd/diskusjoner, at man blir spurt om og kan si meningen sin, at man er med når avgjørelser tas, at prosjektansatte faktisk lytter og endelig, at man i stor grad er med på å selv få velge aktivitet.

I denne sammenheng hører dessuten med at mange deltakere oppgir at det å ikke bli presset inn i aktiviteter de ikke selv har lyst til, som særlig positivt. Dette må dermed sies også ha betydning for deltakernes opplevelse av styring av sin egen hverdag og dermed eget liv. I noen grad knytter dette an til andre forhold ved deltakerne ved at brukermedvirkning bidrar til å gjøre relasjonen til prosjektet særlig god og at deltakerne opplever det offentlige som en medspiller og ikke som en motpart.

Medvirkning viser seg også på måter som peker utover kun det å ha mulighet til medbestemmelse. For noen av deltakerne har mulighetene til å medvirke ført til at de selv har blitt "drivkrefter" i prosjektene. Dette gjør seg blant annet gjeldende i forbindelse med aktiviteter og etablerte møteplasser for deltakerne. Med tanke på å bidra til å gjøre deltakerne selvhjulpne, må dette nødvendigvis regnes som særlig positivt, og noe som har en effekt både på aktivitetene selv om deltakernes

I likhet med vurderingen av graden av tilgjengelighet, finner Rambøll Management et noe mer positivt bilde av opplevde muligheter til å påvirke enn det Funksjonsevnestudien finner. Mens så vidt i overkant av 1/3 av respondentene i studien oppgir at de i stor eller i noen grad selv er med på å avgjøre hvilken hjelp de får fra sosialtjenesten, så oppgir nesten en like stor andel (i underkant av 1/3) av respondentene, at de i liten grad eller ikke i det hele tatt var med på å avgjøre hva slags hjelp de får fra sosialtjenesten. Rambøll Management finner som nevnt at deltakernes opplevde muligheter til å påvirke er gjennomgående

høy og kun en deltaker gir uttrykk for å ikke ha påvirket noe særlig. Deltakeren sier imidlertid at hun heller ikke selv helt har visst hva hun har ville gjøre.

Oppsummert kan vi si om deltakernes opplevelse av muligheter til medvirkning at:

- Gjennomgående har deltakerne en sterk opplevelse av å ha medvirket i prosjektene
- Enkelte deltakere fremfører at det å ikke bli presset inn i noe man selv ikke vil, er et viktig resultat av mulighetene til å medvirke
- Enkelte deltakere har selv blitt drivkrefter i prosjektene

8.6 Opplevelse av sosial kontakt

Sosial kontakt og sosiale ferdigheter, i betydningen det å komme seg ut og møte og samhandle med andre mennesker, må sies å være del av det som kjennetegner TIO på prosjektnivå. Det å legge til rette for sosialisering har med andre ord vært sterkt prioritert. I noen grad knytter dette an til begrepet *sosial kapital* der tillit til andre mennesker og sosialt nettverk utgjør sentrale elementer. Opplevelsen av grad av sosial kontakt kan sees som et uttrykk for deltakernes tillit til andre mennesker, ved for eksempel en negativ holdning til sosiale aktiviteter og/eller andre mennesker som indikasjon på svak tillit. Utgangspunktet for sosial kontakt som en deltakerforutsetning er at muligheter og evne til å samhandle med andre mennesker og etablering av sosiale nettverk, er som ressurser å regne for dem som deltar i nettverkene, og en ressurs med hensyn til det å delta i dagliglivet og/eller på arbeidsmarkedet.⁸⁰

Innen det offentlige regnes sosiale ferdigheter og sosiale nettverk som et viktig element med hensyn til muligheter på arbeidsmarkedet. I NAVs nylig utviklede metodikk for arbeidsevnevurdering inngår eksempelvis sosiale ferdigheter som et element. I den danske *Arbejdsevne modellen* inngår i tråd med dette *sosial kompetanse* og *sosiale nettverk* som elementer. I forbindelse med deltakernes opplevelse av om de har styrket sin sosiale kontakt og sosiale ferdigheter, søker analysen å belyse følgende spørsmål:

- Opplever deltakerne at de har hatt muligheter til eller økt omfanget av sosial kontakt i TIO-prosjektene? Eventuelt hvorfor ikke?
- Hvilken betydning opplever eventuelt deltakerne at muligheter til eller økt omfang av sosial kontakt i TIO-prosjektene har hatt?

8.6.1 Sosial kontakt

En klar majoritet opplever at TIO har hatt en sosialt kontaktskapende og sosialt utviklende rolle. Deltakerne gir ikke bare uttrykk for at TIO har ført til at de har kommet seg mer ut, men også at de ser verdien av å omgås og samhandle med andre mennesker. Enkelte deltakere oppgir i denne sammenheng at det å ha

⁸⁰ Van der Wel, Kjetil (2005). *Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp*. Gruppe for inkluderende velferd (GIV) og Avdeling for sykepleierutdanning. Høyskolen i Oslo.

noe å gå til, i seg selv har en viktig betydning. For flere har dette sørget for at man har kommet seg opp og ut, samt at man har kommet inn i en rytme.

Dette legger grunnen for å hevde at TIO har hatt en nettverksskapende effekt for deltakerne. Enkelte deltakere uttrykker dette direkte og sier eksempelvis at man ser muligheten til eller faktisk har bygget opp eller fått et større nettverk. Dette gjelder imidlertid først og fremst med hensyn til andre deltakere, eventuelt prosjektansatte, og i mindre grad personer knyttet til arbeidslivet.

En ytterligere positiv effekt for enkelte av deltakerne med hensyn til sosial kontakt synes å være at man opplever at man har utviklet samarbeidsevner. En deltaker sier i denne sammenheng at deltakelse i TIO gjør at man lærer å samarbeide, mens en annen sier at man har samarbeidet om å løse oppgaver. Særlig positivt, og som en viktig sosial ferdighet å regne, er å omgås og samhandle med mennesker som er forskjellig fra en selv. I denne sammenheng oppgir en deltaker at han har fått et mer positivt syn på innvandrere.

