

Gudrun Rudningen (red.)

## **Barrierer mot arbeid**

for langtidsmottakere av sosialhjelp og deltakere  
i kvalifiseringsprogrammet.



ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE  
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

© Arbeidsforskningsinstituttet 2013  
© Work Research Institute  
© Forfatter(e)/Author(s)

Det må ikke kopieres fra denne publikasjonen ut over det som er tillatt etter bestemmelsene i "Lov om opphavsrett til åndsverk", "Lov om rett til fotografi" og "Avtale mellom staten og rettighetshavernes organisasjoner om kopiering av opphavsrettslig beskyttet verk i undervisningsvirksomhet".

All rights reserved. This publication or part thereof may not be reproduced in any form without the written permission from the publisher.

ISBN 978-82-7609-330-8

ISSN 0807-0865

Arbeidsforskningsinstituttet AS  
Pb. 6954 St. Olavs plass  
NO-0130 OSLO

Work Research Institute  
P.O.Box 6954 St. Olavs plass  
NO-0130 OSLO

Telefon: +47 23 36 92 00  
Telefax: +47 22 56 89 18  
E-post: [afi@afi.no](mailto:afi@afi.no)  
Webadresse: [www.afi.no](http://www.afi.no)

Publikasjonen kan bestilles eller lastes ned fra <http://www.afi.no>

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE  
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

*Temaområde*

Mestring, arbeid og mangfold

*Rapport nr.:*

10/2013

*Tittel:*

Barrierer mot arbeid -  
for langtidsmottakere av sosialhjelp og deltakere i  
kvalifiseringsprogrammet.

*Dato:*

Mai, 2013

*Forfattere:*

Gudrun Rudningen (red.)

*Antall sider:*

75

Resymé:

På oppdrag fra Arbeidsdepartementet arrangerte Arbeidsforskningsinstituttet seminaret "*Barrierer mot arbeid for langtidsmottakere av sosialhjelp og deltakere i kvalifiseringsprogrammet*". Representanter fra forskning, forvaltning, arbeidsliv og brukere formidlet tverrfaglig og oppdatert kunnskap og erfaring om hva som hindrer disse målgruppene å komme ut i arbeid. Fem tema oppsummerer hva bidragsyterne mener må til: Samordning av tjenestene, tett individuell oppfølging, styrking av NAV, sosialhjelpen og arbeidsgivere.

*Emneord:*

Langtidsmottakere  
sosialhjelp  
arbeid  
barrierer  
Kvalifiseringsprogrammet

# Barrierer mot arbeid

CHRISTER HYGGEN (NOVA) KAI-RUNE MYHRER (BATTERIET) RAGNAR NÆSS (PERTINAX)  
KRISTIAN ANDENÆS (INSTITUTT FOR KRIMINOLOGI OG RETTSSOSIOLOGI, UIO) ANNE HEGE  
STRAND (FAFO) ANGELIKA SCHAFFT (ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTET) KIRSTEN RYTTER  
(NAV SAGENE) ELIZABETH KLOSTER (INSTITUTT FOR HELSE OG SAMFUNN, UIO) IRA  
MALMBERG-HEIMONEN(SOSIALFORSK, HIOA) KNUT RØED (FRISCHENTERET) DAMIR  
PUDAR (MØLLA KOMPETANSEENTER) BAARD MEIDELL JOHANNESSEN (NHO)

Oppsummering basert på seminar 24.april 2013



## Forord

Seminarer "Barrierer mot arbeid" ble holdt på oppdrag fra Arbeidsdepartementet. Denne rapporten oppsummerer dette seminaret. Vi vil rette en stor takk for alle bidragsytere for å sine kvalifiserte og interessante innlegg: Kristian Andenæs (Institutt for Kriminologi og Retts sosiologi, UiO), Christer Hyggen (Nova), Baard Meidell Johannesen (NHO), Elizabeth Kloster (Institutt for Helse og Samfunn, UiO), Ira Malmberg-Heimonen (Sosialforsk, HiOA), Kai-Rune Myhrer (Batteriet), Ragnar Næss (Pertinax), Damir Pudar (Mølla Kompetansesenter), Kirsten Rytter (Nav Sagene), Knut Røed (Frischsenteret), Angelika Schafft (Arbeidsforskningsinstituttet) og Anne Hege Strand (Fafo). Kollega Angelika Schafft har også gitt nyttige innspill til arrangementet og til denne oppsummeringen. Vi vil også få takke oppdragsgiver Arbeidsdepartementet.

Arbeidsforskningsinstituttet, mai 2013

Gudrun Rudningen

## Innhold

Forord

Sammendrag

1.	Innledning.....	1
2.	Seminarinnleggene.....	4
	Hvordan går det faktisk med langtidsmottakere av sosialhjelp? - Endringer over tid og erfaringer med tiltak for arbeid – <i>Knut Røed</i> .....	4
	1845 – 2012 Fattigdom i det moderne Norge: Teser om sosialhjelpen – <i>Kristian Andenæs</i> .....	10
	Effekter av HPMT for KVP-veiledere og -deltakere. Foreløpige funn fra en kluster-randomisert studie – <i>Ira Malmberg-Heimonen</i> .....	14
	Langtids sosialhjelp; sikkerhetsnett eller hengekøye? - <i>Kai-Rune Myhrer</i> .....	19
	Det å gjøre en innsats - Rusavhengiges deltakelse i frivillig arbeid - <i>Elizabeth Kloster</i> .....	22
	Forholdet mellom sosialhjelpsmottakernes bistandsbehov og støtteapparatets bistandskvalitet – <i>Angelika Schafft</i> .....	25
	På vei til jobb? – unge i og utenfor arbeidslivet – <i>Christer Hyggen</i> .....	28
	Norsk språk og kommunikasjon på jobben – <i>Ragnar Næss</i> .....	35
	Muligheter og begrensninger for inkludering av grupper som er i randsonen - <i>Baard Meidell Johannesen</i> .....	39
	NAV-ansattes syn på KVP-programmet - <i>Anne Hege Strand</i> .....	45
	Ett kurs – to perspektiver: Faglig tilnærming og min egen erfaring i arbeid med jobbsøkerkurs for Intro og KVP - <i>Damir Dado Pudar</i> .....	53
	Langtidsmottakere av sosialhjelp på NAV Sagene - hvilke utfordringer har de og hva skal til for at flere kommer i arbeid? - <i>Kirsten Rytter</i> .....	56
3.	Korte oppsummeringer av innleggene.....	63
4	Avslutning: Hva må til? Barrierer og muligheter.....	71
	Det store bildet: Langtidsmottakere av sosialhjelp og deltakere av kvalifiseringsprogrammet.....	71
	Hva må til for at flere kommer i arbeid? .....	72
	Referanser .....	75

## Sammendrag

På oppdrag fra Arbeidsdepartementet arrangerte Arbeidsforskningsinstituttet seminaret *”Barrierer mot arbeid for langtidsmottakere av sosialhjelp og deltakere i kvalifiseringsprogrammet”*. Representanter fra forskning, forvaltning, arbeidsliv og brukere formidlet tverrfaglig og oppdatert kunnskap og erfaring om hva som hindrer disse målgruppene å komme ut i arbeid. Fem tema oppsummerer hva bidragsyterne mener må til: Samordning av tjenestene, tett individuell oppfølging, styrking av NAV, sosialhjelpen og arbeidsgivere.

## Summary

Commissioned by the Ministry of Labour, the Work Research Institute organised the convention *“Barriers towards work for long-term recipient of financial assistance and participants in the qualification programme”*. Representations from research, administration, work life and user organisations conveyed interdisciplinary and updated knowledge and experience regarding the obstacles for getting work for these groups. Five themes sum up what the contributors see as the solution: Co-ordination of services, close individual following-up, strengthening of the Norwegian welfare and labour administration (NAV), the financial assistance and employers.

## 1. Innledning

Den 24. april 2013 arrangerte Arbeidsforskningsinstituttet på oppdrag fra Arbeidsdepartementet et seminar med tema *"Barrierer mot arbeid for langtidsmottakere av sosialhjelp og deltakere i kvalifiseringsprogrammet"*. Ønske fra departementet var å styrke kunnskapsgrunnlaget for utforming av virkemidler og tiltak for å nå myndighetenes mål om arbeid for alle. Formålet med seminaret var derfor å gi et bredt og tverrfaglig kunnskapsgrunnlag for å gi oppdatert kunnskap om mulige barrierer mot arbeid både knyttet til brukerne, regelverk, oppfølging i NAV-kontorene, arbeidsmarked og arbeidsliv, og lokale samfunnsforhold.

Seminaret samlet representanter fra forskning, forvaltning, arbeidsliv og brukere som gav sine perspektiver på feltet. De ble valgt ut på bakgrunn av at de er toneangivende i forskning på feltet, engasjerte praktikere eller har lang erfaring med brukergruppen, og hadde tid og lyst til å bidra. AFI la ned et grundig arbeid for best mulig å sikre et tverrfaglig innhold og bredt tilfang av kunnskap og erfaringer. Seminaret vitner om at problemstillingene engasjerer og kunnskapen omkring tematikken er omfattende.

I sum formidlet foredragsholderne mye oppdatert og tverrfaglig kunnskap og vurderinger om strukturelle og individuelle forhold som kan være til hinder for at disse målgruppene kommer ut i arbeid. Alle foredragsholdere ble bedt om å besvare samme problemstilling.

*Basert på din kunnskap fra forskning og/eller dine erfaringer:*

- 1. Hvorfor kommer ikke flere langtidsmottakere av sosialstønad i arbeid?*
- 2. Hva må til for at flere av dem kommer i arbeid?*

I denne rapporten gjengis først samtlige innlegg som ble holdt på seminaret i sin helhet. Denne gjengivelsen er i stor grad tro mot den muntlige fremførelsen på seminaret. Det gis kortere sammendrag av innleggene mot slutten, før vi avrunder rapporten med tematisk oppsummering av hovedkonklusjonene. Rapporten tar ikke mål av seg til å være en selvstendig analyse av problemstillingene. Selv om vi i dag har mye kunnskap på feltet, finnes det også noen områder som vi ikke vet så mye om og som bør utforskes grundigere. Også dette vil vi kort skissere i sluttkapitlet.

Hovedtanken for seminaret var at den tverrfaglige koblingen av de ulike bidragene ville gi ny innsikt, samtidig har det vært et poeng fra AFI at hvert bidrag og de ulike tilnærmingene skal få stå i den sammenhengen de ble gitt. For å få innrammingen rundt de ulike konklusjonene henviser vi til det enkelte innlegg.

Følgende deltok med innlegg:

*Knut Røed (seniorforsker, Frischsenteret)*

*Kristian Andenæs (professor i rettssosiologi og instituttleder for Institutt for Kriminologi og Rettssosiologi, UiO)*

*Ira Malmberg-Heimonen (førsteamanuensis og leder for Sosialforsk, HIOA)*

*Kai-Rune Myhrer (virksomhetsleder, Batteriet)*

*Elizabeth Kloster (stipendiat v/ institutt for helse og samfunn, UiO)*



*Angelika Schafft (seniorforsker, Arbeidsforskningsinstituttet)*

*Christer Hyggen (forsker, Nova)*

*Ragnar Næss (filosof og samfunnsviter, PERTINAX)*

*Baard Meidell Johannesen (seniorrådgiver, NHO)*

*Anne Hege Strand (forsker, Fafo)*

*Damir Dado Pudar (seniorrådgiver, Mølla kompetansesenter)*

*Kirsten Rytter (NAV-leder, sosialtjenesten, Bydel Sagene)*

Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning er en uavhengig stiftelse opprettet av Universitetet i Oslo. Frischsenteret utfører anvendt samfunnsøkonomisk forskning innenfor en rekke ulike temaområder i samarbeid med Økonomisk institutt og andre enheter ved universitetet og støtter den utdanningen som gis i samfunnsøkonomi ved Universitetet i Oslo.

Institutt for kriminologi og retts sosiologi (IKRS) er Nordens største samfunnsvitenskapelige forsknings- og utdanningsinstitutt innen emnene kriminologi og retts sosiologi. Instituttet ligger under det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo. Siden 2008 har Kristian Andenæs vært instituttleder.

Sosialforsk er en forskningsenhet ved Institutt for sosialfag, Høgskolen i Oslo og Akershus. Siden 2011 er førsteamanuensis Ira Malmberg-Heimonen leder for Sosialforsk. Forskningen ved Sosialforsk fokuserer på hvordan velferdsstrukturer på makro-, meso- og mikronivå påvirker helse og velferd hos individer. Det er spesielt tre relaterte satsingsområder for forskningen: 1) Komparative studier relatert til fattigdom og arbeidsmarkedspolitik, 2) Helseulikheter og sosiale konsekvenser av dårlig helse, samt 3) Evaluering av velferdsintervensjoner gjennom eksperimentelle design (RCT) og praksisrelatert forskning. Forskningen ved Sosialforsk er i hovedsak eksternt finansiert gjennom Norges forskningsråd, departement og direktorat.

Batteriet jobber tett sammen med mange brukerorganisasjoner som representerer flere av de som har vært og er klienter i dette systemet. Batteriet er finansiert av Arbeids- og velferdsdirektoratet og drevet av Kirkens Bymisjon. Oppgaven er å være et ressurscenter for egenorganiserte, for brukerorganisasjoner som arbeider mot sosial ekskludering og for sosial rettferdighet.

Institutt for helse og samfunn, UiO, spenner over ulike fag og består av seks avdelinger; Allmennmedisin, Helsefag, Helseledelse og helseøkonomi, Medisinsk etikk, Samfunnsmedisin og Sykepleievitenskap. Arbeidet er basert på en kompleks forståelse av sykdom, helse og helsesystemer. Både kultur, miljø, økonomi, samfunn og biologi spiller inn, direkte og indirekte. Denne kompleksiteten preger både forskningen, undervisningen og formidlingen ved instituttet.

Arbeidsforskningsinstituttets forskning er organisert i tverrfaglige forskningsgrupper rundt tematiske satsninger som gjenspeiler utfordringene i arbeidsliv og samfunnsliv. Det er for tiden ansatt 43 forskere hvorav 20 med PhD og fire med professorkompetanse. Forskerne er organisert i fire forskningsgrupper: Innovasjon og virksomhetsutvikling; Mestring, arbeid og mangfold; Samfunn,

arbeidsliv og politikk; og Velferdsstatens organisering. Arbeidsforskningsinstituttet er et statlig aksjeselskap under Kunnskapsdepartementet.

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, NOVA, er ett av Norges største samfunnsvitenskapelige forskningsinstitutt, med en vekt på velferdsforskning og studier av livsløpet fra barndom til alderdom. Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Fokus er på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet samt velferdssamfunnets tiltak og tjenester. NOVA er et statlig sosialforskningsinstitutt, organisert som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Administrativt er instituttet underlagt Kunnskapsdepartementet.

PERTINAX er firmaet til Ragnar Næss. Han er filosof og samfunnsviter, har 20 års erfaring fra AFI, og har jobbet med innvandringsforskning og utviklingsprosjektet i mange år.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) er den største interesseorganisasjonen for bedrifter i Norge og jobber for gode rammevilkår for medlemsbedriftene og engasjerer seg for bedriftenes interesser på en rekke samfunnsområder. Mer enn 22.000 bedrifter er medlem i NHO. Medlemsbedriftene spenner fra små familieeide bedrifter til multinasjonale selskaper i de fleste bransjer, men flertallet av medlemsbedriftene er små og mellomstore bedrifter. Bedriftene utgjør i overkant av 530.000 arbeidsplasser.

Forskningsstiftelsen Fafo er et av Norges største miljøer for anvendt samfunnsforskning, og utfører oppdragsforskning nasjonalt og internasjonalt. Forskningsvirksomheten er organisert i to institutter med til sammen om lag 90 ansatte. Fafo har som mål å utvikle kunnskap om levekår, deltakelse, demokrati og utvikling. Forskningen omfatter temaer innen arbeidsliv og arbeidsmarked, velferd og velferdstjenester, innvandring, inkludering og kompetanseutvikling, konflikter og kulturell tilhørighet, levekår og tilpasning i krisesituasjoner og velferdsforskning.

Mølla kompetansesenter AS er en hovedaktør innenfor arbeids-, velferds- og inkluderingsfeltet. Mølla startet i 1975 som et tiltak for arbeidsledig ungdom og har i løpet av 35 år utvidet virksomheten til å bli en betydelig leverandør av arbeids- og velferdstjenester i Østlandsområdet. Mølla er et offentlig eid aksjeselskap hvor samtlige aksjer eies av Bærum Kommune. Mølla tilbyr næringslivsorienterte arbeidsmarkedstiltak som skal bidra til å få flere mennesker i arbeid og samarbeider med høgskoler og forskningsmiljøer for å utvikle det faglige ståsted, med fokus på innovasjon for fremtidens arbeidsmarked.

NAV Sagene har 130 ansatte hvorav 40 statlig ansatte med ansvar for folketrygdens ytelser (dagpenger, sykepenger, og arbeidsavklaringspenger) og 90 kommunalt ansatte med ansvar for sosialhjelp, kvalifiseringsprogrammet, introduksjonsprogrammet, Ny sjanse og oppfølging i forhold til behandling, rustiltak, ledsagerhjelp til fastlege og helsevesen, fattigdomssatsning, boligsosialt arbeid, booppfølging og Husbankens bostøtte- og låneordninger. I sosialtjenesten i Bydel Sagene har "arbeid først" vært strategien i mange år, også før NAV reformen. Bydel Sagene har hatt eget "Utviklings-senter for kvalifisering og arbeid" siden 1996.

## 2. Seminarinnleggene

### Hvordan går det faktisk med langtidsmottakere av sosialhjelp?

#### - Endringer over tid og erfaringer med tiltak for arbeid – *Knut Røed*



Presentasjonen tar utgangspunkt i et prosjekt knyttet til NAV-reformen (Schreiner 2012)<sup>1</sup> og et evalueringsprosjekt av kvalifiseringsprogrammet (Schafft, Skarøhamar m fl. 2010)<sup>2</sup>. I arbeidet med disse kommer problemstillinger knyttet til langtidsmottakere av sosialhjelp og arbeid opp. Vår forskning er stort sett basert på administrative registerdata, og vi kobler sammen registerdata som kan si noe om hele befolkningen i Norge. I disse dataene kan vi identifisere overføringer av sosialhjelp og andre trygdeytelser.

#### Avsluttede langtidsforløp (>5 mnd) 2009

	Starter med ledighet	Starter med et helseproblem	Starter med sosialhjelp
<b>Antall forløp</b>	<b>36.651</b>	<b>20.502</b>	<b>7.152</b>
<b>Gjennomsnittlig varighet (målt i antall måneder)</b>	<b>27,6</b>	<b>42,2</b>	<b>47,3</b>
<b>Årsak til at forløp avsluttes (%)</b>			
<b>Jobb (yrkesinntekt&gt;1,5 G)</b>	<b>70,8</b>	<b>43,5</b>	<b>45,0</b>
<b>Kombinasjon av jobb og uføretrygd</b>	<b>0,8</b>	<b>12,9</b>	<b>0,7</b>
<b>Kun uføretrygd</b>	<b>5,0</b>	<b>32,0</b>	<b>15,9</b>
<b>Utdanning</b>	<b>4,4</b>	<b>1,5</b>	<b>6,2</b>
<b>Død</b>	<b>0,8</b>	<b>2,7</b>	<b>2,6</b>
<b>Utvandret</b>	<b>1,7</b>	<b>0,6</b>	<b>2,6</b>
<b>Utenfor arbeidsstyrken uten trygd</b>	<b>16,7</b>	<b>6,7</b>	<b>27,1</b>

Det er lange og kronglede forløpshistorier, folk kommer ut og inn og det er små avbrekk, så "avsluttet" i denne sammenhengen betyr at man er helt ute i minst 12 måneder, altså ikke mottar sosialhjelp eller trygdeytelser. Det er et strengt kriterium. Da blir 2009 siste observasjonsår, fordi vi

---

<sup>1</sup> Schreiner, R. C. (2012). NAV-reformen: flere i arbeid - færre på trygd?: en studie av effektene av reformen på trygdeklienters overgangsrater til arbeid, utdanning og uføretrygd. Oslo, R.C. Schreiner.

<sup>2</sup> Schafft, A., T. Skarøhamar m fl. (2010). Ny evaluering av Tiltakssatsingen for sosialhjelpsmottakere. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet.

trenger 2010-data for å sjekke at de ikke kommer tilbake igjen. Data lenger fram har vi ikke. Her er en oversikt over historien til alle slike forløp som ble avsluttet i 2009. Med langtidsforløp menes at det varte i minst 5 måneder. Det forlanges ikke at personene skal være på trygdeytelser eller sosialhjelp i alle disse 5 månedene, men det skal ikke være opphold som er større enn 12 måneder. Starten på forløpet defineres også etter 12 månedersregelen, dvs. at man må ha vært uten bistand i minst 12 måneder for å kunne starte et nytt forløp. Fordi vi har lange serier, kan vi lage komplette forløp. Vi har delt dem inn i tre hovedkategorier avhengig hva de begynte med. Det er ikke mulig å etablere et klart skille mellom forløp som består av henholdsvis sosialhjelp, arbeidsavklaringspenger og arbeidsledighetsstrygd: Mange går fram og tilbake mellom disse ordningene. For å danne oss et første bilde av hvordan det faktisk går med langtidsmottakere av sosialhjelp og ha noe å sammenligne med, så har vi i tabellen på forrige side tatt utgangspunkt i alle stønadsforløp i vid forstand i Norge.

Vi grupperer derfor forløpene etter hva slags hjelpebehov de starter med, dvs. om de starter med sosialhjelp, et helseproblem (langtidssykefravær, rehabilitering eller attføringspenger og arbeidsavklaringspenger) eller en ledighetsregistrering. Noe over 7000 langtids forløp (mer enn 5 måneder) som begynte med et sosialhjelpsbehov ble avsluttet i 2009. Da hadde de vart i gjennomsnittet 47 måneder, dvs. nesten fire år. 45 % av dem endte med overgang til arbeid. Jobb har vi definert som at man har en arbeidsinntekt på minst 1,5 G (125.000). 16 % endte med en varig uføretrygd. Det som er den viktigste forskjellen mellom forløp som starter med et helseproblem versus sosialhjelp: Noen forsvinner ut av alle register uten å dukke opp noe sted; de har ingen jobb eller annen inntektskilde som vi kan identifisere i registerdata. 27 % i gruppen "starter med sosialhjelp" har tilsynelatende verken jobb eller stønad etter at forløpet er avsluttet.

### Langtidsforløp sosialhjelp med start i 2000 og 2007

	Start i 2000	Start i 2007
<b>Antall forløp</b>	<b>9.935</b>	<b>7.779</b>
<b>Andel med varighet over 2 år (%)</b>	<b>61,6</b>	<b>64,6</b>
<b>Årsak til at forløp avsluttes innen to år (%)</b>		
<b>Jobb (yrkesinntekt&gt;1,5 G)</b>	<b>56,0</b>	<b>49,2</b>
<b>Kombinasjon av jobb og uføretrygd</b>	<b>0,7</b>	<b>0,1</b>
<b>Kun uføretrygd</b>	<b>6,0</b>	<b>3,3</b>
<b>Utdanning</b>	<b>7,8</b>	<b>8,1</b>
<b>Død</b>	<b>1,6</b>	<b>0,9</b>
<b>Utvandret</b>	<b>3,1</b>	<b>2,1</b>
<b>Utenfor arbeidsstyrken uten trygd</b>	<b>24,8</b>	<b>36,2</b>

Så kan vi spørre: har dette blitt bedre eller verre over tid? For å svare på det tar vi utgangspunkt i to ulike tidspunkter for start av forløp. I tabellen sammenlignes de som startet i 2000 med de som

startet i 2007. Disse forløpene kan vi ikke følge lenger enn to år ettersom dataene foreløpig ikke går lenger. Vi ser at andelen forløp som varer over 2 år, økte noe fra 61,9 % til 64,6 %. Andelen som avsluttet forløpet innen to år og avsluttet med en jobb falt markert fra 56 % til 49,2 %. Og den andelen som ble stående uten noen inntekt ser ut til å ha økt en del. Disse endringene har sammenheng med at andelen innvandrere har økt betraktelig. I gruppen langtids sosialhjelpsmottakere økte andelen innvandrere fra ikke-OECD-land fra 33,6 % i 2000 til 44,5 % i 2007.

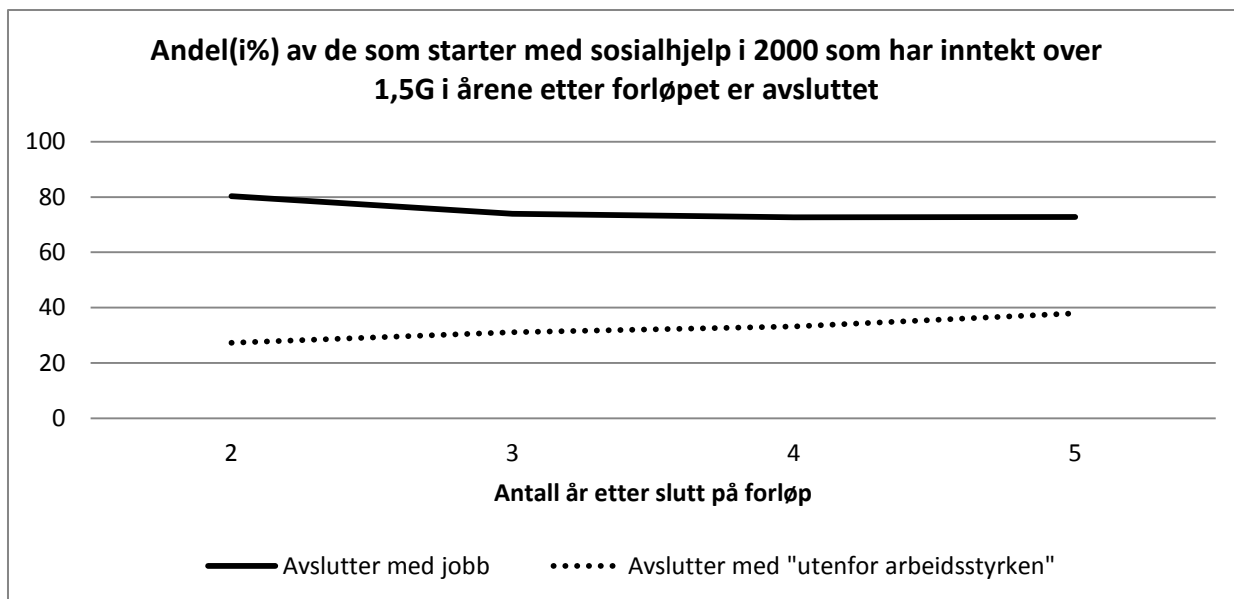
### Langtidsforløp sosialhjelp med start i 2000 og 2007 - kun norskfødte

	Start i 2000	Start i 2007
<b>Antall forløp</b>	<b>6 076</b>	<b>3 933</b>
<b>Andel med varighet over 2 år (%)</b>	<b>59,6</b>	<b>67,6</b>
<b>Årsak til at forløp avsluttes innen to år (%)</b>		
<b>Jobb (yrkesinntekt&gt;1,5 G)</b>	<b>59,2</b>	<b>60,4</b>
<b>Kombinasjon av jobb og uføretrygd</b>	<b>0,8</b>	<b>0,2</b>
<b>Kun uføretrygd</b>	<b>7,6</b>	<b>5,0</b>
<b>Utdanning</b>	<b>8,1</b>	<b>7,2</b>
<b>Død</b>	<b>1,9</b>	<b>1,7</b>
<b>Utvandret</b>	<b>0,7</b>	<b>0,8</b>
<b>Utenfor arbeidsstyrken uten trygd</b>	<b>21,7</b>	<b>24,7</b>

Dersom vi kun ser på de norskfødte ser vi at dette fallet i overgangen til jobb omtrent er borte, men vi ser også at varigheten er noe lenger. Så det er et blandet bilde som dukker opp når vi ser på denne gruppen separat. Av de som avslutter innen to år er det rundt 60 % som får jobb som hovedinntektskilde.

### Arbeid i årene etter avsluttet forløp

Årene etter endt forløp er interessante. Klarte de som kom i arbeid å holde på jobben? Kan det tenkes at de som ikke fikk jobb rett etter forløpslutt likevel kom i arbeid litt senere?



I denne figuren ser vi på alle forløp som ble avsluttet innen 5 år etter at de startet i år 2000. Vi ser på de to kategoriene som enten ble avsluttet med en overgang til jobb eller til «ingenting». Så ser vi på i hvilken grad de har jobb i de 2-5 årene etterpå. Etter ett år så hadde alle som gikk over til jobb per definisjon jobb, men neste år var 20 % av dem ikke lenger i jobb. Etter hvert som årene går ser vi at andelen i jobb faller og flater ut rundt 70 %. Av de som fikk en jobb etter at forløpet var slutt, så er det 70 % som holder på den i minst 4-5 år. Av de som ikke i det første året etter avsluttet forløp, ser vi at mange likevel får jobb etter hvert, rundt 40 %.

### “Virker” arbeidsrettede tiltak?

Her kommer noe om de erfaringene vi har med arbeidsrettede tiltak som virker og ikke virker, og som kan påvirke den suksessraten vi snakket om – overgang fra stønad til arbeid. Dette er et vanskelig empirisk spørsmål og et vanskelig forskningsspørsmål og si med basis i data om et tiltak virker eller ikke virker. Det er metodiske problemer forbundet med dette og åpenbart at vi ikke uten videre kan sammenligne de som deltar på tiltak med de som ikke deltar på tiltak siden dette ikke er tilfeldige grupper. Man kan tenke seg at de som deltar på tiltak er mye mer motivert og at det er det vi ser effekten av og ikke tiltaket som sådan, eller hensyn som går i motsatt retning. Så det er vanskelig med basis i ikke-randomiserte data og si om tiltak virker eller ikke virker.

### Mulige effekter

I vår forskning deler vi inn de mulige effektene i to hovedgrupper. Når det igangsettes et arbeidsrettet tiltak for en målgruppe, så kan vi tenke oss at det har en effekt på gruppen som helhet, og ikke bare de som deltar. Eksistensen av tiltaket, det arbeidsrettede miljøet som brukerne av NAV møter, det kan tenke seg å ha en effekt i seg selv. Økonomer snakker ofte om “moral hazard”, altså adferdsrisiko: Eksistensen av økonomiske overføringer kan i seg selv virke sløvende på noen, og medføre at de slår seg til ro med å få penger uten å måtte jobbe for det. Arbeidsinnretning kan motvirke den typen adferd. Det har vært mye snakk om at sosialhjelpsmottakere “naver”, og det at eventuell stønad knyttes til aktivitet og deltagelse kan motvirke risikoen for overforbruk blant folk som i utgangspunktet kunne klart seg selv. De effektene kan være der for folk som ikke deltar på tiltak. Det er nettopp kanskje for folk som ikke deltar på tiltak at vi skulle forvente og finne den fordi de ikke

lenger kan få sosialhjelp betingelsesløst, men faktisk må gjøre noe. Det gjør at de heller vil anstrenge seg litt på egen hånd for å klare seg.

