

Famler seg fram til god etteroppfølging

Resultater fra undersøkelsen om oppfølging av deltakere som har kommet i arbeid eller utdanning etter å ha fullført Jobbsjansen

Tatiana Maximova-Mentzoni og Steinar Widding



ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

© Arbeidsforskningsinstituttet 2015
© 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 978-82-7609-364-3

ISSN 0807-0865

Arbeidsforskningsinstituttet
Pb. 4 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO

Work Research Institute
P.O.Box 4 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO

Telefon: +47 23 36 92 00
E-post: postmottak@afi.hioa.no
Webadresse: 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.:

12/2015

Tittel:

Famler seg fram til god etteroppfølging
Resultater fra undersøkelsen om oppfølging av deltakere som har
kommet i arbeid eller utdanning etter å ha fullført Jobbsjansen

Dato:

September 2015

Forfatter(e):

Tatiana Maximova-Mentzoni og Steinar Widding

Antall sider:

52 + vedlegg

Resymé:

Norsk forskningslitteratur om kvalifiseringstiltak anbefaler ofte at deltakere blir fulgt opp også etter at de er skrevet ut fra tiltakene til ordinært arbeid eller utdanning, en aktivitet vi omtaler som *etteroppfølging*. I praksis er etteroppfølging likevel lite utbredt og ofte avgrenset til en minimumsløsning. Hva skal til for at tiltaksarrangører sørger for god etteroppfølging av tidligere deltakere som har avsluttet tiltaket ved å gå over til lønnet arbeid eller utdanning? Dette har vært hovedproblemstillingen for rapporten. I denne rapporten har vi oppsummert tidligere forskning som har etteroppfølging som hovedtema. I tillegg har vi samlet empiri om hvordan etteroppfølgingen utføres i et norsk kvalifiseringstiltak for innvandrere – Jobbsjansen. Rapporten inneholder en god del beskrivelser samt kritiske spørsmål og vurderinger som kan være inspirerende i arbeid med design og videreutvikling av etteroppfølging av deltakere i ulike kvalifiseringstiltak. Rapporten er utarbeidet av Arbeidsforskningsinstituttet på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

Emneord:

Etteroppfølging, kvalifiseringstiltak, Jobbsjansen, innvandrere, jobbfastholdelse, post-employment services.

Forord

Norsk forskningslitteratur om kvalifiseringstiltak anbefaler ofte at deltakere blir fulgt opp også etter at de er skrevet ut fra tiltakene til ordinært arbeid eller utdanning, en aktivitet vi omtaler som *etteroppfølging*. I praksis er etteroppfølging likevel lite utbredt og ofte avgrenset til en minimumsløsning.

I denne rapporten har vi oppsummert tidligere forskning som har etteroppfølging som hovedtema. I tillegg har vi samlet empiri om hvordan etteroppfølgingen utføres i et norsk kvalifiseringstiltak for innvandrere – Jobbsjansen. Rapporten inneholder en god del beskrivelser samt kritiske spørsmål og vurderinger som kan være inspirerende i arbeid med design og videreutvikling av etteroppfølging av deltakere i ulike kvalifiseringstiltak.

Rapporten er utarbeidet av Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) ved Høgskolen i Oslo og Akershus på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Rapporten er skrevet av seniorforsker Tatiana Maximova-Mentzoni som har vært prosjektleder og forsker Steinar Widding, begge er forskere på AFI. Linn Andersen, forskerassistent på AFI, har bidratt i datainnsamlingen ved å gjennomføre noen intervjuer med prosjektledere i Jobbsjansen. Øystein Spjelkavik, seniorforsker på AFI, har bidratt med innspill og kommentarer.

Vi takker prosjektlederne i Jobbsjansen som har delt sine erfaringer og synspunkter om etteroppfølging med oss.

God lesning.

Tatiana Maximova-Mentzoni og Steinar Widding

Oslo, september 2015

Innholdsfortegnelse

Forord

Sammendrag

1.	INNLEDNING	1
1.1	STUDIENS EMPIRISKE SETTING – JOBBSJANSEN	1
1.2	ANALYTISKE RAMMER OG PROBLEMSTILLINGER	3
1.3	METODE.....	3
2.	HVA SIER FORSKNING OM ORGANISERING OG GJENNOMFØRING AV ETTEROPPFØLGING?.....	6
2.1	VIKTIG MED ETTEROPPFØLGING	6
2.2	ERFARINGER FRA SKANDINAVIA	8
2.3	ERFARINGER FRA TIDLIGERE MODELLER FOR ETTEROPPFØLGING I USA	9
2.4	ERFARINGER FRA ERA I STORBRITANNIA	14
2.5	ERFARINGER FRA ETTEROPPFØLGING I AUSTRALIA.....	16
2.6	ERFARINGER FRA ETTEROPPFØLGING I SUPPORTED EMPLOYMENT	17
3.	ETTEROPPFØLGING I NY SJANSE OG JOBBSJANSEN	20
3.1	MÅLSETTING FOR ETTEROPPFØLGING	20
3.2	ORGANISERING AV ETTEROPPFØLGING I JOBBSJANSEN-PROSJEKTENE	21
3.3	INNHold I ETTEROPPFØLGING	25
3.4	BETYDNING AV INSENTIVORDNINGEN I NY SJANSE-TIDEN	30
3.5	RESULTATENE AV ETTEROPPFØLGINGEN	32
3.6	DIALOG	34
4.	PROSJEKTLEDERE OM VIDEREUTVIKLING AV ETTEROPPFØLGING I JOBBSJANSEN	35
4.1	FLERE RESSURSER MÅ TIL	35
4.2	EN VISS FORMALISERING AV OPPGAVEN	36
4.3	KOMPETANSEN MÅ BEHOLDES OG UTVIKLES VIDERE	37
4.4	PRIORITERING AV TID TIL OPPGAVEN	38
4.5	MÅ KUNNE SETTE MÅL FOR DETTE ARBEIDET	38
4.6	UTVIKLE VIDERE METODIKKEN FOR ETTEROPPFØLGING.....	39
4.7	ALTERNATIV TIL INSENTIVORDNINGEN?.....	40
5.	DISKUSJON OG ANBEFALINGER	41
5.1	UTVIKLING AV ET ETTEROPPFØLGINGSTILBUD – HVA SKAL TIL?	41
5.2	ETTEROPPFØLGING I JOBBSJANSEN – VÅR VURDERING	43
5.3	FORSKERNES ANBEFALINGER	47
	LITTERATUR	50
	VEDLEGG.....	1
	VEDLEGG 1. DOKUMENTASJON AV SØKESTRATEGIEN FOR LITTERATURSTUDIEN	1
	VEDLEGG 2. INTERVJUGUIDE TIL SAMTALE MED PROSJEKTLEDERE I JOBBSJANSEN	4

Figurer

Figur 1. Den analytiske modellen for prosjektet	3
Figur 2. Hovedbeslutninger i design av en etteroppfølgingsmodul	10
Figur 3. Mål satt av staten for etteroppfølging i PEP	12
Figur 4. Innhold i etteroppfølging i ERA i Storbritannia	16
Figur 5. Spørsmål til refleksjon for veiledere som tilbyr etteroppfølging, anbefalt av EUSE.....	19

Sammendrag

Famler seg fram til god etteroppfølging:

RESULTATER FRA UNDERSØKELSEN OM OPPFØLGING AV DELTAKERE SOM HAR KOMMET I ARBEID ELLER UTDANNING ETTER Å HA FULLFØRT JOBBSJANSEN

Denne rapporten presenterer hovedfunn fra et forskningsprosjekt om oppfølging av deltakere som har kommet i ordinært arbeid eller utdanning etter å ha fullført et kvalifiseringstiltak. I rapporten benytter vi begrepet «etteroppfølging» når vi snakker om denne type oppfølging.

Hovedproblemstillingen for dette prosjektet har vært å undersøke hva som skal til for at tiltaksarrangører sørger for god etteroppfølging av tidligere deltakere som har avsluttet tiltaket ved å gå over til arbeid eller utdanning. Problemstillingen er besvart på grunnlag av tilgjengelig nordisk og engelskspråklig forskning som har etteroppfølging som hovedtema, samt en undersøkelse blant prosjektledere i et kvalifiseringstiltak for innvandrere – Jobbsjansen. Litteraturgjennomgangen gir inspirasjon til gode grep i etteroppfølgingsarbeidet og identifiserer kritiske spørsmål en må besvare for å designe og utvikle videre tilbud om etteroppfølging. I undersøkelsen av Jobbsjansen ønsket vi å kartlegge hvordan det reelle arbeidet med etteroppfølging foregår. Vi hadde fokus på krav og målsettinger for etteroppfølging, organiseringen av arbeidet og innholdet i det, herunder metoder og virkemidler som har vært brukt. Vi har også undersøkt betydningen av insentiver for å stimulere dette arbeidet. Hindringer og utviklingspotensial i dette arbeidet har vært et sentralt tema.

Gode grep i etteroppfølging

Gode grep i design og videreutvikling av arbeid med etteroppfølging, enten det gjelder en fase i et kvalifisering- eller arbeidsmarkedstiltak eller et utvidet oppfølgingstilbud på NAV-kontorene, kan oppsummeres slik:

- Etteroppfølging bør ta utgangspunkt i konkrete målsettinger. Målsettinger tydeliggjør hensikten med å utføre oppgaven og forener ulike aktører involvert i dette arbeidet. Målsettinger bør gjerne inneholde resultatmål for at det skal være mulig å dokumentere virkninger at dette arbeidet og jobbe videre med å bedre etteroppfølgingstilbudet.
- Ut fra målsettingene for arbeidet bør det tildeles tilstrekkelige ressurser til at veiledere skal kunne klare å utføre arbeidet og nå målsettingene.
- Innholdet i etteroppfølging bør være i samsvar med målsettinger og avsatte ressurser.
- Dersom etteroppfølging utføres i samme kvalifiseringstiltak i ulike lokaler eller av ulike tiltaksarrangører, er det viktig med felles føringer for å sikre lik tolkning, felles fokus, rammer, satsingsområder, og ikke minst kvalitet i tilbudet.
- Etteroppfølging bør gjerne tilbys brukere som i tiltaket har vist at det kan bli krevende for dem å beholde jobben. Målgruppen for etteroppfølging bør gjerne defineres ut fra kunnskapen om brukergruppen i tiltaket.

- For at etteroppfølging skal være mulig, må en tillitsfull relasjon mellom deltakeren og veilederen være etablert på forhånd.
- Utvikling av en plan for etteroppfølging i samråd med deltakeren, arbeidsgiveren, skolen, evt. familien og andre aktører kan være et nyttig grep. Planen bør gjerne være et levende dokument som endres ved endrede og nye behov.
- Tett individuell oppfølging er en metode som viser seg å være mest nyttig i fasen med etteroppfølging.
- Etteroppfølging kan inneholde en rekke aktiviteter for tidligere deltakere, som kurs, felles samlinger og ulike type bistand, som for eksempel CV-skriving eller karriereutvikling. Disse tilbudene bør gjerne utvikles med utgangspunkt i brukeres behov og nyttevurderinger.
- Etteroppfølging bør settes i gang snart etter at deltakeren har blitt ansatt. Behovet for etteroppfølging er størst i de første månedene etter ansettelse.
- Etteroppfølging bør gjerne tilbys så lenge deltakeren har klare behov for det.
- Etteroppfølging bør gjerne inkludere arbeidsgivere.
- Det er avgjørende at veiledere har kompetanse i etteroppfølging.
- Arbeid med etteroppfølging bør gjerne evalueres underveis slik at man kan få identifisert og forsterket grep som virker, og tatt vekk grep som ikke virker.

Etteroppfølging i Jobbsjansen

Rapporten gir en detaljert innsikt i hvordan etteroppfølging i Jobbsjansen har vært utført per våren 2015. Den gir også en grundig diskusjon av forbedringspotensialet. Intervjuene med prosjektlederne viste at de ikke oppfatter at IMDi har lagt noen føringer på hva de mener med oppfølging. Måsetingen for etteroppfølging er ikke tydeliggjort, og det er ikke satt av ressurser til etteroppfølging. Mangel på presiseringer og retningslinjer fra IMDi gir prosjektlederne fritt spillerom til å organisere oppfølgingen etter eget skjønn uten at IMDi har forventninger til verken rapportering eller dokumentasjon på faktisk oppfølging. Praksis på området er derfor også veldig varierende. Noen prosjekter driver tett oppfølging, mens andre nøyer seg med å informere deltakerne om at de «bare kan ta kontakt». Et utvidet case-management er den mest utbredte metoden i etteroppfølging. Prosjektene satser hovedsakelig på å følge opp deltakere. Noen prosjekter ser også betydning i å følge opp arbeidsgivere og skole.

Rapporten viser at innsatsen for å forbedre etteroppfølging i Jobbsjansen bør settes inn på følgende områder:

- ressurser og kapasitet;
- kompetanse;
- utvikling av retningslinjer og kvalitetsstandarder.

Anbefalinger til videre forskning

Vi anbefaler at videre forskning om etteroppfølging i Jobbsjansen tar sikte på følgende spor:

- Følgeforskning eller aksjonsforskning som understøtter metodeutviklingsarbeid innen etteroppfølging i Jobbsjansen og danner grunnlag for felles standarder og retningslinjer.
- Forskning om etteroppfølging blant tidligere Jobbsjansen-deltakere som tydeliggjør deres behov for etteroppfølging, hvilke metoder som gir mest nytte, og forbedringsområder for etteroppfølging i Jobbsjansen-prosjektene.
- Forskning om etteroppfølging blant arbeidsgivere som har ansatt tidligere deltakere i Jobbsjansen, for å avklare deres behov for etteroppfølging, temaer for etteroppfølging, måter å nå fram til arbeidsgivere på og evt. samarbeidsmetoder.

Disse forskningsområdene er også relevante for andre kvalifiseringstiltak som satser på å utvikle etteroppfølgingsarbeidet sitt.

1. INNLEDNING

Denne rapporten presenterer hovedfunn fra et forskningsprosjekt om oppfølging av deltakere som har kommet i arbeid eller utdanning etter å ha fullført et kvalifiseringstiltak. Prosjektet er gjennomført av Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) i perioden januar–august 2015.

Hensikten med prosjektet har vært å framskaffe kunnskap om oppfølgingen av deltakere som har kommet i arbeid etter et avsluttet kvalifiseringstiltak. I rapporten benytter vi begrepet «etteroppfølging» når vi snakker om denne type oppfølging. Flere av våre informanter opererte med begrepet, og det er enklere i bruk.

Empirien til prosjektet er samlet hovedsakelig fra et kvalifiseringstiltak for innvandrere – Jobbsjansen. Kunnskap om organisering og innhold i etteroppfølging av deltakere i andre typer ordninger benyttes som et supplement. Denne kunnskapen bygger hovedsakelig på erfaringer fra etteroppfølging i USA og Storbritannia. Primært fokus har vært å få dokumentert hvordan etteroppfølgingen i Jobbsjansen har vært organisert, og hva som har vært innholdet i den, herunder metoder og virkemidler som har vært brukt. I dette inngår også bruk av økonomiske virkemidler for å stimulere oppfølgingsarbeidet i prosjektene etter et avsluttet Jobbsjansen.

Innledningsvis gis det informasjon om Jobbsjansen, problemstillinger og den analytiske modellen for undersøkelsen, samt metoder som ble benyttet i datainnsamlingen, og type data som ligger til grunn for rapporten.

1.1 STUDIENS EMPIRISKE SETTING – JOBBSJANSEN

Denne rapporten kartlegger erfaringer som er gjort med etteroppfølging i Jobbsjansen – et kvalifiseringstiltak for innvandrere i Norge.

Jobbsjansen er en videreføring av forsøksordningen Ny sjanse, som var virksom i perioden 2005–2013. Ordningen ble gjort permanent i 2013 og forvaltes av IMDi på vegne av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD).

Formålet med ordningen er å øke sysselsettingen blant innvandrere som står langt fra arbeidslivet. Jobbsjansen retter seg mot alle innvandrere i alderen 18–55 år som ikke har tilknytning til arbeidslivet, som har behov for grunnleggende kvalifisering, og som ikke er omfattet av eksisterende ordninger. Hjemmeværende innvandrerkvinner som ikke er avhengige av sosialhjelp, er prioritert målgruppe for Jobbsjansen. I statsbudsjettet for 2015 ble det satt av 87 millioner kroner til Jobbsjansen. Fra august 2015 ble ordningen utvidet med ytterligere fem millioner kroner for å inkludere familie-gjenforente med norske statsborgere (ref. IMDi (2), 2015).

Under hovedtildelingen av midler i 2015 har 56 prosjekter landet rundt fått innvilget midler fra IMDi. Disse prosjektene er ulike i størrelse og i målgruppene de jobber med. I tillegg til hovedmålgruppen – hjemmeværende kvinner – jobber noen av Jobbsjansen-prosjektene med kvinner på overgangsstønad, sosialhjelpsmottakere og ungdom. Prosjektene er også ulike i sin livsfase. Det er flere veletablerte prosjekter som fører sin historikk tilbake til første år av Ny sjanse. Noen prosjekter ble etablert i

overgangsperioden fra Ny sjanse til Jobbsjansen. Både egenskaper ved deltakere, opparbeidede rutiner og oppbygd kompetanse har innvirkning på hvordan prosjektene gjennomfører etteroppfølging.

Jobbsjansen er utarbeidet etter modell av introduksjonsordningen. Jobbsjansen skal gjennom individuelt tilpassede programmer gi styrkede kvalifikasjoner for å delta i arbeidslivet, bedre ferdigheter i norsk og bedre innsikt i norsk samfunnsliv. Programmene skal legge grunnlag for en varig tilknytning til arbeidslivet og økonomisk selvhjulpenhet (ref. IMDi, 2015). Innholdet i et Jobbsjansen-program kan bestå av opplæring i norsk og samfunnskunnskap, arbeidspraksis, tiltak og yrkesrettede kurs fra NAV, samt helsefremmende aktiviteter. Prosjektene selv designer innhold i programmene. IMDi skisserer noen overordnede rammer i de årlige rundskrivene og legger til rette for metode og erfaringsoverføring mellom prosjektene. Metoder som gir gode resultater, skal kunne overføres til det ordinære tjenestetilbudet i NAV, voksenopplæringen og andre som arbeider med de aktuelle målgruppene.

Når det gjelder etteroppfølging, oppfordrer IMDi Jobbsjansen-prosjektene til å følge opp sine deltakere inntil ett år etter at de blir skrevet ut av prosjektene og går over til arbeid eller utdanning. IMDi gir foreløpig ingen føringer ang. hva etteroppfølgingen skal innebære. Prosjektene rapporterer heller ikke resultatene av sitt arbeid med etteroppfølging til IMDi.

Tanken om etteroppfølging stemmer fra Ny sjanse-tiden. En viktig målsetting for Ny sjanse var å prøve ut og dokumentere metodikk for varig tilknytning til arbeidslivet og økonomisk selvhjulpenhet. IMDi oppfordret prosjektene bl.a. til å drive med etteroppfølging ved bruk av insentivordningen. De prosjektene som kunne dokumentere at deltakere var i fulltidsjobb eller utdanning i seks eller tolv måneder etter de ble skrevet ut av prosjektet, kunne få utbetalt 10 000 kroner per deltaker per seksmånedersperiode dersom de søkte om det.

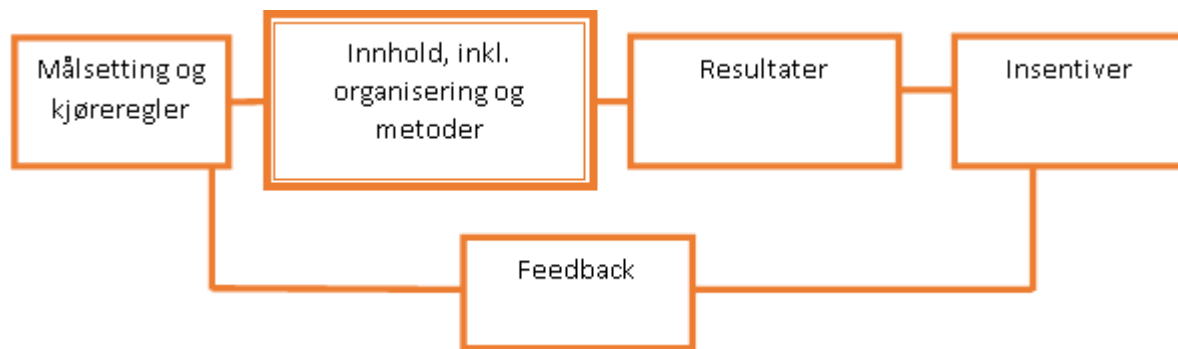
Insentivordningen trådte i kraft rett etter at Ny sjanse ble etablert. I 2006–2007 ble det i budsjettet satt av en million kroner for utbetaling av disse insentivene. Midlene ble imidlertid ikke brukt fullt ut. En betingelse for at beløpet skulle bli utbetalt, var at arbeidet som deltakerne hadde gått videre til, skulle være på full tid. Mange søkte derfor ikke om midler fra insentivordningen enten fordi deltakerne hadde vært i jobb mindre enn seks måneder, eller fordi de jobbet som vikarer eller hadde deltidsstillinger. Det ble også meldt at mange deltakere ikke ønsket å bli fulgt opp, men foretrakk å klare seg på egen hånd og være selvstendige. I mange tilfeller var heller ikke alle administrative krav til insentivøknadene oppfylt (IMDi, 2007, s. 11). Insentivordningen ble stanset i 2012 uten at den ble evaluert.

I dette prosjektet ønsket vi først og fremst å kartlegge erfaringer de pågående Jobbsjansen-prosjektene har med etteroppfølging. For å kunne supplere disse erfaringene og dokumentere lærdommer om etteroppfølging gjort under insentivordningen, har vi også forsøkt å samle noen historiske data fra prosjekter som var etablert i Ny sjanse-tiden, og der informantene kunne fortelle om sine erfaringer med insentivordningen.

1.2 ANALYTISKE RAMMER OG PROBLEMSTILLINGER

Hovedproblemstillingen for prosjektet er formulert slik: Hva skal til for at et kvalifiseringstiltak (i dette tilfellet Jobbsjansen) sørger for god oppfølging av deltakere også i en periode etter at deltakerne har avsluttet tiltaket ved å gå over til arbeid eller utdanning?

Vår analytiske tilnærming stammer fra performance-management-teori og motivasjonsteori. Basert på McAdams (1996) har vi utviklet en analytisk modell for prosjektet slik det framgår av



Figur 1. Den analytiske modellen for prosjektet

For å skaffe forståelse av god etteroppfølging er det nødvendig å studere etteroppfølgingsarbeidet i lys av rammer og betegnelser. Hovedfokuset i prosjektet er selve innholdet i etteroppfølgingen. Følgende problemstillinger var veiledende i gjennomføringen av studien:

- Hva slags tilnærming til etteroppfølging har de pågående Jobbsjansen-prosjektene?
- Hva er de viktigste aktivitetene i etteroppfølging av Jobbsjansen?
- Hvilke hindringer støter man på i etteroppfølgingsarbeidet, og hvor ligger forbedringspotensialet?
- Ble etteroppfølging utført annerledes i perioden under insentivordningen?
- Hvilke dokumenterte erfaringer fra etteroppfølging finnes i andre tiltak?

For å forstå utfordringer og muligheter for etteroppfølging ønsket vi å vurdere organiseringen av og innholdet i etteroppfølging i lys av målsettinger, resultater og insentiver. Følgende problemstillinger var aktuelle i denne sammenhengen:

- Hva kjennetegner «god etteroppfølging»?
- Hva er rammebetingelsene (tid, kapasitet, motivasjon) for etteroppfølging i Jobbsjansen?
- Hvilke konsekvenser hadde bruken av insentivordningen i Ny sjanse-perioden og fraværet av en insentivordning i Jobbsjansen?
- Mer generelt: Hva skal til for at medarbeidere i kvalifiseringstiltak følger opp tidligere deltakere i en periode etter at de sluttet i tiltaket?

1.3 METODE

I det følgende presenterer vi kort de datainnsamlingsmetodene som ble benyttet i prosjektet. En litteraturstudie samt telefonintervjuer med prosjektledere var to hoveddeler i det metodiske designet. Vi har også gjennomført intervjuer med nøkkelinformantene for prosjektet og gått gjennom no-

en dokumenter fra IMDi for å skaffe bedre forståelse av forvaltningen av Jobbsjansen og Ny sjanses insentivordning.

Litteraturstudie

Hensikten med litteraturstudien var å oppsummere forskning på oppfølging av deltakere etter at de avsluttet et kvalifiseringstiltak ved å gå over til jobb eller utdanning. I oversikten ønsket vi å beskrive dokumenterte tilnærminger til arbeid med etteroppfølging. Andre typer av oppfølgingsarbeid inngikk ikke i oversikten. Litteraturstudien setter prosjektet inn i et videre faglig og geografisk perspektiv, tilføyer inspirasjon til videreutvikling av arbeid med etteroppfølging og avdekker kunnskapshull.

Litteratursøket besto av to hovedaktiviteter: søk i utvalgte bibliotekataloger og gjennomgang av litteraturlistene til identifisert relevant litteratur. Søket ble gjennomført på norsk, svensk, dansk og engelsk. Se Vedlegg 1 for dokumentasjon av søkestrategien.