Funksjonsevnestudien avdekker at sosialhjelpsmottakere i langt mindre grad enn den øvrige befolkningen deltar i sosiale aktiviteter og gjøremål.⁸¹ Det er vanskelig å si noe i verken den ene eller andre retningen på grunnlag av Rambøll Managements datamateriale i denne sammenheng, dvs. i hvilken grad deltakerne deltar i andre sosiale aktiviteter og gjøremål utover TIO. Det som imidlertid kan sies er at TIO isolert sett har hatt en svært gunstig effekt med hensyn til deltakernes sosialisering og opplevelse av sosial kompetanse, og at man med rimelighet kan hevde at man med dette har lagt et viktig fundament for deltakernes videre evne til å utvikle sosiale nettverk etc.

Oppsummert kan vi si om deltakernes opplevelser av (muligheter til) økt omfang sosial kontakt at:

- Mange deltakere opplever at TIO har hatt en positiv effekt med hensyn til sosial kontakt, sosiale ferdigheter og nettverk
- Enkelte deltakere oppgir at TIO har bedret egne samarbeidsevner

8.7 Opplevelse av muligheter til arbeid eller å ha nærmet seg arbeidsmarkedet

Opplevelsen av å faktisk ha muligheter til å komme seg ut i arbeid, og at man sitter inne med eller har tilegnet seg ressurser innrettet mot arbeidslivet, må sies å være viktig med hensyn til TIO. I særlig grad synes det viktig å undersøke om deltakerne opplever at de i en eller annen form har styrket sine muligheter til deltakelse på arbeidsmarkedet tatt i betraktning at dette er en hovedmålsetting for programmet. I hvilken grad deltakerne opplever at de har styrket sine

⁸¹ Eksempelvis oppga hele 86 prosent av respondentene at de sjelden deltok i frivillig arbeid for foreninger eller organisasjoner. 72 prosent oppga at de sjelden deltok på kurs/foredrag, og 69 prosent svarte at de sjelden deltok i innendørs treningsaktiviteter eller gikk på kino/utstillinger (Funksjonsevnestudien: 57-58). 56 prosent av respondentene oppga at de aldri hadde vært aktivt medlem i organisasjoner og foreninger.

muligheter til yrkesdeltakelse ligger at man enten direkte gir uttrykk for at man nå har en reell mulighet til å delta på arbeidsmarkedet eller at deltakerne oppgir at de har tilegnet seg kompetanse i en eller annen form som øker deres muligheter på arbeidsmarkedet.

Alle de skandinaviske modellene for vurdering av personers arbeidsevne inneholder elementer som retter oppmerksomheten mot brukeres arbeidsrelevante/arbeidsrettede kompetanse. I tråd med den norske forståelsen av arbeidsevne, og fokuset i kapittelet, dreier dette seg med andre ord om i hvilken grad deltakerne opplever sin egen kompetanse som tilstrekkelig og/eller relevant med hensyn til omgivelsenes krav.

Et poeng vedrørende deltakernes opplevelse av muligheter til arbeid, er imidlertid i hvilken grad deltakerne gir uttrykk for manglende realitetsorientering? I dette ligger om deltakerne uttrykker en "urealistisk" holdning med hensyn til muligheter til deltakelse på arbeidsmarkedet, eventuelt om deltakerne opplever at de allerede sitter inne med nødvendig kompetanse, men der det med rimelighet kan hevdes at deltakerne gir uttrykk et noe forenklet bilde med hensyn til arbeidslivets krav.

Ment som et uttrykk og en orientering mot det mer arbeidsmessige og arbeidsspesifikke i TIO spørres det:

- Opplever deltakerne at de har økt egne muligheter til arbeid eller at de står nærmere arbeidslivet? Eventuelt hvorfor ikke?
- På hvilken opplever eventuelt deltakerne at de har økt egne muligheter til arbeid eller at de står nærmere arbeidslivet?
- Gir deltakerne uttrykk for oppfatninger som kan tolkes som manglende realitetsorientering?⁸²

8.7.1 **Opplevde muligheter til arbeid eller å ha nærmet seg arbeidsdeltakelse**

Sammenlignet med øvrige forhold som behandles i kapittelet, er uttrykk for i hvilken grad deltakerne opplever mulighetene til arbeid, noe vanskeligere å avdekke. Dette trenger ikke nødvendigvis bety at deltakerne ikke opplever at de ikke har styrket egne muligheter til å skaffe seg arbeid eller å ha nærmet seg deltakelse på arbeidsmarkedet. Det er eksempelvis slik at andre forhold som her regnes som forutsetninger, på en klarere måte har blitt adressert i intervjuene med deltakerne.

Flere deltakere uttrykker å ha et mål om arbeid, og som tidligere vist fremfører enkelte deltakere at de ser TIO som et steg på veien mot arbeidslivet. Deltakerne er imidlertid noe vage vedrørende om eller på hvilken måte de anser seg som

⁸² *Realitetsorientering* tilsvarer i denne sammenheng *virkelighetsoppfatning* og referer til om deltakere gir uttrykk for realistiske forventninger til hva som kreves for å få eller stå i arbeid og egen kompetanse. Selv om det analytisk sett er vanskelig å fastslå hva som kan regnes som urealistiske forventninger, regnes likevel dette som et viktig punkt med hensyn til målgruppen.

kvalifiserte til arbeid. Det er likevel slik at enkelte ser erfaringen de har fått gjennom TIO, i særlig grad i forbindelse med arbeidsrettede aktiviteter, som nyttig for å få arbeid.

"Klart at ved å jobbe her så øker det muligheten for jobb innen kommunen. Det øker muligheten om man får en bra attest."

"Større sjanse til å få jobb nå fordi jeg har erfaring."

"Tror muligheten for å komme ut i arbeid blir lettere etter TIO"

"Har fått hjelp og støtte til slik at jeg har blitt bedre kvalifisert"

Det er delvis slik at enkelte deltakere uttrykker seg på en måte som gjør det rimelig å rette oppmerksomheten mot deltakernes realitetsorientering. Enkelte av deltakerne i TIO gir i denne forbindelse uttrykk for at aktiviteter i prosjektene er bedre egnet for andre enn seg selv, og implisitt at de opplever at de allerede besitter eller ikke trenger kvalifiseringsaktiviteter som tilbys. Eksempelvis fremfører deltakere at:

"Jeg trenger ikke arbeidstrening, andre gjør det"

"Jeg er interessert i det med jobb, kurs er sikkert bra for andre".