Så har vi den direkte virkningen på de som faktisk deltar på disse tiltakene, de får hjelp til å skaffe arbeid/utdanning og få orden på tilværelsen. Så det er disse to mekanismene vi kan ha i bakhodet når vi tenker på effekter rundt arbeidsrettet satsing.

### **Erfaringer fra «tiltakssatsingen»**

”Tiltakssatsningen” kan ses på som oppløpet til kvalifiseringsprogrammet. Det var en markert satsning på langtidsmottakere av sosialhjelp rundt omkring i landet med øremerkede tiltaksplasser. Startet i 2003 i 31 kommuner, og deretter ble det gradvis utvidet. Frischsenteret var med på en evaluering av dette sammen med Arbeidsforskningsinstituttet (Schafft, Skarðhamar m fl. 2010). Vi var involvert i en forløpsanalyse for å se om vi kunne spore noen forskjeller med hvordan det gikk med denne gruppen, langtidsmottakere av sosialhjelp, primært for å se om vi kunne se noen forskjeller mellom de 31 kommunene som startet med dette kontra de som ikke hadde startet. Det er den empiriske setting som vi bruker. Vi kan ikke bare sammenligne de personene som deltar i satsningen med dem som ikke gjør det, fordi vi ikke nødvendigvis får riktig svar på effektene av det. Vi brukte de kommunene som var i gang og sammenlignet med de samme målgruppene i andre kommuner. Og dersom tiltaket hadde en effekt, så skulle vi forvente at det gikk litt bedre med hele denne målgruppen i de kommunene som hadde satset på dette. Vi fant nettopp det, at det gikk noe bedre med den målgruppen i kommuner som hadde igangsatt tiltakssatsningen. Det var ikke veldig store forskjeller, men vi fant at noen flere avsluttet stønadsforløpene sine med overgang til arbeid og utdanning. Vår tolkning var at tiltaket hadde en effekt.

### **Erfaringer fra «kvalifiseringsprogrammet» - KVP**

Nylig har vi jobbet med evaluering av KVP som kan ses på som en forlengelse av ”tiltakssatsningen” (under ferdigstilling). Her utnytter vi samme idè som forrige prosjekt fordi KVP har blitt rullet ut på ulike tidspunkter i ulike kommuner. Fra et forskningsståsted blir det da mulig å se om det er noen mønster i hvordan det går med deltakerne i programmet. Vi sammenlignet altså personer i målgruppen før og etter etablering av kvalifiseringsprogrammet (2005 og 2008) i noen kommuner (med kommuner uten igangsatt satsing som “kontroll”).

Dette er foreløpige resultater. Vi er avhengig av litt lengre dataserier før vi kan konkludere. KVP ble rullet ut sammen med NAV-reformen i 2007-2009. Så for de fleste kommuner kan vi ikke måle effektene før vi får data fra 2011 og 2012. Så dette er basert på de første kommunene som innførte KVP. Vi forsøkte å identifisere målgruppene for kvalifiseringsprogrammet, ikke de faktiske deltakerne. Denne inndeling er ikke helt krysstallklar. Så det vi gjorde var å konstruere en egen statistisk modell for å kunne predikere hvem som hadde høy sannsynlighet for å delta på basis av hele deres arbeidsmarkeds- og trygdehistorie. Modellen viser da hvem som var potensielle deltakere hvis kommunen starter opp KVP. Etter anslått risiko for KVP deltakelse delte vi inn i 4 grupper: tilnærmet null, lav, middels og høy. Tanken er at dersom KVP virker, bør vi kunne se en særlig positiv utvikling for de gruppene som hadde høy sannsynlighet for å bli KVP-deltaker i de kommunene som faktisk hadde iverksatt programmet.

## Foreløpige resultater

	Sysselsetting og inntekt tre år etter eventuell KVP-deltakelse					
	Sannsynligheten for at lønnsinntekt overstiger:					
Reform effekt (NAV/KVP) for:	>0	>1G	>2G	Log inntekt	Mottak av AAP	Mottak av uføretrygd
NAV-brukere uten KVP sannsynlighet	0.004	0.000	-0.002	-0.021**	-0.003	-0.005**
KVP-deltakere med lav sannsynlighet	0.013**	0.004	0.006	-0.036	0.017***	-0.005
KVP-deltakere med middels sannsynlighet	0.019**	0.002	-0.003	-0.089**	0.004	-0.004
KVP-deltakere med høy sannsynlighet	0.050***	0.038***	0.019*	0.005	-0.007	-0.014*
Antall observasjoner	541 361	541 361	541 361	354 737	541 361	541 361
* p < 0.1, ** p < 0.05, *** p < 0.01						

Vi ser da på ulike utfall. Utfallet for arbeid og inntekt er definert 3 år etter deltagelsen. Den løseste definisjonen av jobb er at de tjente mer enn null. For å fange opp det som skjer, er det viktig ikke å sette kravene altfor høyt. Vi finner at det er tegn på at KVP har hatt en positiv effekt på å komme i jobb. Ikke nødvendigvis for å få høy lønn, men noe inntekt. For eksempel indikerer resultatene at sannsynligheten for å ha en arbeidsinntekt større enn null øker med 5 prosentpoeng i KVP kommuner for den gruppen som hadde høyst sannsynlighet for å delta i kvalifiseringsprogrammet. Jo mindre sannsynlighet man har for å bli deltaker på KVP, jo mindre blir også den estimerte effekten. Dette bekrefter i våre øyne at KVP har en effekt. Dette skal vi arbeide videre med. Det kommer til å bygge på flere kontorer og mer omfattende utfallsvariabler.

For å oppsummere: Det er ikke bare håpløst, mange som går i årevis på sosialhjelp kommer i jobb etter en stund. Den arbeidsrettede strategien ser ut til å ha noe effekt.



# 1845 – 2012 Fattigdom i det moderne Norge: Teser om sosialhjelpen – *Kristian Andenæs*



UiO : Universitetet i Oslo

Foredraget handler om lovgivningen om sosialhjelp generelt som et rettslig fenomen. Rammene for det rettslige i forhold til sosialhjelpen er et interessant tema og formulert i ti teser om sosialhjelp. Avslutningsvis adresseres rettsvitenskapens forhold til feltet og hvordan det ser ut til å kunne utvikle seg framover.

## Ti teser om sosialhjelp

### **1. Det meste i det norske samfunnet endrer seg, men ikke sosialhjelpen**

Sosialhjelpen har endret seg i betydelig mindre grad enn andre sider ved det norske samfunnet. Grunnleggende sett så er sosialhjelpen i dag sterkt beslektet med det som var den kommunale fattigdomshjelpen fra 1845 og utover; svært lite rettsikkerhetsgarantier. I de siste årene har vi hatt mange diskusjoner om rettsliggjøring av det norske samfunnet, men dette feltet har ligget utenfor disse diskusjonene. Det har i det store og hele skjedd en liten utvikling med økt vekt på rettigheter for de klientgruppene som faller inn under denne lovgivningen.

### **2. Det blir mer og mer rettigheter i samfunnet, men ikke for sosialhjelpsmottakere**

Det har vi hatt sjansen til å gjøre noe med en rekke ganger. Første gangen var relativt kort tid etter at lov om sosialhjelp kom i 1964. Da leverte sosialhjelpskomiteene to innstillinger i 1970 og i 1972. Den fra 1970 konkluderte med at staten må overta finansieringen av sosialhjelpen: Sosialhjelpen

måtte normeres knyttet til folketrygdens normeringssystem og på sikt måtte man innføre en garantert minsteinntekt for alle. Dette ble fulgt opp på Arbeiderpartiets landsmøte i 1971. Grunnlagsmaterialet for garantert minsteinntekt for alle var en studentoppgave av stud.can Tove Strand Gerhardsen. En sentral grunn til at dette spørsmålet kom opp så sterkt få år etter at lov om sosialomsorg, var vedtatt var at vi hadde fått folketrygdloven i 1966 og man så for seg at på kort tid så ville behovet for sosialhjelp forsvinne med videre utvikling av folketrygdloven. Men allerede rundt 1970 så man at dette ikke skjedde og at man måtte gjøre noe for å få en større likhet mellom de prinsippene som folketrygdloven bygget på og prinsippene for sosialhjelp i kommunene. Det skjedde ikke noe i 1970, men det ble satt ned et nytt utvalg som skulle lage en ny sosiallov. Målsetningen var i første omgang å integrere barnevern og edruskap/rusmisbruk. Det ble begrenset etter hvert, men den innstillingen som kom i 1985 foreslo at man skulle få en normering av sosialhjelpen som baserte seg på folketrygdlovens ytelser; man skulle få et klagesystem som var i samsvar med det ordinære klagesystemet i offentlig forvaltning. Jan Fritjolf Bernt ledet dette utvalget og ingenting av dette ble tatt til følge.

Det siste store øyeblikket for en mulighet til å foreta en totalgjennomgang av sosialhjelpssystemet har vært i forbindelse med NAV-reformen. Etter min oppfatning er det meningsløst at man har gjennomført denne store reformen uten å se nærmere på forholdet mellom trygd og kommunal sosialhjelp, og brukt denne reformen som en

mulighet til å kvitte seg med et foreldet system og få et helhetlig system for offentlig økonomisk forsørgelse.

### **3. Sosialhjelpen er tilfeldig og uforutsigbar**

Sosialhjelpen er tilfeldig og uforutsigbar, det er ulike kriterier for hvem som får og hvem som ikke får og uklare kriterier for størrelsen. Det er lite som bidrar til å ramme inn de kriteriene for hvordan sosialhjelpen skal se ut i praksis.

### **4. Sosialhjelpen er ikke koordinert med andre hjelpesystemer**

Selvfølgelig er det en del koordinering, men langt på vei så lever sosialhjelpen sitt eget liv med uklare regler. Mens man f. eks venter på andre ytelser så er det temmelig uklart hva som blir de totale konsekvensene av denne ventetiden i forhold til mottak av nye ytelser. Og regler som koordinerer slik at man skal tilbakebetale sosialhjelpsytelser som man har fått mens man har ventet på å få etterbetalt trygdeytelser – den praksis har vært så rotete og til dels feilaktig at det er underlig at det ikke er tatt større grep for å få ryddet opp i dette.

### **5. Sosialhjelpen i praksis er det motsatte av formålet**

Å holde folk nede i dyp fattigdom er ikke den beste løsningen for å få folk selvhjulpne. Dette er ikke en sentral del av en juridisk analyse av dette systemet, men mye erfaringsmateriale viser at folk må eksistere på et visst nivå for å komme seg videre og på høyere stadier i tilværelsen.

### **6. Sosialhjelpen er samfunnets siste sikkerhetsnett, med huller**

Hullene er mange, blant annet uklarheter i tilknytning til hvor du er i fra i Norge: 1. Hvilke kommuner som skal ha ansvaret og 2. hvordan friheten til en sosialhjelpsmottaker er til å flytte fra kommune til kommune og fortsatt motta ytelser. Dette til tross for at reglene i flere omganger er forsøkt strammet inn, så har praksis i mange tilfeller motvirket det som har vært innholdet og målsetningen med den nye regelen. Det er også huller i forhold til om folk har lovlig opphold eller ikke. Praktiseringen i forhold til de såkalte ureturnerbare har vært tilfeldig og etter min mening til dels ulovlig og i strid med internasjonale menneskerettigheter.

### **7. Sosialhjelpen har Norges dårligste klageordning**

Den er dårligere enn det som er vanlig i forvaltningen, dårligere enn den alminnelige klageordningen i forvaltningsloven. Man kan stille seg spørsmålet hvorfor, og i en høringsuttalelse til utkastet til sosiallov i 1985 var det en kommune som skrev at det er underlig at hensynet til det kommunale selvstyret skal veie tyngre enn hensynet til den enkeltes sosialklients rettsikkerhet og rettigheter. Det er svært vanskelig å nå fram med en klage, store ulikheter i praktiseringen av klagesaker, lite overordnet styring og denne type saker kommer aldri videre til domstolene. Det som preger klagesaker når det gjelder sosialforvaltningen, er at det praktisk talt ikke er juridisk bistand for de som klager.

Jeg har ledet et prosjekt<sup>3</sup> som har undersøkt klagesaker i fire ulike sektorer. Vi hadde utvalg

---

<sup>3</sup> Fylkesmannsundersøkelsen baseres på 4 mastergradsavhandlinger fra 2011 og 2012 og vi arbeider med en systematisk fremstilling på bakgrunn av disse avhandlingene for å kunne

fra tre fylkesmenn og fire fylker som bekrefter tidligere undersøkelser om at det er store ulikheter for hvordan klagesaker blir behandlet. Noe som er spesielt påfallende er at ved ett fylkesmannsembete, Oslo-Akershus, ble 90 % av klagesakene hvor det ble et resultat til gunst for klager, omgjort av fylkesmannen. Hos de to andre fylkesmennene, Finnmark og Møre og Romsdal, så var profilen fullstendig motsatt, der ble 87 % og 85 % opphevet og ikke omgjort. Og det er fullstendig usannsynlig at det skulle være ulikheter i saksgrunnlaget som tilsier disse store ulikhetene. Det bekrefter tidligere undersøkelser som viser veldig store ulikheter fra fylke til fylke både når det gjelder andelen saker som blir endret og hvorvidt fylkesmannen bruker opphevelsesadgangen eller omgjøringsadgangen. Dette har sammenheng med at det tradisjonelt har vært ekstremt lite forsøk på koordinering og styring med denne klagesaksbehandlingen og fylkesmennene driver denne klagesaksbehandlingen uten noe kontakt med hvordan dette drives andre steder.

#### **8. Sosialhjelpen er i strid med menneskerettigheter og internasjonale forpliktelser**

Dette handler blant annet om likhet, menneskeverd og minimumsstandarder. Det er et stort og viktig spørsmål som knytter seg til kjensgjerningen om at det, i Norge, har vært en tendens til å forutsette at norsk lovgivning og praksis er i samsvar med internasjonale menneskerettigheter uten at man engang gjør seg det bry å sette seg inn i de krav de internasjonale menneskerettighetene egentlig stiller.

---

fremvise en sammenligning mellom hvordan det foregår på enkelte områder hos ulike fylkesmenn, men også innenfor de enkelte områdene for fylkesmennsembetene.

#### **9. Sosialhjelpen er ikke interessant for politikerne**

Statsråder og statsministere har aldri vist noen spesiell interesse. Det er kanskje ett unntak, en tidligere statsminister var en periode opptatt av dette feltet: Oddvar Nordli, men det var ikke mens han var statsminister, men mens han var i opposisjon. Og i den grad det har vært interesse for å gjøre noe med dette systemet, så har det i større utstrekning kommet fra opposisjonspolitikere enn politikere som sitter i maktposisjon.

#### **10. Sosialhjelpen er et moderne velferdssamfunn uverdigg**

Det meste i Norge har utviklet seg, men i liten grad sosialhjelpen. Jeg håper at det før eller siden blir tatt tak i dette og at man får en koordinering mellom trygdesystem og sosialhjelp; at man får en statlig finansiering av sosialhjelpen, slik at man blant annet slipper uklarhetene mellom statlig styring og kommunalt selvstyre.

#### **Feltet som juridisk forskningsobjekt**

Forvaltningsretten ble drevet fram som en akademisk disiplin på 1960-70-tallet med foregangsfigurer som Torstein Eckhoff og Arvid Frihagen. Ca. 10 år senere, fra et godt stykke ut på 1970-tallet begynte sosialretten å utvikle seg som en selvstendig juridisk disiplin, og det utviklet seg et miljø både ved universiteter og høyskoler fra slutten av 70-tallet. Det kom relativt mye litteratur om ulike sosialrettslige temaer, noe også om sosialhjelpen. Det meste av det som er skrevet om sosialhjelpen er i dag er mer eller mindre foreldet. Det som ikke er foreldet er stort sett kortfattede fremstillinger. Med et unntak i fjor, en såkalt lovkommentar til loven, skrevet av Alice Kjellevold som er en kortfattet lovkommentar knyttet til sosialhjelp og sosiale tjenester forøvrig. Det har vært noen juridiske

og rettsosiologiske forskningsprosjekter opp gjennom årene, men det har blitt mindre av det etter hvert.

Hvis vi ser på alderssammensetningen av de som interesserer seg for dette feltet så er de fleste 65 år eller eldre. De to fremste foregangsfigurene for norsk sosialhjelp er Jan Fridthjof Bernt og Asbjørn Kjørstad, som begge fyller begge 70 våren 2013. Det er et miljø som bokstavelig sett er i ferd med å dø ut og det er lite med nykommere på feltet. Så hvis sosialretten mer generelt og det kommunale sosialhjelpssystemet skal

opprett holdes som en juridisk disiplin, og det rettsvitenskaplige miljøet skal kunne bidra med kunnskap til dette feltet, så er det nødvendig at det tas tak. Grunnleggende sett kan man si at den sosiale og velferdspolitiske forskningen som har vært utført, har finansieringen i veldig stor utstrekning gått til andre typer forskning. Dette feltet har mer og mer blitt liggende i en juridisk skyggesone. Det er store utfordringer som reiser seg, mens det er relativt magre utsikter til at det er krefter til å ta seg av disse og liten vilje og evne til å bidra til å finansiere disse utfordringene.

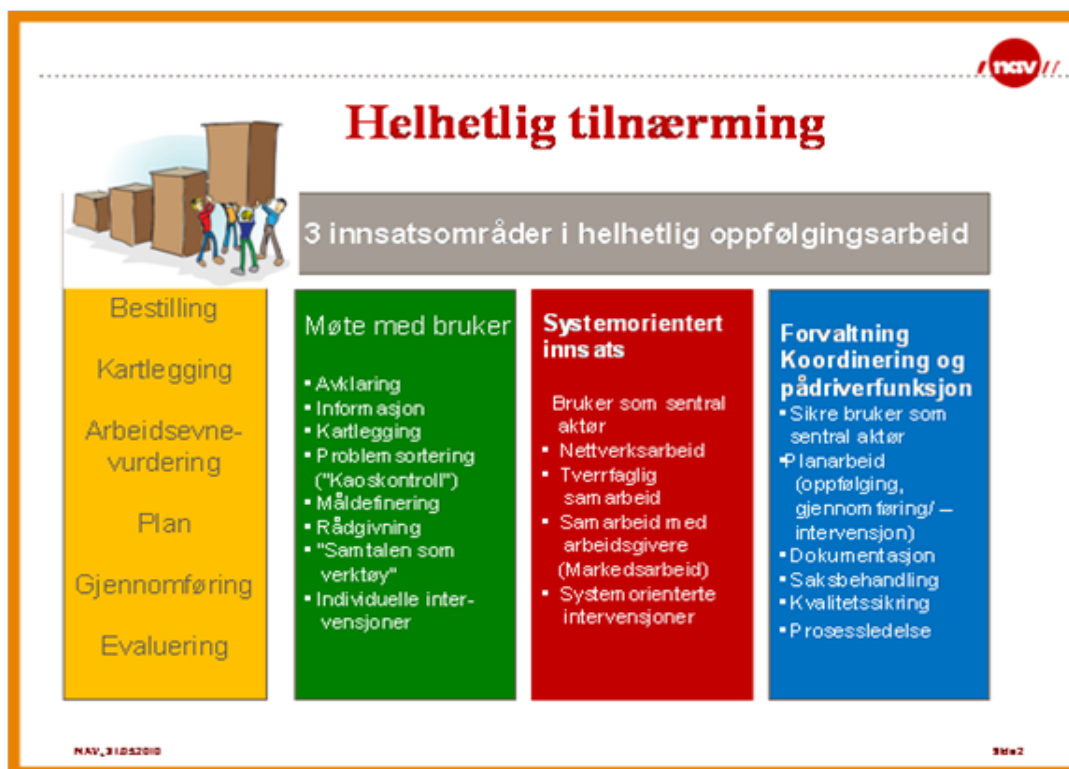
## Effekter av HPMT for KVP-veiledere og -deltakere. Foreløpige funn fra en kluster-randomisert studie – Ira Malmberg-Heimonen<sup>4</sup>



### Introduksjon

HPMT (Helhetlig Prinsippstyrt Metodisk Tilnærming) er et fagutviklingsprogram utviklet av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Målet med HPMT er et systematisk og helhetlig oppfølgingsarbeid av deltakere i KVP. HPMT er et opplærings- og veiledningsprogram (9 dager, 3 seminarier + veiledning på kontoret) som gir verktøy for veiledningsarbeidet. Det er en stor satsning på det faglige som gjøres i kvalifiseringsprogrammet. HIOA evaluerer effekter i et kluster-randomisert design. Effekt og prosessevaluering.

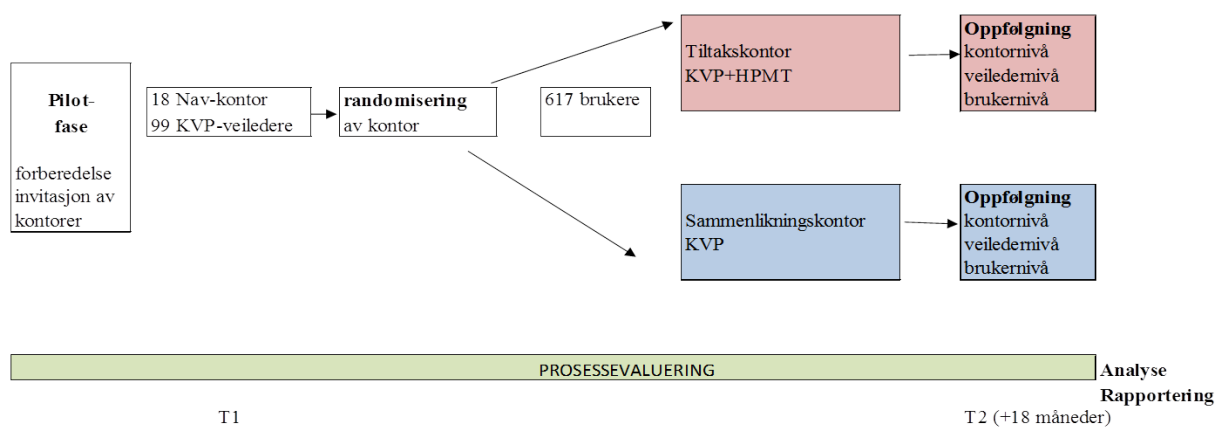
### Hva er HPMT



<sup>4</sup> Basert på prosjektrapport: Innvær, Simon, Malmberg-Heimonen, Ira, Tøge, Anne-Grete, Hansen, Helle og Natland, Sidsel: Helhetlig oppfølging av brukere med behov for tettere oppfølging i kvalifiseringsprogrammet. Midtveisrapport om utprøving av programmet «Helhetlig, prinsippstyrt, metodisk tilnærming»-HPMT. November 2012.

Det er tre innsatsområder: 1) *Møte med bruker* handler om at veilederne kan fokusere på samtale og en målrettet oppfølging der målet er at brukeren skal komme ut i arbeid. Det er individuelle intervensjoner og samtalen som verktøy, rådgivning, måldefinering, kaoskontroll, problemsortering, kartlegging – en mer systematisk måte å jobbe med brukeren på. 2) *Systemorientert innsats*: Her ser man brukeren i forhold til systemet og arbeidsgivere, familie, nettverk, tverrfaglig samarbeid. 3) *Forvaltning, koordinering og pådriverfunksjon* der man sikrer bruker som sentral aktør og ser nytten av planarbeid og dokumentasjonsarbeid; man øver på ulike dokumenter og kartleggingsdokumenter, kvalitetssikring. Veilederne lærer seg et mer helhetlig bilde av sitt arbeid og alle de tre boksene følger NAV sin oppfølgingsmodell: bestilling, kartlegging, arbeidsevnevurdering, plan, gjennomføring og evaluering.

## Data og metode



Hvordan kan man måle hvilke effekter denne faglige satsningen har for veilederne? Dette er en kluster-randomisert studie. I alt 18 NAV-kontor er med i prosjektet (99 KVP-veiledere, 617 KVP-deltakere). NAV-kontorene er randomisert, dvs. at noen av kontorene er tiltakskontor som jobber med KVP og deltar i HPMT-læringen, mens andre er sammenligningskontorene som fortsetter å jobbe med KVP som før, men deltar ikke i HPMT-opplæringen. Data er innsamlet før oppstart (T1) og et og et halvt år senere, både på kontornivå, veiledernivå og brukernivå.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Kvantitative data: 99 veiledere (96 % av alle KVP veilederne i kontorene) har svart på T1, 18 måneder etter besvarte 81 veiledere på T2-spørreskjemaet (82 %). Veilederen visste ikke hvilke kontor hun eller han kom i på ved T1 før randomisering. Av tidsmessige årsaker ble randomiseringen gjort før rekruttering av brukere. En kluster-randomisert studie betyr at det er mindre kontrollert enn om veilederne skulle blitt randomisert eller om brukerne skulle vært randomisert. HPMT var i bruk på hele kontoret, så det var naturlig å randomisere kontor, ikke veiledere eller brukere. 617 KVP deltakere ble aktivt rekruttert til studien av veilederne. 18 måneder etter T1 mottok KVP- deltakerne et nytt spørreskjema (T2). Per mars 2013 var 559 av 617 T2-skjemaer sendt ut. Foreløpig svarprosent: 69,7 %. I tillegg er det FE skjemaer (registrering av planlagte metoder, verktøy), registerdata (KVP deltakere) ved T1, T2 og T3 (2015) og aggregert registerdata en del av materialene i denne

Ved T1 var det noen signifikante forskjeller mellom tiltakskontor og sammenlikningskontor (se tabell nede). Det var en høyere andel innvandrere blant deltakerne i tiltakskontorene og deltakerne i sammenlikningskontorene hadde oftere hatt tidligere inntektsgivende arbeid. På kontornivå og veiledernivå var det ikke signifikante forskjeller mellom tiltak og sammenlikningskontorer.

### Tiltak-Sammenligning T1 data (før randomisering)

Variabel	Tiltak	Sammenligning
<b>Kontor (N=18)</b>		
Antall deltakere i KVP, 2010, M	86	67
Avsluttede program, 2010, M	30	22
Antall deltakere i arbeid, 2010, M	9.67	10.0
<b>KVP-veiledere (N=99)</b>		
Antall KVP-deltakere M	14.0	14.5
Andel kvinner (%)	81.5	73.1
Alder (2010), M(SD)	41	44
Utdanning (1-5) M(SD)	3.20	3.30
Relevante kurs (% ja)	53	46
Erfaring med tilsvarende oppfølgingsarbeid (% ja)	72	72
Arbeidet i KVP-programmet (antall måneder), M	17	15
<b>KVP-deltakere (N=617)</b>		
Kvinner (%)	54	47
Innvandrere (ikke født i Norge) (%)	56	<b>34*</b>
Fødselsår (M)	1975	1976
Utdanningsnivå (1 til 5) (M)	2,61	2,66
Tidligere hatt inntektsgivende arbeid (%)	59	<b>68*</b>
Inntektsgivende arbeid ( M, år)	5,26	6,46
Siste arbeidsforhold (M, år)	2,06	2,06
Arbeidsledig (M,år)	3,62	3,61

### Fører HPMT til bedre oppfølgingsarbeid?

Vi ser på veilederne etter dimensjoner som: I møte med bruker, systemorientert innsats, i dokumentasjonsarbeid, kunnskap og kompetanse, kvalitet i veiledning og relasjonell allianse (Work alliance inventory). Middelerverdi ved T1 på en skale fra 1-5 (1=aldri, 2=sjelden, 3=en del ganger, 4=ofte, 5=alltid).

Eksempel på påstander som inngår i mål av dimensjonene vises i de to neste tabellene.

---

studien. Vi har også kvalitative data for å forstå de effekter som man finner: Det har blitt samlet inn omfattende kvalitative dataen: observasjoner av opplæringen (alle grupper), observasjoner og fokusgrupper på boostersamlinger, veilederintervjuer (T1 og T2). I tillegg intervjuer med de som er sentrale for implementeringen: eiere, kursarrangører. Observasjoner av møte mellom veileder og KVP deltakere: Et stipendiatprosjekt som tar for seg perspektivet fra KVP-deltakerne og et post-doktor prosjekt som tar for seg perspektiv fra veileder.

