



EKSTERN VURDERING  
AV SOSIAL BESKYTTELSE  
OG SOSIAL INKLUDERING  
2009

UTVIKLING AV MÅLRETTEDE  
TILTAK FOR INKLUDERING  
AV VANSKELIGSTILTE PÅ  
ARBEIDSMARKEDET

OSLO, 29.-30. OKTOBER 2009

**OPPSUMMERING**



På vegne av  
Europakommisjonen for  
sysselsetting, sosialpolitikk  
og likestilling



EKSTERN VURDERING  
AV SOSIAL BESKYTTELSE  
OG SOSIAL INKLUDERING  
2009

UTVIKLING AV MÅLRETTEDE  
TILTAK FOR INKLUDERING  
AV VANSKELIGSTILTE PÅ  
ARBEIDSMARKEDET

RIENK PRINS  
ASTRI RESEARCH AND CONSULTANCY GROUP

OSLO, 29.-30. OKTOBER 2009

## OPPSUMMERING



På vegne av  
Europakommisjonen for  
sysselsetting, sosialpolitikk  
og likestilling



Denne publikasjonen er støttet av EUs program for sysselsetting og sosial solidaritet (2007–2013). Dette programmet administreres av Europakommisjonens generaldirektorat for sysselsetting, sosialpolitikk og likestilling. Programmet ble etablert for å gi økonomisk støtte til implementeringen av EUs målsetninger innen sysselsettings- og sosialpolitikken, som definert i den sosiale agendaen, og dermed bidra til oppfyllelsen av Lisboa-strategiens målsetninger på disse områdene.

Det sjuårige programmet retter seg mot alle aktører som kan bidra til å forme og utvikle formålstjenlige og effektive lover og prinsipper for sysselsettings- og sosialpolitikken innenfor hele EU-27, EFTA-EØS og i EU-kandidatland og potensielle kandidatland.

PROGRESS' målsetning er å styrke EUs bidrag til støtte for medlemslandenes forpliktelser og anstrengelser for å skape flere og bedre arbeidsplasser og utvikle et mer sammensveiset samfunn. For å oppnå dette vil PROGRESS være behjelpelig med følgende:

- levere analyser og gi politiske råd innenfor PROGRESS' politiske områder
- overvåke og rapportere om implementeringen av EUs lovgivning og politikk innenfor PROGRESS' politiske områder
- fremme politisk utveksling, læring og støtte blant EUs medlemsland med hensyn til EUs målsetninger og prioriteringer
- viderebringe aktørenes synspunkter og holdninger i samfunnet som helhet

For mer informasjon, se:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=en>

Mer informasjon om eksterne vurderinger og evalueringen av politiske tiltak samt alle relevante dokumenter finnes på: <http://www.peer-review-social-inclusion.eu>.

Innholdet i denne publikasjonen vil ikke nødvendigvis reflektere meningene eller oppfatningen til Europakommisjonens generaldirektorat for sysselsetting, sosialpolitikk og likestilling. Europakommisjonen eller personer som opptrer på vegne av kommisjonen, er ikke ansvarlig for bruken av informasjonen i denne publikasjonen.

2010

PRINTED IN BELGIUM



# Innhold

Sammendrag	5
1. Norges sosialpolitiske og institusjonelle kontekst	9
2. Kvalifiseringsprogrammet	10
3. Første evalueringsrunde	12
4. Koblinger til EUs politikk og strategier	14
5. Politikk og erfaringer i de evaluerende landene	17
6. Punkter som ble diskutert i forbindelse med Kvalifiseringsprogrammet	20
7. Overførbarhet	25
8. Noen erfaringer og anbefalinger	27





## Sammendrag

For kort tid siden ble et nytt arbeids- og velferdsorgan etablert i Norge — Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV). Formålet med dette forvaltningsorganet er å oppnå en bedre koordinering av velferdsordninger, en mer brukervennlig tjeneste og en mer effektiv og arbeidsrettet saksbehandling.