"Jeg har ikke bruk for CV-skriving eller søknadsskriving"

Selv om sitatene kun gjelder enkelte deltakerne, er det interessant at prosjektansatte hyppigst nevner forhold som på en direkte måte angår kvalifisering i forbindelse med hvilke barrierer de ser for deltakerne i TIO.⁸³

En del av deltakerne uttrykker klart at de allerede på forhånd, dvs. før deltakelse i TIO, har bestemt seg for hva de vil ved deltakelse i TIO eller hva målsettingen er. I fortsettelsen ser enkelte at veien til arbeid avhenger av kun ett enkeltforhold. I særlig grad gjelder dette i forbindelse med det å få gjennomført og bestått kjøreopplæring, enten for vare- eller lastebil. En deltaker sier i denne sammenheng at:

"Bare jeg får førerkort, så får jeg jobb, da ordner alt seg".

Vurderingen av deltakernes evne til å realitetsorientere seg understreker viktigheten av å bevisstgjøre deltakerne hvilke krav deltakelse i arbeidslivet innebærer? Sagt på en annen måte; selv om deltakerne for eksempel uttrykker at de har en målsetting om å komme ut i arbeidslivet, er ikke dette ensbetydende med at man er klar over hvilke krav som stilles i forbindelse med deltakelse på arbeidsmarkedet, og hvilke muligheter man reelt sett har. Dette knytter dermed an til den relasjonelle forståelsen av arbeidsevne som ligger i den norske arbeidsevne modellen og forholdet mellom individuelle forutsetninger og omgivelses krav.

⁸³ Herunder *arbeidsledighet/manglende arbeidserfaring og manglende utdanning*. Det må understrekes i denne sammenheng at hvilke barrierer prosjektansatte oppgir er bredt fordelt og ligger på mellom 3 og 13 prosent.

En prosjektansatt uttaler i forbindelse med en deltaker at deltakeren nok hadde urealistiske drømmer om arbeid og økonomisk uavhengighet. En ansatt ved en utdanningsinstitusjon i den samme kommunen sier i tråd med dette at mange av deltakerne nok har en sviktende forståelse av hvordan arbeidslivet og samfunnet fungerer. Sistnevnte fremfører imidlertid at noe av det mest givende ved TIO nettopp har vært at deltakerne har fått en bedre forståelse og er mer forberedt på å møte kravene fra omgivelsene.

Noen få av deltakerne opplever at de som sosialhjelpsmottakere forhåndsdommes av andre og at dette gjør mulighetene til deltakelse på arbeidsmarkedet. En person med innvandrerbakgrunn mente i denne sammenheng at arbeidsgiveren var kritisk til utlendinger.

Avslutningsvis er det interessant å undersøke om de som faktisk står i arbeid eller tiltak trekker frem særlige forhold ved TIO-prosjektene. Det kvalitative datagrunnlaget er svært begrenset i denne sammenheng lite, samtidig som det kan være vanskelig å skille disse opplevelser av prosjektene fra øvrige deltakere, i og med at samtlige prosjektdeltakere er gjennomgående svært fornøyde med prosjektene. Det er med andre ord snakk om indikasjoner mer enn "funn" og her trekkes kun enkelte forhold frem, men som samtidig er felles for flere av de som står i jobb eller tiltak.

For det første er deltakernes relasjon til prosjektene og prosjektansatte særlig god. I noen grad oppgir også enkelte har hatt god praktisk nytte av å være eller ha vært deltaker i TIO. For det andre synes det i noen grad å forholde seg slik at enkelte av deltakerne på en entydig måte oppgir at de har blitt avklart, og noen sier at de har blitt avklart for en god stund tilbake. Det synes med andre ord som om en gjennomført avklaring av deltakerne er et fellestrekk for de som nå står i jobb eller tiltak. For det tredje fremfører en del av deltakerne som står i jobb eller tiltak at de har hatt svært gode muligheter til å medvirke. Endelig oppgir flere at samarbeid på ulike måter, men mellom relevante parter har vært positivt.

Oppsummert kan vi si om deltakernes opplevelse av muligheter til arbeid eller å ha nærmet seg arbeidsdeltakelse at:

- Flere av deltakerne opplever at mulighetene til arbeid har blitt styrket ved deltakelse i TIO.
- Enkelte deltakere kan i noen grad synes å gi uttrykk for en noe sviktende realitetsorientering.
- Noen få opplever at de som sosialhjelpsmottakere forhåndsdommes.

8.8 Opplevelse av TIO som en endring eller vendepunkt

Utgangspunktet for å ta med "vendepunkt" som forutsetning er at dette kan gi inntrykk av hvordan deltakerne nå opplever sin egen situasjon sammenlignet med tidligere. Det er i denne sammenheng rimelig å se TIO som et tiltak for igangsetting av individuelle endringsprosesser hos deltakerne. En opplevelse av at TIO har vært et vendepunkt eller viktig/avgjørende hendelse i livet, må kunne

hevdes å være viktig med hensyn til deltakernes muligheter til å nyttiggjøre seg av NAVs tiltak eller å kunne stå i arbeid. Sagt på en annen måte, men fra motsatt ståsted; en opplevelse av fravær av endring må med rimelighet sies å ha en antatt negativ virkning med hensyn til målsettingene i TIO. I denne sammenheng spørres det derfor:

- Opplever deltakerne at deltakelse i TIO har ført til en endring i egen situasjon eller vært et vendepunkt? Eventuelt hvorfor ikke?
- På hvilken måte opplever eventuelt deltakerne at deltakelse i TIO har ført til en endring i egen situasjon eller vært et vendepunkt?

8.8.1 **TIO som en endring eller vendepunkt**

Flere deltakere gir på en direkte måte uttrykk for at de opplever TIO som et vendepunkt med hensyn til sin egen situasjon. En deltaker sier i denne sammenheng at det å være med i TIO har endret deltakerens situasjon fullstendig, mens en annen opplever at alt nå kan snus. Et par deltakere uttrykker endog at TIO "har vært redningen" for dem.

Generelt er det grunn til å hevde at TIO innebærer en endring for flere enn de som oppgir dette på en direkte måte. Eksempelvis er det rimelig å hevde at det at enkelte sier at de nå kommer seg opp om morgenen og ut blant andre mennesker, samt at de opplever at de nå har en annen og mer regelmessig rytme i hverdagen, er eksempler på at TIO har ført til en endring i livene til deltakere.