Av skandinaviske kataloger gjorde vi søk i følgende databaser:

- Migrasjonsbiblioteket (IMDi)
- Oria (inkl. Bibsys, Idunn, Nora, OECD library og en del andre databaser)
- LIBRIS.se
- DFF (forskningsdatabasen.dk)
- Kora.dk
- Nordart
- Arblina (inkl. SWEPUB, UPPSÖK, FALF FORSKARDATABAS)

Av internasjonale kataloger søkte vi i:

- Sciencedirect
- Escohost (inkl. Academic Search Premier, EconLil, SocIndex)
- Scopus
- Social Sciences Citation Index

Et omfattende litteratursøk bekreftet vår primære antakelse om at det ikke finnes mange studier om etteroppfølging av deltakere etter et avsluttet kvalifiseringstiltak. Vi måtte derfor utvide inklusjonskriteriene, for eksempel med tanke på typer kvalifiseringstiltak. I utgangspunktet var tanken å identifisere forskning om etteroppfølging fra tiltak som kan sammenlignes med Jobbsjansen. Fordi vi ikke har funnet slike studier, måtte vi utvide søket til å omhandle etteroppfølgingsarbeid generelt. Vi måtte også utvide inklusjonskriteriet som omhandler type studier. I referee-baserte tidsskrifter har vi kun identifisert et fåtall av relevante artikler. De fleste av disse har ikke etteroppfølging som hovedtema. Vi måtte utvide søket med å inkludere forskningsrapporter. Publikasjonsår var heller ikke benyttet som en avgrensning for søket.

Kapittel 2 av rapporten gir oversikt over kunnskapsstatus på feltet.

Intervjuer med nøkkelpersoner

Vi gjennomførte intervjuer med syv nøkkelinformanter fra IMDi, BLD samt Arbeids- og velferdsdirektoratet. Informantene er seniorrådgivere som i en årrekke har jobbet med politikktutforming og forvaltning av slike tiltak som Ny sjanse, Jobbsjansen, Introduksjonsprogrammet og Kvalifiseringsprogrammet.

Formålet med intervjuene var å få innsikt i organisering og innhold i oppfølgingsarbeidet etter et avsluttet kvalifiseringstiltak. Når det gjelder Jobbsjansen og Ny sjanse, ønsket vi også å undersøke intensjonene bak innføringen av insentivordningen, hvilke implisitte handlingsteorier den bygget på, samt erfaringer som nøkkelpersonene har gjort med bruken av den.

Intervjuene med nøkkelinformantene ble gjennomført tidlig i prosjektperioden for å skaffe et godt bilde av etteroppfølging slik den er tenkt på systemnivå, som utgangspunkt for utforming av den videre datainnsamlingen. Intervjuene ga verdifull bakgrunnsinformasjon om hvilke intensjoner og ambisjoner som var knyttet til Jobbsjansen; hvorfor tiltaket har fått den formen, målsettingene det har fått, og hvordan kravene til etteroppfølging begrunnes.

Intervjuer med prosjektledere i Jobbsjansen

Som hoveddel i empiriinnsamlingen gjorde vi en bred kartlegging av erfaringene fra arbeidet med etteroppfølging blant Jobbsjansen-prosjektene. Hovedtemaet i intervjuene var organisering av og innhold i etteroppfølgingsarbeidet. Informantene fikk også spørsmål om hindringer og muligheter for etteroppfølging i Jobbsjansen. Prosjektledere med erfaring fra Ny sjanse-tiden fikk i tillegg spørsmål om erfaringene deres prosjekter gjorde med IMDis insentivordning.

Metodisk sett foregikk kartleggingen via telefonintervjuer med prosjektledere i de nåværende Jobbsjansen-prosjektene. Det var semistrukturerte telefonintervjuer med varighet opptil en time. Alle informanter fikk spørsmål tilsendt på forhånd. Intervjuguiden er lagt ved rapporten i Vedlegg 2. Intervjuene ble utført i perioden mars–mai 2015.

Alle prosjektledere i alle Jobbsjansen-prosjektene fikk forespørsel om å delta i undersøkelsen. Ledere i prosjektene som ikke enda har hatt erfaring med etteroppfølging, eller som har skrevet ut bare et fåtall av deltakere til etteroppfølging, ble ikke intervjuet. Totalt ble det gjennomført 33 intervjuer.

Kapittel 4 oppsummerer kunnskapen om etteroppfølging i Jobbsjansen. Kapittel 5 skisserer forslag til videreutvikling av etteroppfølging slik prosjektledere i Jobbsjansen ser det.

2. HVA SIER FORSKNING OM ORGANISERING OG GJENNOMFØRING AV ETTEROPPFØLGING?

Det er få akademiske studier som har etteroppfølging som hovedtema. Den dokumenterte kunnskapen om oppfølging av deltakere etter et avsluttet kvalifiseringstiltak eller etter overgang fra velferd til arbeid kommer hovedsakelig fra forskningsrapporter som kartlegger og evaluerer myndighetenes satsing på jobbfastholdelse gjennom for eksempel The Employment Retention and Advancement (ERA)-prosjekter i USA og Storbritannia. En annen kilde til dokumentert kunnskap om etteroppfølging finner man i artikler eller forskningsrapporter som beskriver bruk av Supported Employment som metode for arbeidsinkludering av utsatte grupper, hovedsakelig personer med nedsatt funksjonsevne. Noe, svært beskjeden, dokumentasjon av etteroppfølging i Norge finner vi i en Proba-rapport fra 2014 (Proba, 2014) som har dokumentert oppstartsfasen i forsøk med resultatbasert finansiering av formidlingsbistand.

I dette kapitlet trekker vi fram essensen i den identifiserte forskningen om etteroppfølging. Formålet med denne litteraturoversikten er å systematisere og tydeliggjøre dokumenterte erfaringer med oppfølging av deltakere etter at de avsluttet et kvalifiseringstiltak ved å gå til arbeid. Denne kunnskapen kan danne grunnlag og gi inspirasjon for å utvikle videre praksis med etteroppfølging i Norge. Selv om mye av den begrensede dokumenterte kunnskapen om etteroppfølging kommer fra land utenfor Norden og ikke omtaler innvandrere som målgruppe, mener vi at den likevel er av direkte relevans for arbeidsformidling i en norsk kontekst, også i en kontekst som Jobbsjansen.

2.1 VIKTIG MED ETTEROPPFØLGING

Flere nyere studier har løftet fram og begrunner behovet for å følge opp tidligere deltakere av arbeidsmarkeds- og kvalifiseringstiltak, særlig vanskeligstilte brukere, også etter at de avsluttet tiltakene ved å gå videre til en ordinær jobb.

I Norge kan vi bl.a. nevne FAFOs rapport om Kvalifiseringsprogrammets (KVP) konsekvenser for de kommunale sosialhjelpsutgiftene. Forskere fikk inntrykk av at KVP-veiledere i mange tilfeller ikke nødvendigvis slipper kontakt med deltakere etter at de er skrevet ut av programmet. Dette gis to hovedbegrunnelser: behov for å hindre tilbakefall fra arbeid til sosialhjelp og behov for å sikre trygghet og verdighet for tidligere KVP-deltakere. Forskere påpeker at «tunge» brukere selv etter ansettelse har behov for å kunne diskutere forhold som påvirker deres arbeidsevne, deres helse eller styring av privatøkonomi (Djuve et al., 2012).

I studien av alternative kvalifiseringstiltak for ungdom utenfor skole og arbeidsliv finner Lyng et al. (2010) at deltakere ofte opplever utfordringer med det ordinære løpet etter et endt tiltak. Mange ungdommer som etter et avsluttet tiltak gikk over til arbeid, står igjen utenfor ordinært arbeid ett til tre år etter et avsluttet tiltak. Nærmere halvparten av ungdommene som gikk til videregående opplæring, avbryter utdanningen i løpet av en treårsperiode etter avslutning av tiltaket. For de ungdommene som har tilleggsutfordringer for å kunne fungere normalt i en ordinær opplærings- eller arbeidssituasjon, kan overgangen fra et tiltak til et ordinært liv være krevende. Ved tiltakets slutt går de fra en situasjon der de følte seg trygge, personalet engasjerte seg i dem som «hele mennesker» og

de opplevde støtte og felleskap, til en situasjon som kanskje hadde ført til at de falt ut. Det kan oppleves svekkende og føre til tilbakefall. Denne studien anbefaler bl.a. at man styrker oppfølgingen etter kvalifiseringstiltak for de av brukerne som i tiltaksperioden viste seg å ha ekstra behov for sosialfaglig bistand. Personalet i et kvalifiseringstiltak egner seg best som en støttespiller også i etteroppfølgingen (Lyng et al., 2010).

I sin studie om ungdom i Ny sjanse argumenterer Frøyland & Neumann (2012) for behov for proaktiv oppfølging av arbeidsgivere og arbeidsplasser etter ansettelse av tidligere deltakere. I arbeidsinkludering av ungdom med innvandrerbakgrunn er etteroppfølgingen viktig for å sikre at ungdommene får den nødvendige opplæringen på arbeidsplassen, og at arbeidsgivere ikke utnytter denne typen arbeidskraft. At veiledere i kvalifiseringstiltak, som kjenner sine tidligere deltakere godt, også følger opp arbeidsgivere, mener forskere kan være et viktig bidrag for å sikre vellykket integrering og arbeidsinkludering av ungdommer med innvandrerbakgrunn. Etteroppfølging er nødvendig, mener forskerne, også for å styrke arbeidsgiveres inkluderingskompetanse (Frøyland & Neumann, 2012).

I evalueringen av Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne nyanserer Dyrstad et al. (2014) betydningen av etteroppfølging. Hensikten med etteroppfølging bør være å sikre god utvikling av arbeidsforhold på sikt og rask håndtering av misforståelser og problemer i arbeidsforhold. Brudd i arbeidsforhold kan bli et stort nederlag for tidligere velferdsnettverk. Det er viktig at overgangen til arbeid oppleves som trygg.

Det samme budskapet kommer fra USA, der undersøkelser viser at det er viktig med etablerte og velfungerende forhold mellom arbeidsformidlere og arbeidsgivere også etter at velferdsnettverk er utskrevet fra arbeidsrettede tiltak. I sin bok om hva som skal til for et godt arbeidsmarkedsprogram i New York, har Feldman (2011) et kapittel om etteroppfølging. Der viser han til frafallsstatistikken blant deltakere etter ulike arbeidsmarkedstiltak i New York midt på 2000-tallet. Hver tredje tidligere deltaker mistet jobben sin i løpet av de første tre månedene etter ansettelse. Over halvparten av tidligere deltakere mistet jobben i løpet av en seks månedersperiode etter ansettelse. Forskeren påpeker at mange tidligere velferdsnettverk ikke klarer å forbli i jobb uten etteroppfølging.

I utvikling av etteroppfølgingsopplegg er det avgjørende med kunnskap om utfordringer arbeidsgivere har med ansettelse av tidligere velferdsnettverk. Holzer et al. (2004) gjorde en kvantitativ analyse av jobbmessing og jobbfastholdelse av tidligere velferdsnettverk basert på data fra en arbeidsgiverundersøkelse i USA. Forskernes konklusjon er at mange tidligere velferdsnettverk er like gode medarbeidere som andre ansatte. Samtidig viser studien at en signifikant andel av tidligere velferdsnettverk opplever det vanskelig å mestre jobben og beholde jobben. Arbeidsgivere oppgir fravær og mangel på myke ferdigheter som utfordringer for god jobbmessing. Denne studien gir også grunnlag til å tro at etteroppfølging av tidligere velferdsnettverk bør rettes mot brukere som mest sannsynlig kommer til å oppleve vansker med arbeidsplassinkludering og jobbfastholdelse. Forskere foreslår selektivitet som kriterium i målretting av etteroppfølgingstjenester. Evalueringer av satsinger rettet mot jobbfastholdelse blant tidligere velferdsnettverk i USA har vist at manglende målgruppefokus kan være en forklaring på hvorfor disse initiativene ikke har vist signifikante positive effekter på jobbfastholdelse (Rangarajan, 1998).

Mallon (2007) har studert forhold som kan stimulere arbeidsgivere i USA til å jobbe med arbeidsplassinkludering og jobbfastholdelse for tidligere velferdsnettverk. Mange personlige og strukturelle barrierer kan først bli oppdaget etter ansettelse. Selv om noen arbeidsgivere påtar seg ansvaret for

å jobbe videre med arbeidsplassinkludering, er mange arbeidsgivere ikke motivert for det, eller de mangler kompetanse eller økonomiske ressurser til å påta seg denne rollen. Arbeidsformidlers støtte også etter ansettelse kan derfor bli motivator og pådriver i arbeid med arbeidsplassinkludering.

Denne oversikten over studier som anbefaler proaktiv etteroppfølging, er ikke uttømmelig. Den er kun en illustrasjon på at behovet er anerkjent av både arbeidsformidlere, brukere, arbeidsgivere og forskere. Samtidig finnes det svært lite dokumentasjon på hvordan etteroppfølging foregår i praksis, noe som tyder på at metoden fortsatt er en perifer del av tjenestetilbudet.

2.2 ERFARINGER FRA SKANDINAVIA

Resultatbasert finansiering (REFIN) i Norge

I det norske forsøksprosjektet med resultatbasert finansiering (REFIN) er oppfølging etter ansettelse en av tre faser i tiltaket. Tiltaket er et arbeidsrettet tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne som har behov for formidlingsbistand. Tiltaket drives av tiltaksarrangører. Forsøket startet høsten 2013 og strekker seg over tre år. Foreløpig foreligger lite dokumentasjon av erfaringer. En nylig gjennomført kartlegging av oppstartsfasen gir noen indikasjoner på innhold i en etteroppfølgingsfase selv om det kun er få deltakere som var i jobb på kartleggingstidspunktet.

Tiltakets leverandører mener at oppfølging etter ansettelse er viktig, fordi det å beholde jobben kan være svært krevende for denne brukergruppen. Målsettingen for etteroppfølging i dette tiltaket er å være tilgjengelig og til stede for arbeidsgivere for raskt å kunne løse eventuelle problemer. En annen målsetting er å være en støttekontakt for brukere ved for eksempel å informere om rettigheter og plikter som ansatt og gi støtte under innfasing på arbeidsplassen og i det sosiale. I REFIN varer etteroppfølging i seks måneder. Resultatmål for etteroppfølgingen er at den enkelte deltakeren er fast ansatt seks måneder etter et avsluttet tiltak.

Når det gjelder innhold i etteroppfølgingen, viser kartleggingen at det er svært ulikt hos ulike tiltaksarrangører. Én tiltaksleverandør har ikke noe fast opplegg for etteroppfølging. I dette tilfellet handler etteroppfølgingen om å være tilgjengelig for både deltakere og arbeidsgivere. Den andre tiltaksleverandøren utarbeider en plan for etteroppfølging. Planen justeres underveis ved behov. Fokuset her er på hyppig dialog med arbeidsgivere. En tredje tiltaksleverandør har valgt å legge vekt på dialog med deltakerne. Mestring står sentralt i oppfølgingsamtaler. Leverandørens erfaringer er at arbeidsforhold ofte avsluttes på grunn av dårlig kommunikasjon på arbeidsplassen. Tiltaksarrangøren fungerer da som mediator mellom deltakeren og arbeidsgiveren for å avklare misforståelser.

Fordi utbetaling av midler til tiltaksarrangører i REFIN er knyttet til milepæler i tiltaksgjennomføringen, tilføyer denne ordningen et slags insentiv for vel gjennomført etteroppfølging. Faktisk blir 40 prosent av leverandørens totale kostnader per deltaker i tiltaket utbetalt kun hvis leverandøren dokumenterer at deltakeren er fast ansatt seks måneder etter et avsluttet tiltak. I sin tur velger tiltaksarrangører ulike bonusordninger for sine ansatte. Noen jobbkonsultenter får personlig bonus ved måloppnåelse, andre premierer team ved måloppnåelse.

2.3 ERFARINGER FRA TIDLIGERE MODELLER FOR ETTEROPPFØLGING I USA

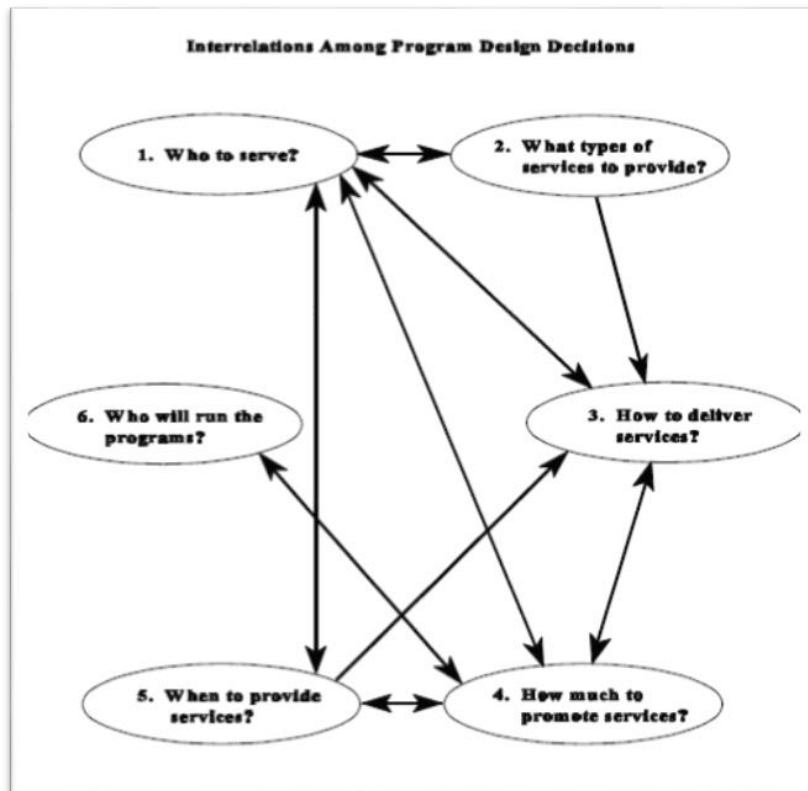
I USA har myndighetene inkludert etteroppfølging som en komponent i arbeidsformidling. Før 1990 var etteroppfølging hovedsakelig begrenset til en telefonsamtale til arbeidsgiveren noen uker etter ansettelse, for å bekrefte at en tidligere deltaker fortsatt var i arbeid. Allerede da ble første forsøk på å utvide mandatet og innholdet i etteroppfølgingen gjennomført, for eksempel Denver-forsøket på 1970-tallet. På 1990-tallet ble etteroppfølging eller tilbud om oppfølgingstjenester etter ansettelse en formell del av mange arbeidsformidlings- og kvalifiseringstiltak i USA. På den tiden ble det utviklet, utprøvd og evaluert flere modeller for etteroppfølging (Bloom et al., 2002). Det mest omfattende forsøket var The Employment Retention and Advancement Program (ERA). Det startet i 1998 da 13 stater i USA fikk prosjektmidler til metodeutprøving i etteroppfølging. Etteroppfølgingen uavhengig av modeller hadde ett eller begge av to hovedmål: jobbfastholdelse og karriereutvikling for nylig ansatte tidligere velferdsmottakere eller utsatte grupper som var på sosialstønad eller deltok i arbeidsmarkeds- eller kvalifiseringstiltak. Dette underkapitlet summerer erfaringer, gode grep og anbefalinger fra USA.

The Post-Employment Services Demonstration (PESD)

Den første modellen som har hatt stor innflytelse på design av etteroppfølging landet rundt, var The Post-Employment Services Demonstration (PESD). I 1993 fikk fire stater i USA midler til å utvikle videre case management service for nyansatte tidligere sosialhjelpsmottakere. Formålet med forsøket var å fremme jobbfastholdelse og evt. bistå med rask retur til arbeid i tilfeller der arbeidsforholdet mislyktes. Selv om forsøket ikke viste noen særlige effekter, var evalueringen (Rangarajan, 1998; Rangarajan & Novak, 1999) av det svært viktig for videreutvikling av organisering og metode i etteroppfølging. Den avdekket bl.a. utfordringer tidligere sosialhjelpsmottakere har i den første tiden etter ansettelse og årsaker til raskt tilbakefall til sosialhjelp, oppfølgingsbehov de har, problemer veiledere møter i daglig etteroppfølgingsarbeid, samt med organiseringen av dette arbeidet.

Når det gjelder organisering, anbefaler evalueringen å ta utgangspunkt i seks hovedspørsmål for beslutninger om et design av etteroppfølgingsmodul (Figur 2). Disse designbeslutningene korrelerer med og påvirker hverandre. Vi skisserer kort beslutningene nedenfor. I selve rapporten diskuterer Rangarajan (1998) styrker og svakheter med disse samt skisserer ulike scenarier for beslutningene.

Den første beslutningen som ifølge evalueringen bør tas, handler om å definere målgruppen for etteroppfølgingen. Skal tjenester tilbys til alle som har kommet ut i arbeid eller utdanning? Skal tjenester tilbys kun tidligere deltakere i høyrisikogrupper, dvs. de som har midlertidige kontrakter, lønnstilskudd eller/og de som er i stor fare for å falle utenfor? Skal målgruppen defineres ut fra deltakeres egne ønsker for etteroppfølging? Skal etteroppfølging kun tilbys deltakere med lave kvalifikasjoner og/eller med flere sammensatte utfordringer? Disse avgjørelser bør tas ut fra de målene som er satt for etteroppfølging, ressursene som er tilgjengelige, og type tjenester som planlegges tilbudt. Det er en svært viktig beslutning fordi den har direkte korrelasjon med ressursbruk og kvalitet på etteroppfølgingen og, til syvende og sist, resultatene av dette arbeidet.



Figur 2. Hovedbeslutninger i design av en etteroppfølgingsmodul (ref. Rangarajan, A., 1998, s. 34)

Den andre hovedbeslutningen i design av etteroppfølging handler om tjenestetilbudet. Hvilke tjenester skal tilbys? Hvor bredt skal tjenestetilbudet være? Skal tjenestetilbudet være individuelt tilpasset? Skal det tilbys et slags minimumstilbud til alle mens de med spesielle behov bør få et utvidet, skreddersydd tilbud? I PESD-programmene tilbød de et bredt spekter av tjenester i etteroppfølging. Den mest etterspurte tjenesten var veiledning eller støtte i vid forstand. Veiledningen dreide seg om hjelp både med utfordringer på arbeidsplassen og ulike spørsmål knyttet til et nytt arbeidsliv, men også om økonomiplanlegging, motivasjonsoppbygging, personlige utfordringer med familier og venner, osv. Fordi veldig mange av tidligere sosialhjelpsmottakere mistet jobben i løpet av de første tre månedene etter ansettelse, var jobbsøkertilbud også etterspurte. Det var ulike måter å organisere jobbsøkertilbud på som varierte fra individuelt tilpasset støtte i jobbsøk til kurs og opplæring. Andre typer tjenester tilbudt i PESD inkluderte mellommannrolle i dialog med arbeidsgivere og eventuelle andre instanser, karriereutviklingskurs, hjelp med forståelse av skattesystemet, informasjonsutveksling via nyhetsbrev eller lignende, hjelp med barnepass eller transportering og bistand med henvisning til andre instanser. Noen PESD-programmer tilbød deltakere kortvarig økonomisk stønad dersom de hadde behov for å kjøpe inn ting for å kunne starte i jobb, for eksempel klær, sko, verktøy, bilforsikring eller bilservice, men også støtte til å betale husleie.

Den tredje hovedbeslutningen i design av etteroppfølging Rangarajan (1998) anbefaler å ta, handler om hvordan tjenestene skal leveres. I rapporten skisseres tre hovedtilnærminger som er (1) intensiv og universell case-management-tilnærming, (2) tilbud om å bruke «ressursrom» og (3) den integrerte tilnærmingen som kombinerer (1) og (2). Case-management-tilnærmingen er en tett individuell oppfølging av brukere også etter ansettelse. Den går på å bygge en trygg og god relasjon med brukeren for raskt å kunne identifisere utfordringer og tilby støtte og de tjenestene brukeren trenger. Denne

tilnærmingen tillater å skreddersy etteroppfølgingen og tjenestetilbudet og holde det fleksibelt for lett å kunne tilpasse det endrede behov. Samtidig er denne tilnærmingen ressurskrevende og kostbar. «Ressursrom»-tilnærmingen innebærer tilgang til et utstyrt rom der tidligere deltakere kan møte opp for selv å arbeide uforstyrret for å finne en jobb eller en bedre jobb. Ressursrommet bør være åpent i et utvidet tidsrom og bemannet en del av denne tiden for at tidligere brukere skal kunne få noe standardoppfølging ved behov eller bistand i hastesaker. Den integrerte tilnærmingen kombinerer tilgang til ressursrommet med intensiv case-management. Denne tilnærmingen benyttes for å tilfredsstille ulike brukerbehov i et etteroppfølgingsprogram. Noen har behov for tett oppfølging og får tilbud om case-management, mens for andre holder det med mulighet til å benytte et ressursrom. Sluttevalueringen av PESD påpeker at selv om case-management er en nyttig tilnærming, er det avgjørende med passende caseload per veileder for å kunne tilby riktig type tett oppfølging. I PESD erfarte de at den planlagte caseloaden burde ha vært lavere i utgangspunktet. Flere tidligere deltakere mistet jobb relativt raskt og hadde behov for etteroppfølging i en lengre periode i tillegg til at deltakerne i jobb måtte følges opp. Det sprengte kapasiteten hos veilederne, og de kunne ikke tilby alle sine brukere like tett oppfølging som det var planlagt (Rangarajan & Novak, 1999).