Dimensjon	M
<b>Møte med bruker (4)</b>	
Jeg stiller åpne spørsmål i samtale med KVP-deltakere for å få dem å fortelle om sin situasjon.	4.08
Jeg oppsummerer underveis i samtalen for KVP deltaker det som hun eller han forteller meg.	3.71
Jeg speiler tilbake KVP-deltakeres tanker og følelser for at de skal tenke over hva de har sagt	3.44
Når KVP-deltakere snakker om å forandre noe, så utforsker jeg det videre ved å oppsummere kjernen i det de har sagt	3.55
<b>Systemorientert innsats (4)</b>	
Jeg synes samarbeidet med andre aktører (f. eks. lege, ruspoliklinikk, tiltaksarrangør, DPS, boligkonsulent, private nettverk) om konkrete KVP-deltakere fungerer bra	3.57
I samarbeid med andre aktører får vi til å jobbe mot et felles mål for KVP-deltaker	3.62
KVP-deltakers egen situasjonsforståelse er viktig for beslutninger som tas i møtene med andre aktører	4.07
KVP-deltaker har en aktiv rolle i samarbeidsmøtene	3.77
<b>Dokumentasjon og pådriverfunksjon (3)</b>	
Jeg dokumenterer systematisk oppfølgingsarbeidet som jeg gjør med deltakerne i KVP	4.11
Jeg dokumenterer fortløpende hendelser som er relevante for KVP-deltakernes situasjon i programmet	4.13
Jeg skriftliggjør KVP-deltakeres ønsker og behov, samt oppgaver som skal utføres videre	3.92

Dimensjon	M	Dimensjon	M
<b>Kvalitet i veiledning (2)</b>		<b>Relasjonell allianse (12)</b>	
Veiledningen på kontoret hjelper meg til å vedlikeholde og utvikle mine ferdigheter som KVP-veileder	3.16	KVP-deltaker og jeg samarbeider om å sette mål for KVP deltaker.	4.50
Jeg får god veiledning der vi trener konkret på ferdigheter som er viktige i oppfølgingsarbeidet	2.24	Jeg føler at ----KVP-deltaker setter pris på meg.	3.78
<b>Kunnskap og kompetanse (6)</b>		KVP-deltaker og jeg er enige om hva som er viktig for ----KVP-deltaker å arbeide med.	3.78
Jeg har god nok faglig kunnskap for å kunne bistå KVP-deltakere i å nå sine mål om arbeid	3.60	Jeg mener at det ----KVP-deltaker gjør sammen med meg vil hjelpe ----KVP-deltaker til å oppnå de forandringene som ønskes.	3.79
Jeg har god nok faglig kunnskap for å kunne bistå KVP-deltakere i å oppnå bedre livskvalitet	3.74	Det vi gjør i møter med -----KVP-deltaker gir henne/ham nye måter å betrakte sine problemer på.	3.46
Jeg føler meg kompetent til å kunne bistå KVP-deltakere i å nå sine mål om aktivitet	3.86	----KVP-deltaker og jeg respekterer hverandre.	4.19
Jeg har tilstrekkelig kunnskap om arbeidsmarkedet i vår kommune til å kunne bistå KVP-deltakere i å nå sine mål om arbeid	3.26	KVP-deltaker og jeg arbeider mot mål som vi er blitt enige om.	4.19
Jeg har fått opplæring som gir meg god kompetanse i arbeidet med KVP-deltakere	2.82	Jeg tror ----KVP-deltaker liker meg.	3.76
Det er høy kompetanse blant KVP-veilederne ved vårt kontor	3.84	KVP-deltaker og jeg har kommet frem til en god forståelse av hva slags forandringer som vil være bra for ----KVP-deltaker.	3.62
		----KVP-deltaker mener at den måten vi arbeider med problemene på er riktig for henne/ham.	3.66
		Et resultat av disse møtene er at ----KVP-deltaker er mer klar over hvordan hun/han kan forandre seg.	3.44
		----KVP-deltaker føler at jeg bryr meg om han/henne selv når ----KVP-deltaker gjør ting som jeg ikke liker.	3.92



## Effekter av HPMT i forhold til kompetanse i oppfølgingsarbeid hos veiledere (N=99)

Variabler	T1	T2	Forskjell T2-T1
<i>Møte med bruker (4)</i>			
Tiltak	3.60	3.92	<b>0.32*</b>
Sammenlikning	3.79	3.85	0.06
<i>Systemorientert innsats (4)</i>			
Tiltak	3.68	3.78	0.10
Sammenlikning	3.87	3.72	-0.15
<i>Dokumentasjon og pådriver (3)</i>			
Tiltak	4.04	4.16	0.12
Sammenlikning	4.11	4.25	0.14
<i>Kvalitet i veiledning (2)</i>			
Tiltak	3.17	3.67	<b>0.5*</b>
Sammenlikning	2.9	2.73	-0.17
<i>Kunnskap og kompetanse (6)</i>			
Tiltak	3.43	3.89	<b>0.46*</b>
Sammenlikning	3.69	3.67	0.02
<i>Relasjonell allianse (12)</i>			
Tiltak	3.76	3.98	<b>0.22*</b>
Sammenlikning	3.97	3.91	0.06

Når vi ser på effektene på veiledernivå der veileders uttalelser er sammenlignet mellom tiltakskontor og sammenligningskontor, ser vi en positiv forandring for veilederne på tiltakskontoret. Det er en positiv trend i forhold til dimensjonen "møte med brukeren". For systemorientert innsats har vi en liten negativ utvikling for sammenligningskontorene. For dokumentasjon og pådriverfunksjon er det ikke forskjeller. Det kan henge sammen med at de kontorene som jobber veldig mye med "møte med bruker", bruker mindre tid på dokumentasjon.

Tallene på deltakernivå vil bli publisert i slutten av juni 2013



Sosialhjelpen skal være det siste sikkerhetsnettet i vårt velferdssamfunn. Men hva betyr det? Noen vil vel si at ordningen ikke er et sikkerhetsnett, men mer en hengekøye som det er behagelig å dorme i. Kanskje er det de som står langt fra å måtte ta i bruk dette sikkerhetsnettet, som ser slik på ordningen?

Økonomisk sosialhjelp er utfordrende. På sett og vis minner den oss kontinuerlig om det som ikke fungerer i samfunnet. Den minner oss om de som sliter, om de som ikke klarer seg selv, den minner oss om ulikheten i samfunnet – om fattigdom. Det er få offentlige ytelser som skaper så mye følelser som nettopp sosialhjelpen.

Men det vil vær en løgn å si at sosialhjelpen ikke er utfordrende. Det er utfordrende med passive stønader. Først og fremst fordi vi vet at det er godt for menneske å bruke sine ressurser i fellesskap med andre. Og det er godt for menneske å delta i de arenaene som de fleste andre deltar. Det er en tungt å stå utenfor. Og som langvarig sosialhjelpsmottaker står man langt på siden av det store samfunnsfellesskapet.

Hvorfor det er vanskelig, kan enklest forstås når vi ser på hvem langtidsmottakeren er: HIOA har funnet at de fleste er unge med en overvekt av menn. Mange har en opphopning av problemer på flere områder. Det er stor utbredelse av helseproblemer. Hele 45 % oppgir at de har så dårlig helse at det påvirker evnen til å fungere i dagliglivet. Nær 60 % har dårlig mental helse, og ca. 33 % har rusproblemer. 1/4 har få eller moderate

problemer (Løyland 2013)<sup>6</sup>. For dem er veien inn i arbeid kortere, men for den store andelen av langtidsmottakere vil overgang til arbeidslivet kreve tett oppfølging og tiltak på flere områder.

Batteriet jobber tett sammen med mange brukerorganisasjoner som representerer flere av dem som har vært og er klienter i dette systemet. På Batteriet som er finansiert av Arbeids- og velferdsdirektoratet og drevet av Kirkens Bymisjon er oppgaven å være et ressurscenter for egenorganiserte, for brukerorganisasjoner som arbeider mot sosial ekskludering og for sosial rettferdighet. Vi har Batterier i Bodø, Trondheim, Bergen, Kristiansand og Oslo. Arbeidslinja er et tema som diskuteres hyppig blant organisasjonene vi møter. Hva skal til? Hva må endres?

Forut for innlegget her har jeg snakket med en del brukerorganisasjoner jeg kjenner godt og stilt dem spørsmålet: Hva må til for at flere langtidsmottakere kommer i arbeid? Det er særlig ett svar som går igjen: Saksbehandleren hos NAV må ta seg tid til å bli kjent med den andre. Hun må spørre de gode spørsmålene: Hva vil du? Hva drømmer du om? Hva kan du? Og være villig til å lytte og til og med gå sammen med den andre. Jeg har 7 punkter jeg vil snakke om:

---

<sup>6</sup> Løyland, B. (2013). Chronic pain, psychological distress, and health-related quality of life among long-term social assistance recipients in Norway. Oslo, Unipub.

### *1. NAV må øke sin ytelseskompetanse og ha tett oppfølging av den enkelte sosialhjelpsmottaker*

Selv om sosialhjelpen er lav, så er det en sikker ytelse for langtidsmottakeren. Dette gir trygghet. Dersom de skal over på andre ytelser, er det mange som blir utrygge fordi de har erfaring med ikke å få pengene når de skal. Det blir glipper i overgangene. En måte å trygge brukerne på er at saksbehandler eller konsulent forblir den samme når klienten går over på ny ytelse. Et annet trekk er å gjøre saksbehandlingstiden kortere når man går fra ett tiltak til et annet.

NAV søker personer inn på programmene på bakgrunn av gjerne én samtale. Det blir ikke en relasjon mellom bruker og ansatt av det. Og kunnskapen om brukeren blir mangelfull. Og tiltakene og programmene kan vise seg å være feil.

### *2. Arbeidsgiverne må også følges opp*

Jeg mener at man er avhengig av å bruke stillinger på å støtte og sikre arbeidsgivere, slik at de kan våge å ta imot sosialhjelpsmottakere som har store huller på CVen sin. En forutsetning for at næringslivet åpner opp er at NAV gjør en grundig avklaring. Hva med å videreutvikle modeller der NAV har egne næringslivskonsulenter som holder arbeidsgiverne varme, har dager i sin arbeidsuke i bedrifter for å følge opp alle som er i praksis osv. Altså faste avtaler med store arbeidsgivere som kan ta i mot. IKEA, hotellkjeder, vaskebyråer etc. Store arbeidsgivere har differensierte arbeidsoppgaver, det gjør det lettere å få innpass. Dersom de har tette bånd til det lokale NA- kontor, er sjansen for at de tar imot flere av klienter til fast arbeid større. En del av sosialhjelpsklientene vil ha store vansker med å få arbeid uten at NAV går god for dem.

### *3. Norskopplæring, også bransjenorsk*

NAV må samarbeide tettere med norskopplæringen eller at NAV arrangerer norskkurs selv. Det er en god idé at NAV kan ansette norsklærere som underviser på arbeidsplasser, der folk er i praksis. Bransjenorsk blir et viktig stikkord. Mange klarer ikke lære norsk i en klassisk skolesituasjon. Det er for mange hindringer som setter mentale sperrer for læring. Jeg mener at Rosenhoff og andre som driver norskopplæring må utvide metodespekteret slik at de kan lære bort språk på flere måter.

### *4. Nivået på sosialhjelpen må økes. Folk blir ikke mer passive når stønadene økes*

Hvor mye penger fortjener folk å få?

Når det gjelder størrelsen på ytelsen så er det slik at for noen er de offentlige stønadene nok til å leve av. Ikke fordi de klarer å leve av den veiledende normen, men fordi en del også mottar flere tilleggssytelser. Dette kan selvfølgelig bidra til at noen ikke opplever det nødvendig å få seg et arbeid. Er svaret på denne utfordringen å senke nivået på sosialhjelpen? Nei! Vi tror ikke svaret på denne utfordringen er å stramme inn nivået på sosialhjelpen, men derimot så er tett og god oppfølging helt nødvendig av de samme personene. Støtte, motivasjon og integrering er viktige stikkord.

For andre sosialhjelpsmottakere er det nok heller slik at ytelsen er så lav at den enkeltes krefter går med til bekymringer for hvordan hverdagen skal gå rundt. Fattigdomsfellen er krevende og det er vanskelig å ha overskudd, helse og mot til å jobbe målrettet med å komme i arbeid. Jeg hevder at større ytelser vil frigjøre krefter til å bruke på arbeidssøking. Min erfaring er at de aller fleste mennesker vil bidra, vil være innenfor og ikke utenfor. Høyere ytelser vil ikke rokke ved dette. Det er gjort forskning som underbygger dette.

Det er også utfordrende at virkeligheten ikke stemmer med våre visjoner. Visjonene er at sosialhjelpen skal være kortsiktig. Men virkeligheten er ikke slik. Mange går løpet gjennom kvalifiseringsprogrammet, arbeidsavklaringspenger osv., men kommer ikke ut i arbeid. De ender tilbake på sosialhjelp. Jeg var med på flere møter da Bjarne Håkon Hanssen introduserte KVP, både på Batteriet, i Kontaktutvalget og i departementet. Budskapet fra departementet var veldig klart. Når KVP var fullført så var det to veier videre; enten mot arbeid eller mot trygd. Er det på tide å ta denne realiteten inn over seg? At det blir en sirkelbevegelse hvor man rykker tilbake til start? Eller kan KVP fylles med mer innhold som utdanning? Jeg tenker at KVP må åpnes mer for rusavhengige enn det som har vært til nå. Rusorganisasjonene hevder at KVP ikke når ut til de rusavhengige.

Kan denne gruppen få sikret livsoppholdet sitt på en rausere måte enn dagens norm og praksis tilsier? Bør det lages en ny stønadsform her, som tar denne gruppen ut av sosialhjelpsstatistikken? Fortsatt er det nødvendig med tett oppfølging, men kanskje ikke med arbeid for øye, men meningsfylt aktivitet. Brukerorganisasjonene er et godt eksempel der mange mennesker finner meningsfylte aktiviteter og gjør et samfunnsnyttig arbeid basert på likemanns og selvhjelpsprinsipper.

### *5. Bolig som en trygg base – en forutsetning for arbeid*

Mange langtidsmottakere av sosialhjelp har en bosituasjon som er ustabil og uforutsigbar. Dette oppleves som en barriere for å ta nye steg. For å bygge en plattform for å nærme seg arbeid eller aktivitet så er det nødvendig å sikre en egnet bolig med eller uten oppfølging.

### *6. Rusavhengige som er langtidsmottakere av sosialhjelp må kunne tjene 1G uten avkortning i sosialhjelpen.*

Rusavhengige har pasientrettigheter, men de er en gruppe som erfaringsmessig blir langtidsmottakere av sosialhjelp og faller utenfor trygdesystemet. De oppfyller de juridiske og helsemessige inngangskriteriene for uføretrygd, men klarer ikke å følge de tiltakene som det er krav til skal være prøvd ut først. For at denne gruppen som i dag er langtidsmottakere må systemet justeres. Det vil snarere motivere enn demotivere til mer arbeid og aktivitet, og det vil bli mindre aktiv rus.

### *7. NAV stat og NAV kommune må samhandle mer!*

Vi ser at NAV stat og NAV kommune må finne flere måter å samarbeide på. Sosialfaglig arbeid på tvers er en forutsetning for å lykkes i arbeidet med langtidsmottakere.

Samhandling mellom de ulike delene av hjelpeapparatet er en utfordring. Tatt i betraktning at 60 % av langtidsmottakerne har dårlig mental helse så må samhandlingen mellom DPS'ene, bydelene og tiltaksapparatet fungere bedre. Vi ser at DPS'ene trekker seg ut når andre gir tett oppfølging, f. eks ved tiltaksarbeid. Det psykiske helsearbeidet er veldig avgjørende, mye av det som er bygd opp kan rase dersom DPS trekker seg ut for tidlig.

Sosialhjelpen er utfordrende. Den minner oss om alt som ikke er optimalt.

- ✓ NAV må øke sin ytelseskompetanse og ha tett oppfølging av den enkelte sosialhjelpsmottaker
- ✓ Tett oppfølging av arbeidsplasser
- ✓ Norskopplæring – også bransjenorsk
- ✓ Nivået på sosialhjelpen
- ✓ Rusavhengige og mulighet til å tjene 1G
- ✓ Bolig som trygg base
- ✓ Samhandling mellom de ulike delene av hjelpeapparatet

## Det å gjøre en innsats - Rusavhengiges deltakelse i frivillig arbeid - Elizabeth Kloster

”Du vet det Christine, det er ingenting man blir så lykkelig av som frivillig arbeid...”

A-magasinet 15. april 2013



Doktorgradsarbeidet<sup>7</sup> omhandler rusavhengiges deltakelse i frivillig arbeid, og utforsker sosiale og kulturelle forhold knyttet til det å gjøre en innsats – det å *delta*. Dette med spesiell fokus på sosial inkludering og endring. Prosjektet omhandler rusavhengige som gjør en innsats sammen med andre som ikke har en rusavhengig bakgrunn.

Jeg har jobbet lenge i SAFIR og der ble det veldig selvsagt at folk har et grunnleggende behov for å gjøre en innsats i en eller annen form. I prosjektene er personene rusfrie. Når de engasjerer seg klarer folk ofte å styre rusbruken sin fordi det er viktig nok for dem.

Jeg oppdaget noe pussig når jeg begynte å fortelle om prosjektet mitt: Det at folk med rusbakgrunn gjorde en innsats sammen med rusfrie personer, forsto mange som ”kan de det da, de er så hekta og kjørt”. Selv om jeg sa

at de var tidligere eller tidvis rusmisbrukere, så hørte de ikke det. Andre sa ”fri og bevare de rusavhengige for andres gode vilje”. Med andre ord, man hørte at det var frivillige som gjorde en innsats for rusavhengige.

Foredraget i dag skal handle om våre forestillinger som er så viktige i møtet med folk. Antropologen Victor Turner sier at vi ser det vi forventer å se og det vi forventer å se er styrt av de forestillingene som er i samfunnet for øvrig: Vi ser en rusmisbruker og vi ser en frivillig, vi ser folk i arbeid eller utenfor, vi ser bidragsytere eller mottakere, vi ser aktive eller vi ser passive. Mens midt i mellom, for det er jo langt mellom disse polene, så er det veldig mye som skjer.

Utgangspunktet for presentasjonen er at arbeid er veldig viktig for folk, frivillig arbeid må også inkluderes inn i et bredere perspektiv på arbeid: Ulønnet arbeid og arbeid som mestring og læring.

Det med frivillighet har fått mye oppmerksomhet de senere år, og mange er

<sup>7</sup><http://www.med.uio.no/helsam/forskning/prosjekter/frivillig-arbeid/index.html>

opptatt av den rollen frivillighet har for samfunnet for øvrig. I 2009 hadde halvparten av befolkningen gjort en frivillig innsats det siste året. I denne gruppen er det mange som har rusutfordringer, men det er ikke dermed slik at man trenger å koble dette. Den etnografiske studien som jeg nå er midt i, er med personer som kommer til prosjekter med en rusutfordring og det er andre frivillige som er rekruttert. Den prosessen handler om at man faktisk kan gjøre en innsats; gjøre en forskjell og forstå at man kan bidra. Det handler om å være der hvor man ikke vet om man kan gjøre noe i det hele tatt innenfor normalsamfunnet som man har levd veldig på siden av og bare sett på med et fjernt blikk og målt seg selv opp mot i veldig mange år, hvor det sentrale i livet har vært og ruse seg.

Det ligger utfordringer å bli frivillig. En person fortalte at han ikke hadde vært åpen på sin rusbakgrunn og at i pausene når de andre snakket om ferie, hus, hjem og fritid ikke hadde noe å bidra med. Når han fortalte om at han hadde hatt en rusutfordring, da merket han at alle hadde ryddet bort lommebøkene og bagene sine når de kom inn igjen. Det er så mange små utfordringer. I et annet prosjekt der de hadde inkludert folk med rusbakgrunn blant sine frivillige, hadde de sendt ut en e-post med meldingen "i år må dere holde flasker hjemme, fordi vi har mer de brukerfrivillige også". Da er det hele tiden den forskjellen og den opplevelsen lik, men ikke så lik.

**Muligheter:** Det er mange muligheter med frivillig arbeid. Det kan være et prøveprosjekt på å være i arbeid. Ulempen er at det ikke er lønn, men fordelene når man tar bort lønnen er at man ser man hva som skal til for å få til gode arbeidsforhold. Det er ikke bare de som har en rusavhengighetsbakgrunn eller langtidsøkonomisk støtte, det er folk som er pensjonister, yngre, eldre, i arbeid, trygdet – alle sammen skal ha en grunn til å være der, de skal følges opp, og de må bli der for at

prosjektet skal funke. Som frivillig blir man sett, og man finner ut hva folk kan, hva man kan forplikte seg til og hvordan man skal få det til å bli mulig for den enkelte. De med rusavhengighetsbakgrunn snakker om at alle har samme behov i frivillig arbeid. Det er en del av en normalisering. Når man har vært lenge på siden og uten arbeid så har man en opplevelse av at alle andre er så vellykket og trenger oppfølging. Normaliseringen i en gruppe som ikke bare har samme utfordringer som deg selv, men sammen med andre med ulike erfaringer, er bra. De med rusavhengighetsbakgrunn snakker om behovet for trygghet og fellesskap, om det å være frivillig som jobben sin. Og gjennom denne jobben kan man håndtere det i livet som krever mye tid: helse, økonomi, familiære hensyn – utfordringer som folk sliter med i hverdagen som gjør at det å gå inn i en vanlig jobb vil være et veldig stort steg, men å smake på det gir et håp om at man en gang i fremtiden kan få en jobb.

En som var frivillig på domkirka en gang i måneden, sa "hvis jeg kan være der 8 timer en gang i måneden, kan det hende jeg kan finne en jobb, at jeg kan stå i noe". Det tror jeg er viktig for oss alle å kjenne på at vi kan mestre; at vi kan finne den kraften i oss selv til å bestemme. Fordi de som ofte kommer til disse prosjektene er vant til at andre tar avgjørelser for dem. Man kommer på NAV-kontoret, og der er det noen som bestemmer for deg at denne type jobb vil være bra for deg og dette trenger du opplæring i. Det handler om å finne i seg selv – hva er det jeg faktisk kunne tenke meg som handler om trygghet, og kjenne seg selv. Som en reise innad for å tørre å være der ute i verden. Det viktige med frivillighet er at det er fritt valg, det er ikke noe man må gjøre hver dag, men man forplikter seg til å gjøre det hver dag. Det er av nytte, det gir mening, det er forutsigbart, og noe man kan styre innenfor sine rammer. Når man har engasjert

seg ett sted, viser det seg at det er lettere å engasjere seg andre steder. En dynamikk mellom å se muligheter mellom der man er og andre steder, å kunne gå over i deltidsjobber, eller samarbeid med tilpassede arbeidsplasser. Når man er med på noe og engasjerer seg, så slutter mange å bruke så mye rusmidler på sikt eller klarer å strukturere det. Ikke fordi de tenker at de skal slutte helt, men fordi de generelt trives bedre. Da faller også andre ting på plass i livet og man tar kontroll på det man kan ta kontroll på.

**Utfordringer** er en blanding av det personlige og sin egen livssituasjon. En informant sa at han var vant til å være oppe hele natten, så døgnrytmen måtte endres for å tilpasse seg en vanlig jobb. Det handler om økonomi, helse, "tatt igjen av fortid" og å være i det man er i og at det er ok. Man snakker hele tiden om at folk skal inn i arbeid, men for noen så er ikke det så aktuelt. Og når man hele tiden tenker enten-eller så blir noen veldig utenfor når det er arbeid det måles etter. Dersom man kan gjøre en frivillig innsats som har en stor nytteverdi for mange andre mennesker og for seg selv, så bør det bli løftet frem som noe som er verdifullt. For noen vil det være ansatsen til å finne arbeid, men den lineære tankegangen kan være utfordrende fordi det hele tiden vil være fokus på det neste. Men dersom man kan være i det man er i så kan man finne kraften i seg selv til å bevege seg noen skritt sideveis eller forveis – og at det skjer fordi de fleste av oss vil gjøre livene våre så gode som mulig.<sup>8</sup>

#### Et helhetlig perspektiv på arbeid

- Følelse av selvberging
- Trivsel
- Mening og følelse av å være nyttig
- Mulighet for å ta sine anlegg i bruk
- Et positivt selvbylde
- En verdig sosial rolle og vennskap med kolleger
- Orden på tilværelsen
- *Trygghet og håp*

(Fugelli og Ingstad - Helse på Norsk)

#### Hva må til?

- Mer kunnskap om betydning av frivillig arbeid som arena for læring, mestring og sosial inkludering
- Et helhetlig/inkluderende perspektiv på arbeid
- Samarbeid med næringsliv om tilrettelagte arbeidsplasser
- Støtte til etablering av samfunnsnyttige og inkluderende arbeidsplasser (f.eks Nyttig)
- Mulighet for individuell tilpasning av løsninger
- Tillitsfull dialog og praksis

---

<sup>8</sup> Fugelli, P og Ingstad, B. (2009) Helse på norsk: god helse slik folk ser det. Gyldendal akademisk forlag.

Nyttig:[http://www.bydelgrunerlokka.oslo.kommune.no/arbeid\\_trygd\\_og\\_sosiale\\_tjenester/kvalifisering\\_og\\_miljo/nyttig\\_arbeid/](http://www.bydelgrunerlokka.oslo.kommune.no/arbeid_trygd_og_sosiale_tjenester/kvalifisering_og_miljo/nyttig_arbeid/)

## Forholdet mellom sosialhjelpsmottakernes bistandsbehov og støtteapparatets bistandskvalitet – Angelika Schafft



**Langtidsmottakere av sosialhjelp har store og sammensatte bistandsbehov:** Psykiske, fysiske og sosiale problemer (kognitive, tempo, konsentrasjon), de er stadig yngre, har lav utdanning, droppet ut av skolen og har ustabile livssituasjoner. Mange har et dårlig selvbilde, lav/svingende motivasjon og mange negative erfaringer med hjelpeapparat.

Barrierer mot arbeid kan defineres som mangel på bistand som gir mestring, muligheter og utvikling i ordinære forløp.

Kvalifiseringsprogrammet i NAV ble introdusert slik: "Programmet skal bidra til bedre arbeidsmarkedstilknytning og levekår for personer som står langt fra arbeidsmarkedet, har store og sammensatte problemer, vesentlig nedsatt inntektsevne og ingen eller begrensede trygderettigheter, og som er i, eller står i fare for å komme i en passiv situasjon preget av inntektsfattigdom" (AVI-meldingen). "Formålet med kvalifiseringsprogrammet er å bidra til at flere i målgruppen (...) kommer i arbeid" (Ot.prp.nr.70 , 2006-2007)

Kvalifiseringsprogrammet skal være et individuelt tilpasset sett av virkemidler og tiltak: Tradisjonelle tiltak kombineres ofte med andre tilbud (behandling, fysisk aktivitet). Deltakerne kan gis langt mer oppfølging fra NAV enn det som mottakerne av Arbeidsavklaringspenger (AAP) kan få. Det stilles større krav til oppmøte og deltakelse.

Resultater: For 2012 som helhet gikk 34 prosent over i arbeid (heltid eller deltid, med eller uten lønnstilskudd), – mot 33 prosent i 2011. 16 % gikk tilbake på Sosialhjelp som hovedinntektskilde. Over tid ble antall deltakere sterkt redusert: Fra 8.602 i 2010 til 7.784 i 2011 og til 6.602 i 2012. Antall avslag har gått ned fra 22 % (2011) til 18 % (2012).<sup>9</sup>

### Er terskelen til KVP for høy?

Frem til 2010 fikk kommunene øremerkede penger til finansieringen av sine estimerte merutgifter for Kvalifiseringsprogrammet. Fra 2011 ble finansieringen for KVP lagt inn i de ordinære rammebevilgninger.

I 2012 kom en ny forskrift<sup>10</sup> hvor det blant annet heter:

"Arbeidsrettede tiltak skal inngå i programmet fra det tidspunkt det vurderes som hensiktsmessig, og skal alltid inngå når deltakeren er halvveis i programmet (§ 1)

Arbeidssøking skal inngå fra det tidspunkt det vurderes som hensiktsmessig, og skal alltid inngå i den avsluttende delen av programmet" (§ 1)

---

<sup>9</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet: Rapport om kvalifiseringsprogrammet, 3. Tertial 2012 (22.2.2013)

<sup>10</sup> FOR-2011-12-21-1471 <http://www.lovdata.no/ltavd1/filer/sf-20111221-1471.html>



→ Kan dette innebære et incentiv for å jobbe med færre svake deltakere?

KVP er en rettighet, men hvor mye betyr den faktiske tilgangen på egnede tiltak? Hvor mye betyr KVP-veileders perspektiv og kompetanse?

### **Arbeidsgivere frykter:**

Negative personlige egenskaper og atferd: Ikke å være mottakelig for kritikk, ikke kontrollere følelser, stahet og lite fleksibilitet, voldelighet, vanskeligheter med å omgås sosialt, overfølsom eller og instruksjoner, "rar, upassende" oppførsel, atferdsproblemer, dårlig motivasjon osv. Personen krever mye tid og oppmerksomhet, lager problemer for kolleger. Dårlig arbeidsevne, jobben utføres dårlig, lav og/eller ustabil produktivitet. Mye fravær.

### **Individuelle egenskaper som påvirker jobresultat:**

De viktigste individuelle egenskaper som påvirker jobresultat er motivasjon og selvtillit: Om man ønsker å jobbe og om de tror at man kan. Begge deler blir sterkt påvirket av andres forventninger, særlig av 'sysselettingseksperterne' og andre i støtteapparatet.

Motivasjon og selvtillit er nært knyttet til forventninger og mestringsopplevelser.

### **Hva vet vi nytter**

Raskt ut på arbeidsplass, tilrettelegging, oppfølging, jobbfastholdelse og utvikling, arbeidsplassbasert opplæring (Schafft & Spjelkavik 2011a, 2011b)<sup>11</sup>:

- Systematisk og individuelt tilpasset oppfølging for at brukere raskt kan delta i ordinært arbeidsliv, ut fra sine forutsetninger
- Ressurser og innsats legges til ordinære arbeidsplasser
- Arbeidstrening, kvalifisering og tilrettelegging (fysisk, psykisk, sosialt)
- Ordinært arbeidsliv som middel og mål
- Læring og utvikling skjer best på arbeidsplassen og i det arbeidsmiljøet hvor jobben skal utføres, eliminerer overgangsproblemer, tar utgangspunkt i den enkeltes interesser, utvikler motivasjon gjennom tilrettelegging for mestring i ordinære omgivelser

### **Høy bistandskvalitet er:**

Kompetent og tett oppfølging som gir trygge rammer for utprøving og kvalifisering på arbeidsplass. Sosialfaglig oppfølgingsmetodikk kan i langt større grad anvendes *på* arbeidsplassen.

Faglig begrunnelse: Det å prøve seg på en vanlig arbeidsplass gir motivasjon, "lys i tunnelen", forbedrer arbeidsevnen, motvirker stigma. Motivasjon er forutsetning for læring, motivasjon kommer gjennom mestring. I KVP er det mulig å tilrettelegge individuelt for mestring. Dermed kan i prinsippet også "de svakeste" komme raskt ut på en ordinær arbeidsplass, gitt intensiv og kompetent oppfølging og tilrettelegging.

---

<sup>11</sup> Schafft, A. & Ø. Spjelkavik (2011a). Evaluering av Kvalifiseringsprogrammet - sluttrapport. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet.

Schafft, A. & Ø. Spjelkavik (2011b). Kvalifiseringsprogrammet - sosialklientenes vei til arbeidslivet? I: Andreassen & Fossetøl (red.) (2011). NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform. Oslo, Gyldendal Akademisk.

### Lav bistandskvalitet er:

Manglende kompetanse på det å håndtere utfordringer mot det ordinære arbeidslivet og en selvforsterkende oppfatning om at hvis noe går galt, så må det skyldes egenskaper ved brukeren.

- Svak fagkunnskap om hvordan ordinær arbeidsplass kan brukes for de med omfattende bistandsbehov
- Lite kunnskap om proaktiv og kvalifiserende oppfølgingsmetodikk
- Mye brukerkompetanse, men lite kunnskap om tidlig-utplassering og metodisk bruk av ordinær arbeidsplass

### Forholdet mellom bistandsbehov og bistandskvalitet

- **Når bistandskvaliteten er lav:**
  - vil brukere med store bistandsbehov regnes for å være for svake for KVP og andre arbeidsrettede tiltak
- **Når bistandskvaliteten er høy:**
  - vil flere brukere med store bistandsbehov kunne få tilbud om arbeidsrettete tiltak – og dra nytte av dem

### Hva må til for at flere kommer i arbeid?

- God sosial-/helsefaglig kompetanse, veiledningskompetanse i NAV og støtteapparat
- God kontaktflate mot arbeidslivet, dvs. arbeidsmarkedskontakt og samarbeid med virksomheter i privat og offentlig sektor, nettverk, allianser & tillit for å sikre rask tilgang på utplasseringsarenaer
- Faglig forankring innen metodikk for tidlig-utplassering i ordinært arbeidsliv for å unngå "place & pray"!
- Kompetanse innen interessekartlegging, jobbmatch og jobbutvikling
- Tilretteleggingskompetanse i jobbsituasjon (fysisk, psykisk, sosialt), håndtering av varierende motivasjon og funksjonsgrad
- Støtte til - og opplæring av – arbeidsgiver, metodikk for jobbfastholdelse og karriereutvikling
- Tverrfaglig samarbeid med faggrunnlag i place – train

(Schafft & Spjelkavik 2013)<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Schafft, A. & Ø. Spjelkavik (2013). "Inkluderingsmetoden «Place and train» er både mål og middel." Kronikk. Magasinet Velferd 2(2013).