Prosjektansatte på sin side gir i tråd med dette uttrykk for at de kan se merkbare endringer i deltakernes situasjon, for eksempel med hensyn til tilfredshet, punktlighet, vilje og evne til å delta, og i det hele tatt at deltakerne fremstår med mer selvtillit. I ett tilfelle omtaler en ansatt at en deltaker har vært gjennom en "positiv endringsprosess".

Oppsummert kan vi si om deltakernes oppfatning av TIO som en endring eller vendepunkt at:

- De aller fleste gir uttrykk for at TIO har ført til endringer for dem selv.
- Endringer for mange dreier seg om forhold knyttet til hverdagsmestring.
- Enkelte deltakere oppgir endog at TIO har vært "redningen"

8.9 **Oppsummering**

Kapittelet har tatt for seg om og hvordan deltakerne opplever at egne forutsetninger for deltakelse på arbeidsmarkedet har blitt styrket gjennom deltakelse i TIO. På bakgrunn av TIO-prosjektens brede profil med hensyn til aktiviteter/tiltak og inspirasjon fra den nylig utviklede arbeidsevnevurderingsmodellen til bruk i NAV, har kapittelet vurdert deltakernes opplevelse av: *prosjektene; handlekraft; muligheter til medvirkning; sosial kontakt; muligheter til arbeid eller å ha nærmet seg arbeidsmarkedet; og TIO som "vendepunkt"*.

Deltakerne gir på et overordnet nivå uttrykk for en høy grad av tilfredshet med hensyn til de nevnte elementene. Ingen stiller seg direkte negative til prosjektene som sådan, selv om deltakere i noen få tilfeller opplever enkelte elementer som mindre bra. Dette er imidlertid som unntak å regne.

Prosjektene har med andre ord lyktes svært godt på en rekke områder som her regnes som forutsetninger for yrkesdeltakelse. I særlig grad gjelder dette deltakernes opplevelse av egen relasjon til prosjektene og den praktiske nytten av prosjektene. I kapittelet fremholdes derfor at relasjonen mellom ansatt og deltaker har vært svært god og at deltakerne har utviklet tillit, ikke bare til ansatte, men til det offentlige som tjenesteyter. Prosjektene har i tillegg hatt en svært "praktisk funksjon". Deltakerne opplever at prosjektansatte har tatt tak i og ordnet en rekke forhold som deltakerne oppgir at tidligere tok mye tid, krefter og oppmerksomhet. Et eksempel i denne sammenheng er at deltakere tidligere opplevde det offentlige som et svært uoversiktlig og tungrodd system, og at prosjektansatte har bistått og gjort dette enklere.

Deltakerne har en gjennomgående sterkt positiv opplevelse av å ha medvirket i prosjektene, og det fremgår at det er reell brukermedvirkning det er snakk om. Det å ikke bli presset inn i noe man selv ikke vil, oppleves også av enkelte som bra og som et resultat av gode muligheter til å medvirke. Dette bidrar til at deltakerne opplever at de selv har styringen over eget liv. Endelig har enkelte deltakere på ulike måter selv blitt "drivkrefter" i prosjektene.

I likhet med hvordan deltakerne opplever prosjektene og mulighetene til brukermedvirkning, "skårer" muligheter til sosial kontakt og hvilken betydning dette har hatt, høyt blant deltakerne. I fortsettelsen av dette er det grunn til å hevde at TIO har hatt en nettverksskapende effekt, selv om dette i størst grad synes å gjelde i forhold til andre deltakere og prosjektansatte, og ikke arbeidsgivere eller lignende. En effekt av mulighetene for sosialisering, er at enkelte opplever at de også har utviklet bedre samarbeidsevner.

Sammenlignet med de ovennevnte forholdene har det vært noe "vanskeligere" å avdekke om deltakerne opplever at deltakelse i TIO faktisk har styrket muligheter til arbeid. Dette trenger ikke nødvendigvis å bety at deltakerne opplever at de står like langt fra deltakelse på arbeidsmarkedet som tidligere. Noen deltakere gir direkte uttrykk for at de ser økte muligheter til arbeid. Et spørsmål er imidlertid om noen av deltakerne sitter inne med en sviktende realitetsforståelse. For eksempel oppgir enkelte deltakere at aktivitetene/tiltakene i TIO passer mye bedre for andre og at andre har mer behov for disse enn seg selv. I fortsettelsen av en noe sviktende virkelighetsforståelse fremfører noen deltakere at egne muligheter kun avhenger av ett enkelt, og gjerne konkret forhold, eksempelvis førerkort.

Endelig så uttrykker flere deltakere at TIO har vært et vendepunkt. TIO har for mange deltakerne endret deres hverdagssituasjon, mens enkelte andre fremfører at TIO har vært et vendepunkt i livet som sådan. Det er grunn til å hevde at TIO har ført til en endring for langt flere enn de som gir direkte uttrykk for det-

te. For de aller fleste deltakerne har faktisk TIO bidratt med noe nytt sammenlignet med tidligere.

På bakgrunn av analysen fremgår det at deltakerne i særlig grad opplever *prosjektene*, *muligheter til medvirkning* og *muligheter til sosial kontakt* som positivt. Dette innebærer imidlertid ikke at deltakerne har en uttalt negativ opplevelse av andre forhold som behandles. Det er derimot slik at deltakernes opplevelser av de ulike elementene (forutsetningene) som er behandlet i kapittelet er svært positive. I fortsettelsen av dette synes det som om de ulike elementene gjensidig støtter oppunder hverandre. For eksempel gir økte muligheter til medvirkning mer motivasjon. Slik sett kan prosjektene med rette sies å ha et helhetlig fokus.

9. Metodisk tilnærming

Evalueringen av forsøket med TIO har vært gjennomført som en program-evaluering. Kjennetegnene for en programevaluering er at den har to nivåer: et programnivå og et prosjektnivå. Programnivået er det overordnede nivået; det nivået der målene for innsatsen defineres, virkemidlene for å nå disse målene bestemmes, og ressurser fordeles. Prosjektnivået er implementeringsnivået; det er her prosjektene realiseres, ut fra programmets overordnede mål og også ut fra lokale målsettinger. I evalueringen har vi satt hovedfokus på prosjektnivået. Poenget har vært å synliggjøre positive erfaringer på prosjektnivå med henblikk på å sikre læring.

9.1 Analyseramme

Programinnholdet er slik Rambøll Management har tolket det, ganske bredt formulert av oppdragsgiver. En konsekvens av dette er at prosjektene som inngår i programmet er forskjellige både med hensyn til tiltak og målsettinger. Det har derfor vært nødvendig for oss å ta utgangspunkt i det enkelte prosjekt og sikre en grundig forståelse av det enkelte prosjekts forandringslogikk i evalueringen av satsingen.