Den fjerde viktige beslutningen i design av et etteroppfølgingsprogram Rangarajan (1998) anbefaler, dreier seg om hvor sterkt det skal stimuleres til etteroppfølging. Skal det være obligatorisk eller frivilling for tidligere deltakere? Skal det være et passivt eller et aktivt tilbud? Eller skal tilbudet være obligatorisk og proaktivt for brukere i «høyrisikogrupper» og frivilling og mer passivt for andre? Erfaringer fra PESD tilsier at et obligatorisk tilbud kun kan fungere hvis veiledere har noen verktøy eller sanksjoner for å kunne påvirke brukeres deltakelse i etteroppfølging. Frivillig deltakelse forutsetter at tjenestetilbudet presenteres, og det er opp til deltakere å benytte det. Den passive tilnærmingen til stimulering for tilbudet innebærer at tidligere deltakere får tilsendt en e-post eller et nyhetsbrev som minner dem om at tilbudet er tilgjengelig. Den aktive tilnærmingen går på å søke kontakt med tidligere brukere, snakke på telefon eller møtes for at veileder skal kunne identifisere potensielle problemområder. Sluttevalueringen av PESD viste at da veiledere satset på å gi lik oppfølging til alle sine brukere, gikk det på bekostning av oppfølging til de brukerne som faktisk trengte den (Rangarajan & Novak, 1999).

Den femte hovedbeslutningen i utvikling av et etteroppfølgingstilbud handler om en tidsramme for tilbudt etteroppfølging. Hvor snart etter at en tidligere deltaker har startet i jobb, skal det tas kontakt og tilbys tjenester? Hvor lenge skal tjenester tilbys? Det er viktig at deltakere får god informasjon om tilbudet før ansettelse. Rangarajan (1998) anbefaler at den første kontakten i etteroppfølgingen tas rimelig snart etter ansettelse, gjerne i løpet av de første tre til seks ukene. Det er da behovet for bistand viser seg å være størst. Noen kan også komme i utfordrende situasjoner etter hvert. Derfor er det viktig med regelmessig kontakt for raskt å avdekke utfordringer før det har gått for langt. En annen anbefaling går på å ha tjenester tilgjengelig i minimum seks måneder etter at et stabilt arbeidsforhold ble etablert. Tjenesteperioden bør utvides for dem som trenger det, eller for dem som mistet jobb.

Det siste punktet er at det bør tas en beslutning om hvem som skal drive etteroppfølgingsprogrammet. Skal etteroppfølgingen tilbys av det samme personalet som veiledet deltakerne før de gikk ut i jobb? Skal den gjøres av en spesielt etablert avdeling innenfor et velferdssenter (eller et NAV-kontor i norsk kontekst)? Skal disse tjenester konkurransesettes og drives i regi av en tiltaksleverandør?

Overordnede anbefalinger fra PESD er som følger (Rangarajan & Novak, 1999):

- Etteroppfølging bør identifisere den riktige målgruppen for tjenestetilbudet.
- Tjenesteyting i etteroppfølging bør være tilrettelagt for brukerne slik at det blir en lav terskel for å benytte etteroppfølging og evt. det utvidede tjenestetilbudet.
- Tettere kontakt evt. samarbeid med arbeidsgivere, også før ansettelse, kan lette avklaring av arbeidsrelaterte spørsmål i etteroppfølging av brukere.
- Dersom etteroppfølging tilbys, må det satses på en regelmessig evaluering av innsatsen og i hvilken grad etteroppfølgingen slik den tilbys, når sine mål.

The Post-Employment Pilot (PEP) in Iowa

The Post-Employment Pilot (PEP)-programmet var et forsøk på å utvikle en modul for etteroppfølging av tidligere deltakere i et kvalifiserings- og arbeidsmarkedstiltak Promise Jobs i Iowa i USA. Målgruppen i Promise Jobs var fattige familier som mottok sosialhjelp. Før forsøket var etteroppfølging i Promise Jobs begrenset til overvåking av ansettelsesforhold etter et avsluttet tiltak. Hensikten med forsøket var å utvikle spekteret av etteroppfølgingstjenester. Staten sponset utviklingsarbeid i tre kontorer som drev med Promise Jobs i en timånedersperiode i løpet av 1999–2000.

EXHIBIT L5	
GOALS OF THE PEP PROGRAM	
Broad Objective	
<ul style="list-style-type: none">• Promote self-sufficiency and successful exit from welfare	
Primary Goals	
<ul style="list-style-type: none">• Increase clients' weekly hours of employment• Increase clients' hourly wage over time• Increase clients' duration of employment	
Secondary Goals	
<ul style="list-style-type: none">• Help clients gain employment with fringe benefits• Help clients obtain employment that meets their career goals• Provide clients with soft skill development (e.g., overcoming work-related obstacles, improving self-esteem, time and stress management, etc.)• Encourage clients' educational advancement• Reinforce and acknowledge clients' successes and accomplishments• Help clients with skill development	
Source: DHS PEP meeting follow-up information, February 2000.	

Figur 3. Mål satt av staten for etteroppfølging i PEP (ref. Hill et al., 2001, s. 8)

Før igangsetting av forsøket hadde staten tydelig definert målene for etteroppfølging. Figur 3 illustrerer målsettingen for dette programmet. Målsettingen innebærer definisjon av overordnede mål samt primære og sekundære mål for etteroppfølging. I tillegg til klare mål hadde staten definert noen guidelines til design og gjennomføring av etteroppfølging som omtalte bl.a. mål, målgruppe, etteroppfølging av tidligere deltakere som hadde mistet jobben, evt. finansiell støtte til tidligere deltakere samt statlig finansiering av disse tjenestene. Ellers etterspurte staten en uformell «bottom-up»-prosess i utviklingen av etteroppfølgingen og ga frihet til utforming av lokale opplegg for etteroppfølging. Forsøkslokalene fikk også teknisk støtte som bl.a. inkluderte tilrettelagt forskningsmateriale om

jobbfastholdelse, øvelser for idedugnader og planlegging av opplegget, månedlige telefonsamtaler mellom forsøksprosjektene og møter og deltakelse på konferanser (Hill et al., 2001).

Forskerne som dokumenterte erfaringer fra forsøket (Hill et al., 2001), har kommet med følgende anbefalinger til videreutvikling av etteroppfølging. Når det gjelder organisering av etteroppfølging, var forskerne tydelige på at det er viktig med konkrete mål for etteroppfølgingsarbeid, og at ansatte kan omtolke disse overordnede målene til individuelle mål etter brukeres behov. Det er også en fordel om målene for etteroppfølging i noen grad er kvantifiserbare, slik at det er mulig å måle både veileders og brukers prestasjoner. Et annet nødvendig grep er å avsette kompetente og dedikerte ressurser til etteroppfølging. Det er også en fordel om etteroppfølging utføres som en del av et kvalifiseringstiltak framfor som en enkeltstående tjeneste i velferdsforvaltningen. Forskerne anbefaler at man kommuniserer tydelig til brukerne hva etteroppfølging er, og hvilke regler og krav til etteroppfølging som gjelder. Når det gjelder innholdet i etteroppfølgingen, skal tjenester stamme fra overordnede mål for etteroppfølging slik at hver tjeneste fører til måloppnåelse. Forskerne oppgir at det kan være en fordel om etteroppfølgingen inneholder «håndgripelige» tjenester, som barnepass, transport eller matserving mens deltakere er på aktiviteter i et etteroppfølgingsprogram. Hill et al. (2001) framhever at det er viktig at veiledere kan skape tillitsfulle relasjoner med brukerne. Generelt sett bekreftet forsøket at individuell veiledning er viktig. PEP satset mye på gruppeaktiviteter som tok fokuset bort fra case-management. Samtidig oppga mange brukere av PEP at individuell veiledning var tjenesten de satte mest pris på, og som de hadde mest nytte av. For å sikre at flere benytter seg av etteroppfølging, anbefaler forskere å tenke kreativt og utvikle tjenester som er familieorienterte, eller tjenester som leveres av arbeidsgivere i samarbeid med et velferdskontor. Bruk av insentiver rettet mot brukere er også anbefalt.

The Employment Retention and Advancement (ERA)

ERA var et forsøk på metodeutvikling i etteroppfølging av velferdsmottakere. 16 stater i USA fikk i perioden 2000–2003 prosjektmidler for å finne fram til innovative, velfungerende metoder for å drive etteroppfølgingsarbeid for å sikre jobbfastholdelse, selvforsørgelse og karriereutvikling av tidligere velferdsmottakere. Målgruppen i denne satsingen var tidligere velferdsmottakere, og de ulike prosjektene hadde mulighet til selv å definere og avgrense målgruppen. Noen satset på brukere som det hadde vist seg vanskelig for å få og beholde en jobb, andre satset på fattige familier, osv. Ingen av disse prosjektene var orientert mot innvandrere spesifikt. ERA-prosjektene tok utgangspunkt i tidligere dokumenterte erfaringer, spesielt fra PESD, og satset på å utvikle videre både organiseringsmodeller og metoder i etteroppfølging. Forsøket fikk forskningsbistand i form av følgeevaluering, og det ble gjennomført en effektevaluering og en sluttevaluering.

En av de første rapportene fra følgeevalueringen av ERA konkluderte med at prosjektene så behov for å gå bort fra en tradisjonell case-management-tilnærming i etteroppfølgingen. I de fleste prosjektene ble case-management et utgangspunkt for å kunne tilby en annen type tjeneste, som bistand i jobbsøk, insentiver, karriereplanlegging, videre utdanning eller trening, rehabilitering, osv. Forklaringen er nokså sammensatt. For det første handlet det om kapasitet. Mange nye deltakere kom inn i etteroppfølging uten at deltakerne som var i etteroppfølgingen fra før, sluttet. Det resulterte i overbelastning av veilederne. Andre forklaringer ligger i det at veilederne i prosjektene ikke var kjent med brukerne før ansettelse, det var mye fokus på utbetaling av insentiver til brukerne, og noen prosjekter satset på å bistå hele familier (Bloom et al., 2002).

En sluttrapport med effektevalueringen av ERA er et omfattende dokument som beskriver organisering og innhold i de ulike forsøkene, kartlegger gjennomføringen av etteroppfølgingen og beskriver deltakerne og effektene etteroppfølgingen hadde på jobbfastholdelse eller forfremmelse i jobb (Hendra et al., 2010). Sammenlignet med PESD satset ERA på i større grad å tilpasse tjenester til behov hos ulike grupper brukere. Her fikk for eksempel jobbforfremmelse en større plass. ERA utviklet også et større spekter av tjenester og leveransmåter. Selv om ERA satset spesielt på rekruttering av deltakere, var engasjementet lavt til moderat. Mange av deltakerne mistet sin første jobb ganske snart etter ansettelse, og andelen slike tilfeller var høy. Veilederne brukte en betydelig del av sin tid på tjenester rundt yrkesmessig attføring. ERA hadde en utfordring med å rekruttere kvalifisert personale med kompetanse relevant for etteroppfølgingsarbeid. I det inngår arbeidsmarkedsvurdering, karriereveiledning, jobbutvikling, rekruttering osv. Kun tre av tolv evaluerte forsøk ga positive økonomiske resultater. Disse hadde ulike målgrupper, og forskerne antar at etteroppfølging kan virke uansett målgruppe. Samtidig har forskerne ikke konkludert med hvilke elementer i programmene som bidro til å skaffe gode resultater (Hendra et al., 2010).

2.4 ERFARINGER FRA ERA I STORBRITANNIA

Et forsøk med et Employment Retention and Advancement (ERA)-program i Storbritannia ble gjennomført og evaluert i 2004–2006. Da fikk seks områder i Storbritannia midler til å prøve ut metoder for å fremme jobbfastholdelse og jobbforfremmelse blant langtidsarbeidsledige og arbeidsledige eller deltidsarbeidende aleneforeldre som mottok en eller annen stønad. ERA i Storbritannia hadde over 16 000 brukere. Organisatorisk sett var tanken at lokale «NAV-kontorer» utvider sin oppgaveportefølje ved å tilby tjenester i etteroppfølging og jobbforfremmelse. ERA hadde anledning til å benytte seg av økonomiske insentiver overfor brukerne i form av utbetaling av et tilleggsbeløp om de klarte å holde seg i fulltidjobb over en viss tid, samt for fullføring av kurs dersom de ønsket å kvalifisere seg ytterligere mens de var i arbeid.

Følgeevalueringen av ERA i Storbritannia fokuserte på å identifisere felles utfordringer. Disse handlet om bemanning i prosjektene, rekruttering av brukere til ERA og tjenester for jobbforfremmelse. Utfordringen med bemanning i ERA ble forklart ut fra lokal organisering av velferdsforvaltningen i Storbritannia, manglende ressurser avsatt for å gjennomføre forsøket, samt manglende kompetanse på etteroppfølging fordi det var et nytt element i velferdstjenesten.

Flere ERA-prosjekter hadde en utfordring med å rekruttere deltakere til etteroppfølging. Det skyldes definisjon av målgruppen og tilrettelegging for effektevaluering. Samtidig påpeker forskere at selv om antall brukere av etteroppfølging ikke var omfattende, var det ingen grunn til å redusere bemanningen. Forskerne mener det var viktig å satse på kvalitet i tjenestene og hyppighet i kontakten med de brukerne som trengte etteroppfølging, framfor å spre ressursene tynt på mange brukere.

Den siste felles utfordringen i ERAs etableringsfase som forskerne påpekte, handlet om tilbud om tjenester for jobbforfremmelse. Det gikk på karriereutvikling, bedre stilling, høyere lønn, bedre arbeidsforhold, en større stillingsandel, bedre balanse mellom jobb og familie eller jobbtilfredshet. ERA fant det krevende å jobbe med jobbforfremmelse av flere årsaker. For det første handlet det om kapasiteten til veilederne. Mange hadde delte stillinger og måtte først fokusere på å få arbeidsledige ut i jobb, og dette gikk på bekostning av etteroppfølgingen. For det andre handlet det om lokalt arbeidsmarked og arbeidsgiveres forventninger. Mange arbeidsgivere var ikke interessert i jobbfor-

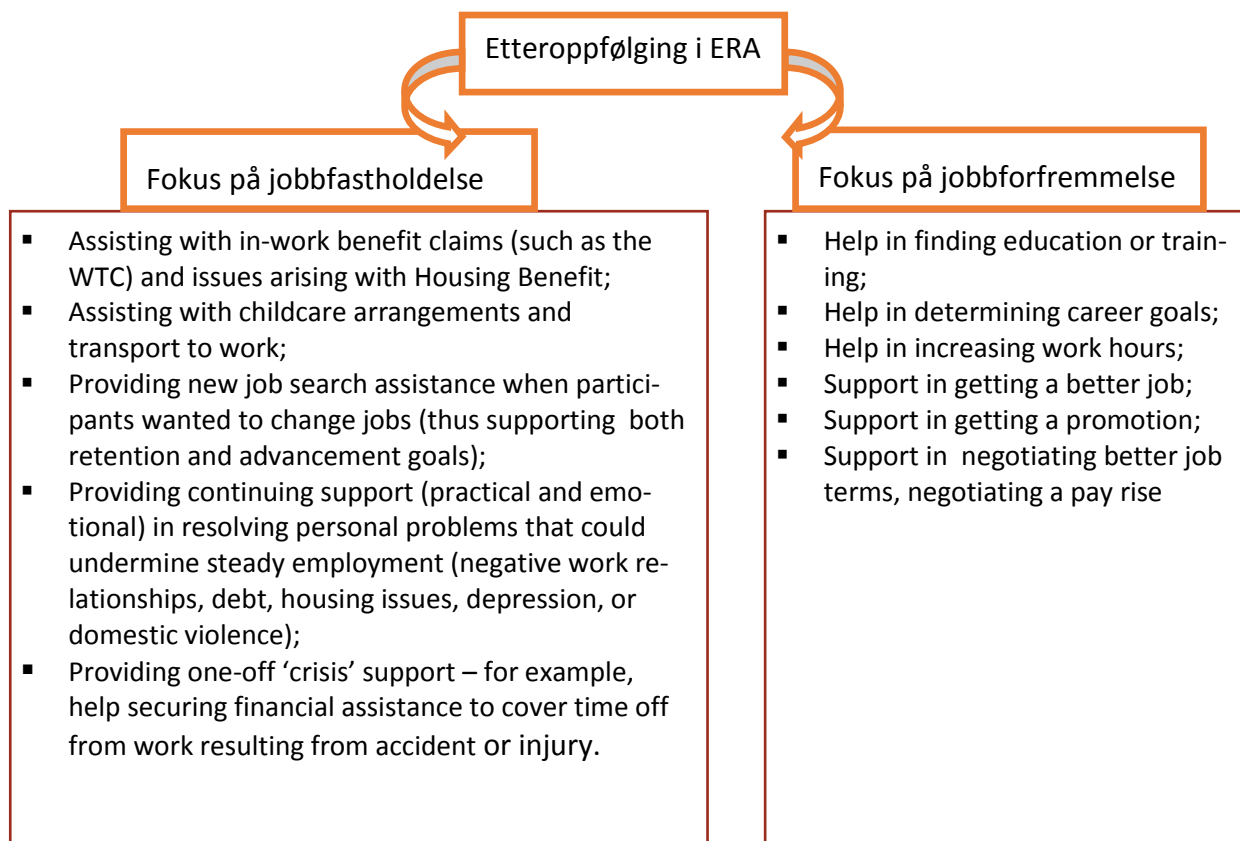
fremmelsesstrategier for nylig ansatte sosialhjelpsklienter. De ønsket å fylle stillinger der ukvalifisert arbeidskraft trengtes. Og endelig var det ikke mange brukere av etteroppfølgingen som var bevisste på at jobbforremmelse var en mulighet. Forskerne anbefaler derfor å utvikle individuelt tilpassede kontaktstrategier basert på ulike brukerbehov (Hall et al., 2005).

Neste forskningsrapport fra ERA dokumenterer erfaringer fra etablerte ERA-prosjekter (Dorsett, 2007). Den var mer tydelig på implementering og innhold i etteroppfølging. Rapporten framhever bl.a. at riktig kompetanse for etteroppfølging er viktig selv for medarbeidere som tidligere jobbet i velferdsforvaltningen. Den påpeker at mange ERA-veiledere hadde behov for kompetansepåfyll for å kunne tilby etteroppfølging, særlig på området «jobbframskaffelse». Her er det viktig med kunnskap om arbeidsmarked og arbeidsgiveres behov. Flere av ERA-veilederne gjennomførte en del trening etter hvert og mente den kom for sent. Etter en gjennomført trening sa flere at først nå, etter flere år i ERA, skjønnte de hvordan de skulle ha jobbet med etteroppfølging. Forskerne påpeker at manglende kompetanse i etteroppfølging førte til et passivt tjenestetilbud, grunnet at veilederne var usikre på hvordan de skulle gå fram. Etter flere år med ERA og kompetanseheving blant medarbeidere, ble etteroppfølging et mer proaktivt tilbud. Tre av fire veiledere oppga at de tok kontakt med nylig ansatte sosialhjelpsmottakere allerede i første uke av deres ansettelse. Tre av fire oppga også at de hadde minimum tre kontakter med hver av sine brukere i de første seks måneder etter ansettelsen deres. Over halvparten meldte også at de noen ganger jobber utenfor kontorets åpningstider for å besøke brukerne sine på arbeidsplassene. Forskerne mener at framgang i etteroppfølging også skyldes organisatorisk og teknisk tilrettelegging for dette arbeidet. For eksempel fikk kontorene dannet et etteroppfølgingsteam, utviklet en kontaktdatabase over brukere med et påminnelsessystem for å ta kontakt, samt systemer for å avskjerme etteroppfølgingsvirksomheten fra eksterne faktorer. Etter flere år i ERA utviklet veiledere bedre forståelse av hva etteroppfølging kan innebære, og hvordan de kan tilrettelegge for etteroppfølging etter ulike brukeres behov (Dorsett et al., 2007).

Sluttrapporten fra ERA i Storbritannia bekreftet moderate positive effekter av ERA på jobbfastholdelse og lønnsstørrelse, særlig for langtidsarbeidsledige. Forskerne oppga at effektene av ERA er sterkere for noen grupper brukere. Derfor anbefalte ikke forskere en oppskalering av utbredelsen av ERA for alle typer brukere, men anbefalte å benytte erfaringer fra ERA for å utvikle en etteroppfølgingsmetode for noen spesifikke brukergrupper.

Nærmere 80 prosent av brukerne benyttet seg av etteroppfølging i en eller annen form, og de hadde anledning til å benytte seg av et omfattende tilbud i etteroppfølgingen. Sluttrapporten oppsummerte godt innholdet i etteroppfølgingen i ERA. Etteroppfølgingen handlet om jobbfastholdelse eller jobbforremmelse. Figur 4 oppsummerer ulike tjenester ERA tilbød brukerne.

Brukerne hadde ulike behov og benyttet etteroppfølging på ulike måter. For noen var det trygt å kunne forholde seg til veiledere for å få råd, selv om de selv mente de kunne klare seg på egen hånd. For andre brukere var veiledere viktige i oppbygging av selvtillit og motivasjon. For en tredje gruppe spilte veiledere mest en administrativ rolle da de tilrettela det praktiske for at brukerne skulle kunne få kvalifisering ved siden av jobb, eller de ordnet utbetalinger av insentiver (Hedra et al., 2011).



Figur 4. Innhold i etteroppfølging i ERA i Storbritannia (basert på Hedra et al., 2011).

2.5 ERFARINGER FRA ETTEROPPFØLGING I AUSTRALIA

Refugee Council of Australia har sammenfattet kunnskap om velfungerende arbeidsinkluderingsstrategier for flyktninger i Australia. Deres rapport (RCOA, 2010) omtaler støtte av brukere etter ansettelse som som et viktig element i arbeidsinkludering for å sikre bærekraftig ansettelse av flyktninger. Rapporten dokumenterer at medarbeidere i arbeidsformidlingskontorer som jobber med flyktninger, har erfart at små misforståelser på arbeidsplasser kan resultere i brudd på arbeidsforhold, og at det er lite som skal til for å unngå dette. For flyktninger kan det oppleves betryggende å ha mulighet for støtte også etter ansettelse, fra en kontaktperson i arbeidsformidlingskontoret som de har tillit til, og som har fulgt dem gjennom hele prosessen. For noen arbeidsgivere kan det være nyttig å kunne henvende seg til et arbeidsformidlingskontor som kjenner flyktingen godt, for å avklare ukjent oppførsel og få hjelp til kommunikasjonen, dersom arbeidstakeren ikke behersker landets språk så godt. At tidligere brukere har mulighet til å komme tilbake til sin saksbehandler på arbeidsformidlingskontoret for å få hjelp til å fylle ut ulike arbeidsrelaterte skjemaer og kunne diskutere arbeidsplassens forhold og kultur, omtales som en av mest verdifulle aktivitetene i etteroppfølgingen. Det samme gjelder et oppfølgingsbesøk til arbeidsplassen eller en telefonsamtale med tidligere brukere og deres arbeidsgivere (RCOA, 2010).

I sine anbefalinger angående revidering av arbeidsformidlingsarbeid i Australia, framhever Multicultural Development Association etteroppfølging som en metode for å styrke arbeidsinkludering av innvandrere. Hovedargumentet er igjen å sørge for en bærekraftig ansettelse. Innvandrere har en ekstra utfordring i form av nytt språk og nye kulturelle forventninger. Etteroppfølging er da viktig for å kunne forebygge problemer som fører til brudd i arbeidsforhold (MDA, 2013).

En annen studie fra Australia viser at etteroppfølging er et element i tjenester til arbeidsformidlere overfor andre brukergrupper enn flyktninger. Cortis et al. (2013) finner at arbeidsgivere mener at etteroppfølging fra arbeidsformidlere kan være nyttig for at de raskt skal kunne håndtere eventuelle utfordringer ved ansettelse av tidligere velferdsmottakere og på denne måten opprettholde jobbfastholdelse. Samtidig kjenner svært få arbeidsgivere til dette etteroppfølgingstilbudet, noe som fører til underbruk av det. Forskerne anbefaler staten å legge til rette for tettere partnerskap mellom arbeidsformidlere og arbeidslivet for å opprettholde og bevare overganger fra velferd til arbeid for vanskeligstilte grupper.

2.6 ERFARINGER FRA ETTEROPPFØLGING I SUPPORTED EMPLOYMENT

Ifølge European Union of Supported Employment (EUSE) er Supported Employment (SE) en metode for å formidle personer med nedsatt funksjonsevne eller andre utsatte grupper til lønnet arbeid i et åpent marked og bidra til at de forblir sysselsatt. EUSE har utviklet en femtrinnsprosess for SE som inneholder følgende faser: 1. Innledende kontakt og samarbeidsavtale med brukeren, 2. Yrkeskartlegging og karriereveiledning, 3. Finne passende jobb, 4. Samarbeid med arbeidsgivere, 5. Jobbstøtte på eller utenfor arbeidsplass. Det femte trinnet er etteroppfølging av brukere etter at de har blitt ansatt.