Det nye forvaltningsorganet har fått i oppdrag å implementere Kvalifiseringsprogrammet, et nytt virkemiddel som er utarbeidet som et ledd i "Kampen mot fattigdom" og som har som mål å forbedre menneskers livskvalitet ved å hjelpe dem ut i arbeidslivet gjennom et individtilpasset løp. Programmet retter seg spesielt mot de som står lengst fra arbeidslivet, som har betydelige og sammensatte problemer og kraftig redusert arbeidskapasitet, og som har blitt "avhengige" av sosialhjelp.

Et kjerneelement i dette programmet er bedre koordinering av arbeidet til ulike offentlige organer (arbeidsformidling, sosialkontor og kommune), noe som er oppnådd gjennom etableringen av NAV.

Deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet skal være i alderen 19 til 67 år. De må følge programmet på heltid (37 timer i uka) og delta i ulike aktiviteter og opplæringstiltak som skal forberede dem på overgangen til arbeidslivet. Så lenge programmet pågår, mottar de en kvalifiseringsstønad (2 G per år), som normalt ikke utgjør særlig mer enn de vanlige sosiale stønadene.

Den eksterne vurderingen (peer review) pekte på det faktum at Kvalifiseringsprogrammet inneholder mange av de elementene som inngår i EUs politikk for sosial beskyttelse og inkludering, nemlig:

- opprettelsen av ett enkelt organ ("alt på ett sted") som tilbyr tjenester relatert til arbeid, inntektssikring og sosial velferd til personer med sammensatte problemer
- et bredt fokus på utsatte grupper, der den kommunale politikken tilpasses avhengig av lokale og regionale forekomster av utsatte grupper

- et skifte fra tilbudsorienterte gruppetilbud til en mer brukersentrert, etterspørselsstyrt metode som bedre ivaretar behovene og kravene til hvert enkelt individ
- sikring av hensiktsmessig inntektsstøtte under programdeltakelsen

Etter å ha satt seg inn i utformingen og implementeringen av Kvalifiseringsprogrammet, var deltakerne i den eksterne vurderingen i stand til å komme med sine observasjoner og betraktninger.

En del av diskusjonen var knyttet til spørsmålet om deltakelsen i det norske programmet er *frivillig eller mer eller mindre obligatorisk*. Politikere og saksbehandlere antydte at programdeltakelsen fortsatt er frivillig, men at den økonomiske støtten til deltakerne fungerte som en viktig motiverende faktor. Representantene fra Polen og Storbritannia reiste spørsmålet om det ikke burde være en viss grad av "formalisering" av programdeltakernes forpliktelse, slik som i programmene i deres respektive land, der brukeren må signere et juridisk bindende dokument ("kontrakt"). Dette er ikke tilfelle i Kvalifiseringsprogrammet: Her betraktes brukernes motivasjon som den viktigste drivkraften for deltakelse.

6

Under diskusjonene kom det dessuten frem at NAV-kontorene til en viss grad står fritt til å *avgjøre hvem som skal velges ut til programmet*. Det ble foreslått at avgjørelser relatert til brukerutvalgelse og programinnhold kunne forbedres ved å innføre et standard vurderingsverktøy på alle kontorer. Et slikt verktøy bør ikke bare fokusere på behov, krav og manglende kvalifikasjoner, men også på kompetanse og potensial.

Når det gjelder driften av programmet, ble det klart at Norge har gjort noen av de samme erfaringene som andre EU-land.

For eksempel har programmene for de mest vanskeligstilte en tendens til å fokusere mer på de sosiale og helserelaterte behovene enn de arbeidsrelaterte behovene, noe som gjenspeiler brukernes faktiske behov.



Det ble likevel foreslått at det å tilby ekstra opplæring til de ansatte i de nye, "sammenslåtte" teamene som er mindre kjent med arbeidsmarkedet og sysselsettings spørsmål, vil kunne ha en stor nytteverdi i denne sammenhengen.