Med forandringslogikk menes eksplisitte hypoteser av sammenhenger mellom mål og midler. Logikken har fokus på sammenhengen mellom:

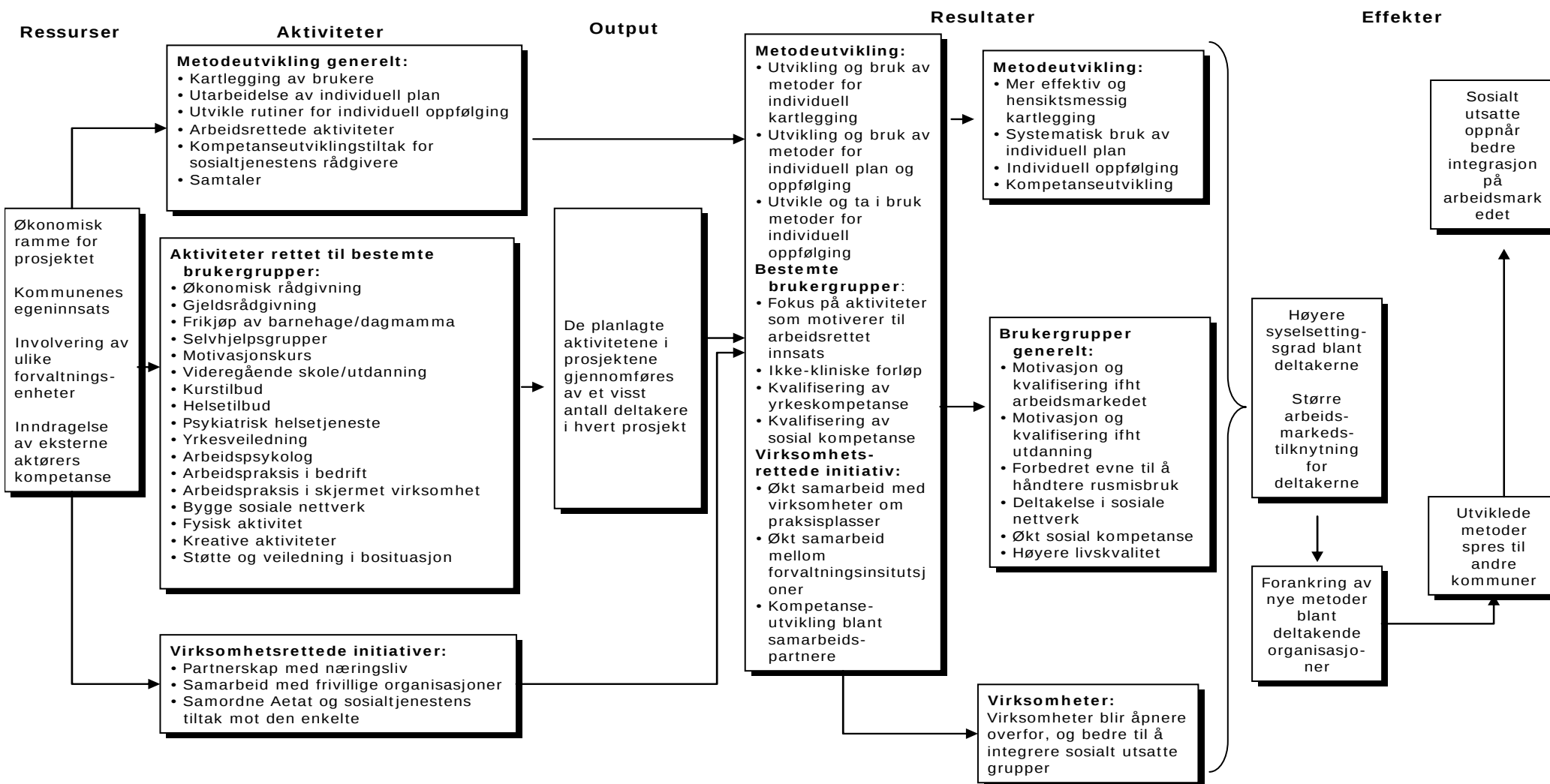
- Ressurser (finansiering, aktører etc)
- Aktiviteter (tiltak, metoder, kompetanseheving etc)
- Output (antall deltakere, tiltak etc)
- Resultater (på individnivå og i metodeutviklingen)
- Effekt (for eksempel mindre frafall i tiltak, grad av sysselsetting på kort sikt)

Rambøll Management har utviklet forandringsteorier både for programmet som helhet, og for de 10 prosjekter som har vært gjenstand for dybdestudier. I figur 9.1 presenteres den overordnede forandringsteori for programmet.

Figur 9.1: Programmets forandringsteori

Problem

Langtids sosialhjelpsmottakere har behov for tettere individuell oppfølging for å kunne delta i, og fullføre arbeidsmarkedstiltak. Brukerbehovene er i stor grad varierte. Samordningen av Aetats og sosialkontorets tjenester rettet inn mot gruppen er ikke god nok.



Figur 9.1 viser at prosjektet tar utgangspunkt i et konkret samfunnsproblem som prosjektet skal generere metoder til å adressere. Boksen øverst i venstre hjørne skisserer kort det samfunnsproblemet som prosjektet ønsker å avhjelpe.

Ethvert prosjekt forutsetter at det er satt av finansielle og organisatoriske ressurser som er forankret i en eksisterende eller ny struktur. Boksen ytterst til venstre gjør derfor rede for de ressursene som stilles til rådighet i forbindelse med prosjektene.

Disse ressursene forvaltes for å skape en rekke aktiviteter (i dette tilfellet ofte kombinerende yrkesrettede og sosiokulturelle/behandlingsrettede aktiviteter). Aktivitetene er forbundet med en rekke output, dvs. umiddelbare, håndgripelige resultater som gjerne uttrykkes i kvantitativt omfang (på denne måten regner prosjektene for eksempel med at X antall brukere til sammen gjennomfører aktivitetene i programmet).

Denne outputen antas å føre til en rekke resultater for målgruppen, f.eks. at brukerne oppkvalifiseres i forhold til arbeidsmarkedet, samtidig med at de lærer å håndtere andre problemer og derfor er i stand til å nyttiggjøre seg arbeidsretta tiltak. Utover dette forventes det at det som et resultat av programmet utvikles nye metoder for tettere individuell oppfølging.