## På vei til jobb? – unge i og utenfor arbeidslivet – *Christer Hyggen*



12. Mars 2012 kom et nytt ord inn i det norske språket. Det dukket første gang opp på Retrievers nyhetstjeneste og spredte seg fort til media, dagligtale og til Stortingets spørretime. Høsten 2012 ble ordet kåret til årets ord av Norsk språkråd og Norges handelshøyskole. Ordet "å nave" referer til det å drive dank på statens regning og brukes gjerne om ungdom eller unge voksne som velger å ta et friår på det offentliges regning, altså sosialhjelp. I kåringen legger språkrådet til grunn at ordet har preget året som har gått, høy brukssekvens, spredning og overlevelsessevne. Språkrådet antar da at



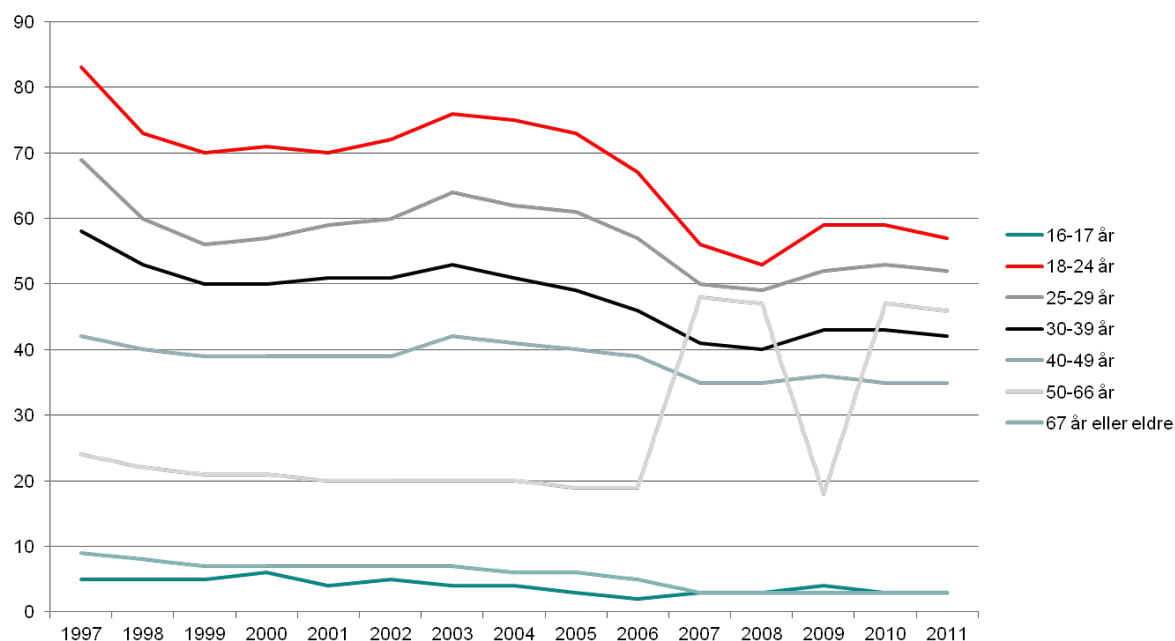
ordet "å nave" vil stå seg godt i Norge og slå rot. Det er lite som tyder på at Språkrådet tar feil, men ikke bare fordi det er et ord som sitter godt i munnen, men fordi det er et ord som går inn i en diskusjon og en debatt med tunge moralske under- og overtoner. Diskusjonen om "ungdommen nå til dags" er et eksempel på det; dårlige holdninger, mangel på vilje til arbeid, manglende arbeidsmoral og en distansering til samfunnet for øvrig. Det er også en kritikk av velferdsstaten, implisitt en oppfordring om å begrense tilgang og størrelse på ytelser.

Men det er ikke et særnorsk fenomen. I 2009 kåret tyskerne "hartzen" til ungdomsordet det året. "Hartzen" kommer fra den tilsvarende reformen i Tyskland, Hartz-reformen, og betyr omtrent det samme. Så ordet "å nave" går inn i en varig diskusjon og en bekymring om unge. Det er basert på en forutsetning at de unge står fritt til å velge jobb eller stå utenfor arbeid; at det finnes såpass gode systemer i velferdsstaten vår at det er en vurdering den enkelte kan ta selv.

### **Økonomisk sosialhjelp til unge**

Våre forestillinger om unge er ofte todelt. På den ene siden ser man en glad friskusgjeng på vei inn i voksenlivet med energi og pågangsmot, mens på den andre siden en gjeng slabbedasker, helt sikkert navere, gjerne med et rusproblem eller relativt passive ofre for kulturkonsum og konsum på alle mulige måter. De unge er overrepresentert i sosialhjelpssystemet. Grunnen er utfordringer i overgangen fra ungdom til voksen, fra utdanning til arbeidsliv, fra å være støttet av foreldre til personlig økonomi. De er relativt nyutdanna uten godt fotfeste i arbeidslivet og heller ikke tjent opp rettigheter i folketrygden og derfor må de ty til sosialhjelp ved behov.

## Sosialhjelp blant unge – omfang og utvikling



Denne figuren viser aldersgruppene, og viser forankringen i arbeidsmarkedet. I tillegg ser vi at de unge reagerer litt kraftigere på konjunkturer i arbeidsmarkedet. Grunnen er at de har dårligere fotfeste; mindre rett til dagpenger basert på tidligere inntekt, de er mer utsatt for oppsigelser (sist inn - først ut), ofte ansatt på midlertidige kontrakter og uten arbeidserfaring som gjør det vanskeligere å komme seg i jobb igjen.

### Økonomisk stønad til unge

Høyeste andel mottakere finnes i aldersgruppen 18 – 24 år

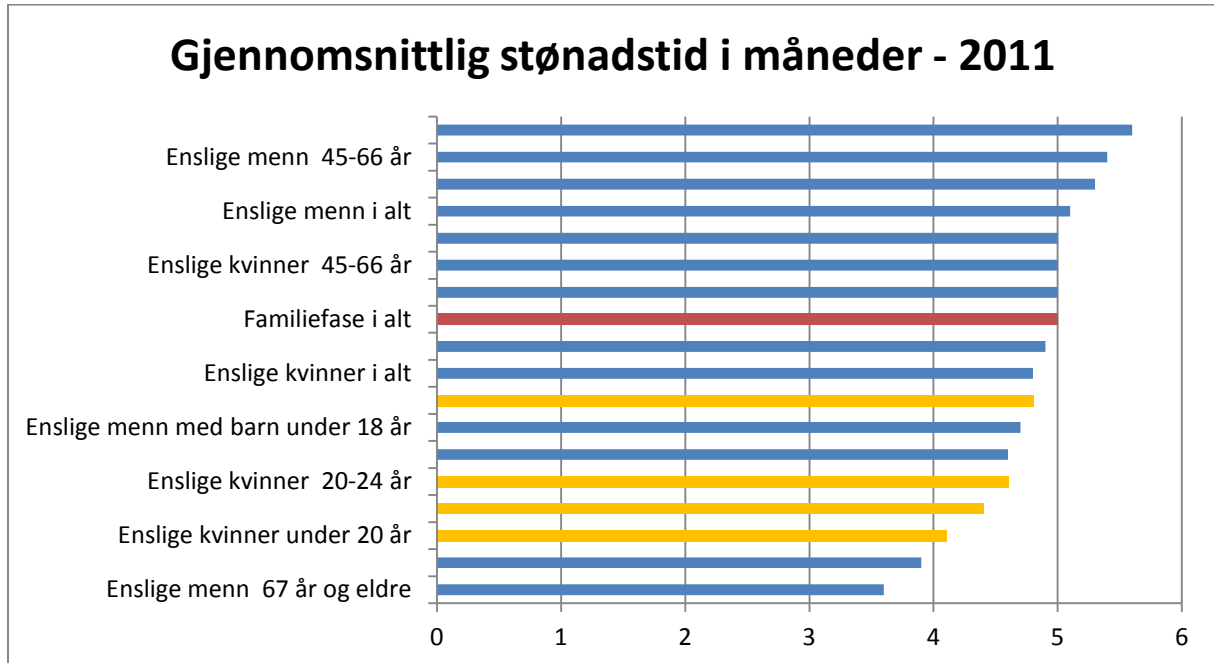
- 2010: 59 av 1000 (18 – 24), 36 av 1000 gjennomsnitt, utgjør totalt 22 prosent av mottakerne
- Ferdig med utdanning, men svak tilknytning til arbeidsliv: ikke rett til andre ytelser

Få i aldersgruppen 16 og 17. Kun tre av 1000

- Bor hjemme og privat forsørget, lån og stipend gjennom Statens Lånekasse

Høy ledighet – større bruk av sosialhjelp, særlig blant unge.

- Mindre grad rett til dagpenger, mer utsatt for oppsigelser, oftere ansatt på midlertidige kontrakter, liten arbeidserfaring – lengre tid å finne nytt arbeid.



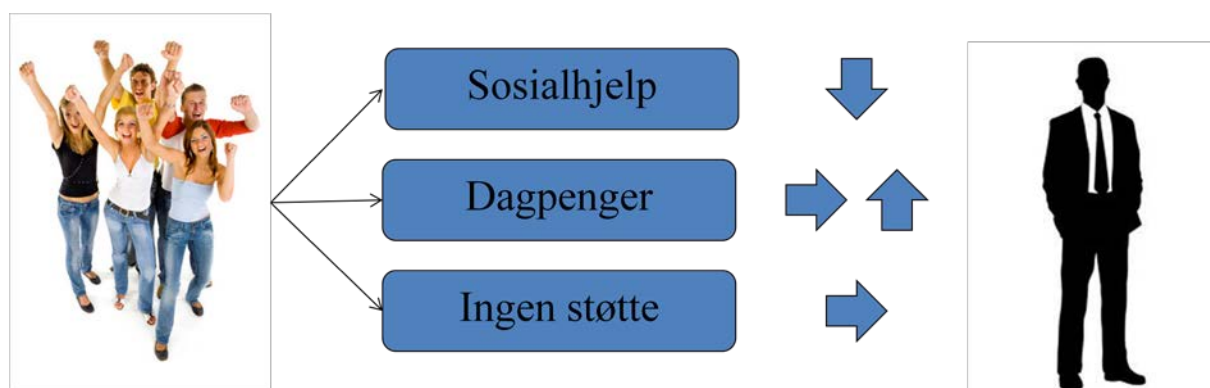
De unge er overrepresentert som mottakere, men underrepresentert generelt som langtidsmottakere. Det er litt vanskelig å finne nøyaktige tall på dette, men gjennomsnittlig stønadslengde for ulike familiefaser viser at de unge har kortere varighet enn de eldre (markert i gult). Unge på sosialhjelp har generelt en kortere varighet i sosialhjelp enn de eldre. Det kan bety at det fungerer bedre for de unge, og at sammensetningen av de som mottar sosialhjelp er enn annen enn de eldre. Det vi kan lure på, er om disse er en risikogruppe? Tar det ikke bare litt tid å komme inn i voksenlivet? Skaffe seg lønn, mat og finne ut hvem du er. I den fasen kan det hende man trenger litt økonomisk støtte fra fellesskapet. Men at denne støtten kommer i form av sosialhjelp, kan det ha noen negative konsekvenser for videre muligheter? Kan det være slik at å komme inn i dette systemet danner grunnlag for avvikende holdninger og bidrar til at de unge tar avstand fra det samfunnet de lever i og skal bli voksne i - i form av manglende arbeidsmotivasjon og vilje til å arbeide.

### Tillit

I en doktorgrad levert i 2010 har jeg sett på disse spørsmålene (Hyggen 2010)<sup>13</sup>. Jeg fulgte et representativt utvalg av den norske befolkningen fra de var unge og inn i voksenlivet. Jeg fulgte dem gjennom trygdesystemet eller ikke og har sammenlignet tilliten til medmennesker. Man ser ofte på tilliten til medmennesker som en ressurs som gjør det litt enklere å operere i samfunnet vårt, en slags sosial kapital. Jeg har sett på om tilliten endret seg med utgangspunkt i deres baner mot å bli voksne og fant at det ikke er så store endringer i tillitsnivåene etter hvert som folk blir eldre. De som mottok sosialpenger derimot, signaliserer en betydelig reduksjon i tillit til medmennesker, mens de som mottok penger gjennom trygdesystemet eller i form av dagpenger hadde en stabil eller tendens til en økt tillit etter forløp. Disse resultatene spiller seg inn i en større internasjonal litteratur som

<sup>13</sup> Hyggen, C. (2010). Livsløp i velferdsstaten. Oslo, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

handler om at måten vi lager og innordner velferdssystemene våre kan være med på å skape eller bryte ned sosial kapital i form av tillit (Kumlin & Rothstein 2005)<sup>14</sup>.



### Ulik design på velferdsordninger

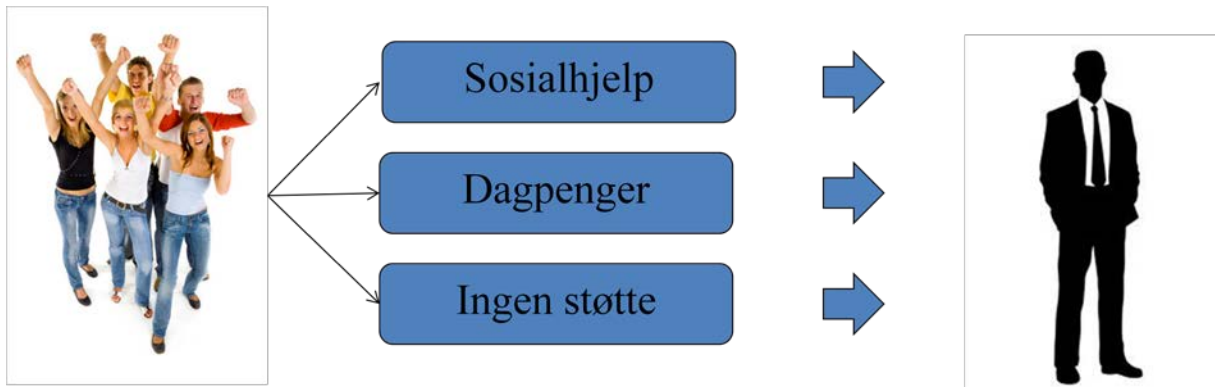
Trygdesystemet er rettighetsbasert, forutsigbart; man vet hva man har rett på ut i fra at man utfyller en del kriterier. Sosialhjelpen er en annen type der det er rom for forhandling og tilbakeholdelse av sentral informasjon som gjør at man kan få stønad og høyere ytelser på stønaden. Mekanismen i dette her er at "tyven tror at alle stjeler".

Trygdesystem	Sosialhjelp
<input type="checkbox"/> Medlemskap i folketrygden	<input type="checkbox"/> Alle norske borgere
<input type="checkbox"/> Arbeidsledig (heltid/ deltid)	<input type="checkbox"/> Behovstestet av sosialarbeider
<input type="checkbox"/> Utbetales en viss andel av tidligere lønnsinntekt	<input type="checkbox"/> Skjønnsmessig vurdering av behov
Oversiktlig, forståelig, forutsigbar, rettighetsbasert	Uoversiktlig, vanskelig tilgjengelig, uforutsigbar, bevisførsel og forhandling

### Motivasjon

En annen studie fra Nova så på utvikling av motivasjon etter samme forskningsdesign. Vi så på hvor sentral plass arbeidet hadde i livet til den enkelte; arbeidsmotivasjon. Vi fant gjennomgående at erfaringene knyttet til det å motta penger ikke hadde noen effekt på nivået av arbeidsmotivasjon.

<sup>14</sup> Kumlin, S. & B. Rothstein (2005). "Making and Breaking Social Capital: The Impact of Welfare-State Institutions." *Comparative Political Studies* 38(4): 339-365.



Det er andre ting som gjør at det er svingninger i arbeidsmotivasjonen. Det har å gjøre med et større livssituasjonsbilde. Det kan handle om familieetablering, sykdom eller langtidsledighet. Arbeidsledighet over lang tid svekker arbeidsmotivasjon. Det handler ikke så mye om at man mottar penger, men mer en mestringsstrategi: "dette betyr ikke så mye for meg". Kort oppsummert: Betyr det noe at de unge kommer inn i systemet på denne måten? I forhold til arbeidsmotivasjon betyr det ikke så mye. Arbeidsmotivasjon er stabil, de som kan, vil gjerne jobbe. Men sosialhjelpsmottak svekker tillit slik at det er uheldig at unge starter karrieren i systemet (mens trygdemottak ikke gjør det) (Hyggen & Hammer 2012)<sup>15</sup>.

#### Oppsummering: Unge sosialhjelpsmottakere

- Kortere varighet på forløp blant unge
- Svært heterogen gruppe
- Mange har alvorlige og sammensatte problemer – utfordringene handler gjerne ikke om mangel på arbeid i seg selv
- Risiko for marginalisering er stor

#### Hva skal til for at unge kommer i arbeid? Hva kan gjøres, hva virker og hva er feil med måten vi ser på det i dag?

En rapport som nettopp er ferdigstilt til forskningsrådet, "Ungdom, frafall og marginalisering", (Sletten & Hyggen 2013)<sup>16</sup>, ser vi på nordisk forskning om unge utenfor og sosialhjelpsmottakere. En konklusjon vi trekker er at det er en stor sammenheng mellom forskning og de tiltakene som settes i gang i Norden. Dette er et komplekst felt. Siden menneskers liv og gruppene er sammensatt og komplekse, så virker det som om uansett hvilket nivå man leter etter forklaringer på, så finner man årsaker og forklaringer. Dette gjør det jo vanskelig når man skal utforme tiltak på feltet, skal man

<sup>15</sup> Hyggen, C. & T. Hammer (2012). Arbeidsmotivasjon fra ung til voksen - hva betyr frafall fra videregående skole? I: Stjernø, S. & Øverbye, E. (red.): Arbeidslinja - arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten. Oslo, Universitetsforlaget.

<sup>16</sup> Sletten, M. A. & C. Hyggen (2013). Ungdom, frafall og marginalisering. Temanotat. Program Velferd, arbeidsliv og migrasjon – VAM. Oslo, Forskningsrådet.

legge mest vekt på det individuelle, det institusjonelle eller det på samfunnsplan? Dette gjenspeiler seg i den innsatsen vi retter mot unge.

### Hva skal til? Forklaringer på ulike nivåer

- **Individuelt:** familiebakgrunn (ressurser og holdninger), skoleprestasjoner, motivasjon, helse.
- **Institusjonelt:** Pedagogikk og undervisningsmetoder, læringsmiljø og sosialt miljø, trykkesystem/ sosialhjelp/ tiltak.
- **Samfunn:** Utdanningstilbud, lokal næringsstruktur, lokale arbeidsmarkedsforhold, holdninger og stigmatisering.

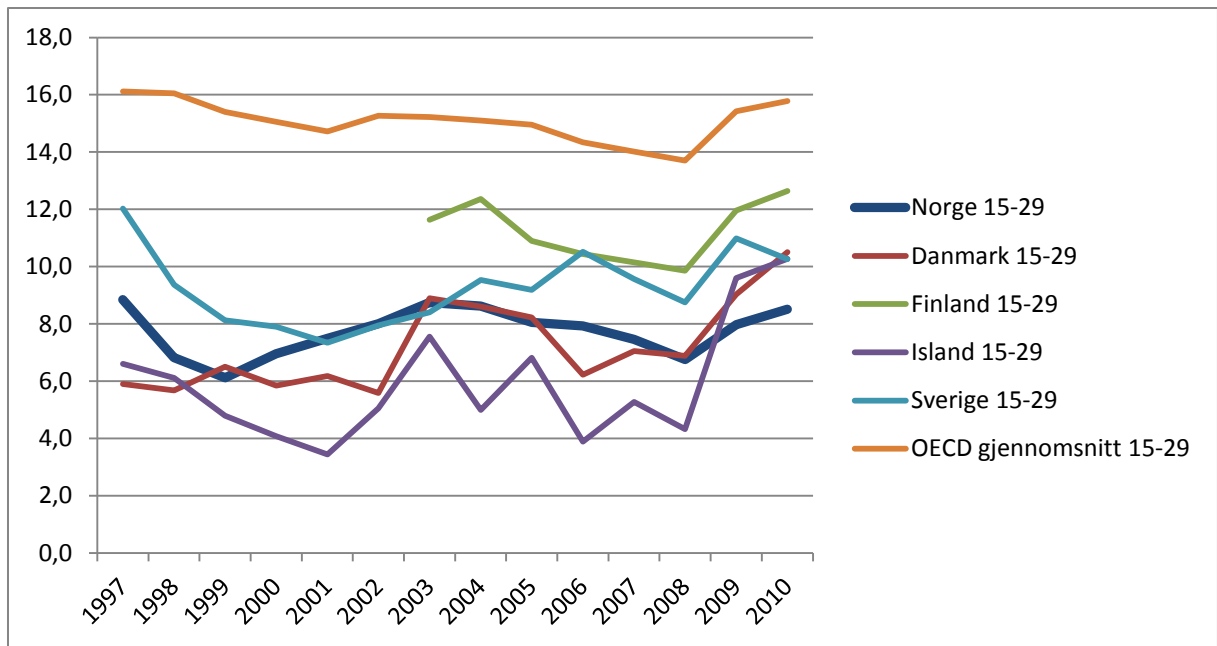
Dette gjør at vi må ha et sammensatt tiltakssystem og apparat av tiltak som kan bidra til at den enkelte kommer seg over eller finne alternative veier forbi barrierene. Barrierene er ikke smale, men vide: Målene er ikke nødvendigvis oppnådd når man teller ungdom på den andre siden av barrieren.

### To avsluttende innspill

1. På bakgrunn av forskningen trenger vi ikke være redd for å gi økonomisk støtte til unge. De unge som kan jobbe rapporter selv at de ønsker å jobbe. Men dersom man får for lite å rutte med kan det gå ut over evnen og muligheten til å komme seg videre. Det som er viktig er å tenke over måten økonomisk støtte blir gitt.
2. Man må utvide suksesskriteriet noe. Det er ikke realistisk at alle kan komme i arbeid, i alle fall ikke på kort sikt. I Danmark har de begynt å bruke andre typer suksesskriterier som ikke bare handler om sysselsetting, men som heter arbeidsparathet. Det handler om at dersom man har kommet noen skritt nærmere arbeidsmarkedet så er det en suksess i seg selv. Dikotomiene sysselsetting - ikke sysselsetting og suksess - ikke suksess, forenkler og forummer. Det er ikke slik at man har oppnådd målet selv om folk har kommet i arbeid. Nederlag skjuler suksess: Man kan ha fått noen nærmere et arbeidsmarked og man kan ha fått avklart mye som gjør at på lang sikt har hatt suksess med et tiltak. Suksess skjuler nederlag: Sysselsetting som en "null-en-kategori" sier lite om de videre mulighetene. Dette er særlig viktig for de unge. Det handler om hvilke vilkår de blir ansatt på, lønn og andre ansettelsesvilkår som sammen med den reduserte tilliten de har fått gjennom systemet, kan bidra til at man får en dårligere forankring og løsere tilknytning til arbeidslivet over tid. Vi må ha et langsiktig blick heller en et kortsiktig blick på suksesskriterier på dette feltet.

Til slutt en advarsel som ble gitt på en ungdomskonferanse i Glasgow i begynnelsen av april 2013. De unge er de nye innvandrerne, ble det sagt. Som innvandrerne var de nye kvinnene. Sosiolog Guy Standing sier dette med en henvisning til rasingen av arbeidsvilkår og rettigheter for unge i Europa generelt, og Storbritannia spesielt med framveksten av "zero-hour-contracts": Det at man forplikter seg til å være til rådighet for en arbeidsgiver, mens arbeidsgiver har ingen forpliktelser ovenfor deg utover å tilby arbeid. Og dersom det er alternativet for fremtiden, så er det å nave galt. Vi må passe på de rettighetene vi har, slik at naving som begrep ikke får fotfeste som fenomen.





Figuren viser unge som verken er i arbeid eller opplæring

Jeg har bakgrunn fra filosofi, språk og aksjonsforskning i arbeidslivet (AFI i 20 år), har etter det vært konsulent med tilsvarende prosjekt. Er på innsiden av to språkfelleskap, det tyrkiske og det russiske, som gir innpass i språkfelleskap som en slags kulturell enhet. Dette er en viktig ressurs for mitt arbeid. Prosjektene som er grunnlaget for denne presentasjonen går tilbake til 70-tallet, blant annet en rapport som oppsummerer ideene om språk (Næss 1993)<sup>17</sup>, og et prosjekt med arbeidsledige somaliere i Oslo fra 2007-2012. Filosofien med å skaffe folk innpass på arbeidsplasser er å lage trening og bygge opp motivasjon i en ordinær arbeidssituasjon.

Hva er en ordinær arbeidssituasjon? De mest vellykkede eksemplene er når folk har startet med en ordinær ansettelse, men med prøvetid og mulighet til å bli sagt opp. Foredraget skal også ta for seg kommunikasjon på arbeidsplassen som et generelt forsknings- og analysetema, og et prosjektforslag til de som ikke kan nok norsk til å komme i jobb. Det å lære seg et språk gjør at det kreves mye trening før man er klar for arbeidslivet, men jeg har erfaringer som modifierer dette. Det er potensial for å få folk inn selv om de har svake forutsetninger i norsk.

### Noen utfordringer i norskopplæring for voksne innvandrere

«En milliardbedrift» med undertrykte kundeklager? Dette handler om det slemme Norge hvor ingenting fungerer. Samtidig har vi det snille Norge der vi har mye penger, velvilje og får ting til. Det som er viktig i forhold til norskopplæring er at Norge er så sterkt preget av noen trekk fra innvandringsdebatten; at de ikke går på kurs, er late og ikke vil lære norsk. Dette viser at det er noe ved norskopplæringen som ikke har blitt grepet fatt i. Det er få, om noen, helhetlige evalueringer. Når man kontakter departementet og Vox for å se hva som finnes, så er det som står om norskopplæring i blant annet Brochman-utvalget og et par andre utvalg, nokså skjematisk. Først og fremst data på veldig høyt agregatnivå og sier veldig lite om konkrete læringsprosesser i det å tilegne seg språk. Fra Fafo finnes også 10-15 rapporter, men det å beskrive individuelle læringsløp mangler i disse rapportene.

Det er ofte ugunstig sammensetning av elever i klasserommet. Dette har sammenheng med den omorganiseringen av flyktingemottak som skjedde 1980 med desentralisering av mottak til kommunene. Man har derfor en person med bakgrunn som offiser, en analfabet, en kvinne som aldri har vært ute i arbeidslivet, og noen med doktorgrad som man skal lage et norskopplegg for. Dette er en viktig innsigelse mot den modellen vi fikk i 1980. En annen ting som jeg har sett gjennom det tyrkiske og det russiske miljøet, er at mange elever ikke deler noe språk med læreren. I noen klasser er det bare halvparten av elvene som forstår hva læreren sier når de

---

<sup>17</sup> Næss, R. (1993). Språk og arbeid - Flerkulturell kommunikasjon på et utvalg arbeidsplasser. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet.

underviser på norsk. Dette er veldig problematisk. Man har noe som heter språkpiloter som man bruker, men vet ikke hvor utbredt det er.

Det er samtidig ingen lett tilgjengelige lærebøker i norsk på de sentrale innvandrerspråkene. Man har lærebøker for norsk på tysk, engelsk, fransk og spansk. Man hadde en på tyrkisk og polsk, men de er utsolgt fra forlaget og det er ikke planer om å trykke dem opp igjen. For de store innvandrerspråkene som f.eks arabisk, urdu og vitnamesisk har man ingenting. Norskklærerne sier at det ikke er alle som kan bruke denne type lærebøker og at det ikke passer for alle. I prosjektet med somaliere så man at der somaliere satt sammen og hjalp hverandre så var det vellykket. Som språkspilot i en norskundervisning og i en gruppesammenheng, så er det en stor ressurs at noen har en bok på somalisk som forklarer norske regler. Når man skal lære et språk vil man aller helst ha en lærer man forstår og en bok man kan lese. I noen tilfeller går dette bra, andre ikke. I somalieprosjektet viste mange til 1000 timer norskundervisning, men kunne ikke snakke norsk. Så det er mange ting å gripe fatt i når det gjelder norskopplæring for innvanderer.

### **Kommunikasjon på arbeidsplassen**

Hvordan arter dette seg på arbeidsplassen? Her er det to poenger. Det første er at det er en sammenheng mellom fravær av rutiner og «misforståelser» på jobben. En arbeidsplass som er gjennomorganisert med rutiner, reduserer behovet for ekstrakommunikasjon på mange områder. På en arbeidsplass med svake rutiner så skapes det kontinuerlig behov for oppklaring av misforståelser og hvorfor noe ble annerledes enn man trodde. Dette krever grammatikalsk og syntaktisk en helt annen lingvistisk språkbeherskelse enn om man har en gjennomorganisert arbeidsplass. Et eksempel er fra et hotell med

værelsebetjening der alt var regulert helt ned i detalj. Dette var en arbeidsplass stikk i strid med alle de reglene for psykososialt arbeidsmiljø, frihet i jobben, mulighet til regjere og til å fatte beslutninger; det var ingenting av det. Men hotellet var en vellykket arbeidsplass fordi regelstyringen ble kompensert med en vennlig ledelse og at språkproblemene ble reduserte. På et større hotell i Oslo jeg er i kontakt med, sier de at det ikke er viktig med språkbeherskelse. Det viktige er at de ansatte er villige til å jobbe og at de smiler til gjestene. Man må se etter arbeidsgivere som ansetter folk og at det er en ordentlig oppfølging. Kvaliteten på oppfølgingen er avgjørende.