Hva resultater angår, ble det påpekt at Kvalifiseringsprogrammet er implementert i en *periode preget av overganger og omlegging* (opprettelsen av nye NAV-enheter, et tettere samarbeid med kommunene osv.), og at dette bør tas med i betraktningen når man fastsetter nye mål for NAV-kontorene (dvs. antall brukere de skal ta opp i programmet hvert år). På toppen av dette legger også annet tidkrevende arbeid i forbindelse med driften av programmet press på de NAV-ansatte, slik som utsetting av opplærings- eller jobbsøkningsaktiviteter til private aktører og relaterte støtteaktiviteter, som f.eks. oppfølging. Dessuten har brukere med sammensatte problemer en lengre og mer tidkrevende vei frem til sosial inkludering og krever mer bistand og oppfølging enn programmer rettet mot klienter som står nærmere arbeidsmarkedet. Dette bekrefter også erfaringer fra flere andre land.

Med hensyn til hvor *overførbare* bestemte aspekter i denne politikken er, uttrykte flere representanter anerkjennelse for NAV-strukturen som gjør det mulig å yte bedre service gjennom et godt samarbeid mellom statlig og kommunalt ansatte samt mellom institusjoner på ulike politiske nivåer. Likevel antydte eksperter fra enkelte land at en slik struktur vil møte *motstand og (ennå) ikke vil kunne fungere i deres respektive land* på grunn av juridiske, organisatoriske, økonomiske og *mentale* hindringer. I andre land kan en sammenslåing av offentlige tilbydere og integrering av ulike tjenestetilbud kompliseres ytterligere av den fremtredende rollen og sterke posisjonen til arbeidsgiverorganisasjoner og fagforeninger.

Det ble videre påpekt at forskjeller mellom nasjonene når det gjelder *økonomi, ressurser og tilgjengelige hjelpemidler* innen sosial- og velferds-, sysselsettings-, integrerings- og helsepolitikken vil påvirke i hvor stor grad elementene i Kvalifiseringsprogrammet lar seg overføre til andre land.

Representantene fra det europeiske nettverket for fattigdomsbekjempelse (EAPN) ser likevel Kvalifiseringsprogrammet som et verdifullt virkemiddel i kampen mot fattigdom, da det gir relevant inntektsstønad samt tilgang til

---

arbeidsmarked og velferdstjenester. Nettverket la til at man vil kunne oppnå positive resultater ved å overføre mange av prinsippene og metodene fra programmet til andre land.



# 1. Norges sosialpolitiske og institusjonelle kontekst

Tiltak for yrkesrettet rehabilitering og integrering i arbeidslivet har vært viktige elementer i den norske sosialpolitikken siden 1991. En stadig eldre befolkning og behovet for å sikre en bærekraftig økonomi innenfor trygde-, pensjons-, og helsesystemet har vært en viktig årsak til at slike politiske tiltak er iverksatt. Det norske velferdssystemet består av en aktiv arbeidsstyrke på om lag 2 400 000 personer, samt 700 000 som står utenfor arbeidslivet og er avhengige av trygdeytelser og stønad.

Som i mange andre europeiske land er de norske forvaltningsorganene for sysselsettings- og helsetjenester inne i en sammenslåingsprosess som skal resultere i en ny arbeids- og velferdsforvaltning: Arbeids- og velferdsforvaltningen i Norge, eller NAV. Formålet med dette nye forvaltningsorganet er å oppnå en bedre koordinering av velferdsytelser, en mer brukervennlig tjeneste og en mer effektiv og arbeidsrettet saksbehandling. Et av hovedelementene i denne reformen har vært å opprette et NAV-kontor i hver kommune, noe som skal sørge for at alle typer brukere som har behov for tjenester relatert til sysselsetting, økonomisk bistand, rehabilitering, opplæring osv., kan få "alt på ett sted".

I den nye NAV-strukturen jobber tjenestene som er ansvarlig for arbeid folketrygd (statlig nivå) og velferd (kommunalt nivå) sammen. Samarbeidet har ført til at det er utviklet et nytt "Kvalifiseringsprogram", som har som mål å fremme sosial arbeid og integrering blant de mest utsatte gruppene i det norske samfunnet.