Hvis aktivitetene fører til ovenstående nevnte resultater, fører dette igjen til at flere deltakere kan nyttiggjøre seg arbeidsrettede tiltak, og at enkelte oppnår en bedre arbeidsmarkedstilknytning. Så sant metodene forankres hos de enkelte deltagende organisasjonene og spres til øvrige organisasjoner i hele landet, er det i tillegg skapt en langsiktig virkning som for eksempel kan være at sosialt utsatte oppnår økt integrering på arbeidsmarkedet. De langsiktige effektene er imidlertid vanskelige å måle på regionalt eller nasjonalt nivå – ikke minst fordi de i høy grad påvirkes av eksterne faktorer, noe som gjør det vanskelig å fastslå et kausalitetsforhold mellom innsatsen og virkningen. Dessuten har de langsiktige virkningene av innsatsen fremdeles ikke inntruffet umiddelbart etter avslutningen av innsatsen, som er det tidspunktet hvor sluttevalueringen vil bli gjennomført.

9.2 Evalueringens faser og aktiviteter

Evalueringen av TIO-programmet har pågått i knappe 2 år fra mars 2006 til juni 2008. Evalueringen har vært inndelt i 4 faser:

- Fase 1: Programevaluering
- Fase 2: Kartlegging av samtlige prosjekter
- Fase 3: Effektmåling og dybdestudier
- Fase 4: Integrert analyse og rapportering

I det følgende vil vi gjøre rede for hovedaktivitetene i de ulike fasene.

9.2.1 **Fase 1: Programevaluering**

Den mest sentral aktivitet i evalueringens første fase var utarbeidelsen av et metodenotat som ga en presentasjon av programmets forandringslogikk. Logikken ble utarbeidet på basis av en rekke intervjuer med oppdragsivere i forvaltningen, samt inngående studier av bakgrunnsdokumenter, utlysningbrev til kommunene, prosjektsøknader fra kommunene med mer. Det ble også utarbeidet indikatorer for måling av output, resultater og effekter av programmet.

Samtidig ble det foretatt en vurdering av selve programmet. Fokusområder i denne vurderingen var:

- *Programmets design*: Formål, målgrupper, dimensjonering (ressurser, tiltenkt prosjektstørrelse) mv.
- *Programmets organisatoriske set-up*: Organisasjon, forankring på sentralt nivå, ressurser mv.
- *Utselgelse*: Hvilke krav skal stilles til prosjektene, utvelgelseskriterier mv.
- *Implementering og støttefunksjon*: Hvilken støtte ytes til prosjektene, monitorering, oppfølging, krav, nettverksfunksjoner mv.

I fase en ble det også i samarbeid med oppdragsgiver utarbeidet et elektronisk rapporteringssystem til bruk for kommunene. Rapporteringssystemet ble benyttet til halvårlige rapporteringer fra kommunene, og rapporteringen fanger opp forhold som:

- Prosjektets mål, tiltak og organisering
- Antall deltakere, kjennetegn ved deltakerne samt antall utskrivninger og årsaker til disse

Prosjektene har rapportert fire ganger; september 2006, januar 2007, juni 2007 og januar 2008. Rapporteringene er foretatt av prosjektleder/ansvarlig for prosjektene, og er således egenrapporteringer. Prosjektlederne/ansvarlige rapporterer på variabler knyttet til prosjektet og deltakergruppa som helhet, og ikke som individuelle rapporteringer per deltaker. Derfor er det ikke mulig å spore en deltaker etter at personen er skrevet ut av TIO-prosjektet, noe som skal tas i betraktning når man leser de kvantitative resultatene i rapporten.

9.2.2 **Fase 2: Kartlegging av samtlige prosjekter**

I evalueringens fase to ble samtlige prosjekter besøkt med den hensikt å etablere en grundig forståelse av hvert enkelt prosjekts forandringslogikk. I prosjektbesøkene inngikk intervjuer med prosjektledere/prosjektansvarlige i kommunene, prosjektmedarbeidere og sentrale samarbeidspartnere i og utenfor NAV. I intervjuene ble det satt fokus på:

- *Prosjektetablering og forankring*: Vi undersøkte hvorvidt prosjektideen var forankret i prosjektorganisasjonen – i sær blant prosjektmedarbeiderne, men også blant øvrige relevante samarbeidspartnere.

- *Prosjektorganisering og kompetansesammensetning*: Prosjektbesøkene ble videre benyttet til å se på prosjektledernes erfaring, hvorvidt det ble allokert gode medarbeidere til prosjektet, og hvordan det ble arbeidet med kompetanseutvikling.
- *Implementering*: Det ble rettet fokus mot prosjektenes implementering, og hvordan den hadde foregått så langt, og eventuelt hvilke problemer og utfordringer som hadde oppstått.
- *Målsetninger*: Vi gikk mer i dybden på prosjektenes formulerte prosjektmål, deres målgrupper og om hvorvidt det hadde eksistert hindringer for måloppnåelsen så langt.
- *Samarbeid*: I første runde med prosjektbesøk undersøkte vi dessuten hvordan utviklingen av samarbeid med andre etater og aktører hadde foregått.

Som en avslutning på fase 2 ble delrapport 1 avlevert til oppdragsgiver. Rapporten var konsentrert om programmets oppbygning og fremdriften i prosjektene, og skisserte noen sentrale utfordringer for prosjektene i utviklingsarbeidet. Rapporten ble presentert i et møte for alle prosjektlederne i regi av oppdragsgiver.

9.2.3 **Fase 3: Effektmåling og dybdestudier**

Evalueringsens fase tre har hatt til hensikt å dokumentere foreløpige resultater i TIO-programmet. Til grunn for en slik vurdering lå tre perioder med prosjektrapporteringer samt dybdestudier i 10 kommuner.

9.2.3.1 **Effektmåling**

Det er konstruert tre indekser til den kvantitative undersøkelsen. To indekser måler suksess, og disse to indeksene inngår gjennom hele analysen som avhengige variabler. Den tredje indeksen brukes til å måle brukerbelastningen i prosjektene.