Det andre poenget er ganske paradoksalt i forhold til almenne oppfatninger. Det er Jens Allwoods, Gøteborg universitet og «Faas-prosjekt» (Allwood, Franker m fl. 1987)<sup>18</sup>. De prøvde å se på hva som gikk kommunikativt galt og misforståelser på jobben. De fant at de typiske "misforståelsene" ikke bunner i lingvistisk ferdighet. Misforståelsene har å gjøre med ulike rolleforståelse, ulik informasjonstilgang, ulike standpunkter, men ikke med at man ikke behersker språket. Dette går i mot den folklige forståelsen av hva språk er; at språk er noe du kan eller ikke kan. Poenget her er at språk er radikalt avhengig av kontekst. Språkbeherskelse er radikalt avhengig av hva man snakker om. Man stiller ulikt om man er en turist som står med en parlør eller man er en innvandrere som står i en jobb og er mistenkt for å sluntre unna. Hvis man snakker om helt bestemte ting som har med arbeidsutførelse å gjøre og som man kan, så har man små problemer. Hvis man skal

---

<sup>18</sup> Allwood, J., G. Franker m fl. (1987). En pilotstudie om attityder i tværkulturell kommunikation. Gøteborg, Institutionen för lingvistik, Gøteborgs universitet.

opplare en situasjon som har blitt vanskelig, så har man mye større problemer. Et eksempel på hvordan disse problemene kan møtes er der hvor innvandreren har en fagbakgrunn, men kanskje ikke har språk. For eksempel en tyrkisk snekker fikk arbeid for snart tre år siden og han er fremdeles i jobben, men han kan praktisk talt ikke norsk. For arbeidsgiver skaper dette en del irritasjon, fordi arbeidsgiver forestiller seg at han skulle lære seg mer. Snekkeren har vært på kurs, men ikke lært noe særlig norsk. Når man intervjuer arbeidsgiver i detalj om hvilke problemer dette skaper så er det knyttet til stressituasjoner hos arbeidsgiveren mer enn den tid som må til for å opplare ting med snekkeren. Han er ikke et enestående tilfelle. Forskningen på polakker i Norge viser at de gjennomgående ikke kan norsk, likevel får man det til. Det handler om kombinasjonen at bransjen (byggebransjen eller renholdsbransjen) trenger folk og at det er en oppfinnsomhet hos arbeidsgiver hvor man har vært løsningsorientert. Og da får man det til selv om folk ikke kan norsk. Også fordi man mestrer alle de ikke-lingvistiske faktorene som kan skape problemer. Mange arbeidsgivere vil sende folk på norskkurs for å lære dem norsk og tror på mirakel at man skal unngå misforståelser. Det gjør man ikke uten å gå inn i de situasjonene.

### Tre modeller for arbeidsnorsk

*Ribert-modellen* (Ribert & Røst 1998)<sup>19</sup>: Basert på mentor på arbeidsplassen og poenget er at man skal snakke om jobben. Det betyr at den er sterk på «lokalt språk»; altså hvordan ting sies på arbeidsplassen. For eksempel en "barnehagetante" som ikke skjønte hva ordet

"brødsriver" betydde, men forstod "smørbrød". Det er et eksempel på at man skjønner akkurat de ord som brukes på arbeidsplassen. Modellen er svak i det lingvistiske og passer for de med en del norsk. Norsklærere sier at hvis folk har et problem med imperfektum eller perfektum eller med bestemt eller ubestemt form så får man ikke luket det ut hvis man ikke også har den tradisjonelle språkopplæringen.

*Bransjespråkmodellen*: God på offisielle bransjeuttrykk, svakere på «lokalt språk». De er sterkere på det lingvistiske fordi de kombineres med grammatikk, men det passer for de med en del norsk.

*«Freia-modellen»*: Modellen er hentet fra et prosjekt på Freia mer enn ti år siden som var knyttet opp til arbeid med helt bestemte kvalitetsmål, altså opplæring i språk, arbeidsutførelse og kommunikasjon på den enkelte arbeidsplass. Det var med en norsklærer og en arbeidsleder (begge to var i klasserommet og ute på jobben) og baserte seg på problemanalyse av hva som gikk galt. Problemanalysen er igjen veldig viktig fordi mange tenker at man bare trenger norsk og snakker om norsk-nivå, men man har ikke sett hvor skoen trykker på arbeidsplassen. Man må klassifisere problem for å lage et program for å løse misforståelser.

<sup>19</sup> Ribert, K. & E. Røst (1998). *Arbeidsnorsk: språkopplæring for minoritetsspråklige arbeidstakere: en veiledning for: personansvarlige, organisasjonsutviklere, kursledere, språklærere*. Oslo, Almater.

### **Mulige prosjekter for å få innvandrere uten «nok norsk» inn i jobb raskt:**

1. «Place-train» av folk som ikke kan noe eller er svake i norsk, men er motiverte, friske, har bolig og uten store sosiale problemer. Dette er en gruppe som er forskjellig fra de andre, men det som hindrer dem er kanskje at de er dårlige i norsk. Det kan føre til at de blir sosialklienter og få psykiske problemer over tid.
2. Gjenta Allwoods undersøkelse om typiske kommunikasjonsproblemer på jobben. Lete etter hva som klassifiseres som problem. Hva ser man når man har deltagende observasjon og hva kan man gjøre.
3. Opplæring av ledere i å forstå mer av kommunikasjon i praksis, hvor kontekstavhengig den er og hvor avhengig god kommunikasjon er av gode rutiner.
4. Oversettelse av mye brukt lærebok i norsk til ulike innvandrerspråk

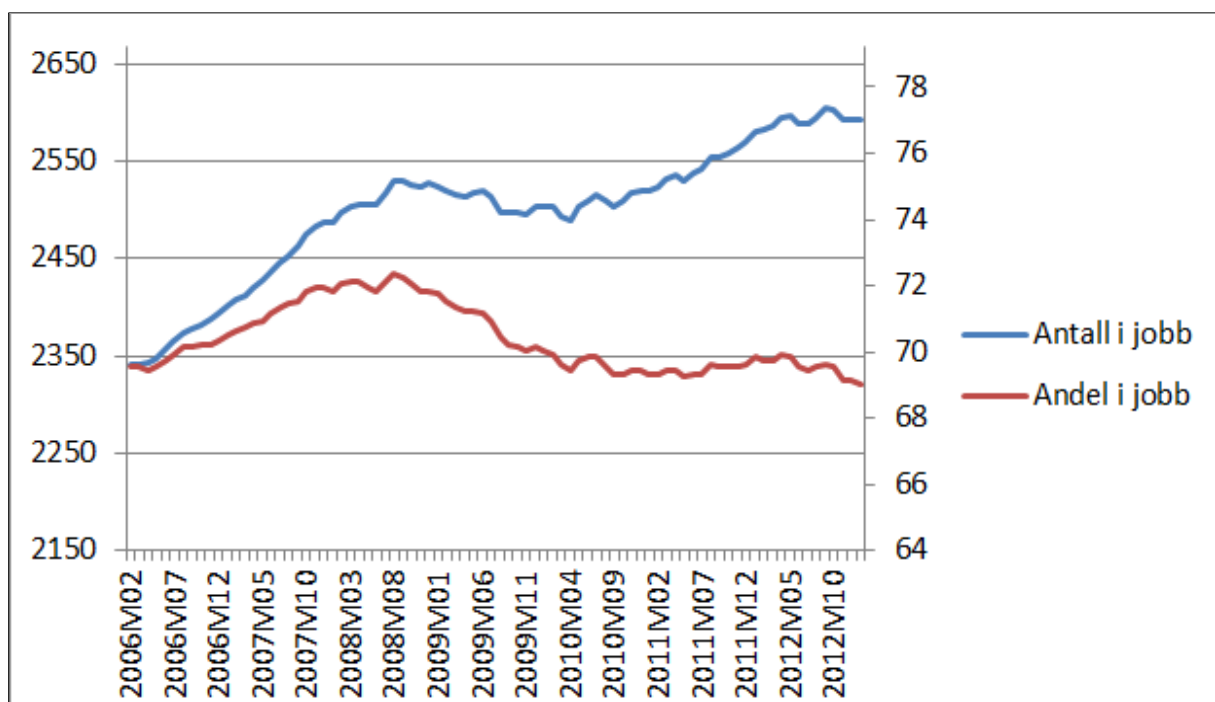
## Muligheter og begrensninger for inkludering av grupper som er i randsonen - Baard Meidell Johannesen



Dette foredraget skal gi et bredere bakteppe av gruppene som er i "randsonen", som også inkluderer langtidsmottakere av sosialhjelp. Vi begynner med det store blikket og ser på makrotall mellom Norge og gjennomsnittet for OECD-land (tabell nedenfor). Makrobildet av Norge gir inntrykk av at det er et land som er preget av penger, rikdom, høy sysselsetting, arbeidskraft og lav arbeidsledighet. Alt er på makronivå er såre vel, og resten av Europa misunner oss.

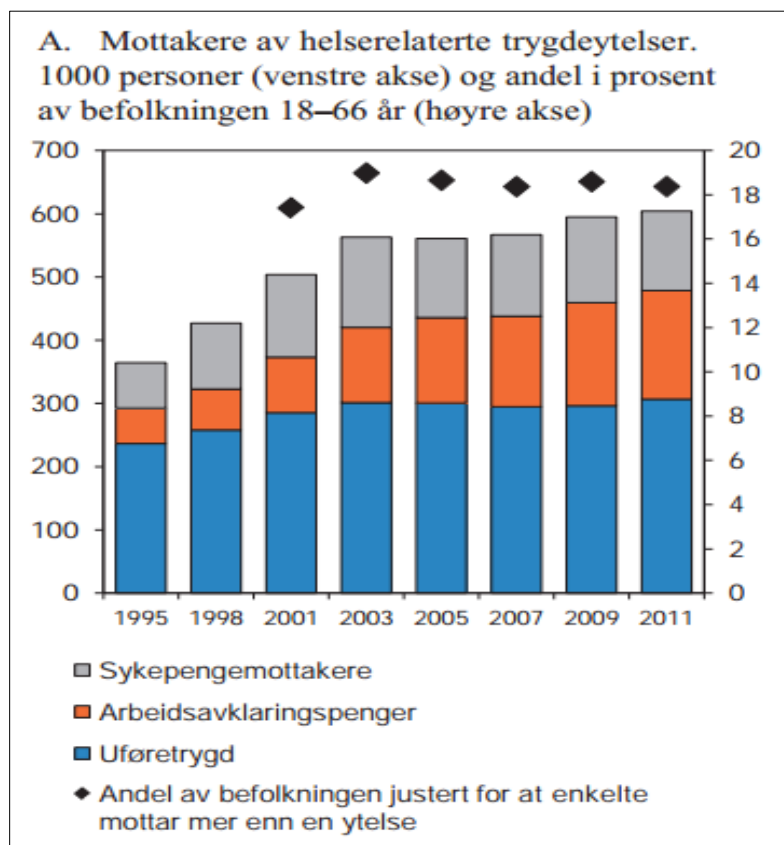
### Norge vs OECD at a Glance (2012)

	Norge	OECD
BNP pr innbygger (PPP)	54568	34025
Netto statlig lånoptak 2010, % av BNP	-10,5%	7,7%
Sysselsettingsandel	75,4%	64,5%
Arbeidsledighet	3,5%	9,0%

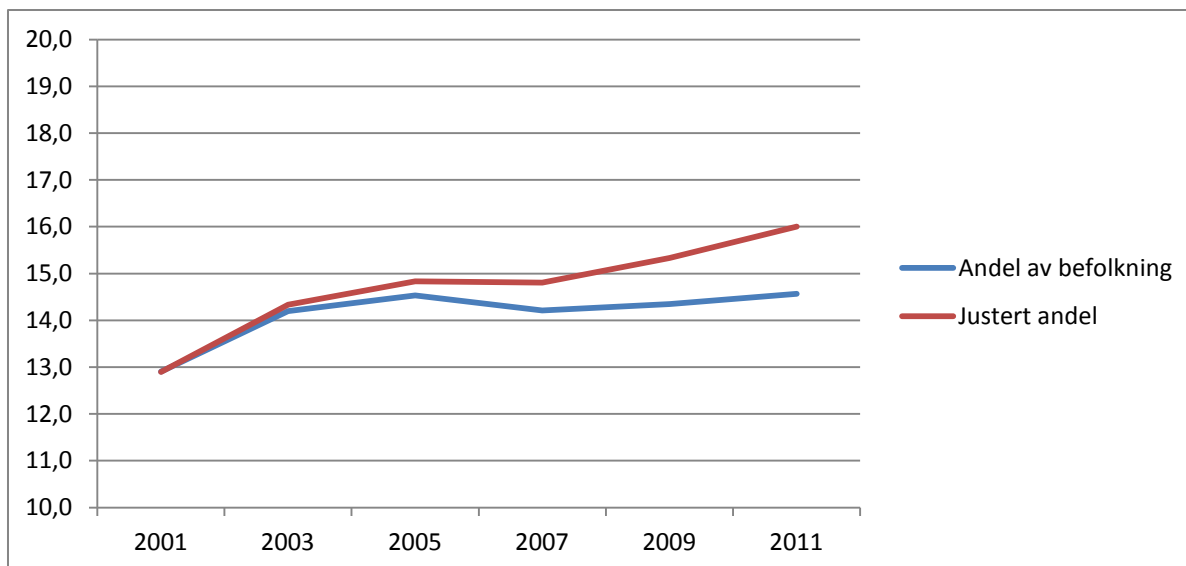


Men bak det lyserøde makrobildet ligger det noen utviklingstrekk som er litt foruroligende. Denne statistikken (over) viser bare tilbake til 2006, men samme tendens er fra siden 2000. Venstre graf/kolonne er antall arbeidsplasser som har økt fra 2,3 millioner til 2,6 millioner de siste 7-8 årene.

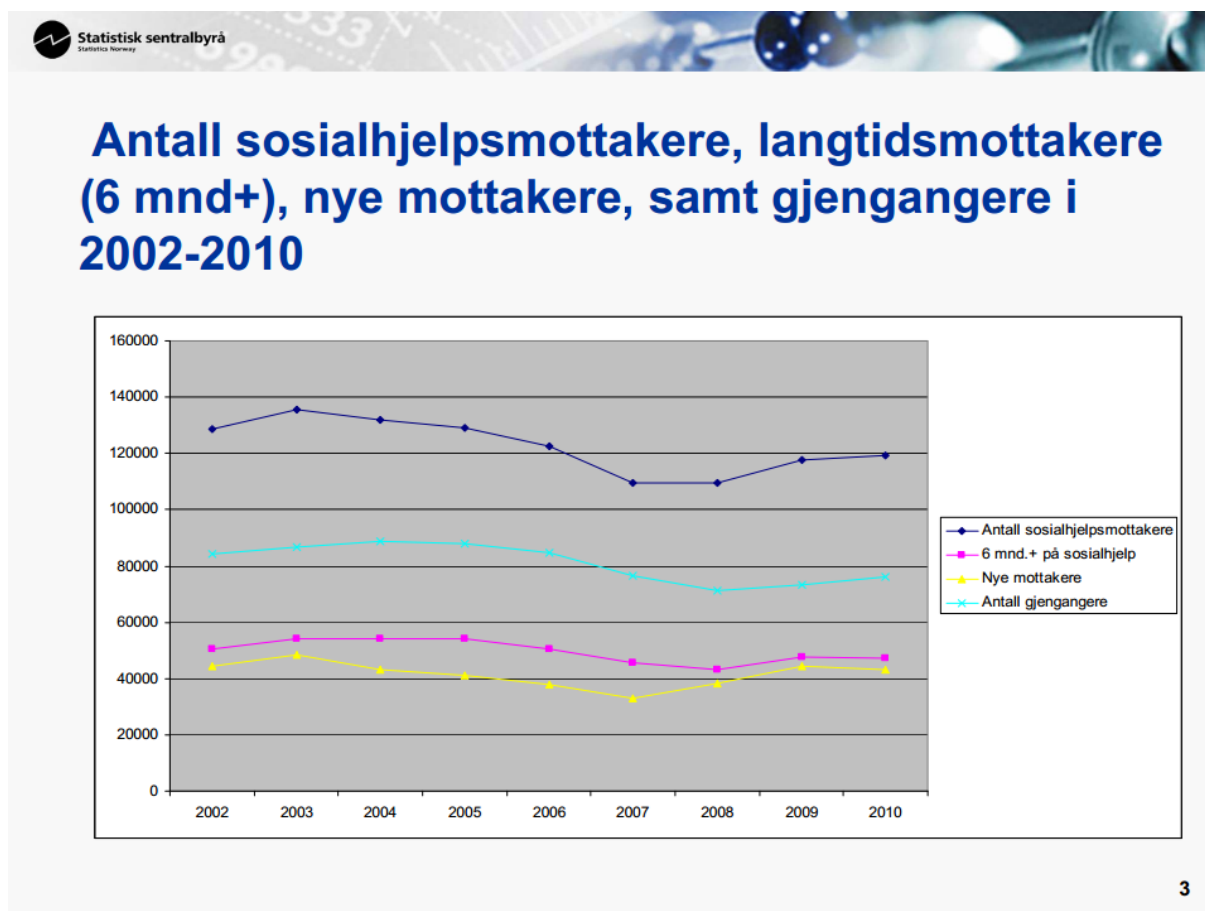
Men det som ikke har vokst i samme takt, men heller sunket litt, er *andelen* som jobber. Det er flere som jobber, men det er en mindre andel som jobber. Norge har blitt større; vi har blitt vesentlig flere og derfor også flere som jobber. Det skyldes i all hovedsak innvandring. Andelen i jobb har faktisk gått ned. Det sier noe om at selv i en periode med så sterk vekst i jobber, så har vi sterke krefter den andre veien som gjør at folk faller ut av arbeidslivet. Der finner vi flere grupper.



Denne statistikken (over) blir oftest brukt når man snakker om grupper utenfor arbeidslivet. Det er de som er på de helse relaterte trygdeytelsene. Arbeidsavklaringspenger (AAP) er den nye store gruppen. Den krever ikke nødvendigvis forutgående jobberfaring, for eksempel kan unge kan komme rett inn bare de har en diagnose. Vi frykter at denne gruppen skal øke framover. Antallet på disse ytelsene har økt, men andelen har vært relativt stabil siden 2005. Men det er noen underliggende trender som ikke kommer frem i statistikken. For det første har personer på AFP, avtalefestet pensjon, økt ganske klart denne perioden, men de er ikke med i disse statistikkene. Jo flere som tar AFP, jo færre er kandidater til uføre. Disse ordningene er konkurrerende. For det andre har vi økningen i antall innvandrere. Det er stort sett arbeidsinnvandrere som har jobb. De kommer ikke inn på disse ordningene fordi de er unge, har jobb og ikke opparbeidet rettigheter. Dette undertrykker en underliggende veksttendens.

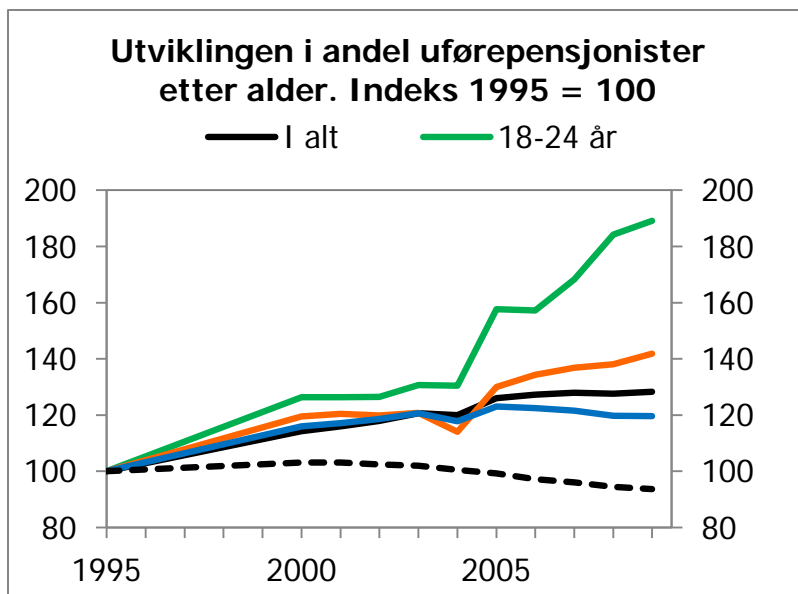


Hvis vi ser bort i fra innvandringer får vi den røde grafen (over) som viser mer reel vekst i trygdeordningene. Vi mener at vi kommer til å få en klar vekst i trygdeordningene fremover på tross av at andelen gamle på uføretrygd går ned, men andel unge på uføretrygd går opp. Det vil også isolert sett bidra til økende vekst i trygdeandelen i årene fremover.

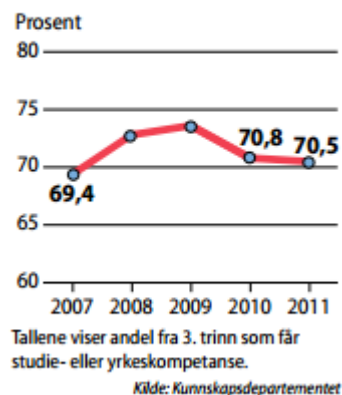


Det er i tapte årsverk et sted mellom 20.000-30.000 som går på sosialstøtte.





### Andel elever som fullfører vgs.



## Regjeringen klarer ikke å redusere frafallet fra videregående



Kunnskapsminister Kristin Halvorsen (SV) er ikke i mål med en av sine hjertesaker.

PÅL VEGARD HAGESÆTHER  
LARS MARTIN GIMSE

**Kunnskapsminister Kristin Halvorsen (SV) har som en av sine hjertesaker å få redusert frafallet i videregående skole.**

Hittil har hun ikke lyktes, viser tall Kunnskapsdepartementet offentliggjorde i går.

De viser at andelen som fullførte videregående skoleåret 2010-2011 var på 70,5 prosent, mot 70,8 prosent året før. Det vil si at fra-

fallet omtrent ligger stille på 29 prosent.

Halvorsens mål er å få andelen som fullfører opp til 75 prosent innen 2015. For å få til dette har Regjeringen blant annet startet Ny giv-prosjektet, som gir elever med dårlige karakterer ekstra oppfølging det siste året av ungdomsskolen.

Ministeren sier seg likevel fornøyd, og tror det nasjonale målet vil bli nådd. Hun peker på at frafallet er blitt mindre på yrkesfagene, mens det har vært en økning på studiespesialisering. Det

siste mener hun skyldes at flere på yrkesfag tar påbygning for å få studiekompetanse, men ikke klarer å fullføre.

- Påbygningsåret er et teoretisk og intensivt år som stiller store krav til elevene. Mange av dem som tar det har dårlige forutsetninger for å klare det. Vi er nødt til å se nærmere på denne ordningen, sier Halvorsen.

De norske tallene er en god del dårligere enn gjennomsnittet i OECD-landene. Der fullfører 81 prosent innen normert tid pluss to tilleggsår.

Oslos kunnskapsbyråd Torger Ødegaard (H) mener det er underlig at Halvorsen ikke er mer bekymret over tallene.

- Vi har en flertallsregjering som nå har begynt på sitt åttende år. De kan ikke være fornøyd med dette, sier han.

Ødegaard er også opprørt over eksamenstatistikk som ble lagt frem i går. Den viser at omtrent en tredjedel av elevene fikk karakterene 1 eller 2 på matteeksamen i 10. klasse. Det er langt flere enn i norsk og engelsk.

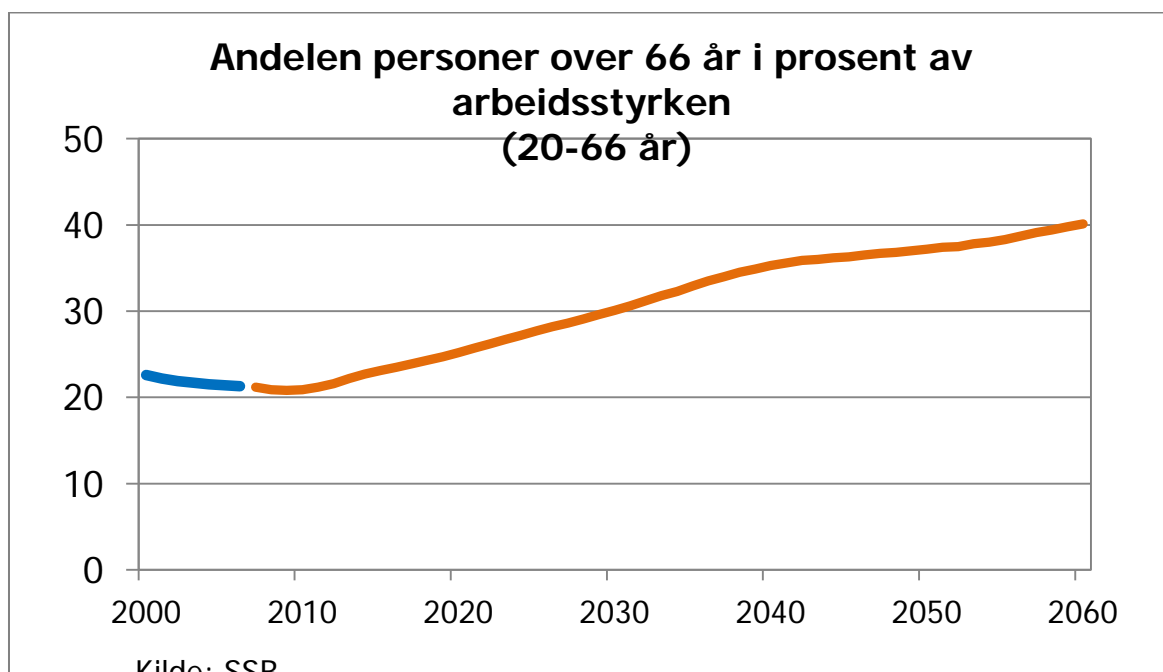
pv@aftenposten.no

Den gruppen som er mest bekymringsverdig, er de unge. Andelen unge uføre øker ganske kraftig og svært mange er inne på arbeidsavklaringspenger. Og vi vet hvem de er: De er de som ikke lykkes i utdanningssystemet og det er de som faller ut av videregående skole. Og frafallet i videregående skole, målt ved de som ikke har fullført innen fem år, er nesten hver tredje elev. Det har vært konstant etter reform 94 ble innført. En av grunnene til reform 94 var nettopp det, at folk ikke kom gjennom systemet, men bare gikk fra grunnkurs til grunnkurs. Men vi ser at dropout-raten er den samme som før reformen. Det vitner om at det er systemfeil i videregående opplæring i Norge; ambisjonen om at alle skal få fagbrev eller studiekompetanse. 20-30% er ikke i stand til det, og da må vi lage noen løp for den delen av ungdommen som ikke oppnår dette. NHO har lansert et praksisløp som er to-årig der ungdom får prøvd seg ute i arbeidslivet, og der de kan fylle på med resten av fagbrevet etter hvert. Det er fremdeles slik at 20 % av arbeidet her til lands utføres av folk uten formell kompetanse og det vil det også være fremover selv om andelen synker.

Så er spørsmålet: Vil bedriftene stille opp på dette? Og svaret er ja. Men for at bedrifter skal gjøre en innsats må noen betingelser være på plass. For det første må det lønne seg for bedriftene. Det betyr statlig medfinansiering, slik vi har i lærlingeordningen. Det andre er at bedriftene må få hjelp til den praktiske gjennomføringen, for eksempel at de ikke må fylle ut mange skjemaer og leie folk. Dette har vi også i lærlingordningen. Den fungerer fordi bedriftene har opplæringskontorer som håndterer det rent praktiske. Den tredje og den viktigste handler om å minimere risiko. Bedrifter vil ikke ta på seg et langsiktig arbeidsgiveransvar for personer det ikke er sikre på. Det betyr at midlertidig ansettelse for disse personene vil sannsynligvis være det mest effektive virkemiddelet. Fagopp-

læringen er et godt eksempel på midlertidig ansettelse. De som kommer inn som læring, har kun krav på to års opplæring og ingen krav etter det. Hvis disse tre premissene blir lagt til grunn, kan bedriftene spille en rolle.

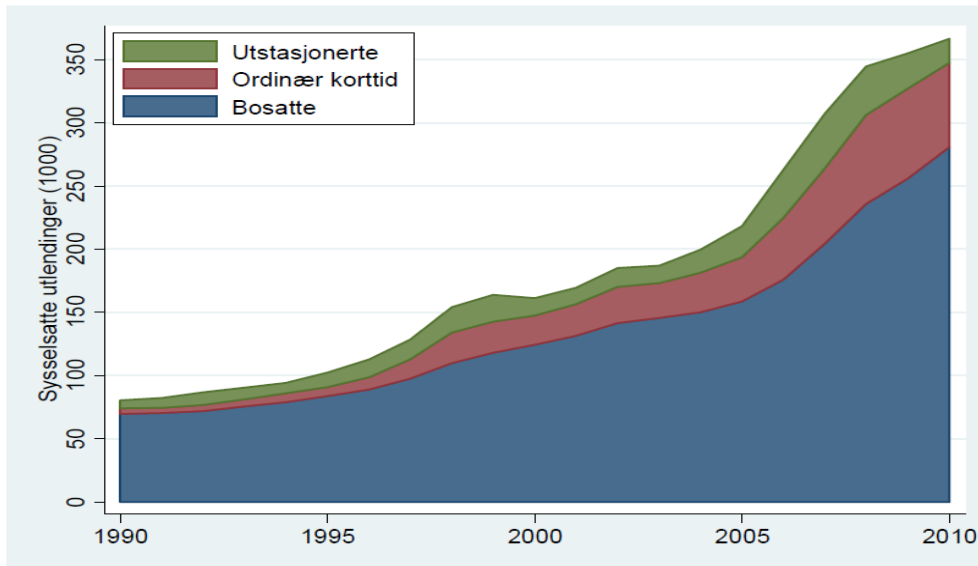
Men det er tunge trender som drar den andre veien. Arbeidslivet blir mer og mer produktivt, det blir mer og mer kunnskapskrevende, vi krever stadig mer av medarbeiderne, jobben som ikke krever spesialkunnskap skrelles ganske fort bort. F.eks er alle jobbene i bomstasjoner er borte. Norge er et spesielt land fordi vi har et lønnsgulv som er så høyt at vi ikke har rom i arbeidsmarkedet for lavlønnede. Det koster minimum 500.000 kroner å ha en person ansatt i en bedrift et år. Som Hanne Bjurstrøm sa på NHOs årskonferanse 2011, ingen bedrifter kan i lengden ha folk ansatt som ikke betaler sin lønn med produktivitet. Så med minimumslønnsnivået i Norge er det ikke alltid plass til de med lav kompetanse. Lønnsgulvet settes av trygdenivået, man kan ikke ha lønninger som ligger under trygdenivået (gjennomsnittlig nivå på langtidsytelser). Og så modifiseres dette etter hvert av eksistensen av et svart arbeidsmarked hvor man får den typen jobber, som manuell bilvasking og lignende. Dette sier noe om hvilke problemer vi står ovenfor, fordi vi har et todelt arbeidsmarked i Norge. Det er kamp om arbeidskraften blant de kompetente og kamp om jobbene i den nedre delen av arbeidsmarkedet.



- ✓ Antall over 67 år doubles frem mot 2060, fra 0,6 til 1,5 millioner.
- ✓ 100 yrkesaktive forsørger i dag 20 eldre. I 2030 må de forsørge 30 eldre, i 2060 40 eldre.
- ✓ Om 20 år vil 100 kommuner ha flere pensjonister enn yrkesaktive.