## 2. Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet ble lansert i november 2007 som en del av "Kampen mot fattigdom" i Norge. Målet er å redusere langvarig avhengighet av stønader og forbedre brukernes livskvalitet ved å hjelpe dem inn i arbeidslivet via individuelt tilpassede løp. Programmet er spesielt rettet mot de som står lengst fra arbeidslivet, og som har betydelige og sammensatte problemer og kraftig redusert arbeidsevne, noe som har ført dem inn i en "avhengighetskultur". I Norge er 40 % av sosialhjelpmottakerne avhengige av den økonomiske hjelpen. De har sammensatte problemer som omfatter alt fra psykiske sykdom til bosituasjon og kronisk sykdom. Over 50 % lever under fattigdomsgrensen.

Programmet har blitt et viktig politisk virkemiddel for å hjelpe disse personene. Det tar tak i problemene fra to fronter: Arbeidsmarkedskomponenten forsøker å få folk ut i arbeid og arbeidsrettede aktiviteter, og velferdskomponenten skal sikre inntekter og et verdig liv for dem som ikke er i stand til å arbeide.

10

Et kjerneelement i programmet er bedre koordinering av arbeidet til ulike offentlige organer (arbeidsformidling, sosialkontor og kommune). Kvalifikasjonsprogrammet forbinder og forener tidligere atskilte tjenestetilbydere innen området for sosialhjelp, sysselsetting og helse og gjør dem tilgjengelige for en utpekt gruppe sårbare brukere. I tillegg forventes det at de ansatte som er direkte involvert i Kvalifiseringsprogrammet, etablerer tett kontakt med andre viktige aktører som er aktive innenfor disse feltene, deriblant helsevesenet, arbeidsgivere og ikke-statlige organisasjoner (NGO-er).

Programmets utforming er basert på tidligere pilotprosjekter innen integrerte tjenester som blant annet har fokusert på innvandrere og sosialt utsatte personer. Det dreier seg om et jobborientert program som skal være et lavterskeltilbud. Deltakerne er mellom 19 og 67 år. Før de blir med i programmet, må kandidatene gjennom en test som kartlegger deres arbeidsevner. Gjennom denne testen finner man ut om de oppfyller programkriteriene og om de har spesielle behov. Personer som er kvalifisert til å delta, er personer med betydelig redusert arbeidsevne eller som kun mottar begren-



sede ytelser fra folketrygden. Deltakerne må også vise at de er tilstrekkelig motivert til å arbeide.

Etter vurderingen, som hovedsakelig består av et selvevaluerings skjema kandidaten må fylle ut, utarbeides det en individuell aktivitetsplan. Av den fremgår aktiviteter og tiltak som vil iverksettes innenfor programmets rammer for å forberede deltakeren på overgangen til arbeidslivet. I planen inngår både aktiviteter for å styrke deltakerens selvtillit og arbeidsrettede aktiviteter. Programmet starter vanligvis med opplæringsaktiviteter relatert til brukerens sosiale ferdigheter og mestringsevne.

Deltakerne følger programmet på fulltid (37 timer i uka). I denne perioden mottar de en kvalifiseringsstønning, som normalt ikke utgjør særlig mer enn vanlige sosiale stønader (2 G per år). For personer under 25 år er beløpet mindre. Fra beløpet trekkes 25 % inntektsskatt, men inntekten teller med i pensjonsgrunnlaget. Målet er at programmet skal være fullført på ett år, med en maksimal varighet på to år (under spesielle forutsetninger er det likevel mulig å utvide perioden med ytterligere ett år).

Siden Kvalifiseringsprogrammet startet, har om lag 7000 personer deltatt. Innen første kvartal av 2010 skal programmet gjennomføres på landsbasis.

### 3. Første evalueringsrunde

Den første evalueringen av Kvalifiseringsprogrammet avdekket noen mangler og problemer, noe som må regnes som naturlig for et nytt program som dessuten har blitt innført i raskt tempo over hele landet. Evalueringsrapporten viste at myndighetene hadde noe ulik oppfatning av hva som var den eksakte målsettingen for programmet.