Målene for suksess er konstruert ut fra hvilken årsak som ligger til grunn for deltakernes utskrivning av programmet. TIOs primære mål er at så mange deltakere som mulig kommer i jobb eller begynner på en utdanning. I tillegg er det også en suksess for prosjektet at deltakerne blir avklarte i forhold til sine sammensatte assistansebehov, som kan innebære identifikasjon av behov for andre arbeidsmarkedstiltak eller ulike former for rehabiliterings-/behandlingstiltak.

For målingen av et prosjekts suksess baserer vi oss på spørsmålet om antall deltakere som er kommet i jobb, har begynt på en utdanning, er i behandlingstiltak eller som er utskrevet til trygdeytelser. For å kunne måle prosjekts supersuksess stiller vi samme spørsmål som overfor, men vi inkluderer kun de deltakerne som enten er kommet i ordinært arbeid (heltid/deltid) og de deltakerne som er i utdanning. TIOs suksess og supersuksess påvirkes av en rekke forhold, som blant annet inkluderer de ulike prosjekters organisering, grad av brukerinnsflytelse, iverksettelse av tiltak, bruk av KIS, utvikling av metoder mv.

Målet for brukerbelastning er et forsøk på å konstruere et aggregert mål for hvor sammensatte assistansebehov deltakere i et prosjekt har. Målingen av et prosjekts brukerbelastning konstrueres ut fra en indeks som er basert på den demografiske sammensetningen av nye deltakere. Indeksen er en summert skala som er utregnet ved å tildele andelen deltakere i en bestemt situasjon en score. Siden vi ikke har individdata, kan indeksen kun si noe om hvor tungt et prosjekt er belastet i kraft av hvor store grupper "belastede/vanskelige" deltakere det er. Det er en rekke spørsmål som inngår i indeksen, og disse omfavner:

- Periode med sosialhjelp blant nye deltakere før inntak i prosjektet
- Arbeidserfaring fra ordinært arbeid blant nye deltakere
- Høyeste gjennomført skolegang/utdanning blant nye deltakere

I tillegg til å identifisere suksess, har vi benyttet det kvantitative datamaterialet til å lete etter årsakssammenhenger, og gjennom tester sannsynliggjøre om det finnes sammenhenger. Analysen bruker også korrelasjoner, hvor vi ser hvor sterk en gitt sammenheng er. Det er mulig å kontrollere sammenhenger for tredje variabler, men med 39 prosjekter er det ikke mulig å lage en modell hvor alle variablene er med på samme tid. Derfor er konklusjonene tentative. Det vil si at vi for eksempel kan konkludere at det er sannsynlig at et visst tiltak påvirker suksessraten, forutsatt at prosjekter som har iverksatt det bestemte tiltaket har høyere suksess enn de prosjekter som ikke har iverksatt tiltaket. Vi kan likevel ikke være helt sikre på at det er akkurat dette tiltaket som skal til for å få suksess. Forklaringene er ganske sammensatte, men gjennom systematisk analyse av tiltak og organisering, kan vi komme nærmere en forklaring på hvorfor noen prosjekter klarer seg godt, og andre mindre godt.

9.2.3.2 Dybdestudier

I tillegg til prosjektenes kvantitative egenrapportering, baserte evalueringens fase 3 seg på kvalitative data innehentet fra dybdestudier i ti utvalgte prosjekter i løpet av høsten 2007. Utvalget av de ti prosjektene ble basert på en rekke kriterier. Et overordnet kriterium var at det skulle fokuseres på "gode eksempler", som ble avdekket gjennom de innledende prosjektbesøkene i fase to. Videre utvalgsriterier var at det skulle være en viss fordeling av prosjekter på programmets hovedfokusområder, dvs. brukerinvolvering, samarbeid med relevante aktører og individuell oppfølging. Videre skulle de utvalgte prosjektene representere eksempler på arbeid med ulike målgrupper, og ulik organisering når det gjelder bruk av type tiltak. Med type tiltak, menes det individrettede tiltak, gruppeaktiviteter, bruk av eksisterende tiltak og egenetablerte tiltak. Prosjektene som ble gjenstand for dybdestudier er således utvalgt på forskjellig grunnlag. Formålet med dybdestudiene har ikke vært å sammenligne prosjektene og deres måloppnåelse, men mer å undersøke hvert prosjekts indre logikk, individuelle måloppnåelse og sammenhengen (eller eventuell mangel på sådan) mellom tiltak og resultater og effekter. Nedenfor følger en oversikt over de ti prosjekter hvor vi gjennomførte dybdestudier:

- Agdenes

- Fana
- Fauske
- Fredrikstad
- Grünerløkka
- Karmøy
- Kongsberg
- Moss
- Nedre Eiker
- Nøtterøy

I dybdestudiene intervjuet vi prosjektleder og medarbeidere, sentrale samarbeids partnere, samt deltakere i prosjektet. Totalt intervjuet vi 29 deltakere i TIO-programmet i løpet av dybdestudiene. Deltakerne ble rekruttert av prosjektmedarbeiderne, og det foreligger således en fare for at prosjektmedarbeiderne mer eller mindre ubevisst kan ha rekruttert deltakere som de har en positiv relasjon til, og som vil kunne gi et skjevt inntrykk av den generelle tilfredsheten blant deltakerne.

Som en avslutning på fase tre ble delrapport 2 overlevert oppdragsgiver. Rapporten fokuserte på foreløpige resultater av TIO-innsatsen (suksess og "supersuksess"), samt en beskrivelse av de metoder og tiltak som ble utviklet og benyttet og sammenhengen mellom disse og suksessmålene. Rapporten ble presentert på en samling for alle prosjektlederne.

9.2.4 **Fase 4: Integrert analyse og rapportering**

Rambøll Management har ikke gjennomført noen ny kvalitativ datainnsamling i perioden mellom delrapport 2 og gjennomføringen av den integrerte analysen som presenteres i denne sluttrapport. Sluttrapporten inneholder imidlertid en ny kvantitativ halvårsrapportering fra prosjektene (januar 2008).

Det er imidlertid gjennomført en workshop med prosjektlederne i kommunene. Workshopen hadde til hensikt å identifisere erfaringer kommunene har gjort seg i TIO-forsøket, og ble bygget opp rundt analyserammen presentert i figur 8.2.

Fase fire har således hovedsakelig bestått av gjennomføring av integrerte analyser fra de ulike datainnsamlingsaktivitetene, samt utforming av sluttrapport.