I SE-kontekst omtales etteroppfølging ofte som «utvidede tjenester» eller «fortløpende støtte». Denne typen støtte innebærer at veiledere fungerer som støttefigurer for både brukere, arbeidsgivere og kollegaer, og at de hjelper med å forstå utfordringer, tilpasse arbeidsplassen og tilrettelegge hvis nødvendig for at arbeidsgivere selv skal kunne gi støtte til tidligere brukere ved behov. Det innebærer at etteroppfølging er mer intensiv rett etter ansettelse og avtar gradvis etter avtale med brukeren og arbeidsgiveren. Ifølge EUSE er etteroppfølging en prosess i fem trinn. Det første trinnet handler om introduksjon og orientering på arbeidsplassen der veilederne bistår brukere og arbeidsgivere med å bli kjent og kartlegger behovet for etteroppfølging. Det andre trinnet går på at brukeren blir kjent med arbeidsoppgavene og lærer å utføre disse etter arbeidsgiverens krav. Veilederne bistår med å tilrettelegge for at brukeren kan lære å utføre arbeidsoppgavene. Det kan være behov for å lage nye arbeidsoppgaver som brukeren kan utføre, å tilpasse arbeidsoppgavene til brukerens evne eller å berike arbeidsoppgavene f.eks. ved å legge inn en oppgave som fører til sosial inkludering på jobb. Det tredje trinnet er stabilisering som starter etter at brukeren har lært å utføre arbeidsoppgavene riktig. I denne fasen er fokuset på å identifisere ytterligere utfordringer for brukeren på arbeidsplassen. På det fjerde trinnet avtar jobbstøtten fra veilederne, og det avtales hvordan den videre etteroppfølgingen skal foregå. Det femte trinnet er selve etteroppfølgingen slik den ofte praktiseres i andre metoder der veilederne er tilgjengelige for brukerne og arbeidsgiverne der de har behov for det. EUSE er tydelig på at selv om etteroppfølging ofte er tidsbegrenset, er idealet å kunne tilby støtte hver gang brukeren eller arbeidsgiveren trenger det for å sikre jobbfastholdelse og karriereutvikling (EUSE, 2010).

Selv om det er en god del forskning om SE, er forskning som kartlegger etteroppfølging, svært begrenset. Denne fasen av SE forblir den minst studerte, selv om den er anerkjent for å være en viktig del av metoden. Vi har identifisert kun én studie som har etteroppfølging i SE som hovedtema. Nedenfor omtaler vi denne og andre studier som til en viss grad beskriver etteroppfølging i SE. Vår oppfatning er at manglende forskning på etteroppfølging skyldes at fase fem i SE ofte blir underfinansiert og derfor utføres i et begrenset omfang. Selv om forskningen har vist at de mest effektive SE-til-

takene er de som har en sterk etteroppfølgingsmodul (Bond et al., 2001), tildeles mange tiltaksleverandører svært begrenset med ressurser til etteroppfølging (Wehman et al., 2003; EUSE, 2010). Etteroppfølging blir da organisert og levert på ulike måter som gjør det metodisk vanskelig for forskere å gjennomføre studier.

West et al. (2002) har kartlagt erfaringer med etteroppfølging i det siste trinnet, dvs. etter at brukere ble stabilisert på arbeidsplasser og jobbstøtte avtok, fra åtte tiltaksleverandørene av SE. Studien benytter data om totalt 282 brukere av etteroppfølging hos disse tiltaksleverandørene. Studien viser at veiledere i gjennomsnitt brukte litt over en time på oppfølging av én bruker per måned. I de første tre måneder etter stabilisering var kontakten i gjennomsnitt 1,5 time. Noen av brukerne mottok etteroppfølging også i perioden etter 18 måneder etter stabilisering. Fire av fem kontakter var planlagte kontakter. Forskerne påpeker viktigheten av å ta seg tid til uplanlagte kontakter, fordi disse ofte kan dreie seg om krisesituasjoner som må løses raskt for at brukeren ikke skal miste jobben. Selv med relativt lite tid til etteroppfølging per måned oppga fem av åtte tiltaksleverandører at denne aktiviteten var underfinansiert, og at deres bevilgning kun dekket 50 % av kostnadene. Det gikk ut over kvaliteten på tjenestene brukerne fikk.

... EFFECTIVE JOB SUPPORT IS MORE THAN SIMPLE VISITS TO THE JOB SITE. IT INCLUDES INSTRUMENTAL, INFORMATIVE, EMOTIONAL AND FEEDBACK SUPPORT.

European Union of Supported Employment, 2010

Studien løfter også et spørsmål om ulike måter å organisere etteroppfølging på. I noen tiltak hadde de skredersydde stillinger som drev kun med etteroppfølging, mens i andre fulgte de samme veilederne brukerne sine hele veien i tiltaket, etteroppfølging inkludert. Styrkene i den første tilnærmingen ligger ifølge forskerne i spesialiseringen av kunnskap hos

medarbeiderne samt muligheten for å frigjøre ressurser til aktive deltakere. Styrkene i den andre tilnærmingen ligger i muligheten for å drive etteroppfølging basert på en etablert relasjon mellom brukere og veiledere og på den måten kunne drive med et utvidet case-management, dvs. kunne følge deltakeren hele veien fra start til slutt. Når det gjelder temaer for etteroppfølging, fant forskerne at en «rutinekontakt» var mest vanlig. I det inngår kontakt med brukeren og/eller arbeidsgiveren for å vurdere jobbutførelse, trivsel og andre generelle spørsmål. En av fem kontakter handlet om håndtering av jobberelaterte problemer som for eksempel langsomt arbeid, lav produktivitet, upassende oppførsel på arbeidsplassen, dårlig hygiene, osv. (West et al., 2002).

Åsbrink (2005) har beskrevet hvordan SE benyttes i et arbeidsmarkedstiltak for innvandrere i Sverige. Denne studien er en prosjektoppgave på et universitet og bygger på et svært begrenset datamateriale. Studien konkluderer med at etteroppfølging utføres i altfor liten grad, grunnet manglende ressurser til dette arbeidet. Brukere blir kun fulgt opp i noen måneder etter ansettelse. Etteroppfølgingen er da begrenset til telefonsamtaler med brukere og arbeidstakere der det spørres «Hvordan går det?». Veiledere påpeker at i etteroppfølging fungerer de ofte som konfliktmeglere. De påpeker at det er viktig med rask inngripen for å unngå brudd i arbeidsforhold. Mange av disse konfliktene stammer fra små misforståelser.

- ✓ What is the role of the Employment Support Worker during his process?
- ✓ When providing support, it is important to ask yourself, how would I like to be supported on the job?
- ✓ When supporting an employee, how can you ensure that you do not put your values across as theirs?
- ✓ Have I respected their values throughout the process?
- ✓ As an Employment Support Worker, what role do I have in providing support to the employee and employer?
- ✓ How do I deal with conflicts of interest?
- ✓ If the employee no longer wants support or if you can no longer provide support due to funding and the person needs support.
- ✓ What are the issues I must address in trying to facilitate career development or job progression?

Figur 5. Spørsmål til refleksjon for veiledere som tilbyr etteroppfølging, anbefalt av EUSE (EUSE, 2010)

EUSE har oppsummert erfaringer fra praktikere og forskere og gir en god veiledning på hvordan etteroppfølging kan gjennomføres (EUSE, 2010). Det er grunnleggende at etteroppfølging tilpasses individuelle behov som brukere og arbeidsgivere måtte ha. Kollegaer av og evt. familiemedlemmer til brukerne kan også bidra til å definere behovene for etteroppfølging nærmere. Etter at behovene for etteroppfølging er identifisert, bør disse dokumenteres i en aktivitetsplan for brukeren. I planen tydeliggjøres hvem som er ansvarlig for en eller annen type støtte, samt tidsperspektivet. Denne planen bør holdes oppdatert og revurderes ut fra brukeres endrede behov og identifiserte utfordringer. Veilederes rolle i etteroppfølging handler i stor grad om å sette i gang støttemekanismer i form av «naturlig støtte», dvs. fra arbeidsgiveren, kollegaer, familie, osv (Frøyland & Kvåle, 2014). Veiledere tilbyr da råd og veiledning som er nødvendig for at naturlig støtte skal kunne fungere. EUSE utviklet noen praktiske øvelser for å gjøre veiledere bedre i bl.a. etteroppfølging. En av disse er presentert i Figur 5.

3. ETTEROPPFØLGING I NY SJANSE OG JOBBSJANSEN

I dette kapitlet beskriver vi erfaringer Jobbsjansen-prosjektene har gjort seg med oppfølging av deltakere som ble skrevet ut av prosjektene til arbeid eller utdanning. Kapitlet er strukturert etter den analytiske modellen til studien skissert i

Figur 1. Vi har kartlagt følgende aspekter:

- hvordan prosjektene tolker målsettingen med etteroppfølging
- hvordan etteroppfølgingsarbeidet er organisert i prosjektene
- hva slags innhold tilbud om etteroppfølging består av, herved metoder og aktiviteter
- hva slags betydning IMDi's insentivordning hadde for utvikling av etteroppfølging i Ny sjanse-tiden

Vi ønsket også å kartlegge hvordan etteroppfølging dokumenteres, og hva slags resultater den gir, samt hva slags dialog om etteroppfølging Jobbsjansen-prosjektene har hatt med IMDi. Disse aktivitetene er ikke noe særlig utbredt, har vi fått vite. Derfor gir vi kun en kort omtale av disse.

3.1 MÅLSETTING FOR ETTEROPPFØLGING

Vi har ikke identifisert tydelig tegn på at det settes noe mål for etteroppfølging i Jobbsjansen, ikke på sentralt hold og ikke i Jobbsjansen-prosjektene. Her tolker vi «målsetting» i en videre forstand enn «resultatmål» eller «rapporteringsmål». Mål kan også forstås som «hensikt med å utføre oppgaven». Man kan dessuten snakke om prestasjonsmål, som er nærmere koblet på innhold i oppgaven. Mål gir arbeidet retning.

I rundskrivene 5/2014 og 5/2015 stiller IMDi krav om oppfølging av deltakerne etter at de har sluttet i Jobbsjansen. Her heter det: «*Prosjektene skal følge opp deltakere som har avsluttet program, også de som har gått over til arbeid og utdanning, inntil ett år etter fullført program.*» Basert på erfaringer fra Ny sjanse og Introduksjonsprogrammet ønsket IMDi at Jobbsjansen skulle være basert på «tett individuell oppfølging» som varer også etter at deltakerne har sluttet i programmet. Et krav er ikke det samme som en målsetting. Kravet, slik det er formulert, argumenterer ikke for behovet for etteroppfølging. Det tydeliggjør heller ikke rammene for innhold i etteroppfølging.

På prosjektnivå settes det ikke noen mål for etteroppfølging. Hvis vi ser nærmere på hvorfor Jobbsjansen-prosjekter utfører etteroppfølging, møter vi et helt spekter av intensjoner.

Noen prosjekter er i det hele tatt usikre på hvem de skal følge opp – alle utskrevne deltakere eller kun de som har nådd målet om arbeid eller utdanning? Disse har kommet kortest i defineringen av målsettingen og forståelsen av hensikten med etteroppfølging.

For noen prosjekter begrenses meningen med oppfølging til «fordi IMDi har sagt vi skal gjøre det»:

«Vi oppfatter det slik at vi skal følge opp i en periode på ett år for de som har gått over i arbeid eller utdanning. Når jeg har lest det, så oppfatter jeg det som om det er veldig opp til oss med hensyn til [etter]oppfølging.»

For andre er målet «å sjekke hvordan det går med deltakere»; «hvordan personen har det inntil ett år»:

«Sånn som vi har forstått det så lenge jeg har jobbet med det, så er det som står i rundskrivet at alle deltakere har krav på oppfølging i ett år etter avsluttet deltakelse. Det er ingen konkrete krav om hva oppfølgingen skal gå ut på. Vi informerer alle når de begynner og ekstra godt når de skrives ut at de bare kan ta kontakt når som helst hvis det skulle være noe, så følger vi opp og ringer dem hvis vi ikke hører noe fra dem, bare for å høre hvordan det går. Ikke alle tar kontakt, men det er noen som tar veldig mye kontakt selv.»

For en tredje gruppe ligger hensikten med etteroppfølging i å være tilgjengelig for tidligere deltakere eller arbeidsgivere dersom de har behov for bistand:

«Deltakere har fortsatt mulighet til å kontakte oss og vi kan hjelpe dem med utfordringer de møter. Det samme gjelder arbeidsgivere eller skole, så de kan også ta kontakt med oss. Vi besøker arbeidsplass eller skole etter hvert, men vi ønsker at tidligere deltakere er selvstendige og løser selv de utfordringene de har.»

Kun et fåtall av prosjektene jobber aktivt med etteroppfølging for å sikre at deltakere forblir i aktivitet, der jobbfastholdelse er i fokus. Deres tolkning av IMDis krav til etteroppfølging er:

«Å sikre at deltakere får varighet i arbeid eller utdanning, for at resultatet blir varige. Dette kravet til etteroppfølging skal da bidra til varighet av arbeidsforhold.»

«Målet er ikke bare å få folk i jobb og utdanning, men å sørge for at det går bra. At de ikke faller ut.»

3.2 ORGANISERING AV ETTEROPPFØLGING I JOBSJANSEN-PROSJEKTENE

Med organiseringen av etteroppfølging mener vi rutinebeskrivelse, ansvarstildeling, ressursavsetting og tidsavsetting, kompetanse til etteroppfølging, dokumentering av arbeidet og resultater, osv. Nedenfor redegjør vi for hvordan Jobbsjansen-prosjektene organiserer arbeidet med etteroppfølging i forhold til de ovennevnte punktene.

Prosjektlederne, med noen få unntak, har en klar forståelse av at de er forpliktet til å drive oppfølging i inntil ett år etter programavslutning. Utover dette indikerer intervjuene at det er en stor variasjonsbredde mellom prosjektene når det gjelder deres tolkninger av IMDis krav. De fleste baserer sin tolkning på formuleringene i IMDis rundskriv. I rundskrivene finner de imidlertid få retningslinjer for hvordan de skal legge opp og organisere oppfølgingen. De fleste prosjektene anser derfor at IMDi overlater til prosjektene selv å bruke sitt faglig skjønn i spørsmål som dreier seg om hvordan de skal organisere etteroppfølgingen, hva den skal inneholde, og hvilket omfang den skal ha.

Vår generelle oppfatning er at de alle fleste Jobbsjansen-prosjektene regner etteroppfølging som en vanlig driftsoppgave. Samtidig er det lite systematikk rundt hvordan denne type oppfølgingsarbeid skal organiseres på prosjektnivå. Når oppgaven ikke er tydeliggjort, blir utføringen av den mer sporadisk, og den blir enklere å nedprioritere. De fleste prosjektledere har gitt uttrykk for det.

Rutiner

Ingen av våre informanter har oppgitt at deres prosjekt har utviklet en rutinebeskrivelse eller et lignende dokument på hvordan etteroppfølging skal organiseres eller utføres. Noen har nevnt at etteroppfølging løftes opp i prosjektbeskrivelsen eller i søknaden. Sammen med tilsagnsbrevet og rundskrivnet fra direktoratet oppfattes disse dokumentene som retningslinjer også for etteroppfølging.

Etteroppfølging av deltakere inngår heller ikke i stillingsbeskrivelsen til Jobbsjansen-medarbeidere. «Oppfølging er oppfølging» også etter et avsluttet Jobbsjansen-program, mener mange. Derfor er i de fleste prosjektene metoder og innhold i etteroppfølgingen overlatt til veiledere selv.

Prosjektene som er mest proaktive i sitt etteroppfølgingsarbeid, har likevel utviklet uskrevne rutiner. De har dannet felles forståelse av hva etteroppfølging går på; om det utvikles en oppfølgingsplan når deltakere skrives ut av prosjektet, hvem som følger prosjektet opp – kun tidligere deltakere eller også arbeidsgivere og skoler, hvor lenge oppfølgingen skal være, hvor ofte og hvordan de tar kontakt. Her er et eksempel på en slags uskreven rutine hos to ulike prosjekter med ulike tilnærminger til etteroppfølging:

«Vi har rutiner i den forstand at vi tilbyr oppfølging implisitt inntil ett år etter at de har avsluttet. Det er jevnlig kontakt mellom prosjektet og tidligere deltakere, vi tar kontakt, og de selv tar kontakt ved behov. Det med etteroppfølging formidles til deltakere på et avslutningsmøte i prosjektet. Kontakten foregår per SMS, telefon eller e-post. De som avsluttet, står på oppfølgingslistene på lik linje med aktive deltakere.»

...

«Vi har ikke skriftliggjort det på en eller annen måte. Men vi har det som rutine at når deltakere slutter, har vi et møte med deltakeren, og så tar vi kontakt med arbeidsgiver/skole. Med arbeidsgiveren er relasjonen ofte etablert på forhånd, mens deltakeren var der i praksis. Vi gir deltakere og skole/arbeidsgivere det samme tilbudet at de kan ta kontakt med oss ved behov.»

Noen få informanter har nevnt at de gjerne vil formalisere denne oppgaven. Noen planlegger å skrive et ark eller lignende med beskrivelse av hvordan etteroppfølging i deres prosjekt skal være. De forklarer at dette initiativet til formalisering bunner i et behov for å tydeliggjøre oppgaven og etablere en felles praksis:

«En fordel med formalisering er at man er bevisst på det. Ikke bare oss, som har jobbet her en stund, men de neste [medarbeidere] som kommer til å overta. Ideelt sett burde vi ha hatt fokus på det. Fordi nå er det tilfeldig hvem som gjør det, og i hvilken grad. Det varierer fra veileder til veileder. Det er fordel i å formalisere det.»

Det finnes også prosjekter som er bekymret for at rutiner kan være i veien for å kunne tilby en individuelt tilpasset etteroppfølging:

«Vi har ikke en rutine med stor R. Det er med vilje. Deltakere er forskjellige. Vi er redd for å ha en felles rutine på hver enkelt sak. Det er viktig med individuell oppfølging i etterkant på lik linje med den oppfølgingen de fikk da de var deltakere i prosjektet.»

Her dukker det opp en misforståelse og blanding av «rutiner» og «metoder».

Flere prosjektledere savner mer tydelige føringer fra IMDi om organisering og innhold i etteroppfølging for å kunne utvikle egne rutiner. Samtidig mener noen prosjektledere at det oppleves riktig at det ikke er noen strenge føringer til utforming av lokalt arbeid med etteroppfølging. Dette gir anledning til å benytte den friheten de har i hverdagen til å legge vekt på de oppgavene de selv mener er riktige:

«Jeg har ikke noen oppfatning av at IMDi har konkrete krav til hva som skal gjøres. Det synes jeg er ok. Det synes jeg er vesentlig. Det er i varierende grad om deltakere ønsker oppfølging. Vi jobber fritt og har ikke stillingsinstrukser. Har frihet til å utforme arbeidsdagen vår.»

Alle informantene er enige om at etteroppfølging er individuelt og skal tilpasses behovene til de enkelte tidligere deltakerne i prosjektene.

Ansvarsfordeling

I de fleste prosjektene at det slik at veiledere som fulgte deltakere opp i prosjektperioden, også får ansvaret for å følge de samme deltakerne opp etter at de blir skrevet ut av prosjektene. På denne måten er etteroppfølging innarbeidet i en utvidet veilederrolle.

Et av prosjektene har valgt å fordele ansvaret for etteroppfølging med utgangspunkt i oppfølgings-temaer – arbeid eller utdanning:

«Vi har delt det ut fra kompetanse. Jeg kan mye om skole, og min kollega kan mye om jobb og arbeidsmarkedet. Vi deler tidligere deltakere tematisk da, uavhengig av hvem som fulgte dem i prosjektperioden. [...] Fordi vi deler kontor og kjenner alle våre deltakere like godt.»

Fordi begge prosjektmedarbeidere kjenner alle deltakere, føler de at relasjonen og kommunikasjonen med deltakerne er etablert. Det blir mindre personavhengig når det ikke er definert hvilken veileder som skal følge hvem. Da kan de fokusere på oppfølgingsmål ut fra kompetansen til veilederne.

Ressursavsetting

Ressursspørsmål står sentralt i organisering av etteroppfølging. Mange informanter har kommentert at god etteroppfølging vanskelig lar seg få til med begrensede ressurser. På den ene siden skal antallet deltakere Jobbsjansen-veiledere følger i prosjektperioden, øke til 20, på den andre siden opplever prosjektene strengere krav til etteroppfølging. For mange er disse føringene motstridende. Dette gjelder hovedsakelig veletablerte større Jobbsjansen-prosjekter, som både har mange aktive deltakere og mange tidligere deltakere. Følgende sitat illustrerer budskapet vi har fått fra mange prosjektledere:

«Da jeg startet i Ny sjanse i 2009, skulle en prosjektansatt følge ti til tolv deltakere. Det sier seg selv at da har man mer kapasitet for å følge folk både i programmet og utenfor programmet. Nå har vi et måltall på 20 personer i programmet per prosjektmedarbeider. I fjor skrev vi ut 25 stykker. Hvis vi skal følge opp dem ... Så lenge vi får høyere og høyere måltall fra IMDi, så begrenser det hvor mye kapasitet vi kan bruke for dem som ikke er i programmet. Med årene har det blitt mindre tid til det.»

Prosjektene fra Ny sjanse-tiden mener at rammene for etteroppfølging var mer gunstige tidligere. Da var det mer tilrettelagt for etteroppfølging. På den tiden hadde veiledere ansvar for 10–15 aktive deltakere som ga dem ekstra tid til bl.a. etteroppfølging. Nå er det opp til veiledere å vurdere hvem som skal følges tett opp – aktive deltakere eller tidligere deltakere. Aktive deltakere kommer alltid høyest på listen. På grunn av manglende ressurskapasitet til etteroppfølging blir denne oppgaven ofte nedprioritert eller utført på et minimumsnivå.

Ressursavsetting til utføring av etteroppfølging korrelerer direkte med kvaliteten på og resultatet av dens utføring. For at Jobbsjansen-prosjektene skal få resultater både på overgang til arbeid og jobbfastholdelse med en så pass krevende brukergruppe som de har, er de overbevist om at en tett individuell oppfølging av deltakere både mens de er i programmet og etter det, må til. Derfor er ressurs-spørsmål sensitivt for mange Jobbsjansen-prosjekter.

Avsetting av tid til etteroppfølging i hverdagen

Svært mange informanter har meddelt at det ikke er satt av noe «egen» tid til etteroppfølging. Oppgaven utføres sporadisk når det er et «pusterom» i hverdagen, eller når tidligere deltakere selv tar kontakt. Flere oppfatter etteroppfølging som en ekstra oppgave i tillegg til det «vanlige». Flere prosjektledere har sagt at det er opp til hver enkelt prosjektmedarbeider å finne tid til denne oppgaven i hverdagen.

Vi utfordret prosjektledere til å anslå omtrent hvor mange timer en prosjektmedarbeider bruker på etteroppfølging. Fordi denne oppgaven ikke er satt inn i et system, var det svært krevende for de fleste å anslå tidsbruk. Det varierer noe fra prosjekt til prosjekt.

Noen relativt nye Jobbsjansen-prosjekter har skrevet kun noen få deltakere ut. I disse prosjektene krever etteroppfølging mindre tid grunnet færre deltakere til etteroppfølging. Tidsbruken på denne oppgaven varierer også hos flere prosjekter fra periode til periode. Noen perioder er roligere, andre er mer travle. Flere prosjektledere har vært ærlige på det at det kan gå flere måneder før de husker på å ta kontakt med tidligere deltakere.

Noen prosjekter har valgt en mer passiv, mens andre har valgt en mer proaktiv tilnærming til etteroppfølging og hva som legges i det. Prosjektene med en passiv tilnærming er i majoritet. Svært mange antok at de i gjennomsnitt kun bruker én til fire timer per måned på etteroppfølging av alle sine tidligere deltakere. Å svare på en e-post eller å sende en sms, krever ikke så mye – sier de, som i følgende eksempel:

«Nei, det kan jeg ikke kalle ukentlig arbeid i det hele tatt. Det har vært mer samlinger et par ganger i året og direkte kontakt med prosjektdeltakere, men det har jo vært litt til og fra. E-post, telefonsamtaler, sms, spørsmål om hvordan det går, og sånt. Men det er ikke loggført heller. Det har bare vært sånn 'nå må jeg høre hvordan det går der' og så sender jeg melding. Vi har hatt en Facebook-side der mange har hatt kontakt. Den har vært mye brukt. Ikke alle deltakere bruker den, kommer litt an på nasjonalitet, noen som bruker det mer enn andre.»

De prosjektene som tilbyr mer innholdsrik etteroppfølging, setter av mer tid. Antatt tidsbruk i disse prosjektene er på flere timer per uke per veileder. I dette inngår ofte oppfølging av tidligere deltakere.

re, inkl. møter, og ofte oppfølging av arbeidsgivere. Denne type oppfølging krever per definisjon mer tid. Noen få prosjektmedarbeidere bruker sin fritid på å få til en god etteroppfølging.

Når det gjelder tiden for etteroppfølging per tidligere deltaker, varierer det veldig, avhengig av brukeren selv og hans/hennes behov. Noen vil ikke bli fulgt opp, og de følges ikke opp. Andre går det minimalt med tid til, det går gjerne på å bekrefte at deltakeren har det bra. Det er likevel en gruppe tidligere deltakere som har store behov for etteroppfølging.