Eldrebølgen er demografisk og håndterbar, men utrolig dyr – det er hovedpoenget med eldrebølgen. Hvis dere leser perspektivmeldingen fra 2009 så kommer til og med Norge til å havne i en statsfinansiert klemme i løpet av et par tiår. Å opprettholde gode trygdeordninger som et alternativ til et godt arbeidsliv er ikke realistisk fremover.

Regjeringens ambisjon: "For å dekke etterspørselen etter arbeidskraft fremover, er Regjeringens hovedstrategi å mobilisere ubenyttede arbeidskårsressurser som finnes blant ledige, personer med nedsatt arbeidsevne og personer som står utenfor arbeidsstyrken. Arbeidsinnvandring er et supplement for å dekke behovet for arbeidskraft".



Figur 2: Utenlandske arbeidstakere i Norge 1990-2010, etter bosettingsstatus

I realiteten er det arbeidsinnvandringen som har fylt de ledige arbeidsplassene de siste tiårene. Spesielt siden EØS-utvidelsen i 2004. Dette kan nok føre til en fortregning av norsk arbeidskraft, spesielt svensk ungdom fortrenger norsk ungdom i Oslo. Frischsenteret mener at én svensk fortrenger nær én norsk ungdom i Oslo. Dette er oftest skoleungdom, så katastrofen er ikke stor. Og hva som skjer med polakkene på sikt, er det store spørsmålet. Forblir de i jobb, eller faller de ut slik vi har sett i andre innvandrergupper etter hvert.

Det er noen illevalslende tall: Det er 11% ledighet blant polakkene nå og vi ser fallende sysselsettingsrater. Vi ser at det er ingen som har høyere sysselsetting enn majoriteten. Det er mulig at dersom man rendyrker svensker, så ligger de like høyt. På sikt, om dette fortsetter, så blir det en stor utfordring for arbeidslivet og hele statsfinansene. Skikket hjemmевærende som er finansiert av husholdet finnes knapt lenger. Og det er jo en av de kvalitetene vi liker ved dette samfunnet.

Det er ikke greit å være bedrift å skulle inkludere alle disse gruppene på en gang, men langtidsmotakere av sosialhjelp er nok den vanskeligste av alle sammen.

Denne presentasjonen tar utgangspunkt i Fafo-rapporten: "Kvalifiseringsprogrammet og sosialhjelpsutgiftene" (2012:63), av Djuve, Nielsen og Strand<sup>20</sup>. Rapporten var finansiert av Kommunenes Sentralforbund. Det er to problemstillinger i rapporten:

1. Hva er sammenhengen mellom KVP og kommunens utgifter til sosialhjelp?
2. Hva er NAV-ansattes syn på KVP-programmet?
  - Hvordan er KVP-programmet implementert i ulike kommuner?
  - Hva kjennetegner et godt KVP-program?
  - Hva fremstår som barrierer mot et bedre KVP-program?

Når deg gjelder den første problemstillingen, var dette hovedspørsmålet KS ønsket å få svar på. Vi ser at innføringen av KVP-programmet ikke nødvendigvis fører til noen reduksjon i sosialhjelpsutgiftene. Det som ser ut for å styre kommunenes utgifter til sosialhjelp er sammensetningen av levekårsproblemer i den enkelte kommune (andelen flyktninger, andelen skilte og andelen ledige). Spørsmålet om sammenhengen mellom KVP og kommunens utgifter til sosialhjelp svarer ikke direkte på spørsmålet som stilles her i dag, nemlig hvorfor ikke flere langtidsmottakere av sosialhjelp kommer i arbeid, men jeg mener allikevel at det kan være et viktig spørsmål fordi veldig høye utgifter til sosialhjelp kan være en indikator på at mange ikke kommer seg ut av sosialhjelpen. Dere kan lese mer om dette i rapporten.

Jeg skal i dag heller konsentrere meg om den andre delen av prosjektet som dreier seg om NAV-ansattes syn på KVP. Vi har intervjuet de personene som står tettest på KVP-deltakerne (KVP-veilederne), samt deres nærmeste overordnede og NAV-ledere. Dette er de som jobber med denne gruppen til daglig og som har oppfatninger om hva som skal til for å hjelpe KVP-deltakere og sosialhjelpsmottakere.

### *Om KVP-programmet*

KVP-programmer retter seg mot brukere i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og med ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven. Svært mange av KVP-deltakerne rekrutteres fra gruppa av sosialhjelpsmottakere. KVP er et heldags, helårs, individuelt tilpasset program som skal utformes i tråd med en kvalifiseringsplan i samarbeid mellom KVP-deltaker og KVP-veileder. Programmet skal inneholde arbeidsrettet aktivitet og aktiviteter som er "med å fremme" overgang til arbeid (opplæring, bo-veiledning, økonomisk rådgivning, helsehjelp med mer).

---

<sup>20</sup> Djuve, A. B., R. A. Nielsen m fl. (2012). Kvalifiseringsprogrammet og sosialhjelpsutgiftene. Oslo, Fafo.

KVP ble innført i kommunene parallelt med NAV-reformen. Den første kommunen startet i 2007, den siste kom i gang med KVP i 2011. KVP-programmet skal først og fremst hjelpe personer over i arbeid eller i annen meningsfylt aktivitet. En arbeidsevnevurdering skal egentlig gjøres i forkant av inntak til KVP, men dette skjer ikke alltid i praksis. Man kan også oppdage underveis i KVP-programmet at arbeidsevnen likevel er nedsatt og det kan vurderes om deltakerne fyller vilkårene for andre ytelser, som AAP.

#### *Data og metode*

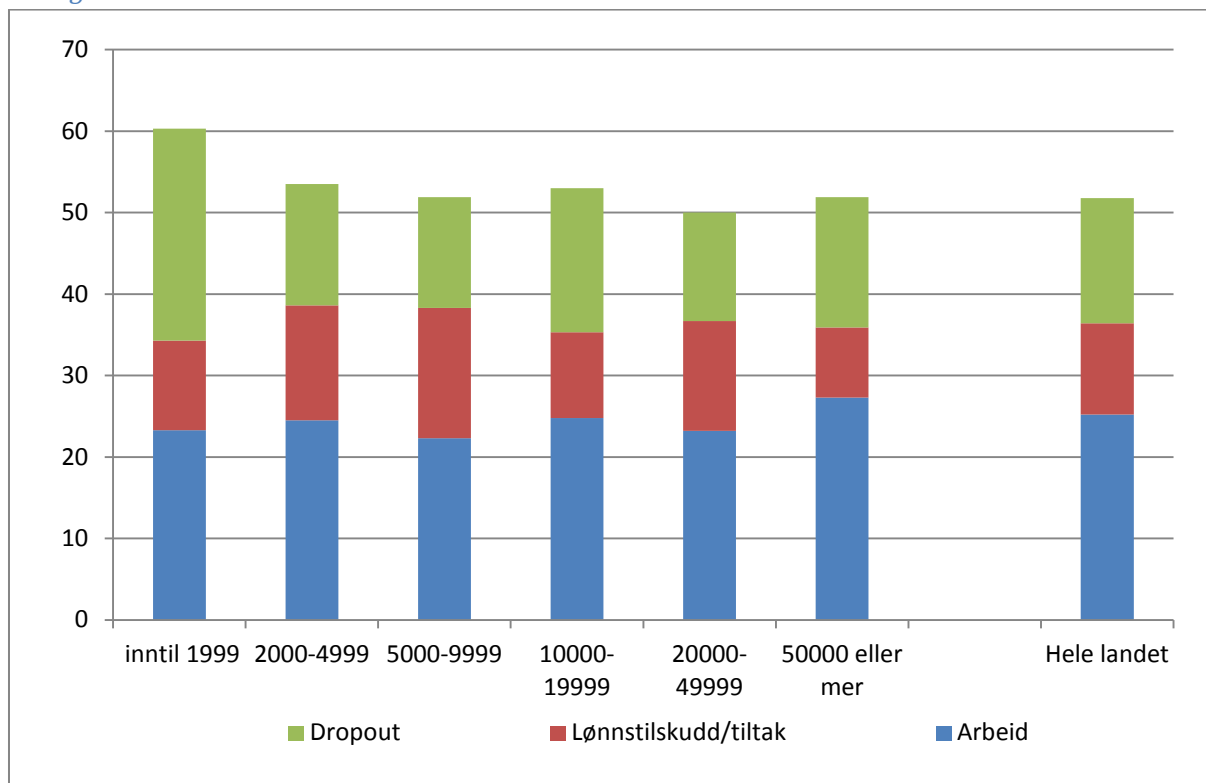
- Analyser av registerdata på kommunenivå (KOSTRA)
- Kvalitative intervjuer: 6 ulike NAV-kontor (i byer, store tettsteder), 24 personer (KVP-veiledere, avdelingsledere og NAV-ledere, samt noen NAV-rådgivere). Brukerperspektivet er ikke inkludert i denne undersøkelsen.

#### *KVPs betydning for sosialhjelpsutgifter per innbygger samme år*

Et viktig funn er at det i hvert fall ikke på kort sikt er slik at KVP-programmet reduserer kommunenes utgifter til sosialhjelp. Sosialhjelpsutgifter per innbygger er høyest der KVP per innbygger er høy. Begge fordeles etter omfang av levekårsproblemer slik at kostnadene til KVP og sosialhjelp i samme kommune henger sammen. Forskjeller i ulike levekårsvariabler mellom kommuner forklarer mye av forskjeller mellom kommuner i utgifter til sosialhjelp. Levekårsvariable som andel ledige, flyktninger, skilte, uføre og langtidsklienter har mye større betydning for sosialhjelpsutgiftene enn den bruken av KVP har. Kommuner med høy andel arbeidsledige, mange flyktninger, høy andel skilte og høy andel uføre har også større utgifter til sosialhjelp.

Et stort antall deltakere på KVP og AAP relativt til antall på sosialhjelp gir lavere sosialhjelpsutgifter. Dette kan være en indikasjon på at kommunene som har innført KVP har benyttet anledningen til å flytte sosialhjelpsmottakere over på KVP-programmet. Dersom de ikke lykkes der, flyttes KVP/sosialhjelpsmottakere over i AAP. Overgangen til arbeid fra KVP har ikke effekt på sosialhjelpsutgiftene per innbygger i samme kommune i samme år, men KVP vil kunne ha betydning på lang sikt i forhold til å redusere en kommunes sosialhjelpsutgifter og vil åpenbart ha betydning over tid dersom arbeids-tilknytningen er varig.

### Hvor går KVP-deltakerne?



Denne oversikten er basert på tall fra KOSTRA fra 2011 og viser hvor KVP-deltakerne går etter inntak i program, etter de tre mest vanlige utfallene: arbeid, lønnstilskudd/tiltak og drop-out fra KVP. Rent utover hva KVP gjør med kostnadene til sosialhjelp er det også interessant å vite noe om hvor personer blir av etter at de har deltatt i KVP-programmet. Søylene her representerer utfallet i kommuner av ulike størrelse. I tillegg finnes det andre overganger som: tilbake til sosialhjelp, over på AAP, uførepensjon, utdanning, ukjent/missing. Disse er ikke tatt med her, og derfor summerer ikke statistikken til 100 %. Dette er basert på den klassifiseringen som rapporteres inn av kommunene.

Det er fem utfall av KVP: 1. Arbeid, 2. Utdanning, 3. Overført til en annen NAV-ytelse, midlertidig eller permanent, 4. AAP eller uførepensjon, 5. Tilbake til sosialhjelp.

Et siste utfall, som vi fikk noen rapporteringer på fra intervjuene vi gjorde ute i kommunene, er at de rett og slett forsvinner. I disse tilfellene er det ofte mistanke om svart arbeid, men dette er vanskelig å fange opp i statistikken.

Kommuner mer enn 50 000 innbyggere	Hele landet
Arbeid 27 %	Arbeid 25 %
Lønnstilskudd tiltak 8,6 %	Lønnstilskudd/tiltak 11,2 %
Drop-out 16 %	Drop-out 15,4 %

### *KVP-deltakere – 4 grupper*

Resten av innlegget vil dreie seg om NAV-ansattes syn på KVP, og er basert på kvalitative intervjuer med NAV-ansatte.

Det var 4 ulike grupper som ble pekt ut av de NAV-ansatte som deltakere i KVP-programmet. Disse 4 gruppene fantes blant KVP-deltakerne i alle kommunene vi intervjuet. 1. Innvandrere og fremmedspråklige med dårlige norskkunnskaper, 2. Unge sosialhjelpsmottakere, 3. “Godt voksne” sosialhjelpsmottakere, 4. Personer med “ufinerte” problemer (fysiske helseplager og/eller psykiske helseplager og/eller utfordringer i forhold til rus). Gruppene er ikke gjensidig utelukkende. Fellestrekk for alle gruppene var at det dreier seg om personer med lite arbeidserfaring og utdanning, som står langt fra arbeidslivet, og ofte er mottakere av sosialhjelp.

Det var forskjeller mellom kommunene i forhold til i hvilken grad de ulike gruppene var representert til enhver tid. Det var også forskjeller i forhold til hvilke grupper de ulike kommunene prioriterte (på KVP og i NAV-systemet mer generelt). To kommuner satset målrettet på unge deltakere, en kommune satset på familieforsørgere og en kommune var mer sjenerøs i forhold til å inkludere personer med rusproblemer i KVP.

### *Hvem bør delta på KVP?*

Vi spurte også om hvem de NAV-ansatte mente var best egnet til å delta i KVP. Det var stor enighet om at det var de som viste personlig motivasjon til å delta i programmet, som best klarte å nyttiggjøre seg dette. Det er kanskje ganske åpenbar at det er vanskelig å hjelpe noen som ikke ønsker hjelp. Men det er også slik at motivasjonen kan øke gjennom deltagelse i KVP-programmet. Så selv om personlig motivasjon, og et ønske om å endre egen situasjon er en kritisk suksessfaktor, så er ikke motivasjon en på forhånd gitt størrelse. Den kan endres, og her er KVP-veilederen viktig. Det var noe uenighet om personer med rus og psykiske problemer var egnet for programmet. Det var stor vilje blant de NAV-ansatte til å hjelpe personer med rus og psykiatri problemer. Men mange ganger måtte man avslutte KVP-programmene for disse personene fordi de var for dårlige til å følge opp. Det var uenighet om minoritetsspråklige var egnet til å delta i program. Det å være dårlig i norsk er ikke i seg selv nok for å kvalifisere for KVP. Likefullt vil personer med dårlige norskkunnskaper og lite utdanning ha dårlige muligheter på arbeidsmarkedet, og fort havne på sosialhjelp.

I noen kommuner prioriterte de særskilt noen grupper. To kommuner hadde en sterk satsning på unge, en kommune ønsket å prioritere godt voksne sosialhjelpsmottakere til KVP, en kommune ønsket å prioritere familieforsørgere. Men alle kommuner hadde uansett alle typene av KVP-deltakere representert.

- *Egnet deltaker:* Motivert person
- *Uenighet om disse er egnet:* Personer med store rus/psykiske problemer og minoritetsspråklige med dårlige norskkunnskaper
- *Ønsket på KVP:* Personer på AAP med lettere psykiske problemer

### NAV-ansatte hadde to ulike forståelser av KVP

Gjennom intervjuene med de NAV-ansatte kom det fram at disse hadde to ulike syn eller holdninger til KVP og til hvordan man bør nærme seg brukerne mer generelt. Den ene holdningen var preget av en arbeidslinjeorientering og den andre av en sosialfaglig orientering:

Orientering	Arbeidslinje-orientering	Sosialfaglig-orientering
NAV sin rolle	Hjelpe sos.hj mottakere over i arbeid	Hjelpe sos.hj. mottakere over i et annet løp
NAV ytelse	Midlertidig	Midlertidig eller permanent
KVP innhold	Avklaring, tett oppfølging, praksisplass (og kurs)	Avklaring, tett oppfølging, behandling, kurs og praksisplass
Hensikt KVP	Arbeid	Arbeidsavklaring
Hvem bør delta i KVP?	Motiverte brukere, (unge)	«Gamle» sosialhjelpsbrukere
Rekruttering av deltagere	Proaktiv	Reaktiv

**Idealtype 1 - Arbeid som hovedhensikten med KVP:** Blant de NAV-ansatte som hadde denne holdningen var det et sterkt fokus på at arbeid er hensikten med KVP-programmet: Alle skal i arbeid. Det finnes ikke noe alternativ. NAVs ytelser skal være midlertidige, og til hjelp for å snu folk mot arbeidslivet igjen. KVP er ønsket som et middel til å få de som står lengst fra arbeidslivet over i arbeid. Tankegangen er preget av at alle må testes ut i forhold til arbeid. Bare veldig unntaksvis ser man for seg at det skal finnes grupper som ikke skal kunne være i arbeid. For å hjelpe personer over i arbeid har disse NAV-ansatte stor tro på praksisplasser og/eller annen form for kvalifisering.

**Idealtype 2 - Arbeidsavklaring som hensikten med KVP:** Blant de NAV-ansatte som hadde denne holdningen ble KVP sett på som et middel for å få folk fra sosialhjelp og over i et annet løp. Et annet løp kan inkludere arbeid, men det kan også være et midlertidig eller permanent NAV løp. Da i første rekke AAP og uførepensjon. NAV skal tilby både arbeidsrettede og behandlingsrettede tilbud. Denne gruppen av NAV-ansatte hadde en sterk tro på en sosialfaglig orientering hvor man ønsket å se "hele mennesket sin livssituasjon".

Dette er to ytterpunkter, og de fleste NAV-kontorene vi intervjuet plasserte seg i mellom disse to ytterpunktene. Blant de NAV-kontorene vi intervjuet var det likevel et flertall som hadde en strek arbeidslinjeorientering og hvor hovedhensikten med KVP var arbeid. Det var særlig ett NAV-kontor hvor det var en sterkere sosialfaglig orientering, og hvor arbeidsavklaring heller enn arbeid var mer fremtredende som mål. Når det gjelder de NAV-ansatte, så var det folk med både en arbeidslinjeorientering og en mer sosialfaglig orientering ansatt ved alle de ulike NAV-kontorene, og flere NAV



ansatte hadde også holdninger til hvordan KVP-deltakerne burde behandles som gikk på tvers av den praksisen som fantes ved det enkelte NAV-kontor.

### *Rekruttering av deltakere til KVP*

Noe av det samme skjemaet kan man også gjenfinne da vi spurte om hvordan de enkelte kommunene rekrutterte deltakere til KVP-programmet. Det var noe ulik praksis i forhold til hvordan de ulike NAV-kontorene rekrutterte nye deltakere til KVP. Det ser ut for å gå en skillelinje mellom det vi har kalt en proaktiv og en reaktiv rekrutteringsstrateg<sup>21</sup>.

**Proaktiv:** I disse kommunene har man hatt veldig systematiske prosesser hvor man har “snudd bunken” av sosialhjelpsmottakere. I dette ligger at ledelsen, sammen med de ansatte, har gått igjennom alle personene de har på sosialhjelp for å gjøre en vurdering av hvordan vedkommende kan komme seg ut av sosialhjelp. Dette ser ut for å være sterkt drevet av en arbeidslinjeorientering. Ledelsen inntar en aktiv rolle her. KVP er godt kjent blant veilederne på sosialhjelp, og det er etablerte rutiner for hvordan veilederne på sosialhjelp skal oppfordre sine brukere til å søke KVP.

**Reaktiv:** I disse kommunene så det ut for å være mindre systematikk i forhold til rekruttering av deltakere. Det fantes en viss grad av selvrekruttering, at sosialhjelpsmottakere søkte seg inn på KVP på eget initiativ. Dette skapte problemer. Det så ut for å være liten eller manglende oversikt over hvem blant sosialhjelpsmottakerne som kunne ha blitt overført til KVP og dårligere kommunikasjon mellom KVP-veiledere og veiledere på sosialhjelp. Det er veilederne på sosialhjelp som får ansvaret for å utrede deltakere til KVP, men KVP-veileder er ikke involvert i denne prosessen. Ledelsen er mindre involvert i rekrutteringen av deltakere til KVP. Disse NAV-kontorene hadde en sterkere sosialfaglig orientering og sterkt ønske om at KVP skal være et program for de svakeste sosialhjelpsmottakerne, som er «de gamle sliterne».

### *Hva oppfatter de ansatte som et godt KVP?*

For å få til et godt KVP-program mente de NAV-ansatte at det var viktig med en systematisk rekruttering av motiverte deltakere. Det var viktig å finne fram til aktuelle deltakere, som best kunne nyttiggjøre seg programmet.

Men den mest kritiske suksessfaktoren til KVP var individuell oppfølging. Noe som igjen er nært knyttet til rollen til KVP-veilederen. ALLE vi intervjuet var opptatt av individuell oppfølging som kritisk suksessfaktor. En god KVP-veileder skal bygge motivasjon, være en brobygger, koordinere og drive oppfølgingsarbeid, også etter at personen har kommet over i arbeid.

I to kommuner så man den individuelle oppfølgingen som løsrevet fra KVP. Det var ikke KVP de var tilhengere av, men det å drive individuell oppfølging. Alle ønsket at NAV skulle ha mer ressurser til å gjøre dette. Det var ingen av de NAV-ansatte vi intervjuet som reflekterte over om brukerne ønsket dette eller ikke, og om dette kunne oppleves som invaderende for noen NAV-brukere. Dette er de NAV-ansattes syn på individuell oppfølging, vi har ikke intervjuet KVP-deltakerne.

Når det gjaldt innhold i program mente de NAV-ansatte det var viktig med en myk start/lavterskeltilbud, tett oppfølging og praksisplass. I tillegg var det nødvendig å ha gode rammebetingelser: 1 KVP-

---

<sup>21</sup> Vi har kun intervjuet ved 6 ulike kontorer, så vi kan ikke utelukke at det finnes andre praksiser der ute. Vi vet heller ikke hvor utbredte de praksisene vi fant faktisk er.

veileder med ansvar for 15-25 brukere. De fleste KVP-veilederne vi intervjuet mente de hadde disse gode rammebetingelsene nå. Men det var flere som pekte på at tiden i program var for knapp; flere ønsket at KVP-programmet skulle vare i minst 2 år.

### *Hvorfor kommer ikke flere langtidsmottakere av sosialhjelp i arbeid?*

Barrierer mot et bedre KVP kan gjenfinnes på tre ulike plan:



#### **Individplan – blant den enkelte KVP-deltaker:**

- Rusproblemer
- Helse, psykiske problemer
- Motivasjon hos den enkelte
- Manglende kompetanse, inkluderer språkkunnskaper/skriveferdigheter
- Fattigdom – dette kan også være en barriere, litt mer diffus. Men det er for eksempel historier om at boligsituasjon var mangelfull, om personer som manglet gode sko og derfor fikk svært vondt i føttene. Det at individene man forsøker å hjelpe har veldig små materielle ressurser kan gjøre det vanskeligere å hjelpe disse.

#### **Organisasjonsplan – NAV**

- Feil eller manglende rekruttering av KVP-deltakere
- Mangler i forhold til innhold i program (flere etterlyste kommunale “lavterskeltilbud” og/eller bedre kurstilbud)
- Ideologisk motsand. Vi fant i noen grad en motstand mot den strenge arbeidslinja. Dette kan være en barriere mot å få flere folk over i arbeid. Det er imidlertid vanskelig å avgjøre på bakgrunn av de intervjuene vi har foretatt om denne holdningen faktisk får noen innvirkning på utfallet av KVP-deltagelsen.

- Rekruttering av deltakere, det vil si hvordan KVP-deltakerne strømmer inn i programmet har noe å si. Men det er antageligvis mer enn en god måte å organisere KVP på. Vi fant lite i forhold til om den ene organiseringen av NAV-kontoret ga bedre resultater enn den andre.

### **Marko strukturelle faktorer – faktorer ved kommunen og lokalt arbeidsmarked**

Det er vanskelig å få folk over i arbeid dersom det ikke finnes arbeidsplasser etter endt KVP-program, eller dersom det er mange arbeidsplasser med krav om høy kompetanse. Det var mange steder påpekt at mangel på såkalte "industriarbeidsplasser" og gjorde det vanskelig å få folk over i arbeid. Flere pekte på at kommunen/staten burde skaffe flere arbeidsplasser til personer som hadde fullført KVP-program, og at for mye ansvar om å skaffe arbeidsplasser ble overlatt til lokalt, privat næringsliv.

#### *Hva må til – i følge KVP-veiledere og NAV-ledere – for at flere langtidsmottakere av sosialhjelp skal komme i arbeid?*

- Metode: Tett individuell oppfølging over lang tid
- Rause rammebetingelser for KVP-veiledere (bemanningfaktor på 1:15-25)
- Inkludere andre grupper inn i KVP (AAP-deltakere, personer med lettere psykiske lidelser)
- Satse på unge (tidlig intervensjon, bedre samarbeid mellom etater skole/NAV)
- Innvandrere må ha språkkompetanse (bedre norskopplæring – hvem skal betale for denne?)
- Et egnet lokalt arbeidsmarked
  - NAV – bedre kompetanse om lokale arbeidsmarkeder
  - Offentlig sektor for dårlig tilrettelagt for arbeidspraksis og ansettelse av personer med lave kvalifikasjoner (mye overlates til private arbeidsgivere)

## Ett kurs – to perspektiver: Faglig tilnærming og min egen erfaring i arbeid med jobbsøkerkurs for Intro og KVP - *Damir Dado Pudar*



Hva gjør vi med flyktninger og innvandrere med de største utfordringene? Det finnes noen i Norge som ikke klarer å lære språket, som ikke har arbeidserfaring og som aldri har jobbet. Dette er et voksende problem i de kommunene Mølla jobber i, Bærum og Asker. Samme spørsmål spurte NAV-kontoret når de oppdaget denne voksende gruppen som er uten kompetanse og etter språkkurs i minst to år ikke klarte å lære språket. Hva gjør man da? De tenkte at de måtte opprette et jobbsøkerkurs og der kom jeg inn som leder. Sammen med NAV og kommunene Asker og Bærum klarte vi å definere denne målgruppen. Vi avdekket noen problemstillinger og fant flere brukere med sammensatte bistandsbehov: Psykiske, fysiske, sosiale problem, tempo-, konsentrasjons- og kognitive vanskeligheter, negativt selvbilde og negative erfaringer, unge mennesker, lav utdanning, drop-out, ustabile livssituasjoner, lenge i støttesystemet, gjengangere, eller usynlige, "arvet" yrkespassivitet, liten eller ingen arbeidserfaring, mange som kommer i arbeid, ramler fort ut igjen. Felles for alle, er at ingen har sagt at de ikke vil jobbe. Alle vil ut i arbeid.

Målgruppa for jobbsøkerkurset er innvandrere som deltar i KVP og flyktninger med liten eller ingen utdanningsbakgrunn, samt personer med helseproblemer og store omsorgsoppgaver. Erfaring tilsier at denne gruppen i tillegg ofte har svake norskkunnskaper. Dette er deltakere som ikke

klarer å nyttiggjøre seg det ordinære tilbudet i introduksjonsprogrammet på grunn av langsom progresjon.

Denne definisjonen ble grunnlaget for å bygge opp et opplegg for disse menneskene. Det ble opprettet et AMO-kurs bestående av to deler; en teoridel som lærer personer opp i arbeid og språk, og en praksisdel for å forstå det norske arbeidslivet og kvalifisering til ordinært arbeid. NAV gav oppdraget med to måneder teorikurs og tre måneder praksis med tett oppfølging. Det som skjedde var at de to månedene med teori var preget av store frustrasjoner hos rådgivere, norsklærere og deltakere fordi de ikke kunne forstå hverandre. Vi kalte dette arbeidsrettet norsk, men det var fullstendig feil - 20 sovende mennesker i klasserommet der frustrasjon og depresjon ble bygget opp. Deltakerne var demotiverte til arbeid, fordi de bare snakket om arbeid og ikke opplevde arbeid i Norge. De som klarte å forstå oss og som trodde de hadde lært noe på kurset, gjorde samme feil når de kom ut på praksisplass. De visste ikke hva arbeid handlet om. For eksempel hadde de lært at de skulle se sjefen i øynene, men ute på arbeidsplassen, der konteksten var en annen, husket de ikke det de hadde lært. De klarte ikke koble teori og praksis. Så begynte vi å tenke annerledes. Jeg har bakgrunn fra teater og startet med dramatisering, besøk hos bedrifter og opplæring rett på jobben.



### Hvorfor den tradisjonelle trappetrinnsmetodikken ikke fungerer?

NAVs definisjon av målgruppen førte også til en annen ting, nemlig at NAV og vi på kurset ble veldig fokusert på diagnosen til deltakeren (medisinsk tilnærming). De var veldig opptatt av kvalifisering; at bestemte ferdigheter skulle være på plass før man kunne delta i arbeidslivet og at denne kunnskapsoverføringen skulle skje i et klasserom. Alt dette vitner om en trappetrinnstenkning: De skal gå sakte, men fremover mot ordinært arbeid og ansettelse og betalt jobb. Resultatene viste at vi gjorde en dårlig jobb. Bare noen få personer fikk betalt jobb. "Train-place" anerkjenner ofte ikke det ordinære arbeidslivet som en mulighet for opplæring.

### Det ordinære arbeidslivet

Vi analyserte arbeidslivet og fant at de frykter økte omkostninger, ressursbruk på opplæring, manglende veiledning og å bli alene med ansvaret. Arbeidsgivere mangler selv praktisk erfaring: De visste ikke hva deltakerne kunne tilby og ingenting om arbeidsinkludering. Mange steder forekom det også fordommer og diskriminering. Da oppstod spørsmålet: Er alle så svake at de skal få trygd, eller skal vi prøve annet? Først og fremst hadde vi klart å

definere en målgruppe, men vi tenkte hele tiden gruppe og generaliserte; «svake» innvandrere. Vi begynte å spørre hver enkelt: Hva ønsker du å jobbe med? Hva er din kompetanse og drømmer? Da begynte deltakerne å blomstre, og fortalte om sine drømmer. Men det var ikke samsvar med NAVs kartlegging, og vi skal jo tilfredsstillende bestillingen til NAV. Skulle vi følge systemet til NAV eller lytte til hver enkelts behov? Vi valgte det siste og så at deres forutsetninger var sterkere enn deres diagnose. Ønske deres var å finne den rette jobben.

### Hva er alternativet?

Individuelle forutsetninger er viktigere enn diagnose. Læring og utvikling skjer best på arbeidsplassen og i det arbeidsmiljøet hvor jobben skal utføres. Det er viktig at arbeidsgiversinteresser blir ivaretatt. Raskt ut i jobb – øker sannsynligheten for ansettelse/inkludering mer enn gradvise tilnærminger til arbeidslivet. Jobbmatch – samsvar mellom arbeidssøkerens forutsetninger og arbeidsgiverens krav. Det forutsetter et attraktivt forretningspartnerskap med næringslivet. Oppfølgingsbistand til arbeidstaker og arbeidsgiver så lenge det er behov.

### Etiske prinsipper

**Individsrettet tilnærming:** Hvert enkelt menneske er unikt, med egne interesser, preferanser, forutsetninger og bakgrunn.