10. Litteraturliste

AID, Arbeids- og Inkluderingsdepartementet (2006). *Handlingsplan mot fattigdom*. URL: http://www.regjeringen.no/upload/kilde/prm/2006/0133/ddd/pdfv/292446-h-plan2006_fattigdom.pdf.

Arbeids- og velferdsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet (2007): *Strategi for oppfølging av brukere i NAV*. URL: http://www.shdir.no/vp/multimedia/archive/00029/Strategi_for_oppf_lg_29649a.doc.

Arbeids- og velferdsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet (2008): *Arbeidsevnevurderinger i NAV*. Sluttrapport. URL: http://www.shdir.no/vp/multimedia/archive/00019/Rapport_om_arbeidsev_19427a.doc.

AFI, Arbeidsforskningsinstituttet (2005): *Evalueringsrapport av arbeidsmarkedssatsningen for sosialhjelpsmottakere*. Delrapport 2.

AFI, Arbeidsforskningsinstituttet (2005): *Evalueringsrapport av arbeidsmarkedssatsningen for sosialhjelpsmottakere*. Sluttrapport.

Dehli, Tone (2007). *Felles metodikk for avklaring av arbeidsevne i NAV*. Sosial- og Helsedirektoratet. URL: http://www.shdir.no/sosialetjenester/kis/felles_metodikk_for_avklaring_av_arbeidsevne_i_nav_82691.

Fossum, Marit og Ailin Strømsholm (2007). *En beskrivelse av TIO-arbeid på Grünerløkka sosialsenter. Bydel Grünerløkka*. URL: http://www.shdir.no/vp/multimedia/archive/00018/TIO-rapport_fra_Gr_n_18137a.pdf.

Gjeitnes, Kirsti (2007) i Marthinsen, Edgar og Nina Skjefstad (Red.). *Tiltaksarbeid i sosialtjeneste og NAV – tett på!* Universitetsforlaget: Oslo.

Helsedirektoratet (2008). *Temasider om Kvalifiseringsprogrammet*. URL: http://www.shdir.no/sosialetjenester/kvalifiseringsprogrammet/temasider_om_kvalifiseringsprogrammet_82646.

Hendriksen, Carsten (2006). "Vurdering af funktionsevne", *Ugeskriftet Læger* 168/34.

Høgskolen i Oslo (2004). *Evaluering av Forsøk med kommunalt ansvar for aktive, arbeidsretta tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp 2000-2004*. Sluttrapport.

IDDA (2008): "Hva er IDDA". URL: www.idda.no.

IMDi, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2008). *Fra sosialhjelp til arbeid. Resultater fra 25 Ny-sjanse prosjekter*.

Lorentzen, Thomas (2007). *Kunnskapsstatus for sosialhjelpsforskningen*. Fafo-rapport 33.

Løft-Instituttet (2008). URL: <http://www.loft-instituttet.no/index.htm>.

Martinsen og Skjefstad (2007). *Tiltaksarbeid i sosialtjeneste og NAV – tett på!*.

NOU 13 (2003). *En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver*.

NOU 8 (2005). *Likeverd og tilgjengelighet*. Justis- og politidepartementet, 18. mai 2005.

Rambøll Management (2007). *Evaluering av arbeid med implementering av et nasjonalt kartleggingsverktøy KIS*. Sluttrapport. URL: http://www.shdir.no/publikasjoner/rapporter/evaluering_av_kis_sluttrapport_72669

Rambøll Management (2007). *Evaluering av etablering og utprøving av lokal kommunal enhet med fokus på aktiv, arbeidsrettet rehabilitering i Kristiansund kommune*. Rapport. URL: http://www.shdir.no/vp/multimedia/archive/00018/Sluttrapport_Evaluer_18816a.pdf

Rambøll Management (2007). *Evaluering av forsøket Tettere individuell oppfølging av personer som trenger særlig bistand for å kunne nyttiggjøre seg arbeidsretta tiltak. Delrapport 1*. URL: http://www.shdir.no/vp/multimedia/archive/00017/Evaluering_av_TIO_-_17408a.pdf

Rambøll Management (2007). *Evaluering av forsøket Tettere individuell oppfølging av personer som trenger særlig bistand for å kunne nyttiggjøre seg arbeidsretta tiltak. Delrapport II*. URL: http://www.shdir.no/vp/multimedia/archive/00021/TIO_Delrapport_21_21989a.pdf

Rambøll Management (2008). *Kostnadsberegninger knyttet til tiltaksarbeid og oppfølging av den enkelte deltaker i TIO-programmet*.

Skjefstad, Nina (2007) i Marthinsen, Edgar og Nina Skjefstad (Red.) *Tiltaksarbeid i sosialtjeneste og NAV – tett på!* Universitetsforlaget: Oslo.

Sosial- og helsedirektoratet (2005). "Invitasjonsbrev til kommunene om å søke midler til TIO".

Sosial- og helsedirektoratet (2006). *Gylne øyeblikk. Arbeid, deltakelse og inkludering i Samordningsforsøket. Samhandling, dialog og brukermedvirkning.*

Sosial- og helsedirektoratet (2006). *Kravspesifikasjon for Evaluering av forsøket TIO, Utlysning.*

Sosial- og Helsedirektoratet (2007). *Individuell plan 2007, Veileder til forskrift om individuell plan.* IS-1253. URL:

http://www.shdir.no/vp/multimedia/archive/00005/IS-1253_5061a.pdf

Sosial- og helsedirektoratet (2007): *Prosjektplan 2006-2008 "Tettere individuell oppfølging" TIO, versjon 003.*

Statistisk Sentralbyrå (2007): "Færre fekk økonomisk sosialhjelp". URL:

<http://www.ssb.no/soshjelpk/>

Statistisk Sentralbyrå (2008). KOSTRA – Kommune-Stat-Rapportering. URL:

<http://www.ssb.no/kostra/>

St.meld. nr. 9 (2006-2007): *Arbeid, velferd og inkludering.* URL:

<http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20062007/009/PDFS/STM200620070009000D DDPDFS>

St.meld. nr. 40 (2002-2003). *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer.*

St.prp. nr. 1. (2006-2007). *Handlingsplan mot fattigdom.* Vedlegg.

Stiftelsen Bergensklinikkene (2005). *"Ut av kontoret" - Evaluering av rusprosjektet Ytrebygdamodellen.*

Van der Wel, Kjetil (2005): *Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp.* Gruppe for inkluderende velferd (GIV) og Avdeling for sykepleierutdanning. Høgskolen i Oslo.