Kompetanse for etteroppfølging

De fleste prosjektledere i Jobbsjansen mente at deres veiledere har nødvendig kompetanse til å følge deltakere opp også i tiden etter et avsluttet program: «Når veiledere klarer å følge deltakere i prosjektperioden, så bør de kunne klare å følge dem etterpå.» Denne tankegangen er svært utbredt.

3.3 INNHOLD I ETTEROPPFØLGING

Innhold i etteroppfølging har vært et hovedtema i intervjuene med prosjektledere. Vi ønsket å kartlegge om deltakere blir informert om et etteroppfølgingstilbud, hva slags aktiviteter prosjektene legger inn i etteroppfølging, hvem som følges opp, og hvilke temaer som er viktige for etteroppfølging.

Vi finner en stor variasjon i hvordan prosjektene definerer begrepet «etteroppfølging». En del elementer gikk imidlertid igjen i intervjuene og blir ansett som viktige «byggesteiner» i et godt etteroppfølgingsarbeid:

- At det bygges gode relasjoner til deltakerne mens de er i program. Dette er en forutsetning for at etteroppfølgingen skal fungere.
- At støtte og bistand baseres på den enkelte deltakers forutsetninger og behov.
- At det gis råd og veiledning (i forbindelse med skole, arbeid, bolig, andre områder).
- At det etableres og vedlikeholdes en god dialog med skole og arbeidsgiver.
- At man holder jevnlig kontakt og følger med på hvordan det går (via telefon, sms, møter).
- At man er tilgjengelig for deltakerne og forteller dem at de kan ta kontakt når de vil.

Disse områdene avdekker vi mer presist i dette underkapitlet.

Informasjon til deltakerne om etteroppfølgingstilbudet

De fleste prosjektene informerer om tilbudet. Ved oppstart har man gjerne en inntakssamtale, og det lages en skriftlig kontrakt mellom deltakerne og prosjektet. I kontrakten står det ofte beskrevet at deltakere har rett til ett års etteroppfølging etter prosjektslutt. Ikke alle deltakere behersker skriftlig norsk like godt, så mange prosjekter informerer også om tilbudet muntlig, eventuelt via tolk. Tilbudet om etteroppfølging presenteres som oftest som et tilbud deltakerne kan velge om de vil motta eller ikke:

«Vi sier at de kan komme til oss når de har behov for hjelp. For noen deltakere gjør vi konkrete avtaler om når og hva. For andre sier vi at vi snakkes en gang i uka. Noen sier at det er hyggelig, andre sier at det blir for mye. Vi presenterer det som et tilbud, men ikke som et pålegg.»

Det er imidlertid individuelt om, hvordan og eventuelt i hvilken grad de velger å benytte seg av det. Noen vil klare seg selv i størst mulig grad og ønsker ikke å bli kontaktet, andre benytter seg av tilbudet i større grad.

Alt i alt ser det ut til at deltakerne blir godt informert om etteroppfølgingstilbudet. Hvor ofte man skal holde kontakt, og hvordan dette skal gjøres; per telefon, sms eller på andre måter, avtales ofte på utskrivingsmøtene. Mange sier at det er deltakerne som får bestemme hvordan de vil ha etteroppfølging.

Hvordan utføres etteroppfølgingen?

Mange prosjekter mener at det er viktig at man har en «åpen dør»-politikk for deltakere som har sluttet. Deltakerne blir ved programslutt ofte informert om at de «bare må ta kontakt» og gjerne «stikke innom». «Å være tilgjengelig» for deltakerne ser ut til å være et viktig element i etteroppfølgingen:

«Det er viktig at deltakerne vet at de kan komme tilbake igjen, at det skal være lett å ta en telefon, og at den tilgjengeligheten er tydelig. Selv om noen har hatt det litt travelt og tror at de ikke har behov for oss, så viser vi at vi er der likevel og snakker med dem og bruker tid når vi treffer dem og får dem på telefon. Og vi sier at de fortsatt kan komme tilbake, og så gjør de det. De oppdager en del ting som de ikke var klar over. Tilgjengelighet er viktig.»

Noen prosjekter velger å tilby en minimumsløsning der etteroppfølging blir en ressurs som kan aktiveres av deltakerne ved behov. Deltakere bes selv å ta kontakt og stikke innom hvis de har lyst og behov for det. I slike tilfeller gjøres lite proaktivt fra prosjektets side.

De fleste prosjektene synes å kombinere en «åpen dør-politikk» med å ta kontakt med deltakerne. Det skjer gjerne i form av telefoner, sms eller møter. Telefonsamtaler er den vanligste måten å holde kontakt med deltakere som har sluttet på. Det vises til at terskelen for å svare på sms ofte oppleves som lav, og at dette gjør det lettere å holde kontakt.

Man har hyppigst kontakt den første tiden etter at deltakerne har sluttet, og så sjeldnere etter hvert. Det vanligste ser ut til å være kontakt en gang i måneden den første tiden. Noen tar også ukentlig kontakt den første tiden, og noen lar deltakernes behov avgjøre hvor hyppig man tar kontakt. Her er det til dels store variasjoner.

Noen prosjekter oppsøker deltakerne på arbeidsplassen eller i utdanningen hvis deltakerne ønsker dette. Det kan være i form av fellesmøter med arbeidsgiveren og deltaker eller med voksenopplæringen og deltaker. Noen få prosjekter sørger for gruppeaktiviteter for tidligere deltakere, inviterer dem til pizza-kvelder eller holder foredrag for aktive deltakere i programmet. Disse er eksempler på et mer proaktivt etteroppfølgingsarbeid.

Hvem tilbys etteroppfølging?

En viktig målsetting med Jobbsjansen er å få deltakerne i jobb eller utdanning. Som nevnt ovenfor, kan det imidlertid oppstå ulike problemer på arbeidsplassen eller skolen. Det kan derfor være behov for bistand til arbeidsgiver eller lærer. Prosjektene har ulik praksis når det gjelder i hvilken grad de tilbyr assistanse til arbeidsgiver eller skole. Mange prosjekter mener at etteroppfølging er et tilbud

som er reservert for deltakerne, mens noen anser at etteroppfølgingen også bør være et tilbud til arbeidsgiver eller skole.

De fleste prosjektene oppfatter at det er deltakerne som skal følges opp, og konsentrerer – også av kapasitetsmessige årsaker – sin innsats om det. Mange peker i intervjuene på at de er forsiktige med å kontakte arbeidsgiver fordi det kan virke invaderende eller stigmatiserende overfor deltakere som vil klare å stå på egne ben uten assistanse fra NAV. Har man gått over i rollen som ansatt på ordinære vilkår, så er problemer som måtte oppstå, noe som må løses av arbeidsgiver og arbeidstaker i fellesskap, uten innblanding fra NAV. Dette synes å være et vanlig syn.

«Når de er i jobb, så er de jo arbeidstakere, så jeg kan ikke ta for mye kontakt med arbeidsgiver uten at det skapes inntrykk at det er noe spesielt med denne arbeidstakeren som trenger oppfølging.»

...

«I ordinært arbeidsliv følger vi nesten ikke opp arbeidsgivere. Etter at deltakere har fått en fast kontrakt, da er de ansatte som arbeidstakere, og arbeidsgivere trenger ikke oss.»

Mange deltakere ansettes imidlertid ikke på ordinære vilkår, men i ulike deltidsstillinger, vikariater, på lærlingekontrakter eller ved hjelp av Lønnstilskudd. Da kan det være større behov for etteroppfølging for å sikre at vedkommende får en fastere tilknytning til arbeidslivet. Mange prosjekter ser det da som en del av etteroppfølgingen å bidra til at deltakerne får en større stillingsandel, et utvidet vikariat, hjelp til å søke andre jobber, eller på andre måter bidra til å bedre situasjonen. Følgende sitat er illustrerende:

«De fleste deltakerne får midlertidige kontrakter. I oppfølging legger vi stor vekt på å fortsette med jobbsøk, følge med på utlysninger. I noen grad er vi med på å kvalitetssikre kontraktene deres og sjekke dette med fagorganisering. Vi må kunne hjelpe deltakerne å planlegge bedre og tenke på hva som kan skje i et arbeidsforhold.»

Det ser ut til at deltakere som går over i utdanning, og kanskje særlig til videregående skole, oftere har behov for etteroppfølging enn deltakere som går over i jobb. Et av prosjektene beskrev situasjonen slik:

«Deltakerne som har svak grunnkompetanse, trenger mye oppfølging på videregående skole. Det vet vi på forhånd. Vi forbereder dem før de går ut i skolen. Da prøver vi å følge nøye med på fraværet og gi leksehjelp. Og om det går bra før de skal søke seg videre på de neste klassetrinnene. Det blir alltid trøbbel. Da må vi hjelpe til med søknadsprosessene og hjelpe dem til å gjøre riktige valg i forhold til studieretning og sånt. Det å skaffe lære plass for eksempel. Skolen hjelper i liten grad til med det. Det er mye arbeid. Praktis plass, prosjektoppgavene. Vi har i begrenset grad kapasitet til det, men vi har bistått også i prosjektoppgavene.»

Det sier seg selv at en slik form for etteroppfølging er svært kapasitetskrevende for prosjektene og derfor bare kan gjøres i begrenset grad. Det er kun et fåtall av prosjekter som følger opp arbeidsgivere og skoler.

Er noen deltakere enklere å følge opp enn andre?

Det er store variasjoner mellom deltakerne når det gjelder utdanningsbakgrunn, mestring av det norske språket, forståelse av norske samfunnsforhold, arbeidserfaring og en rekke andre forhold. På spørsmål om noen deltakere er lettere å følge opp enn andre, peker de fleste prosjektlederne nettopp på at det er store individuelle variasjoner mellom deltakerne. De fleste prosjektlederne har erfart at de som er vanskeligst å følge opp, er:

- de som ikke ønsker kontakt og oppfølging;
- de som flytter ut av kommunen;
- de som «forsvinner», og som man ikke får tak i eller som slutter på grunn av rus eller kriminalitet;
- de som er svake i norsk;
- de som er analfabeter eller har lav utdanning og lite yrkeserfaring.

Motsatt er det enklere å følge opp deltakere som blir skrevet ut til arbeid og skole. «De er veldig enkle å følge opp. De har jo fått orden på livet sitt», som en prosjektleder formulerte det. Mange deltakere ønsker også kontakt og setter pris på å bli fulgt opp. Da blir det selvsagt mye enklere for prosjektene å følge opp deltakerne. Mange er også flinke til å be om hjelp til riktig tid, før et problem har fått utvikle seg for langt. Det pekes også på at deltakere som er selvstendige, som vet hva de vil, og som klarer mye selv, er lettere å følge opp.

Oppfølgingsområder hos deltakerne

Intervjuene med prosjektlederne tyder på at etteroppfølging kan dreie seg om å gi råd, veiledning og bistand på en rekke ulike områder. Det dreier seg ikke bare om jobb- eller utdanningsrelaterte spørsmål, men om mye annet også. Følgende sitat oppsummerer innholdet i etteroppfølging hos deltakerne:

«[Etteroppfølging] ... er et vidt begrep. Vi har tenkt at det er der du hjelper deltakeren til å beholde skolen eller den jobben han har. Du prøver å dekke de behovene som den enkelte måtte ha og hjelpe vedkommende på en best mulig måte til å beholde jobb og skole. Følge opp på forskjellige måter. For eksempel finne fram til de rette instansene for å få hjelp. [...] Etteroppfølging er de handlingene og aktivitetene som skal til for å beholde vedkommende i arbeid eller utdanning.»

Hovedparten av etteroppfølgingen er likevel jobbrelatert. Manglende beherskelse av norsk synes å være en vanlig kilde til problemer på arbeidsplassen eller utdanningen. Ikke sjelden må prosjektene hjelpe til med å oppklare misforståelser og rydde opp i floker som kan ha oppstått. Prosjektene kan også være med på å vurdere om det kan være et behov for endringer, bedre tilrettelegging på arbeidsplassen eller annet som kan bidra til at deltakerne fungerer bedre i arbeids- eller utdannings-situasjonen.

Noen ganger handler etteroppfølging om å prøve å få utvidet en deltidsstilling til noe mer, eller hvordan en midlertidig stilling kan bli en fast ansettelse.

«I tilfeller med to–tremåneders kontrakter har vi en mye tettere oppfølging. Da vil vi sikre at deltakerne får jobb videre. Vi er i dialog med bemanningsbyråer og sjekker hva som skal til for å få videre kontrakter. Deltakerne kan være veldig usikre på det. [...] Målet er at deltakerne skal gå videre.»

Å forhandle med arbeidsgivere om slike ting, krever imidlertid *fingerspitzgefühl*:

«Der må vi prøve å balansere hvor mye vi skal gå inn på arbeidsgiversiden. Og ikke blande oss inn i HR-politikken hos arbeidsgivere.»

Etteroppfølging kan også dreie seg om hjelp til å skrive og oppdatere CV-er, hjelpe med søknader om jobb og intervjuveiledning. Mange er usikre på hva de kan kreve på arbeidsplassen. Av og til kan de være redde for å miste jobben sin eller gjøre seg upopulære hvis de krever for mye eller sier nei til visse forespørsler. Ofte er de usikre på om de gjør god nok jobb, og de kan være usikre blant kollegaer. Da kan etteroppfølgingen dreie seg om å gi råd om rettigheter og plikter og om å gi deltakerne anledning til å luften sine bekymringer og frustrasjoner.

Mange henvendelser dreier seg imidlertid om andre ting enn forhold som har med jobb eller utdanning å gjøre, slik intervjuene under viser:

«Vi snakker også om hvordan det går hjemme og med barna og familien. Jobbsjansen er helhetlig når vi treffes og snakkes. I oppfølgingsamtalene snakker vi også om helse, familie og barn. Det vil også være en naturlig del av oppfølgingsamtalene.»

Prosjektveilederne opptrer ofte som en type veivisere og praktiske problemløsere i dagliglivet, de viser for eksempel deltakerne hvor de kan finne nødvendig informasjon, hvilke ressurser som finnes, hvilke plikter og rettigheter de har som samfunnsmedlemmer og arbeidstakere. Det er en mangfoldig rolle prosjektveilederne inntar, men rådgiving, ressurskobling og praktisk problemløsning på ulike arenaer synes å være sentrale elementer i rollen. Ett sitat fra intervjuene kan illustrere bredden områder som etteroppfølging kan dreie seg om:

«Utgangspunktet er å hjelpe dem ut i arbeid og utdanning, men vi er opptatt av helheten: helse og bolig på plass, sosialt nettverk og få orden på økonomi og gjeld. Når vi har kontakt med deltakere som vi har skrevet ut, er det viktig for oss å høre hvordan det går med utfordringer som vi allerede har kjennskap til, i tillegg til jobb og skole. Vi har også brukere som etter at de har sluttet hos oss, har fått komme til oss for å få hjelp til å søke barnehage for første gang. Den oppfølgingen vi gjør, er minst skole- og jobbrelatert, men dreier seg om mange av de andre tingene i livet. Mange ting går på systemspørsmål og byråkratiske ting.»

Oppfølgingsområder hos arbeidsgivere

Overfor arbeidsgivere kan etteroppfølging bestå i å følge opp og sjekke med arbeidsgiveren hvordan arbeidstakeren fungerer i jobben, og om det eventuelt har dukket opp bestemte problemer i arbeidsforholdet som de ønsker hjelp til å løse. Det kan eksempelvis være å gå inn som mekler i utfordrende situasjoner som kan ha oppstått i arbeidsforholdet til en tidligere deltaker, eller det kan dreie seg om å opptre som «kulturtolk» i situasjoner hvor arbeidsgivere er usikre på hvordan de skal forholde seg til religiøse og kulturelle tradisjoner og normer som de ikke er fortrolige med fra før. Mye av innsatsen ser ut til å handle om å bidra til at deltakerne får et best mulig fotfeste i arbeidslivet. Da vil man ofte prøve å bidra til at vikariater blir forlenget, omgjøre en midlertidig ansettelse eller en tiltaksplass på lønnskudd til en fast ansettelse, utvide stillingsbrøker, osv., som for eksempel i dette tilfellet:

«[...] hvis en deltaker for eksempel er usikker på kontrakten sin. Da kan jeg være mer direkte med arbeidsgiveren. Hva slags forventninger kan deltakerne ha med hensyn til an-

settelse? [...] Noen mister jobben etter en engasjementsperiode. Da må vi forklare deltakerne hva et engasjement betyr. Vi må tydeliggjøre intensjonen til arbeidsgiver.»

Det er imidlertid ikke alle deltakere som ønsker at veiledere fra Jobbsjansen skal «blande seg inn» i arbeidsforholdet:

«Vi jobber ofte tett med arbeidsgivere, men ikke alltid. Noen deltakere er opptatt av at vi ikke er så tett på slik at de kan fremstå som en mest mulig vanlig arbeidstaker.»

3.4 BETYDNING AV INSENTIVORDNINGEN I NY SJANSE-TIDEN

Jobbsjansen-medarbeidere har kun erfaring med en type insentivordning, insentivordningen fra Ny sjanse-tiden slik den innledningsvis ble introdusert i rapporten. Videre presenterer vi hovedfunn om betydningen av den type insentivordning for etteroppfølging i Ny sjanse-prosjekter. Ikke alle nåværende Jobbsjansen-prosjektledere har benyttet seg av insentiver. Antall Jobbsjansen-prosjekter har økt siden Ny sjanse-tiden, og det har vært noe utskifting i personalet. Det er også flere år siden informantene har benyttet seg av insentivordningen. Alt dette gir samlet sett et noe fragmentert blikk på betydningen av insentivordningen.

Satte fokus på etteroppfølging

Mange oppfattet hensikten med insentivordningen som å oppfordre Ny sjanse-prosjektene til å følge deltakere opp etter at de ble skrevet ut fra programmet. Prosjektlederne mener at ordningen satte fokus på viktigheten av etteroppfølging. Den bidro til å legge etteroppfølging inn i prosjekter som en naturlig driftsoppgave av Ny sjanse og deretter i Jobbsjansen. I perioden med prosjektetableringer var alt nytt, og det å lage systemer også for etteroppfølging og avsette tid til det, var utfordrende. Insentivmidler bidro til å sette fokus på denne type oppfølging:

«Klart, da du fikk penger, så forpliktet du deg òg. Jeg tror den [insentivordningen] var en viktig bit for å ha fokus på betydningen av oppfølging i ettertid. Ja, det tror jeg nok, absolutt. Du har fått det inn i blodet at dette er viktig og må prioriteres. Det er bare en spekulasjon – men jeg tror at uten en insentivordning på den tiden hadde det vært vanskelig å sette fokus på det. Det [insentiver] er spesielt viktig når du er mye opptatt. Det tar tid å få rutiner inn i systemer. Det er det enkleste å nedprioritere de [deltakerne] som er skrevet ut, spesielt deltakerne som er skrevet ut til arbeid. De sakene du har på bordet, og de personene som er i prosjektet nå – dagens timeplan er viktigst. For min del går det mer på ære, du bryr deg om at den personen du har jobbet så mye med – at det går bra, at hun/han lykkes. Men jeg er ikke sikkert at alle tenker sånn, at det går på personlige opplevelser hos alle. Da er det viktig men insentivordningen som forplikter deg.»

Samtidig definerte insentivordningen et slags mål som oppfattes motiverende for prosjektveiledere. Med kravene til utbetaling av insentiver var målsettingen med Ny sjanse ikke kun begrenset til overgang til arbeid eller utdanning. Den var oppfattet som å skulle sikre at deltakere går ut av programmet til et varig arbeidsforhold. På den måten ga ordningen også en ekstra indre jobbmotivasjon for veiledere, som ikke var rent økonomisk.

Etablerte etteroppfølgingspraksis som ble videreført til Jobbsjansen

Noen prosjektledere som har erfaring med bruk av insentivordningen, mener at den ikke var utslagsgivende for hvordan prosjektene jobbet med etteroppfølging, og den innsatsen som ble gjort for deltakerne. Andre prosjektledere sier at de hadde sikkert ikke drevet med etteroppfølging om det ikke var for insentivordningen.

Mange av prosjektene med historikk fra Ny sjanse-tiden etablerte måten de jobber med etteroppfølging på, under insentivordningen. De fleste av disse mener at de ikke jobber annerledes med etteroppfølging nå enn i tiden med insentivordningen. Samtidig mener mange at de ikke har benyttet fullt ut det potensialet insentivordningen hadde. På spørsmål om insentiver hadde betydning for prosjektene når det gjaldt metoder i etteroppfølging, har flere sagt det:

«Nei, egentlig ikke, som sagt så var det bare første året, og jeg tror ikke hun hadde gjort det noe annerledes hvis en ikke hadde hatt den ordningen, men når jeg nå har fått erfaring med prosjektet over flere år, vil jeg si at det kunne være en fin motivasjon.»

Gjorde det enklere å prioritere ressurser

Flere informanter, spesielt fra gamle prosjekter i storbyer, mener at det var enklere å prioritere etteroppfølging i Ny sjanse-tiden. Dette henger sammen med færre antall deltakere veiledere hadde ansvar for på den tiden.

Var i større grad satsing på å samle inn dokumentasjon

For å kunne få insentiver måtte Ny sjanse-prosjekter oppfylle omfattende dokumentasjonskrav. Vi fikk inntrykk av at oppfølging av deltakere i Ny sjanse-tiden handlet mer om å få dokumentert at deltakerne fortsatt var i arbeid et halvt år og/eller ett år etter en avsluttet Ny sjanse, dvs. enkel overvåking.

Dokumentasjonsinnsamling oppfattes av flere prosjektledere som noe positivt og givende. Det var en måte å undersøke om prosjektene gir varige resultater på. Flere oppfattet at dokumentasjonskravet satte visse rammer rundt innholdet i etteroppfølgingen. Det tilføyde noe systematikk i dette arbeidet.

Flere informanter tok opp at det var en viktig del av etteroppfølgingen under insentivordningen å forklare tidligere deltakere hvorfor det var viktig at de bidro med dokumentasjon. På denne måten ble deltakere ansvarliggjort for å «gi noe tilbake» til prosjektene. Dette er en komponent i etteroppfølgingen i Ny sjanse-tiden som tok oppmerksomheten bort fra å bistå tidligere deltakere med utfordringer i arbeidslivet, til å oppmuntre de mest ressurssterke tidligere deltakerne til å bevise sine arbeidsforhold. Følgende sitat illustrerer fenomenet:

«Det var en naturlig del av prosjektarbeidet å ha kontakt med de som var skrevet ut. Fordi det var et skjema på det her som skulle fylles ut. Det var et frivillig arbeid fra deltakernes side. Men de følte at det var noe de kunne gi tilbake til prosjektet. Å stille opp, å svare på spørsmål. De fikk hjelp [mens de var i Ny sjanse] og nå var deres tur til å blottlegge sin arbeidskontrakt og lønnslipp. Det satt langt inne hos meg å faktisk be om det og forklare hvorfor jeg måtte ha det. Da visste de at de kunne gi 10 000 kroner tilbake til prosjektet som kunne komme nye deltakere til gode. Sånn sett ble den tekniske biten –

det med papir og hvor ofte jeg tok kontakt – mer systematisk da det var insentivordning, enn i etterkant.»

Insentiver finansierte driften

De alle fleste prosjektene som mottok insentiver, valgte å investere mottatte ekstramidler i prosjekt-drift og finansiere prosjektets utgifter. «*Pengene gikk rett inn i den store potten*», sier mange.

Insentivmidlene ble ofte benyttet til å bedre infrastruktur i prosjektene og gikk for eksempel på innkjøp av bærbare PC-er eller bøker for nye deltakere. Insentivmidlene ga noen av prosjektene mulighet til å gjøre noe ekstra hyggelig for nye deltakere i prosjektene, som for eksempel noe ekstra til kursaktiviteter.

Et prosjekt valgte å belønne arbeidsgivere som tok imot flere av prosjektets deltakere både på arbeidspraksis og som ansatte. Det krever noe for arbeidsgivere å tilrettelegge for Jobbsjansen-deltakere, som å tilby en fadder og skaffe inkluderingsrammer på arbeidsplassen. Derfor ble denne belønningen til arbeidsgivere oppfattet som vinn-vinn for både prosjektet, tidligere, nåværende og framtidige deltakere, og arbeidsgivere som samarbeidet tett med prosjektet.

«Vi har valgt å gi insentivmidlene videre til arbeidsgivere. Det var kjempepopulært. Disse midlene skulle gå til drift av deres virksomheter – sosiale arrangementer, oppgradering (barnehage – utstyr), eller kompetanseheving. Til selve arbeidsstedet, ikke tjenesteområdet. Vi bruker disse arbeidsgiverne aktivt, de tar imot mange deltakere på praksisplass til enhver tid. Det krever at deltakere trenger faddere på arbeidsplassen. For oss var insentivmidler en liten mulighet for å kunne gi noe tilbake. Det er vinn-vinn gjerne. I en oppstartfase kreves det litt ekstra for å lære opp en person. Nå har vi et virkemiddel mindre. Insentivordningen var vårt handlingsrom.»

3.5 RESULTATENE AV ETTEROPPFØLGINGEN

Resultatene av etteroppfølgingen ble ikke systematisk innsamlet og registrert i Ny sjanse-tiden. Insentivordningen satte ingen resultatmål eller dokumentasjonskrav til det totale etteroppfølgingsarbeidet. Det ble ikke systematisk samlet inn den type statistikk som at av så mange deltakere som nådde mål om arbeid eller utdanning, var det så mange i arbeid/utdanning et halvt år etter eller ett år etter. Prosjektene søkte insentivmidler kun for de deltakerne de kunne skaffe dokumentasjon av arbeidsforhold om. Dette ga kun et svært fragmentert resultat av arbeidet med etteroppfølging. Noen prosjekter har utviklet rutiner for å registrere hvem av deltakere som fortsatt var i jobb et halvt år og ett år etter. Etter vår oppfatning gjelder det kun et fåtall prosjekter.