**Selv- bestemmelse:** Gjennom prosessen skal hver enkelt arbeidssøker kunne uttrykke sine ønsker og preferanser for arbeid, og samtidig utvikle sine jobbmuligheter og framtidsplaner.

**Brukermedvirkning** – bidra til at arbeidssøkeren tar sine egne beslutninger vedrørende arbeid og samfunnsdeltakelse og forstå konsekvensene av egne valg.

### Utfordringer i organiseringen av «place, train, maintain» modellen? Hva må til for at dette skal fungere?

Det er minst like viktig å bli kjent med arbeidsgiver som med arbeidssøker. Dette krever at tilrettelegger prioriterer å bruke tid på bedriftskontakt og bedriftspleie.



*«Jobbcoach-modellen innebærer tett oppfølging til arbeidssøkere for å finne rett jobb, gi nødvendig opplæring og trening på jobben, bistå i opplæring av sosiale og arbeidsrelaterte ferdigheter og annen bistand til arbeidssøker og arbeidsgiver»*

(Spjelkavik & Evans 2007)<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Spjelkavik, Ø. & M. Evans (2007). Impressions of Supported Employment. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet.

## Langtidsmottakere av sosialhjelp på NAV Sagene - hvilke utfordringer har de og hva skal til for at flere kommer i arbeid? - Kirsten Rytter



Bydel  
Sagene

I sosialtjenesten i Bydel Sagene har "arbeid først" vært strategien i mange år, også før NAV-reformen. Bydel Sagene har hatt et eget "Utviklingscenter for kvalifisering og arbeid" siden 1996; også før det var det stor aktivitet omkring de såkalte Kaja-tiltakene. Vi husker det ennå godt; da arbeidsmarkedet snudde omkring 1997 og de fleste av våre tiltaksdeltakere kom i ordinært arbeid, ofte der de tidligere hadde vært i arbeidspraksis.

På Sagene har det også vært en kontinuerlig satsning på egevaluering og rapportering fra tiltak. Følgelig foreligger tall som viser både aktivitet og resultater fra kvalifiseringsarbeidet med arbeidsledige og yrkeshemmede sosialhjelpsmottakere fra 1997. På Sagene foretas også årlige kartlegginger for å få oversikt over brukernes alder, familieforhold, barn, opprinnelsesland, og helseutfordringer.

Dette innlegget vil derfor basere seg på lokal dokumentasjon som kan belyse nettopp hvilke utfordringer langtidsmottakere av sosialhjelp har, og hva vi gjør og har gjort med utgangspunkt i de rammebetingelser vi har på et lokalt NAV-kontor. Og innlegget vil handle om 1) Hvilke utfordringer langtidsmottakere på NAV Sagene har (mye av det samme gjelder for mottakere av arbeids- og avklaringspenger, AAP), 2) Hva som er gjort lokalt for at så mange som mulig skal komme i arbeid, 3) Å drøfte hvilke rammebetingelser som må endres dersom NAV skal kunne få enda flere i arbeid, og 4) hindre at det kommer stadig nye brukere inn i NAVs sosial-, attførings- og uføresystemet.

NAV Sagene har 130 ansatte hvorav 40 statlig ansatte med ansvar for folketrygdens ytelser (dagpenger, sykepenger, og arbeidsavklaringspenger) og 90 kommunalt ansatte med ansvar for sosialhjelp, kvalifiseringsprogrammet, introduksjonsprogrammet, Ny sjanse og oppfølging i forhold til behandling, rustiltak, ledsagerhjelp til fastlege og helsevesen, fattigdomssatsning, boligsosialt arbeid, booppfølging og Husbankens bostøtte- og låneordninger.

### Langtidssosialhjelpsmottakere

Langtidsmottakere av sosialhjelp er arbeidsledige som ikke har krav på folketrygdens ytelser ved sykdom og arbeidsledighet; de har altså manglende forankring i arbeidsmarkedet. "De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter" (Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen).

Hvilke grupper er det da som ikke har arbeid og ikke rett på trygdeytelser?

- Arbeidsledig ungdom uten arbeidslivsforankring
- Innvandrere og flykninger uten arbeidslivsforankring i Norge
- Langtidsledige som har falt for dagpengegrensen, avsluttet AAP

- Personer med uavklarte psykiske, rusrelaterte og somatiske helseutfordringer
- Personer som ikke klarer å fremme sine rettigheter i et komplisert arbeids-, helse og velferdssystem og trenger en utvidet veilednings- og ledsagerbistand for å nå igjennom.

### Brukere i sosialtjenesten i NAV Sagene 2. tertial 2011 og 2. tertial 2012 (parentes nederst sum brukere)

Brukere i sosialtjenesten pr 31.10 2011 fordelt etter seksjoner og helse- og rusrelaterte problemer	Brukere med problemer relatert til 1)				Sum brukere	Hvor-av LAR
	Rus-problem	Psy-kisk helse	Soma-tisk helse	Kun andre forhold; norsk, utdanning arbeids-erfaring mv		
Mottaksseksjonen	34	101	103	194	384	2
Kvalifisering og arbeidsseksjonen	54	194	187	118	604	2
Oppfølgingsseksjonen	335	453	212	0	544	67
Serviceseksjonen	184	215	172	7	293	69
<b>Sum brukere sosialtjenesten</b>	<b>610 (520)</b>	<b>963 (818)</b>	<b>672 (617)</b>	<b>319 (540)</b>	<b>1823 (1605)</b>	<b>140</b>

1) enkeltbrukere kan være registrert med problemer på flere områder

Hvert år i andre tertial foretas en opptelling av sosialtjenestens brukere. Dette er oversikt over alle brukere, både de som mottar sosialhjelp, kvalifiseringsstønning eller introduksjonsstønning, Ny Sjanse, individstønning eller mottar trygd eller AAP og følges opp i forhold til rustiltak eller lignende.

I denne opptellingen kartlegges hvilke helse- og rusrelaterte utfordringer brukerne har. Tabellen viser at en stor andel av brukerne har psykiske og rusrelaterte problemer. De uten slike problemer er arbeidsledige som følge av manglende kvalifikasjoner og/eller norskkompetanse. Tallene i parentes er tallene fra 2012. De viser at andelen med store helsutfordringer går ned. Det skyldes at sosialtjenesten i NAV arbeider systematisk med avklaring av disse brukeres helseutfordringer og trygderettigheter.

Mens eldre norske langtidsmottakere av sosialhjelp får avklart sine rettigheter i forhold til AAP og uføretrygd er det en tydelig tendens til at ungdom og innvandrere med kompetanseutfordringer øker. Mange av de nye som søker sosialhjelp er kvinner som tidligere har mottatt overgangsstønning og som nå søker sosialhjelp ettersom overgangsstønningen er strammet inn.

Antallet med sosialhjelp går ned etter hvert som de kommer i arbeid eller avklares for trygd. De nye brukerne er nye flyktninger fra Afrika (Somalia) og Asia (Irak). Utfordringene er at vi har gamle norske



langtidsmottakere av sosialhjelp med uavklarte og store helse- og psykiske problemer, og så har vi nye landsmenn med flykningsbakgrunn og familiegjenforeninger som kommer inn i vårt system.

Disse tallene er fra Bydel Sagene, og alle bydeler og kommunene vil ha ulike varianter av dette.

### Antall med sosialhjelp som hovedkilde

Aktive brukere i sosialtjenesten Oktober 2012 Sosialhjelp som hovedinntekt	Rus- misbruk	Psykisk helse	Somatisk helse	Ingen helseprobl	Antall
Mottaksseksjon	9	19	18	81	116
Kvalifisering og arbeidsseksjon	12	46	39	96	159
Oppfølgingsseksjon	103	111	52	2	122
Serviceseksjon	3	4	10	0	11
Sum brukere i seksjonene med nevnte problemer	127	179	119	179	408

Foregående tabell viste alle brukere som følges opp av sosialtjenesten, det vil si både de som mottar sosialhjelp og de som er i ulike programmer eller tiltak. Tabellen ovenfor viser bare de som har sosialhjelp som hovedinntektskilde. Mange har store psykiske og rusrelaterte problemer. I kvalifiserings- og arbeidsseksjonen er de 96 som ikke har slike problemer. Mange av disse eneforsørgere eller familier med små barn der det søkes barnehageplass med sikte på inntektsgivende kvalifisering. Det å starte arbeidspraksis med en gang og kombinere det med norsk er noe som fungerer.

### Antall foreldre og barn med tilknytning til NAV

	To - foreldre familier (sosial- tjenesten)	Ene-forsørgere) uten overgang Stønad (Sosial- tjenesten)	Ene-forsørger med full overgang- stønad	Eneforsørgere/ redusert overgang- stønad	Totalt antall foreldre og barn
Antall foreldre	146*	200**	90	45	480 foreldre
Antall barn	160	339	161	76	736 barn

Det er nå en tendens til at det kommer mange familier som skiller seg og får overgangsstønad. Regelverket er strammet inn de seneste år både når det gjelder begrensninger i omfang og i krav til

aktivitet. Mange kommer da over fra overgangsstønning til sosialhjelp. Opptellingen ble gjort i forbindelse med utarbeidelse av handlingsplan mot fattigdom i bydelen.

#### BARNEFAMILIER I NAV ETTER LANDBAKGRUNN

	To - foreldre familier (sosiattjenesten)	Ene-forsørgere uten overgangsstønning	Ene-forsørger med full overgangsstønning	Ene-forsørgere redusert overgangsstønning	Antall personer i alt fordelt på land/ verdensdel
Norge	10	32	22	25	89
Somalia	46	80	24	2	152
Rest Europa	10	15	10	9	44
Asia/ Afrika /Amerika	80	49	32	9	170

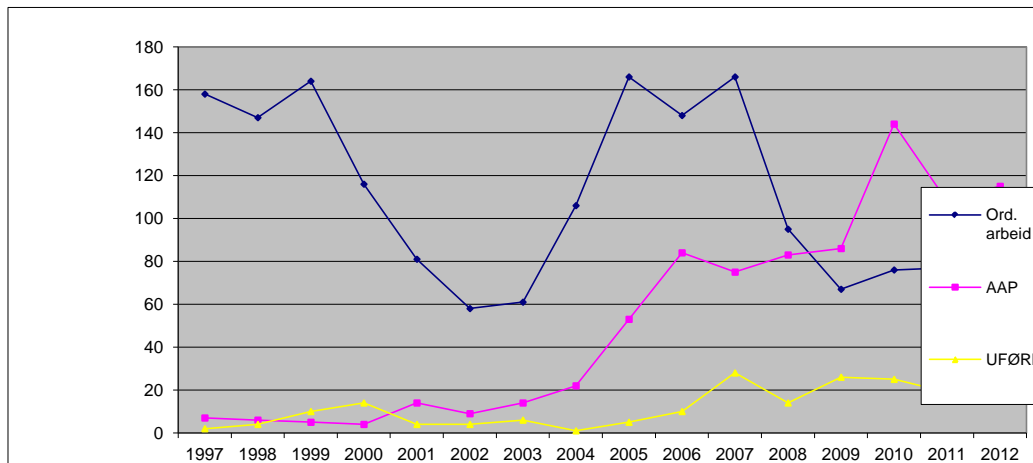
#### Arbeid og kvalifisering

Sagene har jobbet med kvalifisering siden 1996. Arbeidsledige sosialhjelpsmottakere blir fulgt opp med:

- Bistand til jobbsøk med oppfølging fra første dag
- Bistand til å søke de inn på arbeidspraksis eller AMO-kurs
- Bruk av lavterskel jobbtrening i kantine, vedlikehold og rengjøring
- Ulike kombinasjoner av norsk og praksis
- Oppfølging i forhold til lege ved sykefravær, helseavklaring
- Ledsager bistand og tett oppfølging

Penger: Sosialhjelp, individstønning ved arbeidsmarkedstiltak, kvalifiseringsprogrammet, introduksjonsprogrammet, Ny sjanse, AAP. Ulike penger, men målet det samme; kvalifisering og arbeid.

## Resultater fra tiltaksarbeidet ved Utviklingscenteret 1996 – 2012



Her har vi tall fra vårt utviklingscenter knyttet til NAV i mange år. I 1998 var det over 200 på Kaja-tiltaket som ligner på KVP i ytelsesnivå. Da arbeidsmarkedet ble bedre i 1999 kom nesten alle over i ordinært arbeid. Nedgang i 2002 henger sammen med sviktende innsats fram at oppgavedifferensieringsprosjektet med satsning på lokalt ansvar for arbeidsmarkedstiltakene. Kvalifiseringsprogrammet kom i 2007, samme år som arbeidsmarkedet begynte å svikte. Arbeidet med STYRK og helseavklaring økte fra 2009 da det var færre ordinære arbeidsledige. Mange fikk da uføretrygd. Det er et viktig arbeid at de som er uføre får god oppfølging og helsehjelp som gjør at de kan leve gode liv på sin rettmessige trygd.

### Helseutredning, helsetiltak og trygdeavklaring – STYRK-prosjektet

STYRK – Kartlegging; utredning og oppfølging av 300 langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp med uavklarte helse og rusrelaterte problemer:

- Finansiert av statlig tilskudd til kommunale rustiltak
- Kartleggings skjema – sykdom, skade, lyte
- Screening undersøkelse kognitiv svikt
- Innhenting av dokumentasjon i forhold til diagnose/behandling/tidligere behandlinger /innleggelser

Prosjektet (2009-2012) var finansiert av statlige midler til kommunale rustiltak. Prosjektet videreføres nå i kommunal regi. Over 400 langtidsmottakere har vært kartlagt og 288 er ferdig avklart. Om lag halvparten er registrert med rusdiagnoser. Via kartleggingen viser det seg at de fleste brukerne har andre psykiatriske, kognitive og til dels somatiske diagnoser som har gått forut for rusmisbruket.

Av disse er 288 ferdig avklart og 130 søkt/ fått arbeidsavklaringspenger, 130 søkt/fått uføretrygd, 9 er døde underveis og 19 har ikke grunnlag for uføretrygd (brukere med rusrelaterte utfordringer).

Screening med Neckers kube<sup>23</sup> viser at et stort antall (50 av de 288) av disse langtidsmottakerne av sosialhjelp er diagnostisert med kognitiv svikt/skade. Mange er endelig innvilget uføretrygd etter årevis sosialhjelpsmottak og et ukjent antall tiltak og veiledningstimer. Arbeid først, ja selvfølgelig. Men alvorlig syke mennesker har krav på uføretrygd i Norge når attføring er prøvd. Det må også gjelde for langtidsmottakere av sosialhjelp som ikke har far, bror, eller advokat som kan gi ledsagerbistand i et komplisert hjelpeapparat.

### **Hva kan NAV lokalt gjøre for at flere kommer i arbeid?**

Antallet langtidsmottakere av sosialhjelp går ned i Sagene bydel. Det skyldes 1) at det har vært arbeidet i en årrekke med å bistå arbeidsledige sosialhjelpsmottakere til arbeid og 2) at eldre langtidsmottakere med store helse- og psykiske problemer får bistand til å avklare helsesituasjon og trygderettigheter. Nye brukere er primært ungdom, flyktninger fra Afrika (Somalia) og fra Asia (Irak) og kvinner som tidligere har mottatt overgangsstønad.

### **Hva kan NAV lokalt gjøre for alvorlig syke langtidsmottakere?**

Oppfølging av syke og arbeidsledige sosialhjelpsmottakere representerer en stor utfordring. På mange måter kreves det samme som for mange mottakere av AAP; tett oppfølging og helhetlige kvalifiseringsprogrammer med ulike kombinasjoner av arbeidspraksis, kursing, helsetiltak, og trening.

I tillegg til oppfølging av arbeidsledige sosialhjelpsmottakere er det på Sagene lagt ned et betydelig arbeid i å følge opp 400 langtidsmottakere med store og uavklarte helse og rusrelaterte problemer via systematisk kartlegging og oppfølging av helseutfordringer gjennom STYRK-prosjektet. Dels for å sikre disse brukerne riktige helsetiltak og oppfølging, dels med sikte på avklaring av trygderettigheter.

### **Hvilke grep må skje i rammebetingelsene for at flere skal komme i arbeid?**

I tillegg til det de lokale NAV kontorene må gjøre med de ressurser som er tilgjengelig foreslås endringer i rammebetingelsene for det lokale arbeid.

1. ) For det første må det gjøres mer for å *forebygge innsusning* av nye unge sosialhjelpsmottakere i velferdssystemet. Igangsatt arbeid for å samarbeide mellom utdanning og NAV om oppfølging av drop-outs må regelfestes og styrkes. Det må skje en samordning mellom NAV og videregående skole når det gjelder de som er i svært tilrettelagt skoleløp før de skrives ut av skolesystemet. Og regelen må bli at ungdom opp til 23 som følges opp av barnevernet skal henvises til NAV når det gjelder økonomisk bistand slik økonomisk bistand kobles til arbeid og kvalifisering. Per i dag er det altfor mange som glipper i velferdssystemet og opparbeider store psykiske og rusrelaterte problemer før de kommer i gang med rett NAV tiltak.

2. ) For det andre burde potensielle fattigdomsfeller i systemet gjennomgås og vurderes i forhold til stønadsordninger og tilskudd som aktiviserer. Et eksempel er overgangsstønad, bostøtte og kontantstøtte.

Slike ordninger er yrkespassiverende når de gis til husholdninger der lav inntekt eller fravær av inntekt skyldes at en av ektefellene er yrkespassive. Overgangsstønaden fungerer også til økning av

---

<sup>23</sup> Kopiering av Neckers kube er brukt som en kognitiv screening, hvor manglende kopieringsevne regnes for å indikere kognitiv svikt.

antallet formelle skilsmisser i enkelte etniske miljøer. Denne situasjonen kan ses i lys av at de ikke har rett til nedkomststønad med lønn i 10 måneder liksom de fleste andre. Det foreslås derfor at alle med nedkomst får 10 måneders permisjon med minstestønad tilsvarende minstepensjon og deretter rett til kvalifiseringsprogram, bostøtte og stønad til barnetilsyn. Alternativt at de med lavest inntekter i stedet får redusert barnehagesats. Med andre ord at bostøtte forbeholdes de som har rett til trygd eller kvalifiseringsstønad.

En annen bekymring gjelder de mange unge som går over på arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Også her burde alternativer vurderes seriøst. Place - train, heter det. Det burde satses meget mer målbevisst på bruk av direkte plassering i bedrift med lønnstilskudd. Kanskje uføretrygd for de under 40 burde erstattes med rett til lønnstilskudd. Langtidsledige og syke føler liten motivasjon for alle mulige tiltak som i dag koster samfunnet nærmere 6 mrd. Alle vet at motivasjon er viktig for resultatet. Hvorfor ikke la disse personene få tilgang til arbeidslivet i stedet for å bli kasteball i et mer eller mindre lukket arbeidsmarkedssystem?

Kanskje noen av disse tiltaksmidlene også burde brukes til å stryke NAV-kontorene slik at de kan arbeid med jobbsøkerkurs og arbeidsgiverkontakt samt helseavklaring selv. Større ressurser blir i dag brukt på å sende brukere fra det ene tiltaket til det andre i stedet for at NAV jobber direkte opp mot arbeidsgiverne. På NAV-kontorene er det gode fagfolk og gode veiledere. Det handler om å fordele pengene riktig

Nå som NAV-reformen er på plass er mulighetene store for å få flere i arbeid. Forskningsinstitusjonene burde utfordres til å utforme scenarier og beregninger for hvordan de store pengene som i dag brukes til passiviserende ordninger kunne brukes til å fremme deltakelse og arbeid.

### 3. Korte oppsummeringer av innleggene

#### Hvordan går det faktisk med langtidsmottakere av sosialhjelps? - Endringer over tid og erfaringer med tiltak for arbeid

##### Knut Røed, Frischsenteret

Hovedtema ble først belyst med utgangspunkt i ulike typer registerdata hvordan man kan identifisere mottak av sosialhjelp og andre offentligstønader.

Over 7000 langtids forløp (mer enn 5 måneder) som begynte med et sosialhjelpsbehov ble avsluttet i 2009. Da hadde de vart i gjennomsnittet 47 måneder, dvs. nesten fire år. 45 % av dem endte med overgang til arbeid. Vi ser at andelen forløp som varer over 2 år, økte noe fra 61,9 % til 64,6 %. Andelen som avsluttet forløpet innen to år og avsluttet med en jobb falt markert fra 56 % til 49,2 %. Og den andelen som ble stående uten noen inntekt ser ut til å ha økt en del. Disse endringene har sammenheng med at andelen innvandrere har økt betraktelig. I gruppen langtidsmottakere av sosialhjelp økte andelen innvandrere fra ikke-OECD-land fra 33,6 % i 2000 til 44,5 % i 2007. Dersom vi kun ser på de norskfødte ser vi at dette fallet i overgangen til jobb omtrent er borte, men vi ser også at varigheten er noe lenger.

Etter ett år så hadde alle som gikk over til jobb per definisjon jobb, men neste år var 20 % av dem ikke lenger i jobb. Av dem som fikk en jobb etter at forløpet var slutt, er det 70 % som holder på den i minst 4-5 år. Av dem som ikke i det første året etter avsluttet forløp, ser vi at mange likevel får jobb etter hvert, rundt 40 %.

Det som er den viktigste forskjellen mellom forløp som starter med et helseproblem versus sosialhjelp: Noen av dem som starter forløp på sosialhjelp forsvinner ut av alle register uten å dukke opp noe sted; de har ingen jobb eller annen inntektskilde som vi kan identifisere i registerdata.

”Tiltakssatsningen” kan ses på som oppløpet til kvalifiseringsprogrammet. Det startet i 2003 i 31 kommuner, og ble deretter gradvis utvidet. Frischsenteret var med på en evaluering av dette sammen med Arbeidsforskningsinstituttet. Vi brukte kommunene som var i gang og sammenlignet med målgruppene i andre kommuner. Vi fant at det gikk noe bedre med den målgruppen i kommuner som hadde igangsatt tiltakssatsningen. Vår tolkning var at tiltaket hadde en effekt. Nylig har vi jobbet med evaluering av KVP. Foreløpige resultater viser at det er tegn på at KVP har hatt en positiv effekt på å komme i jobb. Ikke nødvendigvis for å få høy lønn, men noe inntekt. Dette skal vi arbeide videre med. For å oppsummere: Mange som går i årevis på sosialhjelp kommer i jobb etter en stund. Den arbeidsrettede strategien ser ut til å ha noe effekt.

#### 1845 – 2012 Fattigdom i det moderne Norge: Teser om sosialhjelpen

##### Kristian Andenæs, UiO

**Ti teser om sosialhjelp:** 1. Det meste i det norske samfunnet endrer seg, men ikke sosialhjelpen, 2. Det blir mer og mer rettigheter i samfunnet, men ikke for sosialhjelpsmottakerne, 3. Sosialhjelpen er tilfeldig og uforutsigbar, 4. Sosialhjelpen er ikke koordinert med andre hjelpesystemer, 5.

Sosialhjelpen i praksis er det motsatte av formålet, 6. Sosialhjelpen er samfunnets siste sikkerhetsnett, med huller, 7. Sosialhjelpen har Norges dårligste klageordning, 8. Sosialhjelpen er i strid med menneskerettigheter og internasjonale forpliktelser, 9. Sosialhjelpen er ikke interessant for politikerne, 10. Sosialhjelpen er et moderne velferdssamfunn uverdig.

Det meste av det som er skrevet om sosialhjelpen er i dag er mer eller mindre foreldet. Hvis sosialretten og det kommunale sosialhjelpssystemet skal opprettholdes som en juridisk disiplin, og det rettsvitenskaplige miljøet skal kunne bidra med kunnskap til dette feltet, så er det nødvendig at det tas tak. Det har vært ekstremt lite fokus på den rettsvitenskaplige forskningen og det bidrar til at dette feltet mer og mer blir liggende i en juridisk skyggesone. Det er store utfordringer som reiser seg på dette feltet, mens det er relativt magre utsikter til at det er krefter til å ta seg av disse utfordringene.

### **Effekter av HPMT for KVP-veiledere og -deltakere. Foreløpige funn fra en kluster-randomisert studie**

**Ira Malmberg- Heimonen, Sosialforsk, HIOA**

HPMT (Helhetlig Prinsippstyrt Metodisk Tilnærming) er et fagutviklingsprogram utviklet av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Målet med HPMT er et systematisk og helhetlig oppfølgingsarbeid av deltakere i KVP, der veilederen deltar i et opplæringsprogram. Vi har utført en kluster-randomisert studie som betyr at NAV-kontorene er randomisert, dvs. at noen av kontorene er tiltakskontor som jobber med KVP og deltar i HPMT-læringen, mens andre er sammenligningskontorene som fortsetter å jobbe med KVP som før, men ikke

deltar i HPMT-opplæringen. Data er innsamlet før oppstart og et og et halvt år senere, både på kontornivå, veiledernivå og brukernivå. I tillegg til kvantitative data, har man kvalitative data for å forstå de effekter som man finner.

Effektene på veiledernivå for veiledere med HPMT-opplæring viser at det er en positiv trend i forhold til dimensjonen "møte med brukeren" som handler om at veilederne fokuserer på samtale og målrettet oppfølging der målet er at brukeren skal komme ut i arbeid.

Tallene på deltakernivå vil bli publisert i slutten av juni 2013.

### **Langtids sosialhjelp; sikkerhetsnett eller hengekøye?**

**Kai-Rune Myhrer, Batteriet**

Batteriet jobber tett sammen med mange brukerorganisasjoner som representerer flere av dem som har vært og er klienter i dette systemet. På Batteriet er finansiert av Arbeids- og velferdsdirektoratet og drevet av Kirkens Bymisjon. Oppgaven er å være et ressurscenter for egenorganiserte, for brukerorganisasjoner som arbeider mot sosial ekskludering og for sosial rettferdighet.

Hva må til for at flere langtidsmottakere av sosialhjelp kommer i arbeid?

1. NAV må øke sin ytelseskompetanse og ha tett oppfølging av den enkelte sosialhjelpsmottaker.
2. Arbeidsgiverne må også følges opp.
3. Norskopplæring, også bransjenorsk.
4. Nivået på sosialhjelpen må økes. Folk blir ikke mer passive når stønadene økes.

5. Bolig som en trygg base – en forutsetning for arbeid.
6. Rusavhengige som er langtidsmottakere av sosialhjelp må kunne tjene 1G uten avkortning i sosialhjelpen.
7. NAV stat og NAV kommune må samhandle mer!

### **Det å gjøre en innsats - Rusavhengiges deltakelse i frivillig arbeid**

#### **Elizabeth Kloster, institutt for helse og samfunn, UiO**

Doktorgradsarbeidet omhandler rusavhengiges deltakelse i frivillig arbeid, og utforsker sosiale og kulturelle forhold knyttet til det å gjøre en innsats – det å *delta*. Dette med spesiell fokus på sosial inkludering og endring. Prosjektet omhandler rusavhengige som gjør en innsats sammen med andre som ikke har en rusavhengig bakgrunn. Foredraget handler om våre forestillinger som er så viktige i møtet med andre (også basert på erfaring fra SAFIR). Utgangspunktet er at arbeid er veldig viktig for folk, frivillig arbeid må også inkluderes inn i et bredere perspektiv på arbeid: Ulønnet arbeid og arbeid som mestring og læring.

Det er mange muligheter med frivillig arbeid. Det kan være et prøveprosjekt på å være i arbeid. Når man tar bort lønnen ser man hva som skal til for å få til gode arbeidsforhold. Det er en del av en normaliseringsprosess. Når man har vært lenge på siden og uten arbeid har man en opplevelse av at alle andre er så vellykket. utfordringer er en blanding av det personlige og sin egen livssituasjon. Dersom man kan gjøre en frivillig innsats som har en stor nytteverdig for mange andre mennesker og for seg selv, så bør det bli løftet frem som

noe som er verdifullt. For noen vil det være ansatsen til å finne arbeid.

Hva må til? 1. Mer kunnskap om betydning av frivillig arbeid som arena for læring, mestring og sosial inkludering, 2. Et helhetlig/inkluderende perspektiv på arbeid, 3. Samarbeid med næringsliv om tilrettelagte arbeidsplasser, 4. Støtte til etablering av samfunnsnyttige og inkluderende arbeidsplasser, 5. Mulighet for individuell tilpasning av løsninger, 6. Tillitsfull dialog og praksis.

### **Forholdet mellom sosialhjelpsmottakernes bistandsbehov og støtteapparatets bistandskvalitet**

#### **Angelika Schafft, AFI**

Langtidsmottakere av sosialhjelp har store og sammensatte bistandsbehov. Barrierer mot arbeid kan defineres som mangel på bistand som gir mestring, muligheter og utvikling i ordinære forløp.

Kvalifiseringsprogrammet skal være et individuelt tilpasset sett av virkemidler og tiltak. Resultater: For 2012 som helhet gikk 34 prosent over i arbeid – mot 33 prosent i 2011. De viktigste individuelle egenskaper som påvirker jobbresultat er motivasjon og selvtillit som er nært knyttet til forventninger og mestringsopplevelser.

Hva vet vi nytter? Raskt ut på arbeidsplass, tilrettelegging, oppfølging, jobbfastholdelse og utvikling, arbeidsplassbasert opplæring.

Høy bistandskvalitet er: Kompetent og tett oppfølging som gir trygge rammer for utprøving og kvalifisering på arbeidsplass. Sosialfaglig oppfølgingsmetodikk kan i langt større grad anvendes på arbeidsplassen. Lav bistandskvalitet er: Manglende kompetanse



på det å håndtere utfordringer mot det ordinære arbeidslivet og en selvforsterkende oppfatning om at hvis noe går galt, så må det skyldes egenskaper ved brukeren. Når bistandskvaliteten er lav vil brukere med store bistandsbehov regnes for å være for svake for KVP og andre arbeidsrettede tiltak. Når bistandskvaliteten er høy vil flere brukere med store bistandsbehov kunne få tilbud om arbeidsrettede tiltak – og dra nytte av dem.

Hva må til for at flere kommer i arbeid? 1. God sosial-/helsefaglig kompetanse, veiledningskompetanse i NAV og støtteapparat, 2. God kontaktflate mot arbeidslivet, dvs. arbeidsmarkedskontakt og samarbeid med virksomheter i privat og offentlig sektor, nettverk, allianser & tillit for å sikre rask tilgang på utplasseringsarenaer, 3. Faglig forankring innen metodikk for tidlig-utplassering i ordinært arbeidsliv for å unngå "place and pray", 4. Kompetanse innen interessekartlegging, jobbmatch og jobbutvikling, 5. Tilretteleggingskompetanse i jobbsituasjon (fysisk, psykisk, sosialt), håndtering av varierende motivasjon og funksjonsgrad, 6. Støtte til - og opplæring av – arbeidsgiver, metodikk for jobbfastholdelse og karriereutvikling, 7. Tverrfaglig samarbeid med faggrunnlag i "place – train".