På NAV-kontornivå pekte evalueringen på at ulike grupper ble rekruttert til å delta i Kvalifiseringsprogrammet. Variasjonene kan naturligvis gjenspeile ulikheter mellom kommunene når det gjelder sammensetningen av sosialhjelpsgruppen (f.eks. andel innvandrere, rusmisbrukere osv.), men det kan også tenkes at ulikhetene ble forårsaket av at målene for deltakelse som ble satt fra sentralt hold, var for ambisiøse. I de største kommunene kunne disse målene ofte ikke nås det første året programmet ble innført, og enkelte NAV-kontorer kan ha latt seg friste til å rekruttere de personene som mest sannsynlig ville komme over i arbeid.

Evalueringen viste også at programmet hadde enkelte oppstartsvansker, slik som mangel på verktøy (f.eks. et standardisert vurderingsverktøy) og retningslinjer.

Ettersom programmet fortsatt er i startfasen, har man kun begrensede deltakerresultater. De første resultatene viser at i løpet av de første fire månedene av 2009 fikk 37 % av de 303 personene som fullførte programmet, ordinært arbeid, 4 % fortsatte med videre utdanning, og 8 % gikk inn i andre arbeidsmarkedstiltak. I kommuner der programmet har pågått i noe tid allerede, er de fleste deltakerne (svært) fornøyde, og uttrykker tilfredshet med at det tas hensyn til deres behov og at de mottar en månedlig "lønn". NAV-ansatte på sin side setter pris på at Kvalifiseringsprogrammet gir dem mulighet til å bruke flere virkemidler, fra motivasjonstrening og rådgivning til utvikling av sosiale ferdigheter (som å organisere hverdagen), samt tiltak relatert til arbeidskapasitet. Man fant likevel at ansatte med en sosialfaglig bakgrunn manglet kunnskap og erfaring med hensyn til arbeidsrettede tiltak, nettverksbygging med arbeidsgivere og oppfølging av deltakerne på praksisplassen. Noen ganger ble arbeidet med å gi opplæring og finne



---

praksisplasser satt ut til private aktører, og det ble ofte ikke brukt nok tid på å kontrollere kvaliteten på det arbeidet disse aktørene gjorde.



## 4. Koblinger til EUs politikk og strategier

Den eksterne vurderingen (også kalt peer review) er et viktig verktøy i EUs åpne koordineringsmetode for sosialpolitikk (EUs målstyringsmetode for sosialpolitikken). Målet med metoden er å fremme en sosial inkluderingspolitikk samt systemer for sosial trygghet som er tilgjengelige, relevante og effektive, økonomisk bærekraftige og tilpasningsdyktige.

Hovedmålet for EUs handlingsplan for sosial beskyttelse og inkludering er å sikre lik tilgang til ressurser, rettigheter og tjenester som er nødvendige for å delta i samfunnet. En viktig faktor for å oppnå dette målet, er deltakelse fra flere aktører. Det betyr at alle relevante interessenter, inkludert mennesker som selv opplever fattigdom, bør involveres både i utformingen, implementeringen samt overvåkingen av politikken for å bekjempe fattigdom og sosial utestengning.

Dette oppnås gjennom en omfattende koordinering på alle beslutningsnivå og av alle tiltak som skal iverksettes av ulike interessenter innefor feltet sosial inkludering, blant annet ved å fremme dialog og partnerskap mellom samtlige relevante organisasjoner, både offentlige og private.

Siden det er flere samfunnsgrupper som har en høyere risiko for å oppleve fattigdom og sosial utestengning sammenlignet med befolkningen generelt, er *inkludering av sosialt og økonomisk utsatte grupper* en prioritert oppgave i EUs arbeid for sosial beskyttelse og inkludering. Disse utsatte gruppene omfatter blant annet (men ikke utelukkende) mennesker med funksjonshemninger, innvandrere og etniske minoriteter, bostedsløse, tidligere straffedømte, rusmisbrukere, isolerte eldre og barn.