De fleste Jobbsjansen-prosjektene registrerer fremdeles ikke jobbfastholdelse som resultat. Det er fortsatt ingen rapporteringskrav fra IMDi om etteroppfølging. Derfor dokumenteres dette arbeidet og resultatene av det svært tilfeldig. Mange prosjektledere sier at det ikke føres noen dokumentasjon, journalføring eller loggføring av etteroppfølging i sin helhet.

Kun to prosjektledere har meddelt at de oppsummerer resultater av etteroppfølgingsarbeidet på slutten av året. De rapporterer også på resultater av etteroppfølging oppover i NAV-systemet eller i

kommunale rapporter ved å tydeliggjøre hvor mange av tidligere deltakere som fortsatt er i jobb, og hvor mange som har kommet tilbake til NAV som sosialhjelpsmottakere:

«Vi prøver å følge med og dokumentere hvor deltakere som gikk ut i arbeid eller utdanning, er om ett år. Det er noe som ikke etterspørres, jeg har laget et sånt resultatkrav selv. For min egen del. Vi pleier å rapportere om det i interne kommunale dokumenter. Jeg synes det er et viktig resultat av vårt arbeid.»

At etteroppfølging ikke dokumenteres, fratar prosjektenes innsats en form for kvalitetsstempel.

En del prosjekter noterer etteroppfølging i ARENA, NAVs interne system for registrering og oppfølging av brukere. Noen oppgir at de noterer «for seg selv» etter en ringerunde. Ett av prosjektene utviklet et eget oppfølgingskjema:

«Vi har sett at det er fort gjort å glemme noen i perioder, hvis de ikke tar kontakt selv. For noen måneder siden utviklet vi et system som er litt mer strukturert. Vi har et skjema per deltaker hvor det står at de skal tas kontakt ved 2 måneder etter utskrivning, også tre måneder etter det, også sånn inntil ett år. Dette skjemaet har vi i vårt system. Det er en slags rutine for oss. I det oppfølgingskjemaet vi har laget, er det lagt inn slik at man kan skrive inn kommentarer. For eksempel når jeg møtte en tidligere deltaker her denne uka, så skriver jeg inn det. At hun har fått fast jobb fra da og da, så skriver jeg det, og har jobbet mye vikar før det. For å sikre at hvis det skulle være noe, så kan vi gå inn og se.»

Flere savner et slikt system på å dokumentere etteroppfølging:

«Vi mangler en oversikt over hva som har skjedd med alle deltakere i Jobbsjansen. Det er ingen som snakker om de folka som har vært gjennom Jobbsjansen. Hvor er de nå? Hvis man hadde hatt et oppfølgingsystem og måtte på en måte rapportere på det også, så hadde det vært veldig interessant.»

Mange prosjektledere mener at avviklingen av insentivordningen ikke har påvirket resultatene. Dette er fordi kun overgang til arbeid eller utdanning er definert som et resultat. Det er det viktigste målet prosjektene skal oppnå. Det har ikke vært fastsatt noen resultatmål på etteroppfølging, derfor er det ikke mulig å vurdere resultater av dette arbeidet.

Samtidig er flere prosjektledere bekymret for resultater grunnet dårligere kapasitet hos Jobbsjansen-veiledere som følge av økte måltall for antall deltakere per Jobbsjansen-veileder. Det har blitt mer krevende å gi tett individuell oppfølging for aktive deltakere, og kapasiteten til etteroppfølgingen har minsket. Prosjektledere er bekymret for at innskjerping av veilederes kapasitet svikter oppfølgingsmetodikken. Det i sin tur kan ha negativ virkning på måloppnåelsen – overgang av deltakere til arbeid, men skal også ha innvirkning på etteroppfølging.

«For oss har ikke insentivordningen hatt noe å si for resultatene, vi har ikke jobbet noe annerledes metodisk for å få folk ut i jobb og skole. Om vi har fått penger i etterkant, har ikke hatt noe å si for våre resultater. Det vi ser med hensyn til hvor mange som går ut i jobb og skole, avhenger av hvor mange vi følger opp per prosjektansatt – resultatet synker proporsjonalt med IMDIs økte måltall når det gjelder antall deltakere per ansatt. Jo høyere tall de setter, jo lavere suksessrate har de på overgangen til jobb og skole. Har vi

ressurser og kapasitet til å jobbe tett på hver ungdom, ser vi at det er det som skaper resultatene. De sterkeste klarer seg. De svakeste, som trenger det mest, de får ikke nok oppfølging, også glipper vi dem. Det er greit å få bonus i etterkant, men det er tett oppfølging som er suksessfaktor [som har noe å si] for resultatene.»

3.6 DIALOG

Prosjektledere var ganske enige om at det var svært lite dialog om insentivordningen mellom IMDi og Ny sjanse-prosjektene. Dialogen ble på mange måter avgrenset til enveiskommunikasjon eller føring-er fra direktoratets side. Rundskrivnet oppfattet mange at var den viktigste informasjonskanalen. Samtidig ble de praktiske spørsmålene løftet på noen nettverkssamlinger. I sin tur kontaktet prosjektene IMDi når de hadde behov for å avklare spørsmål rundt dokumentasjonskrav for utbetaling av insentiver.

Mange informanter mente at dialogen med IMDi om etteroppfølging var bedre i Ny sjanse-tiden. IMDi framsto da mer tydelig i sine krav og forventninger. Mange oppfatter IMDi som mer tilbakeholdende nå etter at Jobbsjansen ble en permanent ordning. Flere etterspør avklaringer rundt hvordan IMDi ser for seg innholdet i etteroppfølging, og ønsker at prosjekter prioriterer tidsbruken hos veiledere. De fleste informantene er enige i at det er viktig med etteroppfølging, og det er viktig at etteroppfølging er en driftsoppgave. Men uten nærmere presisering av målsettinger, forventninger, innholdet og tydeliggjøring av ressursbruk blir risikoen stor for at kvaliteten på utføring av denne oppgaven generelt blir lav. En appell for tettere dialog med IMDi kommer til uttrykk i følgende sitat:

«Opplever at vi er litt ensomme, flyter rundt omkring. Oslo-prosjektene tar mye fokus, jeg kjenner en del som jobber der. Opplever det som et dårlig samarbeid med IMDi. De [prosjektene] som er gode, blir gående for lut og kaldt vann, vi klarer oss, men savner mer dialog og oppbakking og påskudd underveis.»

4. PROSJEKTLEDERE OM VIDEREUTVIKLING AV ETTEROPPFØL- GING I JOBBSJANSEN

Hva skal til for at medarbeidere i Jobbsjansen følger opp tidligere deltakere på en god måte? Mange prosjektledere var inne på at etteroppfølging er et område der de har et stort forbedringspotensial. Vi har spurt prosjektledere i Jobbsjansen om hva de selv synes bør gjøres for at de kan styrke arbeidet med etteroppfølging. Alle slags innspill har vi samlet her.

4.1 FLERE RESSURSER MÅ TIL

Ressursspørsmål står sentralt. Mange har uttalt et ønske om å kunne tilby tettere og mer systematisk etteroppfølging. Mange mener at det å være tilgjengelig for deltakere er nøkkelen i oppfølgingsarbeidet, også i oppfølging av deltakere som er utskrevet fra programmet. For at Jobbsjansen-prosjektene skal klare å tilby tett individuell oppfølging av aktive deltakere og god etteroppfølging av tidligere deltakere, må prosjektmedarbeidere ha kapasitet til det.

Innholdet i oppfølgingsarbeidet og målsettingen for det henger godt sammen med avsatte ressurser og tid. De fleste prosjektene driver med etteroppfølging på en eller annen måte, men kvaliteten på dette arbeidet er generelt svært lav. Nedprioritering og manglende ressurser er hovedforklaringen. Følgende sitat illustrerer godt denne koblingen mellom innhold og ressurser:

«Vi følger opp samtlige, men vi kunne ha brukt mer tid på dette arbeidet hadde vi tid til det. Med de midlene vi har, og de ressursene vi har, blir det begrenset til noen telefonsamtaler i året. Fordi det er ganske mange å følge opp. Det krever tid for å også følge opp i ettertid, hvis man skal følge opp like bra som man kunne ønsket. Plutselig trenger vi en heltidsstilling hvis man snakker om tett oppfølging. Da må det gjøres annerledes.»

Ressursavsetting til oppfølging og etteroppfølging bør ta utgangspunkt i deltakeres behov, mener de fleste prosjektledere. Mange Jobbsjansen-prosjekter rekrutterer inn de «tunge» deltakerne med sammensatt problematikk. Disse deltakerne trenger god tid til oppfølging i og etter programmet for å sikre langvarige resultater. For å unngå at Jobbsjansen-prosjektene driver med «skumming» av deltakere i rekrutteringsfasen, fordi de ikke har kapasitet til oppfølging, er dette et viktig hensyn å ta:

«Det spørres på gruppesammensetning. Vi har hatt en utfordrende gruppe med mange sammensatte problemer. Da, klart, tar oppfølgingen mer tid, òg. De som kommer ut i jobb, trenger ikke så god oppfølging. Vi avviser dem aldri, men da går det på bekostning av hvor tett vi følger opp de deltakerne som er inne. Vi sliter litt med å måtte ha nok ressurser for å kunne gi deltakerne den oppfølging de kanskje trenger.»

...

«Hos oss har det vært ganske selektert, i hvert fall på motivasjon, på om vi får dem eller ikke. Vi kunne velge de hjemmевærende damene som ønsket å gå og gjøre noe. Vi tok ikke inn de som ikke virket motivert. Hvis vi skal ta inn sosialklienter slik det forventes at vi skal gjøre, så blir målgruppen noe annet.»

Flere prosjektledere har sagt direkte at for å kunne drive med etteroppfølging og følge aktive deltakere tett, er det behov for å senke måltallet – for å det skal bli «håndterlig». De mener at maksimal belastning av prosjektmedarbeidere ikke kan overstige 15 aktive deltakere. Alternativet kan være at det avsettes en ekstra stilling til etteroppfølging:

«Hvis vi skal gjøre mer systematisk grundig oppfølging for å forsikre oss at de klarer å stå i den aktiviteten [jobb eller skole] som de er skrevet ut til – så trenger vi tid, kapasitet og ressurser å få det til. Vi merker at IMDi nesten har fordoblet antall deltakere i de siste tre år, så sier det av seg selv at vi ikke klarer å følge opp så mange i ettertid. Vi kan ikke følge 20 stykker i programmet og 10 som er utskrevne. De som er utskrevet og som plutselig trenger hjelp, er folk som trenger hjelp fordi de for eksempel har mistet jobb eller skoleplass, og da trenger de like mye tid som de vanlige deltakerne. Hvis vi skal gjøre det på en god måte, må vi ha et lavere måltall deltakerantall eller flere ressurser evt. en stilling til – en medarbeider som jobber en viss prosent med etteroppfølging. Jeg skjuler det ikke – det med oppfølging av utskrevne deltakere, det er det vi prioriterer minst. Så må vi bare krysse fingrene for at det går bra for dem. Det er ressurspress.»

Flere prosjektledere har sagt at de ikke skriver deltakere ut av prosjektet før de er sikre på at det går bra med dem. På den måten innarbeides etteroppfølgingen som en fase i prosjektperioden, og det løser på en måte et kapasitetsspørsmål. Da gjør prosjektene et valg med å satse på et varig resultat framfor et resultat IMDi krever, nemlig overgang til arbeid eller utdanning. En annen løsning flere prosjekter praktiserer, går på å ta tidligere deltakere tilbake inn i prosjektet som aktive deltakere, dersom de faller ut av arbeid eller utdanning og krever mye etteroppfølging.

4.2 EN VISS FORMALISERING AV OPPGAVEN

Behovet for formalisering kom også tydelig fram da vi snakket med prosjektlederne. Hvem følges opp – kun deltakere som nådde mål om arbeid eller utdanning? Skal prosjektene drive med oppfølging av arbeidsgivere og skole? Hva inngår i etteroppfølging? Hvor langt strekker oppfølgingsansvaret seg hvis en tidligere deltaker mistet jobb eller skoleplass? Skal tidligere deltakere tas tilbake i prosjekter dersom de mislykkes med jobb eller på skole? Spørsmålene var mange. Følgende sitat er kun ett eksempel på en rekke uttalte frustrasjoner knyttet til etteroppfølging:

«Jeg kan bare tenke meg at det alltid er litt vanskelig – jeg kommer alltid til å prioritere de deltakerne som er her og nå aktive i prosjektet for å få de ut i arbeidslivet, så kan det være vanskelig å prioritere de fra i fjor. Det kommer an på hvor mye – om det er utfordringer. [For eksempel], en deltaker som fikk utdanningsplass i fjor – fikk full måloppnåelse i Jobbsjansen. Så fikk jeg akkurat høre at nå har hun faktisk sluttet med det høgskolestudiet fordi det ble for tøft. Da har jeg egentlig en jobb å gjøre fordi hun skal få oppfølging. Så tenker jeg, oi, hva skal jeg gjøre nå, skal jeg ta henne inn i prosjektet igjen, og hvordan skal jeg følge henne opp? Da får jeg en ekstra person å jobbe med. Hvor går grensen? Du har ti deltakere og ti tidligere deltakere fra året før som også bør følges opp. Jeg har ikke prioritert tid til de som var tidligere i prosjektet.»

Flere løftet opp muligheten for å formalisere dette arbeidet til en viss grad for øke bevisstheten rundt denne oppgaven og etablere noen systematiske rammer:

«Vi har ikke skriftlige rutiner. Vi gjør etteroppfølging og vet at den er viktig. Men vi vet ikke om den fungerer som vi hadde tenkt. Er det allright det vi gjør? Oppfølging i ettertid er det som er alle minst strukturert i vårt program. Hverdagen er travel. Og denne oppgaven kan være nedprioritert. Da blir etteroppfølging for sårbart. Vi må prøve å i hvert fall lage en minimumsrutine. For kontroll av meg selv og kollegaer. Vi er ikke systematiske nok på dette området.»

Flere etterspør større tydelighet på hva myndighetene forventer når det gjelder etteroppfølging, for å kunne utvikle egne rutiner på det. Prosjektledere i nyere prosjekter etterspør et slags skjema med punkter for etteroppfølging og en guidebook for etteroppfølging.

4.3 KOMPETANSEN MÅ BEHOLDES OG UTVIKLES VIDERE

På lik linje med kapasitet er prosjektledere i Jobbsjansen opptatt av kompetansen til sine medarbeidere. Den opparbeides med tiden. Flere mener at for å sikre gode resultater er det avgjørende å beholde kompetansen. Flere ser behov for mer kontinuitet i finansiering av prosjekter.

«Det må bli prosjektkontinuitet – prosjektene må finansieres over tid slik at man ikke mister den fagkompetansen som bygges opp. Det skjer jo stadig. Vi har hatt tre–fire utskiftninger siden jeg har begynt. Og det har jeg forhørt med andre prosjektene. Dette er en fast ordning, som ikke har ‘faste’ folk. Midler innvilges ett år om gangen. Det er veldig personavhengig denne jobben her. Man må kunne forstå målgruppen, ha egenskaper og kompetansen til det. Flinke folk finner seg jo en annen, mer stabil jobb, hvis de har muligheter.»

Vår oppfatning er at de prosjektmedarbeidere som har delte stillinger – en delfinansiert av Jobbsjansen, en delstilling som ordinær NAV-veileder – kan ha det spesielt utfordrende kapasitetsmessig. NAV-veiledere har stor arbeidsbelastning, og det er til tider ulike interne prosesser som kan ta krefter fra Jobbsjansen og la det «koke litt bort». Flere informanter nevnte en fordel med å ha stabil, fast arbeidsstokk som jobber dedikert med Jobbsjansen.

Selv om det er få som mente at det trengs kompetansepåfyll i etteroppfølging, ga flere prosjektledere uttrykk for at de personlige og faglige egenskapene hos Jobbsjansen-veilederne er viktige. Det gjelder for å drive både oppfølging og etteroppfølging av deltakere. Følgende sitat oppsummerer de fleste innspill på dette:

«Veiledere trenger egen erfaring med å gå på intervjuer, de tekniske tingene med CV og kjennskap til NAV sine verktøy. Det viktigste er menneskelige evner til gode samtaler. Se at det er et menneske som sitter på andre side av bordet, ikke bare en sak eller en case. Fordi man kan snakke om hvordan man skal søke på en jobb, også ser jeg deltakerens øyne og ser at han/hun er borte, da blir den tiden til samtalen bortkastet. Da må jeg legge papirene til side og si: «Har du det bra? Du virker ikke interessert. Du virker sliten.» En veileder må ha sosial kompetanse, kanskje være pedagog. Ellers blir resultatene for kortvarige. Det er også at en veileder er ute fra kontoret, kjenner arbeidsgivere, kjenner kravene i arbeidslivet.»

4.4 PRIORITERING AV TID TIL OPPGAVEN

Et annet innspill handler om avsetting av tid til denne oppgaven i en travel hverdag. Det er ulike måter å løse det på. For å sikre kontinuitet og styrke fokus på oppfølgingsarbeidet ser noen prosjektledere for seg behov for å sette av ukentlig tid til etteroppfølging:

«[Vi trenger] ... tid og rom for å gjøre det. Det å kunne sette av fast tid – for eksempel sette av fast tid i kalenderen hver uke, at det er det jeg gjør 9–11 på torsdager for å følge opp de som avsluttet i Jobbsjansen. Jeg selv gjør det ikke nå.»

Et annet alternativ flere har begynt å benytte seg av, er å sette opp påminnelser i kalenderen.

Men en regelmessig sjekk med tidligere deltakere er ikke nødvendigvis det som kjenner seg ut som en god etteroppfølging. Dersom etteroppfølging forstås i videre forstand, er det viktig å ha fleksibilitet i hverdagen for å kunne stille opp for tidligere deltakere dersom behov oppstår. Innspill fra en av prosjektlederne illustrerer dette:

«Det at man er så fleksibel som mulig. Veldig positivt at man kan frigjøre seg litt fra saksbehandlerrutiner på oppfølging. Jeg kan møte deg hvor som helst, da passer det best å møte deg på skolen, eller en kafé eller biblioteket. Send meldinger og være litt tilgjengelig for de. Det er en fare for at man syr puter under armene på folk – bedre det enn at man lar de være. Ikke være redd for det – være litt fleksibel som gir en bra relasjon som gjør at de lytter til de rådene man har. Tenke litt utradisjonelt. Hun ene kollegaen min hadde en ungdom som var dårlig til å svømme, men ville inn på politiskolen. Kanskje bli med ham på et svømmekurs.»

4.5 MÅ KUNNE SETTE MÅL FOR DETTE ARBEIDET

Et annet utviklingsaspekt prosjektledere har nevnt, var målsetting på dette området. Flere prosjektledere var inne på at det er viktig å skape og opprettholde oppmerksomhet på betydningen av denne type oppfølging. En måte å gjøre det på er å tydeliggjøre målsetting for etteroppfølging i søknaden til IMDi:

«Vi har egentlig aldri hatt den oppfølgingsbiten når vi har tatt opp mål i den nye søknaden, så burde jo det ha stått som et mål at vi skal følge opp de deltakerne fra året før. Når man jobber med måloppnåelse, går jeg av og til gjennom søknaden og ser hva det var jeg egentlig hadde som plan. Så ser jeg målet, og så tenker jeg, oi, der skal jeg gjøre sånn, så kan jeg på en måte ha fokus på det sånn at jeg vet når jeg skal rapportere på det, så har jeg gjort det som er planlagt. Det kan jo være et godt grep at man får det inn i søknaden – du har jo i jobbsjansen-søknaden mål, og så har du en sånn gjennomføringsplan og milepæl, så det bør kanskje være flettet inn der så det ikke ble så glemt.»

Det kan også gjøres gjennom samlinger og kunnskapsutveksling.

Om etteroppfølging spres videre til for eksempel Introduksjonsprogrammet og andre tiltak i regi av NAV, kan det bidra til metodeutvikling og kunnskapsoverføring.

4.6 UTVIKLE VIDERE METODIKKEN FOR ETTEROPPFØLGING

Generelt er mer fokus på metodeutprøving og metodeutvikling etterspurt. Prosjektledere i Jobbsjansen vil også ha mer forskning både på etteroppfølging og på hvordan føringer fra sentrale hold virker i praksis. Flere prosjekter var mer tydelige på retninger metodeutvikling i etteroppfølging bør ta. Disse handler om oppfølging av arbeidsgivere og kommunikasjon med deltakere i ettertid.

Flere prosjektledere har uttalt at de er usikre på om de skal følge kun deltakere eller også arbeidsgivere. Kompetanseløft som gjelder oppfølging av arbeidsgivere, etterspørres. Flere ga uttrykk for usikkerhet ang. kontaktetablering med arbeidsgivere i perioden med etteroppfølging. Prosjektene vil ikke framstå «masete». «Vi er nok redd for det – vi invaderer ikke så mye», sa en av prosjektledere. «Det kan godt hende vi tar feil.» På hvilken måte skal man følge arbeidsgivere opp? Hvorfor? Hvilke oppfølgingspunkter er viktige? Osv. Noen Jobbsjansen-prosjekter, som beskrevet tidligere, satser på tett oppfølging av arbeidsgivere og ser gevinster av det. Andre prosjekter har bevisst gått bort fra denne praksisen. Denne biten av etteroppfølgingsmetoden mener flere at det er viktig å se nærmere på. Flere mente at generell kompetanse om arbeidsliv og arbeidsgivere er viktig for Jobbsjansen-veiledere, spesielt for etteroppfølging:

«Det er viktig med kjennskap til arbeidslivet og de utfordringene folk møter der. Å kjenne til arbeidsgivere og deres behov, og hvilke klæsj som oppstår i de møtene mellom tidligere deltakere og arbeidsgivere. Arbeidsgivere har sin posisjon. Det er viktig at deltakere blir informert godt nok. Viktig å sørge for at arbeidsgivere kan være fleksible i perioder. Å kjenne arbeidsgivere – hva er det de frustreres over? Hvilke ting irriterer dem mest? For eksempel høflighetsfraser som ikke er på plass på grunn av språk. Sånne ting som ofte fører til konflikt. Og manglende forståelse for at de tingene er på plass før man slipper deltakere. Sikre at arbeidslistene som er på norsk, er forstått. Disse tingene er viktige å kunne for å beholde jobb eller evt. finne en annen jobb. Veldig mange kan jo jobbe. Når de jobber, hva skjer da? Hvorfor blir de sårbare og usikre på sin egen posisjon? Kunnskapen om utfordringene deltakere møter i arbeidslivet, er viktige.»

Et annet punkt i etteroppfølgingsmetodikken som flere mener er viktige, handler om relasjonsbygging med deltakere. For at etteroppfølgingen skal kunne virke, må tidligere deltakere føle at de har gode og trygge relasjoner til sine Jobbsjansen-veiledere. Da er terskelen til å ta kontakt i ettertiden lavere. Flere prosjektledere har uttalt at de mener det er viktig å bygge opp slike relasjoner med deltakerne at de føler de har en støttefigur i sin tidligere veileder, og det blir attraktivt å bli fulgt opp. Denne relasjonen bygges opp i prosjektperioden. Flere prosjektledere har anbefalt å styrke fokus på utvikling av god dialog med deltakere, på å pleie relasjoner. Mange deltakere vil kanskje ikke bli fulgt opp med en gang de avslutter programmet og går over til ordinært arbeid. Men dersom komplikasjoner oppstår, eller noen spørsmål skal avklares, er det viktig at tidligere deltakere føler seg velkommen tilbake.

«Det handler kanskje om å opprettholde den gode kontakten før de slutter i prosjektet, men det har sikkert vært forskjellig fra prosjekt til prosjekt. Vi har jo veldig tett oppfølging mens de [deltakere] går på prosjektet. God kontakt i jobbsjansen-perioden en viktig forutsetning for oppfølgingsarbeidet? Ja, det synes jeg, for hvis ikke, så hadde de kanskje ikke synes det var så naturlig for dem å ringe meg om det oppstår noe på arbeidsplassen. Det er viktig med tillit, og trygghet for deltakere er det viktigste i prosjektet, synes jeg.»

Dersom deltakere føler seg utrygge med Jobbsjansen-veilederen, bør etteroppfølgingen ikke settes i gang. Men en ting er at tidligere deltakere ikke ønsker å bli fulgt opp, en annen er at de er uærlige i kommunikasjonen. Her er et eksempel:

«[Hindringen i etteroppfølgingen] ligger i det at vi ikke klarer å få en god kommunikasjon for å finne fram til løsninger. I enkelte tilfeller kan det være at det ikke er sant, det som blir sagt. Da er det viktig med flere kilder. Hvis det er en deltaker som gir et inntrykk at her går det kjempebra, men vi får egentlig en helt annen historie ved å kontakte skole eller arbeidsgiver. Det er skummelt. Hindringen er at kommunikasjonen ikke er ærlig og god. Deltakeren kan være skamfull for at han/hun ikke greier å gå på jobb eller til skole, og gir derfor et annet bilde, hvis du snakker med ham/henne. Hvis vi oppdager noen sånt, så betyr det at vi ikke har god nok kommunikasjon. Det er svært sjelden, men når det oppstår, er det krevende.»