## På vei til jobb? – unge i og utenfor arbeidslivet

### Christer Hyggen, NOVA

De unge er overrepresentert i sosialhjelpssystemet (men underrepresentert generelt som langtidsmottakere). Grunnen er utfordringer i overgangen fra ungdom til voksen og fra utdanning til arbeidsliv. I tillegg ser vi at de unge reagerer litt kraftigere på konjunkturer i arbeidsmarkedet; de har dårlige fotfeste; mindre rett til dagpenger

basert på tidligere inntekt; mer utsatt for oppsigelser; ofte ansatt på midlertidige kontrakter og uten arbeidserfaring som gjør det vanskeligere å komme seg i jobb igjen.

I en doktorgrad levert i 2010 fulgte jeg et representativt utvalg av den norske befolkningen fra de var unge og inn i voksenlivet, gjennom trygdesystemet eller ikke og sammenlignet tilliten til medmennesker. De som mottok sosialhjelp signaliserer en betydelig reduksjon i tillit til medmennesker, mens de som mottok penger gjennom trygdesystemet eller i form av dagpenger hadde en stabil eller tendens til en økt tillit. Grunnen er den ulike designen på ordningene. Trygdesystemet er rettighetsbasert, forutsigbart; du vet hva du har rett på ut i fra at du utfyller en del kriterier. I Sosialhjelpen er det rom for forhandling og tilbakeholdelse av sentral informasjon som gjør at du kan få stønad og høyere ytelse på stønaden.

Erfaringene knyttet til det å motta penger hadde ikke noen effekt på nivået av arbeidsmotivasjon, men arbeidsledighet over lang tid svekker arbeidsmotivasjon. Arbeidsmotivasjon er stabil; de som kan, vil gjerne jobbe. Men sosialhjelpsmottak svekker tillit slik at det er uheldig at unge starter karrieren i systemet, mens trygdemottak ikke gjør det (Hyggen & Hammer 2012).

To avsluttende innspill: 1. På bakgrunn av forskningen trenger vi ikke være redd for å gi økonomisk støtte til unge. De unge som kan jobbe rapporterer selv at de ønsker å jobbe. Men dersom man får for lite å rutte med kan det gå ut over evnen og muligheten til å komme seg videre. Det er viktig å tenke over måten økonomisk støtte blir gitt. 2. Man må utvide suksesskriteriet fordi det ikke er realistisk at alle kan komme i arbeid, i alle fall ikke på kort sikt. Dersom man har kommet noen skritt nærmere arbeidsmarkedet, så er

det en suksess i seg selv. I tillegg ser man en rasering av arbeidsvilkår og rettigheter for unge i Europa generelt. Vi må derfor passe på de rettighetene vi har.

## Norsk språk og kommunikasjon på jobben

### Ragnar Næss, Pertinax

Prosjektene som er grunnlaget for denne presentasjonen går tilbake til 70-tallet, blant annet en rapport som oppsummerer ideene om språk (Næss 1993) og et prosjekt med arbeidsledige somaliere i Oslo fra 2007-2012. Filosofien med å skaffe folk innpass på arbeidsplasser, er å lage trening og bygge opp motivasjon i en ordinær arbeidssituasjon.

Norskopplæring i Norge er sterkt preget av noen trekk fra innvandringsdebatten: at innvandrere ikke går på kurs og vil ikke lære norsk. Dette viser at det er noe ved norskopplæringen som ikke har blitt grepet fatt i. Omorganiseringen av flyktningemottak i 1980 med desentralisering av mottak til kommunene gjør at det skal lages et norskopplegg for alt fra analfabeter til personer med doktorgrad. Dette er en viktig innsigelse mot den modellen. I tillegg deler mange elever ikke noe språk med lærer og det ingen lett tilgjengelige lærebøker i norsk på de sentrale innvandrerspråkene.

Hvordan arter dette seg på arbeidsplassen? Her er det to poenger. Det første er at det er en sammenheng mellom fravær av rutiner og «misforståelser» på jobben. En arbeidsplass som er gjennomorganisert med rutiner, den reduserer behovet for ekstrakommunikasjon på mange områder. På en arbeidsplass med svake rutiner så skaper det kontinuering oppklaring av misforståelser. Kvaliteten på oppfølgingen er avgjørende.

Det andre poenget er ganske paradoksalt. De typiske "misforståelsene" bunner ikke i lingvistisk ferdighet. Misforståelsene har å gjøre med ulike rolleforståelse, ulik informasjonstilgang, ulike standpunkter, men ikke med at man ikke behersker språket. Språk er radikalt avhengig av kontekst; av hva man snakker om. Mange arbeidsgivere vil sende folk på norskkurs for å lære dem norsk og tror på mirakel at man skal unngå misforståelser.

Tre modeller for arbeidsnorsk: 1. *Ribert-modellen* (Ribert & Røst 1998): basert på mentor på arbeidsplassen og poenget er at man skal snakke om jobben. 2. *Bransjespråkmodellen*: god på offisielle bransjeuttrykk, svakere på «lokalt språk». 3. «*Freia-modellen*»: hentet fra et prosjekt på Freia mer enn ti år siden som var knyttet opp til arbeid med helt bestemte kvalitetsmål, altså opplæring i språk, arbeidsutførelse og kommunikasjon på den enkelte arbeidsplass.

Mulige prosjekter for å få innvandrere uten «nok norsk» inn i jobb raskt: 1. «place-train». 2. Gjenta Allwoods undersøkelse om typiske kommunikasjonsproblemer på jobben. 3. Opplæring av ledere i å forstå mer av kommunikasjon i praksis. 4. Oversettelse av mye brukt lærebok i norsk til ulike innvandrerspråk.

## Muligheter og begrensninger for inkludering av grupper som er i randsonen

### Baard Meidell Johannesen, NHO

Makrobildet gir inntrykk av at Norge er et land som er preget av penger, rikdom, høy sysselsetting, arbeidskraft og lav arbeidsledighet. Det er flere som jobber, men det er en mindre andel som jobber. Norge har blitt større; vi har blitt vesentlig flere og derfor

også flere som jobber. Det skyldes i all hovedsak innvandring. Andelen i jobb har faktisk gått ned.

Vi mener at vi kommer til å få en klar vekst i trygdeordningene fremover på tross av at andel gamle på uføretrygd går ned. Dette er en vekst som man drar med seg i mange år. De unge er mest bekymringsverdig fordi andelen unge uføre øker ganske kraftig. Det er de som ikke lykkes i utdanningssystemet og faller ut av videregående skole. Frafallet i videregående skole, målt ved de som ikke har fullført innen fem år, er nesten hver tredje elev.

Det er fremdeles slik at 20 % av arbeidet her til lands utføres av folk uten formell kompetanse og det vil det også være fremover selv om andelen synker.

For at bedrifter skal gjøre en innsats må noen betingelser være på plass. Det må for det første lønne seg for dem: Penger (lønnstilskudd) gjør personer mere attraktive. Det handler også om å minimere risiko: Det betyr at midlertidig ansettelse for disse personene vil sannsynligvis være det mest effektive virkemiddelet. I tillegg vil det være gunstig at bedriftene får hjelp til det praktiske rundt ansettelse.

## NAV-ansattes syn på KVP-programmet

### Anne Hege Strand, Fafo

Et viktig funn er at det på kort sikt ikke er slik at KVP-programmet reduserer kommunenes utgifter til sosialhjelp. Forskjeller i ulike levekårsvariabler mellom kommuner forklarer mye av forskjeller mellom kommuner i utgifter til sosialhjelp. Veldig høye utgifter til sosialhjelp kan være en indikator på at mange ikke kommer seg ut av sosialhjelpen.

Vi har intervjuet KVP-veilederne, deres nærmeste overordnede og NAV-ledere. NAV-ansattes syn på KVP er viktig for å forstå hva som må til for at flere kommer i jobb.

Gjennom intervjuene med de NAV-ansatte, kom det fram at det er to ulike holdninger til KVP og til hvordan man bør nærme seg brukerne. Den ene holdningen var preget av en arbeidslinjeorientering (arbeid som hovedhensikten med KVP) og den andre av en sosialfaglig orientering (arbeidsavklaring som hensikten med KVP). De fleste NAV-kontorene vi intervjuet plasserte seg i mellom disse to ytterpunktene, likevel så vi et flertall som hadde en strek arbeidslinjeorientering. Det var noe ulik praksis i forhold til hvordan de ulike NAV-kontorene rekrutterte nye deltakere til KVP. Det ser ut for å gå en skillelinje mellom det vi har kalt en proaktiv rekrutteringsstrategi (veldig systematiske prosesser hvor man har gått gjennom alle personene de har på sosialhjelp) og en reaktiv (mindre systematikk, men en viss grad av selvrekruttering). Alle vi intervjuet var opptatt av individuell oppfølging som kritisk suksessfaktor. Barrierer mot et bedre KVP kan gjenfinnes på tre ulike plan: KVP-deltaker, NAV og lokal region.

Hva må til – i følge KVP-veiledere og NAV-ledere – for at flere langtidsmottakere av sosialhjelp skal komme i arbeid? Metode: tett individuell oppfølging over lang tid, rause rammebetingelser for KVP-veiledere (bemanningsfaktor på 1:15-25), inkludere andre grupper inn i KVP (AAP-deltakere, personer med lettere psykiske lidelser), satse på unge (tidlig intervensjon, bedre samarbeid mellom etater skole/NAV), innvandrere må ha språkkompetanse (bedre norskopplæring – hvem skal betale for denne?), et egnet lokalt arbeidsmarked: NAV – bedre kompetanse om lokale arbeidsmarkeder og offentlig sektor for dårlig tilrettelagt for arbeidspraksis og ansettelse av personer med lave

kvalifikasjoner (mye overlates til private arbeidsgivere).

### **Ett kurs – to perspektiver: Faglig tilnærming og min egen erfaring i arbeid med jobbsøkerkurs for Intro og KVP**

#### **Damir Dado Pudar, Mølla Kompetansesenter**

Jeg ledet et jobbsøkerkurs/AMO-kurs i to deler: En teoridel som lærer personer opp i arbeid og språk, og en praksisdel for å forstå det norske arbeidslivet. De to månedene med teori var preget av store frustrasjoner hos rådgivere, norsklærere og deltakere. Vi måtte tenke annerledes. Jeg har bakgrunn fra teater og startet med dramatisering, besøk hos bedrifter og andre metoder. Vi var altfor opptatt av kvalifisering; at bestemte ferdigheter skal på plass før en kan delta i arbeidslivet og at denne kunnskapsoverføringen kunne skje i et klasserom. Alt dette vitner om en trappetrinnstenkning; det skal gå sakte. Resultatene viste at vi gjorde en dårlig jobb. Bare noen få personer fikk betalt jobb.

Vi spurte hver enkelt – hva ønsker du å jobbe med? Hva er din kompetanse? Da begynte deltakerne å blomstre, og fortalte om sine drømmer. Men det var ikke samsvar med NAVs kartlegging.

Individuelle forutsetninger er viktigere enn diagnose. Læring og utvikling skjer best på arbeidsplassen og i det arbeidsmiljøet hvor jobben skal utføres. Raskt ut i jobb øker sannsynligheten for ansettelse og inkludering.

### **Langtidsmottakere av sosialhjelp på NAV Sagene - hvilke utfordringer har de og hva skal til for at flere kommer i arbeid?**

#### **Kirsten Rytter, NAV Sagene**

Antallet langtidsmottakere av sosialhjelp går ned i Sagene bydel. Det skyldes 1) at det har vært arbeidet i en årrekke med å bistå arbeidsledige sosialhjelpsmottakere til arbeid og 2) at eldre langtidsmottakere med store helse- og psykiske problemer får bistand til å avklare helsesituasjon og trygderettigheter. Nye brukere er primært ungdom, flyktninger fra Afrika (Somalia) og fra Asia (Irak) og kvinner som tidligere har mottatt overgangsstønad.

**HVA KAN NAV LOKALT GJØRE FOR AT ARBEIDSLEDIGE LANGTIDSMOTTAKERE KOMMER I ARBEID?** Arbeidsledige sosialhjelpsmottakere trenger oppfølging i form av: 1. Bistand til jobbsøk med oppfølging fra første dag, 2. Bistand til å søke de inn på arbeidspraksis eller AMO-kurs, 3. Bruk av lavterskel jobbtrening 4. Ulike kombinasjoner av norsk, kommunikasjonstrening og praksis. 5. Oppfølging i forhold til lege ved sykefravær, helseavklaring, 6. Ledsagerbistand og tett oppfølging.

Oppfølging av syke og arbeidsledige sosialhjelpsmottakere representerer en stor utfordring. På mange måter kreves det samme som for mange mottakere av AAP; tett oppfølging og helhetlige kvalifiseringsprogrammer med ulike kombinasjoner av arbeidspraksis, kursing, helsetiltak, og trening.

**HVA KAN NAV LOKALT GJØRE FOR ALVORLIG SYKE LANGTIDSMOTTAKERE?**

I tillegg til oppfølging av arbeidsledige sosialhjelpsmottakere, er det på Sagene lagt ned et betydelig arbeid i å følge opp 400

langtidsmottakere med store og uavklarte helse og rusrelaterte problemer via systematisk kartlegging og oppfølging av helseutfordringer. Dels for å sikre disse brukerne riktige helsetiltak og oppfølging, dels med sikte på avklaring av trykderettigheter.

#### HVILKE GREP MÅ SKJE I RAMMEBETINGELSENE FOR AT FLERE SKAL KOMME I ARBEID?

1) For det første må det gjøres mer for å *forebygge innsusning* av nye unge sosialhjelpsmottakere i velferdssystemet. Igangsatt arbeid for å samarbeide mellom utdanning og NAV om oppfølging av drop-outs må regelfestes og styrkes. Det må skje en samordning mellom NAV og videregående skole når det gjelder de som er i svært tilrettelagt skoleløp før de skrives ut av skolesystemet. Og regelen må bli at ungdom opp til 23 som følges opp av barnevernet skal henvises til NAV når det gjelder økonomisk bistand slik økonomisk bistand kobles til arbeid og kvalifisering. Per i dag er det altfor mange som glipper i velferdssystemet og opparbeider store psykiske og rusrelaterte problemer før de kommer i gang med rett NAV-tiltak.

2. ) For det andre burde potensielle fattigdomsfeller i systemet gjennomgås og vurderes i forhold til stønadsordninger og tilskudd som aktiviserer. Et eksempel er overgangsstønad, bostøtte og kontantstøtte.

Slike ordninger er yrkespassiverende når de gis til husholdninger der lav inntekt eller fravær av inntekt skyldes at en av ektefellene er yrkespassive. Overgangsstønaden fungerer også til økning av antallet formelle skilsmisser i enkelte etniske miljøer. Denne situasjonen kan ses i lys av at de ikke har rett til nedkomststønad med lønn i 10 måneder

liksom de fleste andre. Det foreslås derfor at alle med nedkomst får 10 måneders permisjon med minstestønad tilsvarende minstepensjon og deretter rett til kvalifiseringsprogram, bostøtte og stønad til barnetilsyn. Alternativt at de med lavest inntekter i stedet får redusert barnehagesats. Med andre ord at bostøtte forbeholdes de som har rett til trygd eller kvalifiseringsstønad.

En annen bekymring gjelder de mange unge som går over på arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Også her burde alternativer vurderes seriøst. Place then train og det burde satses meget mer målbevisst på bruk av direkte plassering i bedrift med lønnstilskudd. Kanskje uføretrygd for de under 40 burde erstattes med rett til lønnstilskudd. Langtidsledige og syke føler liten motivasjon for alle mulige tiltak som i dag koster samfunnet nærmere 6 mrd. Alle vet at motivasjon er viktig for resultatet. Hvorfor ikke la disse personene få tilgang til arbeidslivet i stedet for å bli kateball i et mer eller mindre lukket arbeidsmarkedssystem?

Kanskje noen av disse tiltaksmidlene også burde brukes til å stryke NAV-kontorene slik at de kan arbeid med jobbsøkerkurs og arbeidsgiverkontakt samt helseavklaring selv. Større ressurser blir i dag brukt på å sende brukere fra det ene tiltaket til det andre i stedet for at NAV jobber direkte opp mot arbeidsgiverne. På NAV-kontorene er det gode fagfolk og gode veiledere. Det handler om å fordele pengene riktig

Nå som NAV-reformen er på plass er mulighetene store for å få flere i arbeid. Forskningsinstitusjonene burde utfordres til å utforme scenarier og beregninger for hvordan de store pengene som i dag brukes til passiverende ordninger kunne brukes til å fremme deltakelse og arbeid.

## 4 Avslutning: Hva må til? Barrierer og muligheter

### Det store bildet: Langtidsmottakere av sosialhjelp og deltakere av kvalifiseringsprogrammet

Makrobildet gir inntrykk av at Norge er et land som er preget av rikdom, høy sysselsetting, arbeidskraft og lav arbeidsledighet: BNP pr innbygger (PPP) i Norge er 54568 til sammenligning med OECD som er 34025.

Siden 2000 er det flere som er i jobb, men det er en mindre *andel* som jobber. Grunnen er at Norge har fått økt befolkning og derfor også flere som jobber. Det skyldes i all hovedsak innvandring. Andelen i jobb har faktisk gått ned. Selv i en periode med så sterk vekst i jobber, så er også stadig flere utenfor arbeidslivet.

Tall fra Frischsenteret viser at dersom vi ser utelukkende på langtidsmottakere av sosialhjelp så varte sosialhjelpen i gjennomsnitt 47 måneder (tall fra de 7000 personer som begynte med et sosialhjelpsbehov, avsluttet i 2009 og som fikk sosialhjelp mer enn 5 måneder). 45 % av dem endte med overgang til arbeid. Sammenligner man tall fra 2000 og 2007 ser man at andelen forløp som varer over 2 år, økte noe fra 61,9 % til 64,6 %. Andelen som avsluttet forløpet innen to år og avsluttet med en jobb falt markert fra 56 % til 49,2 %. Og den andelen som ble stående uten noen inntekt ser ut til å ha økt en del. Disse endringene har også sammenheng med at andelen innvandrere har økt betraktelig. I gruppen langtidsmottakere av sosialhjelp økte andelen innvandrere fra ikke-OECD-land fra 33,6 % i 2000 til 44,5 % i 2007. Dersom vi kun ser på de norskfødte ser vi at dette fallet i overgangen til jobb omtrent

er borte, men vi ser også at varigheten er noe lenger. Mange som går i årevis på sosialhjelp kommer i jobb etter en stund.

Langtidsmottakere av sosialhjelp som hovedinntektskilde har manglende forankring i arbeidsmarkedet. De har ofte store og sammensatte bistandsbehov: Psykiske, fysiske og sosiale problemer (kognitive, tempo, konsentrasjon), de er stadig yngre, har lav utdanning, droppet ut av skolen og har ustabile livssituasjoner. Mange har et dårlig selvbilde, lav/svingende motivasjon og mange negative erfaringer med hjelpeapparat. Dette er forhold som utgjør hindringer for å kunne komme i jobb. Men barrierer mot arbeid kan også defineres som mangel på egnet bistand og støtte, opplæring og tilrettelegging som gir mestring og utvikling og bidrar til at også personer med store bistandsbehov kan komme i arbeid.

Kvalifiseringsprogrammet (KVP) retter seg mot brukere i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og med ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven. Svært mange av KVP-deltakerne rekrutteres fra gruppa av sosialhjelpsmottakere. KVP er et heldags, helårs, individuelt tilpasset program, skal utformes i tråd med en kvalifiseringsplan i samarbeid mellom KVP-deltaker og KVP-veileder. Programmet skal inneholde arbeidsrettet aktivitet og aktiviteter som er "med å fremme" overgang til arbeid (opplæring, bo-veiledning, økonomisk rådgivning, helsehjelp med mer).

Hva må til for at KVP og annen innsats skal bidra til at flere av dem som mottar sosialhjelp som livsopphold over lang tid kan komme i arbeid?

## Hva må til for at flere kommer i arbeid?

I det følgende skal vi sammenfatte hovedmomentene som ble formidlet på seminaret fra de ulike innfallsvinklene og som belyser spørsmålet om hva som må til for at flere av langtidsmottakere av sosialhjelp kommer i arbeid.

### SAMORDNING MELLOM TJENESTER

Samordning mellom tjenester må bli bedre: Sosialtjenesten og barnevern koordineres slik at NAV får brukerne før de er 23 år; etater, skole og NAV må samarbeide bedre for de unge og tidlig intervensjon; NAV stat og NAV kommune må samhandle mer for brukerne sin del; sosialhjelpen må koordineres med andre hjelpesystemer og samhandlingen mellom DPS'ene, bydelene og tiltaksapparatet må fungere bedre for de med helserelaterte problemer.

### TETT INDIVIDUELL OPPFØLGING

Tett individuell oppfølging handler om at oppfølgingen er over lang tid så lenge behovet er tilstede – også ute på arbeidsplass, og med mulighet for individuell tilpasning av løsninger.

”Place-train”: Læring og utvikling skjer best på arbeidsplassen og i det arbeidsmiljøet hvor jobben skal utføres. Raskt ut i jobb øker sannsynligheten for ansettelse og inkludering. Det bør være faglig forankring innen metodikk for tidlig-utplassering i ordinært arbeidsliv slik at man unngår ”place and pray”. Man bør jobbe målrettet med mestring og sosial inkluderingsamarbeid med næringsliv om tilrettelagte arbeidsplasser og etablere tverrfaglig samarbeid med faggrunnlag i ”place – train”.

Språk og kommunikasjon: Innvandrere må ha språkkompetanse og bedre norskopplæring.

Oppfølging må fokusere på kommunikasjon på arbeidsplassen. Ofte defineres kommunikasjonsproblem som språkproblem, men kommunikasjon er avhengig av kontekst mer enn språkferdigheter. Språkopplæring kan foregå på arbeidsplassen hvor lærer/tilrettelegger kan identifisere typiske kommunikasjonsproblemer på jobben. Det bør oversettes en mye brukt lærebok i norsk til ulike innvandrerspråk.

Satse på unge: Tidlig intervensjon gjennom samarbeid mellom etater, skole og NAV. På bakgrunn av forskningen trenger vi ikke være redd for å gi økonomisk støtte til unge. De unge som kan jobbe rapporterer selv at de ønsker å jobbe.

### STYRKING AV NAV

NAV-veilederne må være i stand til å gi tett og kompetent oppfølging. Det betyr egnede rammebetingelser for KVP-veiledere (bemanningsfaktor på 1:15-25), økning i ytelseskompetanse og god inkluderingskompetanse.

Veilederne må ha god sosial-/helsefaglig kompetanse, f. eks for å kunne håndtere varierende motivasjon og funksjonsgrad og etablere tillitsfull dialog. HPMT (Helhetlig Prinsippstyrt Metodisk Tilnærming) ser ut til å føre til bedre oppfølgingsarbeid med tanke på arbeid og aktivitet hos brukere.

Veilederne bør også ha kompetanse innen interessekartlegging, jobbmatch og jobbutvikling, samt tilretteleggingskompetanse i jobbsituasjon (fysisk, psykisk, sosialt).

Arbeidsmarkedskompetansen må styrkes: Kunnskap om lokale arbeidsmarkeder, god kontaktflate mot arbeidslivet og samarbeid med virksomheter i privat og offentlig sektor,

samt bygge nettverk, allianser og tillit for å sikre rask tilgang på utplasseringsarenaer.

## SOSIALHJELP

Folk blir ikke mer passive når stønadene økes. Erfaringsmateriale viser at folk må eksistere på et visst nivå for å komme seg videre. Bolig er en trygg base og en forutsetning for arbeid. Rusavhengige som er langtidsmottakere av sosialhjelp må kunne tjene 1g uten avkortning i sosialhjelpen. Dersom man får for lite å rutte med kan det gå ut over evnen og muligheten til å komme seg videre.

Sosialhjelpen er tilfeldig, ikke koordinert med andre hjelpesystemer, har huller, har Norges dårligste klageordning, er i strid med menneskerettigheter og internasjonale forpliktelser og er et moderne velferdssamfunn uverdigg.

Klarere kriterier for sosialhjelp er nødvendig. Det er ulike kriterier for hvem som får og hvem som ikke får og uklare kriterier for størrelsen. Det henger sammen med at sosialhjelpen er behovstestet av sosialarbeider, skjønnsmessig vurdering av behov, uoversiktlig, vanskelig tilgjengelig, uforutsigbar, bevisførsel og forhandling (i motsetning til trygdeordningen som er oversiktlig, forståelig, forutsigbar, rettighetsbasert).

Endrede rammebetingelser for blant annet å forhindre fattigdomsfeller i systemet. F. eks overgangsstønnen, bostøtten og kontantstøtten. Slike ordninger er yrkespassiverende når de gis til husholdninger der lav inntekt eller fravær av inntekt skyldes at en av ektefellene er yrkespassive.

Juridiske betraktninger: Det blir mer og mer rettigheter i samfunnet, men ikke for

sosialhjelpsmottakerne. En statlig finansiering av sosialhjelpen vil bidra til at man slipper uklarhetene for eksempel mellom statlig styring og kommunalt selvstyring.

## ARBEIDSGIVERE

Arbeidsgiverne må også følges opp. Det er minst like viktig å bli kjent med arbeidsgiver som med arbeidssøker. Dette krever at veileder prioriterer å bruke tid på bedriftskontakt og bedriftspleie. F. eks å videreutvikle modeller der NAV har egne næringslivskonsulenter som holder arbeidsgiverne varme, har dager i sin arbeidsuke i bedrifter for å følge opp alle som er i praksis og faste avtaler med store arbeidsgivere som kan ta i mot arbeidskraft.

Det bør gis støtte til - og opplæring av – arbeidsgiver, metodikk for jobbfastholdelse og karriereutvikling. I tillegg bør ledere få opplæring i å forstå mer av kommunikasjon i praksis.

For at bedrifter skal gjøre en innsats må det lønne seg for dem, de må få hjelp til det praktiske og risiko må minimeres, for eksempel ved midlertidig ansettelse ved usikker arbeidsevne. Det burde satses målbevisst på bruk av direkte plassering i bedrift med lønnstilskudd. Kanskje uføretrygd for de under 40 burde erstattes med rett til lønnstilskudd. Offentlig sektor er for dårlig tilrettelagt for arbeidspraksis og ansettelser av personer med lave kvalifikasjoner.

Utvide suksesskriteriene: Det er ikke realistisk at alle kan komme i arbeid, i alle fall ikke på kort sikt. Dersom man har kommet noen skritt nærmere arbeidsmarkedet, så er det en suksess i seg selv. Det kan man få gjennom et mer helhetlig/inkluderende perspektiv på arbeid.



## KUNNSKAPSHULL

Til slutt: Seminaret har vist at det finnes mye god kunnskap om inkludering, lovende tiltak og satsinger, men også en del utfordringer når det gjelder å få denne kunnskapen overført til praksis. Det ble også påpekt at det har vært lite fokus på den rettsvitenskaplige forskningen rundt sosialhjelp. I tillegg mangler vi fremdeles kunnskap og forskning på hva som er god metodikk for oppfølging på

arbeidsplass og av arbeidsgiver, tilsvarende forskningen rundt HPMT og annen veiledningsmetodikk. Vi trenger bedre kunnskap om hva som kan og bør gjøres i arbeidslivet med tanke på oppfølging, kommunikasjon, veiledning, bistandsbehov og bistandsmetodikk og hvilken kompetanse som trengs i støtteapparatet som kan bidra til at også personer med store bistandsbehov kan få den støtten de trenger for å komme i arbeid.

## Referanser

- Allwood, J., G. Franker m fl. (1987). En pilotstudie om attityder i tværkulturell kommunikation. Gøteborg, Institutionen før lingvistik, Gøteborgs universitet.
- Djuve, A. B., R. A. Nielsen m fl. (2012). Kvalifiseringsprogrammet og sosialhjelpsutgiftene. Oslo, Fafo.
- Hyggen, C. (2010). Livsløp i velferdsstaten. Oslo, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Hyggen, C. & T. Hammer (2012). Arbeidsmotivasjon fra ung til voksen - hva betyr frafall fra videregående skole? I: Stjernø, S. & Øverbye, E. (red.): Arbeidslinja - arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten. Oslo, Universitetsforlaget.
- Fugelli, P og Ingstad, B. (2009) Helse på norsk: god helse slik folk ser det. Gyldendal akademisk forlag.
- Kumlin, S. & B. Rothstein (2005). "Making and Breaking Social Capital: The Impact of Welfare-State Institutions." *Comparative Political Studies* **38**(4): 339-365.
- Løyland, B. (2013). Chronic pain, psychological distress, and health-related quality of life among long-term social assistance recipients in Norway. Oslo, Unipub.
- Næss, R. (1993). Språk og arbeid - Flerkulturell kommunikasjon på et utvalg arbeidsplasser. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet.
- Ribert, K. & E. Røst (1998). Arbeidnorsk: språkopplæring for minoritetsspråklige arbeidstakere : en veiledning for: personansvarlige, organisasjonsutviklere, kursledere, språklærere. Oslo, Almater.
- Schafft, A., T. Skarðhamar m fl. (2010). Ny evaluering av Tiltakssatsingen for sosialhjelpsmottakere. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet.
- Schafft, A. & Ø. Spjelkavik (2011a). Evaluering av Kvalifiseringsprogrammet - sluttrapport. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet.
- Schafft, A. & Ø. Spjelkavik (2011b). Kvalifiseringsprogrammet - sosialklientenes vei til arbeidslivet? I: Andreassen & Fosseth (red.) (2011). NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform. Oslo, Gyldendal Akademisk.
- Schafft, A. & Ø. Spjelkavik (2013). "Inkluderingsmetoden «Place and train» er både mål og middel." *Kronikk. Magasinet Velferd* 2(2013).
- Schreiner, R. C. (2012). NAV-reformen: flere i arbeid - færre på trygd?: en studie av effektene av reformen på trygdeklienters overgangsrater til arbeid, utdanning og uføretrygd. Oslo, R.C. Schreiner.
- Sletten, M. A. & C. Hyggen (2013). Ungdom, frafall og marginalisering. Temanotat. Program Velferd, arbeidsliv og migrasjon – VAM. Oslo, Forskningsrådet.
- Spjelkavik, Ø. & M. Evans (2007). Impressions of Supported Employment. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet.

Arbeidsforskningsinstituttet er et tverrfaglig arbeidslivsforskningsinstitutt.

Sentrale forskningstema er:

- Inkluderende arbeidsliv
- Utsatte grupper i arbeidslivet
- Konflikthåndtering og medvirkning
- Sykefravær og helse
- Innovasjon
- Organisasjonsutvikling
- Velferdsforskning
- Bedriftsutvikling
- Arbeidsmiljø

Arbeidsforskningsinstituttet  
Postboks 6954 St. Olavs plass  
0130 Oslo  
Telefon 23 36 92 00  
[www.afi.no](http://www.afi.no)