4.7 ALTERNATIV TIL INSENTIVORDNINGEN?

Svært få prosjekter har uttalt seg positive til retur av insentivordningen i den formen den hadde. Samtidig mente mange prosjektledere at da det ble slutt på insentivordningen, fikk de et virkemiddel mindre. Insentivordningen ga mange et handlingsrom i form av frie økonomiske midler, nå et de fratt det, og nye midler er ingen andre steder å hente. Flere av prosjektene etterspurte en slags insentivordning. Jobbsjansen-prosjektene har knapp økonomi og ser positivt på mulighet for å få noen frie midler.

Prosjektene vil styrke etteroppfølging, men det er nærmest umulig uten ekstra ressurser. For å strekke seg etter målet med jobbfastholdelse for jobbsjansen-deltakere, kan andre typer insentiver eller finansielle ordninger benyttes. Noen mente at det er behov for en øremerket veilederstilling i Jobbsjansen-prosjekter, som jobber dedikert med etteroppfølging.

5. DISKUSJON OG ANBEFALINGER

Hovedproblemstillingen for dette prosjektet har vært å undersøke hva som skal til for at tiltaksarrangører sørger for god etteroppfølging av tidligere deltakere som har avsluttet tiltaket ved å gå over til arbeid eller utdanning. I dette kapitlet ønsker vi å gi et samlet svar på dette spørsmålet. Først svarer vi generelt ved å forankre svaret i tidligere forskning om etteroppfølging. Deretter vil vi nyansere svaret med utgangspunkt i Jobbsjansen-prosjektene. Til slutt trekker vi fram hovedanbefalinger til design og videreutvikling av etteroppfølgingsarbeid. Vi gir også anbefalinger til problemstillinger for videre forskning.

5.1 UTVIKLING AV ET ETTEROPPFØLGINGSTILBUD – HVA SKAL TIL?

Forskningsslitteratur om etteroppfølging er svært begrenset. Likevel byr de identifiserte forskningsrapportene på inspirerende lesing for en som ønsker å utvikle sitt etteroppfølgingsarbeid. Her oppsummerer vi de viktigste lærdommene fra litteraturstudien ved å strukturere dem etter vår analytiske modell skissert i Figur 1. Denne oppsummeringen byr på hovedpunkter som bør tas opp når en planlegger eller utvikler videre et tilbud om etteroppfølging.

Forskningen er tydelig på at målsettinger for etteroppfølging må være avgjørende i videre design av etteroppfølgingsarbeidet. Et konkret og nyansert svar på spørsmålet «hvorfors tilby etteroppfølging?» vil i stor grad påvirke innholdet i etteroppfølgingen og skal ha en direkte korrelasjon med resultater av dette arbeidet. Myndigheter som bestiller etteroppfølging i et kvalifiseringstiltak eller som en del av velferdsforvaltning, er nødt til å gjøre denne øvelsen med målsettingen. Dette må gjøres for å sikre at målsettingen bygger opp et fellesskap mellom ulike aktører involvert i etteroppfølging. Det er nødvendig med en felles tolkning av hensikten med etteroppfølging og felles oppfatning av hva etteroppfølging bør innebære. En del av målsettingen bør gjerne være kvantifiserbar for at det skal være mulig å følge med på prosessen og resultatene. Målsettingen bør også være realistisk med tanke på ressursene avsatt til etteroppfølging. Forskning om etteroppfølging framhever kapasitetsproblemet og manglende ressurser til etteroppfølging som en av hovedhindringene mot å kunne tilby god etteroppfølging. Derfor må målsetting og avsatte ressurser ses i sammenheng både i planlegging av etteroppfølging og i dens underveisevaluering.

Innholdet i etteroppfølging – aktiviteter, tjenester og benyttede metoder – bør ta utgangspunkt i målsettingen. Innholdet i tilbudet defineres også av avsatte ressurser til dette arbeidet. Forskningen viser at det er to hovedfokusområder i etteroppfølgingsarbeidet: jobbfastholdelse og jobbfremmelse. Disse to trenger på mange måter noe ulikt innhold i etteroppfølgingstilbudet. Forskningen viser at det ofte kommer et tredje element inn i bildet, nemlig jobbanskaffelse. Behovet for bistand med jobbanskaffelse for dem som mister jobben tidlig etter et avsluttet tiltak, kan oppfattes både som frustrerende og veldig tidkrevende for veilederne. Plutselig trenger disse brukerne like mye oppfølging som aktive brukere i et kvalifiseringstiltak. Retningslinjer som tydeliggjør innsatsområder i etteroppfølging, vil være et viktig grep i avklaring av innholdet i etteroppfølgingen.

Fra tidligere forsøk vet vi at tett individuell oppfølging som tilbys av den samme veilederen som fulgte deltakeren i tiltaket, er den mest nyttige etteroppfølgingsmetoden etter brukeres vurdering. Ut fra målgruppe for etteroppfølging og deres behov og innsatsområder for etteroppfølging, kan individuell

oppfølging suppleres med kurs, seminarer og felles treff for tidligere deltakere. Disse aktivitetene bør gjerne utvikles lokalt basert på tilbakemeldinger fra brukere og deres ønsker.

Tidligere forsøk med etteroppfølging viser at det kan være krevende å tilby etteroppfølging når tidligere deltakere viser manglende engasjement. For å sikre at tilbudet oppfattes som aktuelt, er det avgjørende at det er etablert en tillitsfull relasjon mellom deltakeren og veilederen, at deltakeren er informert om målsettingen med etteroppfølging, at det er utviklet en oppfølgingsplan for brukeren, og at planen er forankret i brukerens behov, at etteroppfølging justeres ved endrede behov, at evt. kurs og andre aktiviteter er relevante, og at det er tilrettelagt for deltakelse etter arbeidstid.

Et annet viktig spørsmål her er hvor ofte og hvor lenge etteroppfølging skal tilbys. Forskingen viser at det lønner seg å nå ut til brukere tidlig etter at de begynte i arbeid, gjerne i løpet av de første tre ukene. Spesielt i de første månedene etter ansettelse kan det være gunstig med en hyppig kontakt for raskt å kunne bistå deltakeren i krevende situasjoner.

Til slutt vil vi nevne viktigheten av oppfølging av arbeidsgivere. Tidligere forskning viser at arbeidsgivere ofte er underinformert om tilbudet om etteroppfølging og gjerne kunne ha fått bistand med å integrere en medarbeider fra et kvalifiseringstiltak på arbeidsplassen. Det krever at tiltaksveiledere har arbeidsmarkedskompetanse og er aktive i relasjonsbygging med aktører i arbeidslivet.

Når det gjelder insentiver i etteroppfølging, dokumenterer forskning fra Norge, USA og Storbritannia noe ulik praksis. Både i Ny sjanse og i REFIN har insentiver blitt utbetalt til tiltaksarrangører for å premiere deres tilleggsinnsats i etteroppfølgingsarbeidet. I USA og Storbritannia ble insentiver benyttet overfor tidligere velferdsmottakere for å premiere brukeres innsats for å stå på i arbeidslivet. I vår litteraturoversikt har vi ikke hatt en ambisjon om å kartlegge studier som effektevaluerer insentivordninger. Det som framkommer i vår oversikt, er et behov for ekstrasfinansiering av etteroppfølgingsarbeid dersom myndighetene ønsker at det blir utført grundig og fører til videre metodeutvikling. I denne konteksten blir insentiver utbetalt til tiltaksarrangører ikke en garanti for et godt gjennomført oppfølgingsarbeid.

Resultater av etteroppfølging bør gjerne kartlegges for både å kunne vurdere måloppnåelse med dette arbeidet og gjøre et kost-nytte-regnskap over etteroppfølging. Tidligere studier har kun bekreftet moderate effekter av etteroppfølging. Det kan for eksempel skyldes at disse effektevalueringene var effektevalueringer av forsøksordninger. Det krever tid å bygge opp kompetanse og utvikle god organisering, rutiner og metoder for etteroppfølging. Flere følgeevalueringer av tidligere forsøk var tydelige på en rekke utfordringer forsøkene først måtte håndtere for å kunne komme i vanlig drift. Muligens ville effektevalueringer av etteroppfølging i ordinær drift gi et mer konkret svar på effekter av etteroppfølging. Samtidig hadde forsøkene ofte ulike målgrupper brukere. I mange tilfeller var brukere i forsøkene ikke deltakere i et og samme kvalifiseringstiltak, men generelt langtidsledige eller sosialhjelpsmottakere fra fattige familier. Også ulike kontorer tilbød etteroppfølging med ulikt innhold som også gjør det krevende å sammenligne og nyttiggjøre seg resultatene. Disse punktene kan også være forklarende.

Dialog med myndighetene og tilrettelegging for god etteroppfølging fra myndighetenes side, spesielt i utviklingsfasen, ser ut til å være svært viktig. Myndighetene bør sette mål for etteroppfølging, gi generelle føringer og tildele ressurser. I flere tidligere forsøk spilte myndighetene en viktig rolle i å

involvere forskningsmiljøer i utviklingsarbeid, legge til rette for dialog mellom forsøkene, og ta imot tilbakemeldinger og behovsmeldinger.

Forskningen om etteroppfølging bekrefter at enkel overvåking av tidligere deltakeres arbeidsforhold ikke kan regnes som etteroppfølging. Etteroppfølging, dersom det settes i gang, bør være et proaktivt initiativ som tilbyr ulik type støtte til brukere som trenger det, også etter de har blitt ansatt.

5.2 ETTEROPPFØLGING I JOBBSJANSEN – VÅR VURDERING

Da IMDi startet opp Jobbsjansen, ønsket direktoratet at metodikken skulle være basert på «tett individuell oppfølging». Tanken var at tett oppfølging var viktig for å skaffe deltakerne et bærekraftig fotfeste i jobb eller utdanning. Tankegangen var basert på erfaringer fra Ny sjanse og Introduksjonsprogrammet. At deltakerne følges opp i inntil ett år etter at de er skrevet ut av programmet, kan bidra til at Jobbsjansen fanger opp og finner løsninger på eventuelle problemer som måtte oppstå i overgangen til skole eller arbeid. Etteroppfølging kan dermed bidra til å hindre tilbakefall til ervervs-messig inaktivitet og kan forstås som en type «risikodempende aktivitet» i den ofte sårbare overgangen mellom tiltak og arbeid eller utdanning. Dersom vi legger an et «ideal–realitet»-perspektiv på dette, så kan vi si at utdanning eller et godt feste i arbeidslivet for deltakerne er idealene som Jobbsjansen skal realisere. Realitetene vil være de resultatene de oppnår i forhold til denne målsettingen.¹

Idealet med jobbfastholdelse er likevel underkommunisert av IMDi. Det er ikke definert noen målset-tinger for arbeidet med etteroppfølging. Dette fører til ulik tolkning av hensikten med etteroppfølging og i noen grad misforståelse av hva etteroppfølging innebærer. Krav til etteroppfølging innebærer ingen overordnede føringer som kan hjelpe prosjektene til å definere etteroppfølging og utforme innholdet.

Når det gjelder prosjektenes tolkning og forståelse av IMDis krav til etteroppfølging, tydet vår under-søkelse blant Jobbsjansen-prosjektene på at:

- Prosjektene er klar over at de er forpliktet til å følge opp deltakerne i ett år etter avsluttet pro-gram.
- De aller fleste prosjektene tolker mangelen på sentrale retningslinjer for etteroppfølging slik at det overlates til prosjektenes faglige skjønn å bestemme hvordan de vil organisere denne, og hva slags innhold, form og omfang den skal ha.
- Friheten til å kunne bruke faglig skjønn vurderes som en viktig forutsetning for å kunne lage opplegg som er tilpasset deltakernes ulike behov og forutsetninger og de lokale forholdene som prosjektene arbeider under.

¹ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) stiller i sitt tildelingsbrev til IMDi et resultatkrav på 60 prosent overgang til arbeid eller utdanning.

Samtidig skaper krav om etteroppfølging uten tildeling av ekstra ressurser et dilemma – hvem av deltakerne skal prioriteres? Prosjektene velger å fokusere på de aktive deltakerne, og etteroppfølging av tidligere deltakere blir ofte en nedprioritert oppgave. Kravet gjenspeiler heller ingen forventninger til kvalitet på etteroppfølgingen. Selv om det finnes noen prosjekter som gjør en utmerket satsing på etteroppfølging, er vår hovedoppfatning at etteroppfølging som oftest tilbys i form av en minimumsløsning.

Mangel på presisering/retningslinjer gir prosjektlederne fritt spillerom til å utøve oppfølging akkurat som de vil, uten forventninger om verken rapportering eller dokumentasjon på faktisk oppfølging. Dette preger også innholdet i etteroppfølgingen. Etteroppfølging synes å være en fase som i liten grad er preget av fastlagte rutiner. Svært få synes å følge opp deltakerne målrettet og systematisk. De fleste legger vekt på at etteroppfølgingen skal være «individuell tilpasset», gis «etter behov», man skal være «tilgjengelig», og man skal «høre hvordan det går». Det vil si at Jobbsjansen-prosjektene praktiserer en utvidet case-management-tilnærming til etteroppfølging.

Intervjuene med prosjektlederne tyder altså på at etteroppfølging av deltakerne dreier seg om et bredt spekter av saker. Mye dreier seg om rådgiving, problemløsning og bistand på jobb- og utdanningsrelaterte områder, men de aller fleste prosjektene viser til at etteroppfølging handler om mye mer enn det. Det kan dreie seg om skatt, bolig, helse, familie, barnehage, barnevern og mye mer. Det ser ut til at prosjektene lar deltakernes behov styre innholdet i bistanden.

Når det gjelder spørsmålet om hvem som følges opp i etterkant, så synes det klart at det i hovedsak er deltakernes behov prosjektene konsentrerer seg om, og i mindre grad arbeidsgivernes. Flere føler at de ikke har kapasitet til å følge opp arbeidsgivere. Flere føler usikkerhet om de bør følge opp arbeidsgivere og i så fall på hvilken måte. Noen følger imidlertid opp på arbeidsplassene, sjekker arbeidsbetingelser og ansettelsesforhold, hører hvordan det går med utvikling av norskkunnskapene, med forhold til kollegaer og hvordan deltakerne integrerer seg på arbeidsplassen. Når det gjelder deltakere som går over i utdanning, ser det ut til at noen prosjekter tilbyr ulike former for bistand til skolen og lærerne.

Jobbsjansen-programmet består av en rekke ulike elementer, hvor etteroppfølging bare er en del av den helheten som skal bidra til å realisere idealene om deltakeres fotfeste i norsk arbeidsliv. Det er imidlertid gode grunner til å anta at en problemløsningsorientert etteroppfølging har betydning når det gjelder å gi deltakerne et fotfeste i utdanning og/eller arbeidsliv. For å oppnå dette idealet bør etteroppfølging være dimensjonert for og tilpasset til deltakernes individuelle behov og forutsetninger, og ha et helhetsperspektiv på den enkelte deltakers livssituasjon. Det vil derfor være viktig å se på hvilke forhold som kan bidra til henholdsvis å styrke eller svekke kvaliteten på etteroppfølgingen.

Vår analyse indikerer at følgende forhold er sentrale i denne sammenhengen:

- ressurser og kapasitet;
- kompetanse;
- kvalitetsstandarder og retningslinjer for etteroppfølging.

Ressurser og kapasitet

IMDi anbefaler² at antallet deltakere som en programrådgiver i full stilling i Jobbsjansen har ansvaret for, ikke overstiger 20. Tidligere satte man grensen ved 15 deltakere. Tanken synes å være at en arbeidsbelastning utover dette, vil gå på bekostning av kvaliteten på oppfølgingen. Når IMDi vurderer og tildeler Jobbsjansen-midler, gjør direktoratet en «individuell» vurdering for hvert prosjekt. Det er ikke alle prosjekter som jobber med 20 deltakere per rådgiver. Det varierer.

Som vi var inne på i forrige kapittel, sier mange prosjektledere at de er bekymret over at IMDis krav om antall deltakere som skal følges opp (dvs. summen av de som er i program og de som skal følges opp i inntil ett år etterpå), ofte er høyere enn de har kapasitet til dersom de skal klare å levere oppfølging med god kvalitet. Arbeidsbelastningen knyttet til oppfølging vil rimeligvis henge sammen med forhold knyttet til deltakernes behov, forutsetninger og situasjon, sammensetningen av gruppen av deltakere, mengden og arten av problemer som programrådgiverne må bidra til å finne løsninger på, m.m. Arbeidsbelastningen vil altså variere. Mange prosjekter rekrutterer imidlertid inn deltakere som til dels har omfattende bistands- og oppfølgingsbehov, også etter at de er skrevet ut av Jobbsjansen. Programveilederne befinner seg derfor ofte i en situasjon hvor de må husholdere med knappe ressurser til oppfølging. I valget mellom å bruke tiden på deltakere som er inne i programmet, eller de som har sluttet, blir det ofte den siste gruppen som blir den tapende parten, og som blir nedprioritert. Det betyr i noen tilfeller at man legger opp til en «oppfølging light» begrenset til noen telefonsamtaler eller sms-er med jevne mellomrom for å «høre hvordan det går». Vår vurdering er at insentivordningen slik den var praktisert i Ny sjansetiden, ikke alene kan stimulere prosjektene til å tilby etteroppfølging av god kvalitet.

Vi var i forrige kapittel inne på at knappe ressurser kan påvirke rekrutteringsstrategien til programmet. Ved å rekruttere deltakere man tror man har større sjanse for å lykkes med, får man mindre kapasitetspress og bedre resultater. Dette kalles ofte i litteraturen for «cherry picking» eller «creaming». En uintendert konsekvens kan dermed bli at «vanskelige klienter» som kanskje har mest behov for et program som Jobbsjansen, ikke får den hjelpen de trenger. Man kan imidlertid søke å svekke sjansene for «creaming» ved å allokere mer ressurser til prosjektene eller senke kravene til antall deltakere per programveileder.

Etteroppfølging kan være et ekstra viktig ledd i programmer som skal styrke arbeidsinkludering av innvandrere. Sammenlignet med innfødte, kan innvandrere ha tilleggsproblemer i form av at de må lære seg et nytt språk og en ny arbeidskultur. Etteroppfølging blir i denne sammenhengen viktig for å kunne forebygge problemer som kan føre til avslutning av arbeidsforholdet og sørge for å etablere et bærekraftig arbeidsforhold. Vår gjennomgang av forskningen på etteroppfølging viste at underfinansiering og mangel på kapasitet er to viktige forhold som kan bidra til å svekke effekten av kvalifiseringsprogrammene på jobbfastholdelse.

² Intervju med representanter for IMDi, mars 2015.

Kompetanse

Ved siden av tilstrekkelige ressurser er programrådgivernes kompetanse en viktig innsatsfaktor i leveransen av kvalitativt gode oppfølgingstjenester. Selv om de fleste prosjektene mente at de ikke har behov for kompetansepåfyll for å kunne tilby etteroppfølging, er vår vurdering motsatt.

For det første er det behov for å få på plass den organisatoriske kompetansen om etteroppfølging, dvs. kompetansen innen organisering av etteroppfølgingstilbudet. Mange spørsmål ser ut til å stå ubesvart hvis vi ser på Jobbsjansen i sin helhet. Hvem av tidligere deltakere skal følges opp? Hva med deltakere som mister jobb i løpet av det første året etter at de ble skrevet ut av programmet? Skal de tilbys plass i Jobbsjansen igjen eller en tett etteroppfølging? Bør Jobbsjansen-prosjektene følge også arbeidsgivere og skoler? I så fall på hvilken måte? Hvor lenge skal deltakere følges opp? Hva hvis deltakere har etteroppfølgingsbehov også ett år etter at de ble skrevet ut av programmet? Skal etteroppfølging begrense seg til et utvidet case-management, eller bør den også inneholde felles aktiviteter for tidligere deltakere? Hvilke aktiviteter har i så fall tidligere deltakere behov for? Osv. Å få på plass den organisatoriske kompetansen kan imidlertid være en lengre prosess med satsing på metodeutvikling og utvikling av felles standard for etteroppfølging i Jobbsjansen.

For det andre er det behov for å utvikle videre veileders kompetanse på etteroppfølging av arbeidsgivere. Forskningslitteraturen om etteroppfølging viser at arbeidsgivere ofte stiller seg positive til etteroppfølgingstilbud, men at dette tilbudet ofte er underkommunisert. Intervjuene blant prosjektledere i Jobbsjansen tyder på at det kan være behov for å styrke programrådgivernes kompetanse både når det gjelder å samarbeide målrettet med arbeidsgivere etter ansettelse av tidligere deltakere og arbeidsmarkedskompetanse mer generelt. Denne typen kompetanse er heller ikke sterk nok i NAV (Mamelund & Widding, 2014). Her har man også et utviklingspotensial i Jobbsjansen. Planmessig og langsiktig kompetanseutvikling på dette området er imidlertid vanskelig å få til, både på grunn av den korte finansieringshorisonten og på grunn av et begrenset utdanningstilbud på dette fagfeltet generelt.

Til slutt er det viktig å beholde kompetanse i prosjektene. Forskningslitteraturen viser at kompetanse om etteroppfølging hos veiledere er utslagsgivende for kvaliteten på etteroppfølgingen. Et annet faktum er at etteroppfølging gjerne bør tilbys av samme veiledere som fulgte deltakeren inne i tiltaket. En tillitsfull relasjon mellom deltakeren og veilederen er et nødvendig grunnlag for god etteroppfølging. Selv om det gis støtte til Jobbsjansen-prosjekter med varighet fra ett til tre år, tas det forbehold om Stortingets bevilgning utover det gjeldende budsjettåret. Denne relativt korte finansieringshorisonten kan by på problemer når det gjelder prosjektenes evne til å rekruttere gode fagfolk, holde på dem og videreutvikle personalets kompetanse. Mange prosjekter opplever at dyktige og talentfulle fagfolk søker seg til tryggere og mer langsiktige ansettelsesforhold. Det gjør det vanskelig å drive langsiktig kompetansebygging og få til varig organisasjonslæring i prosjektene. Mange programrådgivere har bare deltidsstillinger i Jobbsjansen, ofte kombinert med at de jobber i NAV. Det har både fordeler og ulemper. En fordel er at de har kjennskap til og kan benytte seg av NAVs metodikk og virkemiddelportefølje. En ulempe er at arbeidspresset kan være stort i begge stillinger, noe som kan føre til at Jobbsjansen blir en salderingspost, siden stillingen der kan være tidsbegrenset.

Utvikling av retningslinjer og kvalitetsstandarder

Som nevnt tidligere har ikke IMDi spesifisert nærmere hva innholdet i etteroppfølgingen skal bestå i. Det foreligger heller ikke noen retningslinjer eller kvalitetsstandarder som Jobbsjansen-prosjektene

kan ta utgangspunkt i når de skal planlegge etteroppfølgingen. Mye tyder på at dersom IMDi hadde utformet retningslinjer og/eller kvalitetsstandarder som prosjektene ble pålagt å følge, så ville flere av Jobbsjansen-prosjektene sørget for bedre rutiner for oppfølging.

I dag er det lettere for prosjektene å nedprioritere etteroppfølging siden de ikke må etterleve noen bestemte føringer for hvordan oppfølgingen skal utføres. Det finnes heller ingen resultatmål på etteroppfølging. Intervjumaterialet indikerer at hvis IMDi hadde stilt klarere krav til rapportering og dokumentasjon, så ville prosjektene trolig også ha lagt mer vekt på etteroppfølgingen. Det betyr imidlertid ikke at kvaliteten på oppfølgingen nødvendigvis hadde blitt bedre. Som nevnt ovenfor, henger kvaliteten på etteroppfølgingen også sammen med hvilke ressurser prosjektene har tilgang på, og personalets kompetanse. Det er vanskelig å forestille seg at prosjektene skal kunne få til kompetanseutvikling hos personalet og heve kvaliteten på etteroppfølgingen uten at de tilføres mer ressurser.

5.3 FORSKERNES ANBEFALINGER

Generelle anbefalinger til utvikling av etteroppfølgingstilbud i Norge

Våre råd om design og videreutvikling av arbeid med etteroppfølging, enten det gjelder en fase i et kvalifisering- eller arbeidsmarkedstiltak eller et utvidet oppfølgingstilbud på NAV-kontorene, kan oppsummeres slik:

- Etteroppfølging bør ta utgangspunkt i konkrete målsettinger. Målsettinger tydeliggjør hensikten med å utføre oppgaven og forener ulike aktører involvert i dette arbeidet. Målsettinger bør gjerne inneholde resultatmål for at det skal være mulig å dokumentere virkninger av dette arbeidet og jobbe videre med å bedre etteroppfølgingstilbudet.
- Ut fra målsettingene for arbeidet bør det tildeles passende med ressurser for at veiledere skal klare å utføre arbeidet og nå målsettingene for det.
- Innholdet i etteroppfølging bør være i samsvar med målsettinger og avsatte ressurser.
- Dersom etteroppfølging utføres i samme kvalifiseringstiltak i ulike lokaler eller av ulike tiltaksarrangører, er det viktig med felles føringer for å sikre lik tolkning, felles fokus, rammer, satsingsområder, og ikke minst kvalitet i tilbudet.
- Etteroppfølging bør gjerne tilbys brukere som i tiltaket har vist at det kan bli krevende for dem å beholde jobben. Målgruppen for etteroppfølging bør gjerne defineres ut fra kunnskapen om brukergruppen i tiltaket og den enkeltes behov.
- For at etteroppfølging skal være mulig, må en tillitsfull relasjon mellom deltakeren og veilederen være etablert på forhånd.
- Utvikling av en plan for etteroppfølging i samråd med deltakeren, arbeidsgiveren, skolen, evt. familien og andre aktører kan være et nyttig grep. Planen bør gjerne være et levende dokument som endres ved endrede og nye behov.
- Tett individuell oppfølging er en metode som viser seg å være mest nyttig i fasen med etteroppfølging.
- Etteroppfølging kan inneholde en rekke aktiviteter for tidligere deltakere, som kurs, felles samlinger og ulike type bistand, som for eksempel CV-skriving eller karriereutvikling. Disse tilbudene bør gjerne utvikles med utgangspunkt i brukeres behov og nyttevurderinger.

- Etteroppfølging bør settes i gang snart etter at deltakeren har blitt ansatt. Behovet for etteroppfølging er størst i de første månedene etter ansettelse.
- Etteroppfølging bør gjerne tilbys så lenge deltakeren har klare behov for det.
- Etteroppfølging bør gjerne inkludere arbeidsgivere.
- Det er avgjørende at veiledere har kompetanse i etteroppfølging.
- Arbeid med etteroppfølging bør gjerne evalueres underveis for å kunne identifisere og forsterke grep som virker, og ta vekk grep som ikke virker.

Anbefalinger til videreutvikling av etteroppfølging i Jobbsjansen

Det er definitivt et stort potensial for god etteroppfølging. Vi er enige med innspillene fra prosjektledere om hva som skal til for å utvikle etteroppfølging i Jobbsjansen. Som skissert i forrige kapittel, gikk disse på ressurser, formalisering av etteroppfølging som en arbeidsoppgave, kompetanse, prioritering av tid til oppgaven, målsettinger og metodeutvikling. Vår anbefaling er at disse innspillene tas i betraktning og ses på i form av tre satsingsområder:

1. Tildeling av ressurser. Det er vår anbefaling at det gjøres en grundig vurdering av om ressurstilgangen for Jobbsjansen-prosjektene er tilstrekkelig. Å tildele Jobbsjansen-prosjektene for knappe ressurser og forvente at de skal drive en forsvarlig og kvalitativt god etteroppfølging, kan neppe være kostnadseffektiv og hensiktsmessig på sikt.
2. Felles standarder for etteroppfølging i Jobbsjansen. Vi vil også anbefale at IMDi setter i gang et arbeid for å utvikle retningslinjer og kvalitetsstandarder for etteroppfølging i Jobbsjansen. Dette vil trolig kunne bidra til å heve kvaliteten på etteroppfølgingen og sikre at tilbudet om etteroppfølging er like godt på tvers av prosjektene. Denne rapporten kan danne grunnlag for dette arbeidet. Samtidig ser vi behov for å jobbe videre med metodeutvikling for å sikre at felles standarder treffer behov hos målgruppen, og avklare en rekke spørsmål som står uavklart.
3. Kompetanseutvikling. Metodeutviklingsopplegg skal også gi grunnlag for å heve organisatorisk kompetanse for arbeid med etteroppfølging i prosjektene. En annen målsetting bør være å heve kompetansen om etteroppfølging av arbeidsgivere. Dette bør antakelig ses i sammenheng med tiltak som kan gjøre det mer attraktivt for kvalifisert fagpersonell å bli i Jobbsjansenprosjektene framfor å søke seg videre til mer sikre jobber.

Anbefalinger til videre forskning

Vår gjennomgang av litteraturen om etteroppfølging viser at det foreligger relativt lite forskning med etteroppfølging som hovedtema. Det kan henge sammen med at etteroppfølging ofte er en underfinansiert aktivitet i kvalifiseringstiltak, og det foregår lite for å utvikle dette tilbudet videre. I likhet med praksis er det etterslep også i forskningen.

Hvis vi skal begrense oss til anvendt forskning innenfor rammene av Jobbsjansen, vil vi foreslå at forskningsarbeidet fortsetter med følgende tre spor.

Det er åpenbart behov for å utvikle videre etteroppfølgingstilbud i Jobbsjansen for at etteroppfølging skal føre til jobbfastholdelse og ikke være et overvåkningstiltak. Dersom Jobbsjansen-prosjekter får tildelt metodeutviklingsmidler til dette arbeidet, anbefaler vi at metodeutviklingen kombineres med

aksjonsforskning eller følgeforskning. Slik kan forskere sørge for en kunnskapsbasert metodeutvikling.

Den andre anbefalingen handler om deltakernes perspektiv. I datainnsamlingen til denne rapporten intervjuet vi ikke deltakere. Det er i all hovedsak prosjektledernes synspunkter og vurderinger som kommer fram. Vi vil anta at en undersøkelse om etteroppfølging blant tidligere deltakere kan gi verdifull kunnskap som kan bidra til å tydeliggjøre behov i etteroppfølgingen, hvilke metoder som gir mest nytte, og forbedringsområder i etteroppfølging i Jobbsjansen-prosjektene.

Arbeidsgiverne og utdanningsinstitusjonene er to helt sentrale aktørgrupper som har stor betydning for deltakernes muligheter for å lykkes i arbeid eller utdanning. Vi vil tro at en undersøkelse blant arbeidsgivere og lærere og deres eventuelle behov for etteroppfølging er svært viktig for å kunne utvikle videre et etteroppfølgingstilbud i Jobbsjansen. Som denne rapporten viser, er Jobbsjansen-prosjektene uenige i om de også skal følge arbeidsgivere og skole. Det er viktig å avklare dette mysteriet og undersøke behovet hos arbeidsgivere. Denne typen forskning vil også bidra til å avdekke temaer for etteroppfølging, måter å nå fram til arbeidsgivere på og eventuelle samarbeidsmetoder.

Disse forskningsområdene er også relevante for andre kvalifiseringstiltak som satser på å utvikle etteroppfølgingsarbeidet sitt.

LITTERATUR

- Bond, G.B., Becker, D.R., Drake, R.E., Rapp, C.A., Meisler, N., Lehman, A.F., *et al.* (2001). Implementing supported employment as an evidenced-based practice. *Psychiatric Services*, 52, 313–322.
- Bloom, D., Anderson, J., Wavelet M., Gardiner K. & Fishman, M. (2002). New Strategies to Promote Stable Employment and Career Progression: An Introduction to the Employment Retention and Advancement Project. Report 2002-02. Manpower Demonstration Research Corporation: NY: http://www.mdrc.org/sites/default/files/full_462.pdf [28.09.15].
- Cortis, N., Bullen, J. & Hamilton, M. (2013). Sustaining transitions from welfare to work: the perceptions of employers and employment service providers. *Australian Journal of Social Issues*. Vol. 48, No. 3: 363–384.
- Dorsett, R., Campbell-Barr, V., Hamilton, G., Hoggart, L., Marsh, A., Miller, C., Phillips, J., Ray, K., Riccio, J., Rich, S., Vegeris, S. (2007). Implementation and First-Year Impacts of the UK Employment Retention and Advancement (ERA) Demonstration. Research report No 412. Department for work and pensions, UK: http://www.mdrc.org/sites/default/files/full_396.pdf [28.09.15].
- Dorsett, R. (2014). The effect of temporary in-work support on employment retention: evidence from field experiment. *Labour economics*: 31, 61–71.
- Djuve, A.B., Nielsen, R.A. & Strand, A.H. (2012). Kvalifiseringsprogrammet og sosialhjelpsutgiftene. Fafo-rapport 2012:63: http://www.fafo.no/media/com_netsukii/20290.pdf [28.09.15].
- Dyrstad, K., Mandal R. og Ose, S.O. (2014). Evaluering av Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne. SINTEF-rapport A25820: <http://www.sintef.no/globalassets/upload/helse/arbeid-og-helse/sintefa25820-evaluering-av-jobbstrategien.pdf>[28.09.15].
- European Union of Supported Employment (EUSE) (2010). Toolkit for diversity: <http://www.eusetoolkit.eu/images/pdf/EUSE-SE-Toolkt-2014.pdf> [28.09.15].
- Feldman, A. (2011). What Works in Work-First Welfare: Designing and Managing Employment Programs in New York City. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research: <http://dx.doi.org/10.17848/9780880994019> [28.09.15].
- Frøyland, K. & Kvåle, L.S. (2014) Utvikling av naturlig bistand på arbeidsplassen. I Frøyland, K. & Spjelkavik, Ø. (red.) Inkluderingskompetanse: ordinært arbeid som mål og middel. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Frøyland, K. & Neumann, C.B. (2012). Ungdom i Ny sjanse: Kvalifisering av ungdom med innvanderbakgrunn til skole og arbeid – metoder og erfaringer fra åtte prosjekter. AFI-rapport 6/2012: http://www.hioa.no/var/ezflow_site/storage/afi/files/r2012-6.pdf [28.09.15].
- Hall, N., Hoggart, L., Marsh, A., Phillips, J., Ray, K. & Vegeris, S. (2005). The Employment Retention and Advancement Scheme – the early months of implementation. DWP Research Report no 265.
- Hendra, R., Dillman, K-N., Hamilton, G., Lundquist, E., Martinson, K., Wavelet, M. (2010). How Effective Are Different Approaches Aiming to Increase Employment Retention and Advancement?: Final Impacts for Twelve Models. MDRC-report: http://www.mdrc.org/sites/default/files/full_390.pdf [28.09.15].
- Hendra, R., Riccio, J., Dorsett, R., Greenberg, D.H., Knight, G., Phillips, J., Robins, P., Vegeris, S., Walter, J., Hill, A., Ray, K. & Smith, J. (2011). Breaking the low-pay, no-pay cycle: Final evidence from the UK Employment Retention and Advancement (ERA) demonstration. Research report No 765, Department for work and pensions, UK: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/214546/rrep765.pdf [28.09.15].

- Hill, H., Kirby, G. & Fraker, T. (2001). Delivering employment retention and advancement services: a process study of Iowa's post-employment pilot program. Report by Mathematica Policy Research Inc: <http://www.mathematica-mpr.com/~media/publications/PDFs/IowaPEP.pdf>
- Holzer, H.J., Stoll, M.A., & Wissoker, D. (2004) Job performance and retention among welfare recipients. *Social Service Review*, Vol. 78, No. 3: 343–369.
- IMDi (2007). Ny sjanse – deltakere og prosjektsystem i 2005 og 2006. IMDi-rapport, 4-2007.
- IMDi (2015). Statsbudsjettet 2015, kap. 821, post 62: Kommunale innvandrertiltak – tilskudd til Jobbsjansen. Rundskriv 5-2/2015.
- IMDi (2015) (2). Tillegg til Rundskriv 5/2015 Revidert Statsbudsjett 2015, kap. 821, post 62: Kommunale innvandrertiltak – tilskudd til Jobbsjansen. Rundskriv 5-2/2015.
- Jang, Y., Wang, Y-T. & Lin M-H. (2014). Factors affecting employment outcomes for people with disabilities who received disability employment services in Taiwan. *Journal of occupational rehabilitation* 24: 11-21.
- Lyng, S.T., Legard, S., Bergene, A.C., Anker, N., Jessen, J.E. & Kjennerud, K.R. (2010): Tilbake til fremtiden? En studie av alternative kvalifiseringstiltak for ungdom utenfor skole og arbeidsliv: Kjenne-tegn, resultater, suksessfaktorer og utfordringer. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet: AFI-rapport 2010:3: http://www.hioa.no/var/ezflow_site/storage/afi/files/r2010-3.pdf [28.09.15].
- Mallon, A.J. (2007). Employers and Work first policies, *Jornal of policy practice*, 6:4, 3–24.
- Mamelund, S-E. & Widding, S. (2014). NAVs formidlings- og rekrutteringstjenester. AFI-rapport 2014:14.
- McAdams, J.L. (1996) *The reward plan advantage: A manager's guide to improving business performance through people*. San Francisco: Jossey-Bass.
- MDA (2013). Employment services – building on success. Issues paper on Australia's employment services system beyond June 2015. Multicultural Development Assosiation Inc., March 2013: http://www.mdainc.org.au/sites/default/files/Employment_Services_Building_on_Success-response.pdf [28.09.15].
- Proba (2014). Forsøk med resultatbasert finansiering av formidlingsbistand: kartlegging av oppstartsfasen. Proba-rapport 2014-12: <http://www.proba.no/wp-content/uploads/sites/32/2014/12/Rapport-2014-12-Forsok-med-resultatbasert-finansiering-av-formidlingsbistand1.pdf> [28.09.15].
- Rangarajan, A. (1998). *Keeping Welfare Recipients Employed: A Guide for States Designing Job Retention Services*. Mathematica Policy Research, Inc.: <http://www.acf.hhs.gov/programs/opre/resource/keeping-welfare-recipients-employed-a-guide-for-states-designing-job> [28.09.15].
- Rangarajan, A. & Novak, T. (1998). *The Struggle to Sustain Employment: The Effectiveness of the Post-employment Services Demonstration*. Mathematica Policy Research, Inc.: http://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/opre/the_struggle_to_sustain_employment.pdf [28.09.15].
- RCOA, 2010. What works: employment strategies for refugee and humanitarian entrants. Refugee Council of Australia, June 2010: https://www.refugeecouncil.org.au/docs/resources/reports/What_Works.pdf [28.09.15].
- West, M., Wehman, P. & Revell, G. (2002). Extended services in supported employment: What are providers doing? Are customers satisfied? In D. Dean, P. Wehman, & J. Kregel (Eds.), *Achievements and challenges in employment services for people with significant disabilities: A longitudi-*

nal impact of workplace supports (pp. 85—98). Richmond: Virginia Commonwealth University, *Rehabilitation Research and Training Center on Workplace Supports*.

Wehman, P., Revell W.G. & Brooke, V. (2003). Competitive employment: has it become the «first choice» yet? *Journal of Disability Policy Studies* Winter. Vol. 14, No. 3: 163–173.

VEDLEGG

VEDLEGG 1. DOKUMENTASJON AV SØKESTRATEGIEN FOR LITTERATURSTUDIEN

ORIA:

(søk i alle felt, uten avgrensning på publiseringsår)

- # "oppfølging etter ansettelse" = ingen treff
- # oppfølging AND kvalifiseringstiltak (6 treff, alle irrelevante)
- # oppfølging AND "arbeidsrettede tiltak" (15 treff, irrelevante, 2 studier om en annen type oppfølging)
- # "follow-up" AND "labour market integration" (24 treff i fra fagfelleverderte tidsskrift, ingen relevante)
- # "follow along" AND "labour market integration" (5 treff i fra fagfelleverderte tidsskrift, ingen relevante)
- # "job retention" AND ("labour market integration" OR "active labour market programmes" OR "migrants" OR "immigrants" OR "qualification measure" OR "integration program" OR "Welfare-to-work programmes" OR "ALMP") – 59 treff fra fagfelleverderte tidsskrift, 1 relevant treff
- # "supported employment" AND ("labour market integration" OR "active labour market programmes" OR "migrants" OR "immigrants" OR "qualification measure" OR "integration program" OR "Welfare-to-work programmes" OR "ALMP") –171 treff fra fagfelleverderte tidsskrifter (med duplikater), 1 relevant treff
- # "post-employment services" – 40 treff (med duplikater), 1 relevant treff
- # "in-work support" – 13 treff (med duplikater), 1 relevant treff

Libris.se

- # följ AND Arbetsmarknadsprogram = ingen treff
- # invandrare Arbetsmarknadspolitisk åtgärd (2 treff)
- # uppföljning av arbetsförmedlaren = ingen treff
- # uppföljning efter avslutad åtgärder = ingen treff
- # stöd av arbetsförmedlaren = ingen treff

Uppsatser.se

- # uppföljning av arbetsförmedlaren = 1 treff, relevant
- # uppföljning efter avslutad åtgärder = ingen treff
- # stöd av arbetsförmedlaren = ingen treff
- # stöd efter avslutad anställning = 3 treff, ingen relevante
- #arbetsmarknadspolitiska åtgärder
- # invandrare Arbetsmarknadspolitisk åtgärd =3 treff, 1 relevant
- # arbetsplatsintroduktion = 7 treff, ingen relevante
- # uppföljning invandrare = 6 treff, ingen relevant
- # arbetsförmedlingen AND utvärdering

Arbline (inkl. SWEPUB, UPPSÖK, FALF FORSKARDATABAS)

- # uppföljning av arbetsförmedlaren = 1 treff, relevant, men duplikat
- # uppföljning efter avslutad åtgärder = 6 treff, ingen relevante
- # stöd av arbetsförmedlaren = ingen treff
- # stöd efter avslutad anställning = 3 treff, ingen relevante
- # arbetsplatsintroduktion = 8 treff (med duplikater), 3 relevante

DFP (forkningsdatabasen.dk)

- # post-employment services = ingen treff
- # "job retention" AND migrants – ingen treff

Kora.dk

- # opfølgning efter foranstaltning – ingen treff
- # opfølgning efter aktivering – ingen treff

Science Direct (search in Abstract, title and keywords)

- # {post-employment services} = 1 treff, relevant
- # {post-employment support} = 0 treff
- # ongoing follow-up = 37 treff, ingen relevant

Scopus (search in Abstract, title and keywords)

- # "post-employment services" – 4 treff, 3 relevante
- # "post-employment support" – 3 treff, ingen relevante
- # "job retention system" – 7 treff, ingen relevante
- # "job retention" AND migrants – 1 treff, ikke relevant
- # "extended service" AND migrant – ingen treff
- # "extended service intervention" – 2 treff, ingen relevante

EbscoHost (Inkl. Academic Search Premier, EconLit, SocIndex) (Search in abstracts)

- # "post-employment services" – 6 treff, 3 relevante
- # "post-employment support" – 3 treff, 1 relvant
- # "job retention system" – 0 treff
- # job retention AND (migrants or immigrants) – 10 treff, ingen relevante
- # "extended service" AND migrant – ingen treff
- # "extended service intervention" – ingen treff
- # "delivering Employment Retention Services" – ingen treff
- # "delivering Job Retention Services" – ingen treff
- # "job retention" AND "welfare to work programs" – 6 treff, 2 relevante

- # "job retention" AND "labour market integration" – 1 treff, ikke relevant
- # "job retention" AND "active labour market programmes" – ingen treff
- # "job retention" AND "integration program" – ingen treff
- # incentives AND ("welfare to work programs" OR "labour market integration" OR "active labour market programmes") – 23 treff, ingen relevante
- # incentive AND "job retention" – 26 treff, ingen relevante

Social Sciences Citation Index (Search in Topic)

- # "post-employment services" – 3 treff, alle relevante, men duplikater av tidligere identifiserte
- # "post-employment support" – 2 treff, ingen relevante
- # "job retention system" – ingen treff
- # "job retention" AND (migrants OR immigrants) – 3 treff, ingen relevante
- # "extended service" AND migrant – ingen treff
- # "extended service intervention" – ingen treff

Google (søk etter relevante tiltaksrapporter)

- # "post employment support"
- # "post employment support" AND migrants
- # "post employment support" AND migrants AND evaluation
- # "extended service intervention"
- # "post employment service" AND migrants
- # delivering Employment Retention Services
- # oppfølging etter avsluttet arbeidsrettet tiltak
- # incentives for job retention
- # follow-up after labour market program
- # ongoing follow-up
- # on/off Jobb support (SE-inspirert)
- # coordinated job retention system (SE-inspirert)
- # extended service intervention (SE-inspirert)

VEDLEGG 2. INTERVJUGUIDE TIL SAMTALE MED PROSJEKTLEDERE I JOBBSJANSEN

Innledning:

- Kort om forskningsprosjektet og hensikten med intervjuet.
- Kort presentasjon av informantene.
- Benyttet deres prosjektet IMDis insentivordning i Ny sjanse-tiden? (utfra svaret velges de aktuelle spørsmålene under tema 3).

Tema 1: Om organisering og utføring av oppfølgingsarbeidet for deltakere som har sluttet i Jobbsjansen

- Hvordan forstår dere IMDis krav til oppfølgingsarbeid for deltakere som går over til arbeid/utdanning etter å ha sluttet i Jobbsjansen?
- Kan du/dere fortelle om hvordan dere fulgte opp deltakerne etter at de hadde sluttet i prosjektet og gikk over til arbeid/utdanning i perioden med insentivordning? Stikkord:

Organisering:

- Har dere utviklet noen oppfølgingsrutiner eller det er opp til hver enkelt medarbeider å finne ut av metoder?
- Hvem er ansvarlig for oppfølging (prosjektleder eller prosjektmedarbeidere, en eller alle)?
- Inngår oppfølgingsoppgaven i daglig oppgaveportefølje/stillingsbeskrivelse eller er det en ekstra oppgave som medarbeidere brukte fritiden på?
- Hvor mye tid er satt av til oppfølgingsoppgaven?
- I hvilken grad kjenner leder til hvor mye tid/ressurs du bruker i å følge opp deltagere? Rapporterer eller dokumenterer prosjektmedarbeidere oppfølgingsarbeidet?
- Har medarbeiderne etter din mening nødvendig kunnskap og kompetanse for å utføre denne type oppfølging?
- Har oppfølgingsarbeidet blitt en fast praksis hos dere i dag?

Aktiviteter/metoder:

- Hvordan definerer dere «oppfølging»?
- Hvordan utføres oppfølgingen, hvor ofte?
- Hvem ble fulgt opp – deltakeren/arbeidsgivere/skole/lærere?
- Er noen deltakere «enklere» å følge opp enn andre?
- Hva er oppfølgingsområder hos deltakere? (Med henblikk på arbeidsoppgave/skolearbeid, oppmøte, problem de møter på arbeidsplasser/skoler?) eller Hvilke type oppfølging ser dere deltakere trenger etter de avsluttet i JS?
- Hva er oppfølgingsområder hos arbeidsgivere/skole? (Med henblikk på deltakeres behov for ytterligere opplæring?, mulighet for fastarbeid? Fare for å miste jobben/ drop-outs?) Eller Hvilke type oppfølging ser dere arbeidsgiver/skole trenger?
- Får deltakere informasjon om oppfølgingstilbudet når de slutter? Hvordan tilbudet presenteres?
- Hva trenger dere for å kunne følge opp deltakerne på en god måte (kunnskap, kompetanse, ressurser, virkemidler)?
- Hvilke erfaringer fra oppfølgingsarbeidet i deres prosjekt synes du det er viktigst å spre videre til andre JS-prosjektene/kvalifiseringstiltak?
- Hvilke hindringer regner dere med å treffe på i oppfølgingsarbeidet?

Tema 2: Om oppfølgingsarbeidet i Ny sjanse-tiden

- Var oppfølgingsarbeidet annerledes i perioden med insentivordning? Stikkord:
 - o rutiner
 - o oppgavefordeling
 - o tidsbruk og andre ressurser
 - o hvilke aktiviteter inngikk i «oppfølging» da?
 - o hvem blir fulgt opp – deltakeren eller arbeidsgiveren eller begge
 - o dokumentasjon av resultater
 - o gjerne eksempler
- Hvilke resultater har dere oppnådd gjennom denne satsingen? Hva skal til for å oppnå bedre resultater?
- Hvilken dialog har dere hatt med IMDi når det gjelder bruken av insentivordning og/eller oppfølging av deltakere? Hvordan opplevde dere kommunikasjonen med IMDi?

Tema 3: Om betydning av insentiver

- Hvilke erfaringer har deres prosjekt med IMDis insentivordning? (åpent spørsmål, for å starte samtalen. Følges opp med mer konkrete spørsmål)
- Hvordan oppfattet dere hensikten med insentivordningen?
- Hvilken betydning hadde bruken av insentiver for dere når det gjaldt å følge opp deltakere etter avsluttet tiltak? Stikkord:
 - o hyppighet
 - o innhold
 - o organisering
 - o ville de ha jobbet annerledes med oppfølging i denne perioden hvis det ikke hadde vært en insentivordning? Hvorfor?
- Hvordan ble insentiver fordelt og brukt i Ny sjanse-prosjektene? Hva var begrunnelsen for den valgte fordelingsmåten?
- Hvilken betydning har det for dere at insentivordningen er lagt ned?
- Hva kan være et alternativ? Forslag til andre økonomiske virkemidler som er nødvendig for å styrke/stimulere oppfølgingsarbeid?

Ekstra spørsmål til de som har ikke benyttet insentivordningen aktivt):

- Hvorfor valgte dere å ikke benytte dere av insentivordningen?
- Har dere allikevel fulgt opp deltakere etter at de sluttet i tiltaket i Ny sjanse?

Avslutning:

- Andre ting du/dere vil dele med oss som er av relevans for denne undersøkelsen?
- Noen relevante dokumenter informanter kan oversende/gi ref. til?
- I prosjekter, som kan vurderes som «beste praksis», kan det være aktuelt å snakke med prosjektmedarbeidere som utviklet «egne» tilnærminger til oppfølgingsarbeidet. Få kontakt info til disse medarbeiderne.

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

Publikasjoner kan lastes ned fra AFIs hjemmeside
eller bestilles direkte fra instituttet.

Arbeidsforskningsinstituttet
Høgskolen i Oslo og Akershus

Postboks 4 St. Olavs plass
0130 Oslo
Telefon 23 36 92 00
www.afi.no