Europakommisjonen har derfor lansert en ny, helhetlig tilnæringsmåte for å takle fattigdom og fremme sosial inkludering av de personene som står lengst fra arbeidslivet. Kommisjonens anbefaling av 3. oktober 2008 påpeker behovet for å følge tre hovedprinsipper i arbeidet med sysselsetting og sosial inkludering av personer utestengt fra arbeidsmarkedet: tilstrekkelig inntektssikring, inkluderende arbeidsliv og tilgang til sosiale tjenester med god kvalitet<sup>1</sup>.

1 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:307:0011:0014:EN:PDF>



Den understreker behovene for å beholde folk i arbeid for å unngå "svingdør"-effekten, der personer med sammensatte problemer går gjennom en endeløs syklus av kortvarige ansettelser etterfulgt av lange perioder der de lever på sosialhjelp.

Den eksterne vurderingen bekreftet at Norges Kvalifiseringsprogram inneholder ulike elementer som oppfyller målsetningen til EUs politikk for sosial beskyttelse og inkludering:

- a. Opprettelsen av ett enkelt organ ("alt på ett sted") som tilbyr tjenester relatert til arbeid, inntektssikring og sosial velferd til personer med sammensatte problemer, betyr et mindre oppsplittet tjenestetilbud: Sosialhjelpsmottakere får nå bistand gjennom en ny organisasjonsstruktur (NAV) der arbeids-, sosial-, og velferdstjenester er samlet under samme tak.
- b. Et bredt fokus på utsatte grupper hvor kommunale tjenester tilpasses lokal og regional sammensetningen av gruppen vanskeligstilte: Det er nå lettere å nå flere grupper med et bredt spekter av tilgjengelige tjenester knyttet til arbeid og sosial velferd, inkludert (bedre) samarbeid med helsetjenesten.
- c. Et skifte fra tilbudsorienterte gruppetilbud til en mer brukersentrert og etterspørselsstyrt metode: Det tas hensyn til behovene og ønskene til den enkelte bruker gjennom individuell rådgivning og en innledende evaluering, noe brukerne gir uttrykk for at de setter pris på.
- d. Tilstrekkelig inntektssikring under programforløpet og tilhørende aktiviteter dekker den tredje pilaren i Europakommisjonens anbefaling (2008) for et inkluderende arbeidsliv.

Etter å ha merket seg at det norske programmet gjenspeiler mange av EUs prinsipper om en aktiv inkluderingspolitikk, fortsatte deltakerne i det eksterne vurderingsprogrammet med å drøfte synspunkter og viktige spørsmål, både ved å trekke paralleller til lignende utfordringer i deltaker-

---

nes respektive land, og ved å fremheve elementer som klart skiller seg fra "hjemlandets" politikk og praksis.



## 5. Politikk og erfaringer i de evaluerende landene

Av dokumentene deltakerne hadde innhentet i forbindelse med den eksterne vurderingen, og diskusjonene under selve vurderingsmøtet, kom det frem at det å nå målgruppen og utarbeide et adekvat program er en utfordring i mange land. Implementeringsproblemer, dilemmaer relatert til hvilke kriterier som skal gjelde for programdeltakelse, og mangel på informasjon i den første implementeringsfasen var tema som deltakerne fra de andre landene kunne kjenne igjen.

I *Storbritannia* er det introdusert flere programmer for å bedre tilgjengeligheten til tjenester for de mest sårbare gruppene. Ace-programmet, som søker å tilby mer målrettet og lokal hjelp, har funnet at brukere vanligvis har ulike behov, slik som helsetjenester, bolig og økonomisk støtte, som bare kan oppfylles når det praktiske hjelpeapparatet er tilgjengelig i nærmiljøet. I et annet program som forsøker å få stoffmisbrukere ut av avhengigheten og gi dem økt kontroll over eget liv, styrkes deltakernes forpliktelse ved at de må skrive under på en rehabiliteringsplan. Et spesialprogram for tidligere straffedømte er også iverksatt. Dette programmet begynner å arbeide med brukeren helt fra starten av mens personen fortsatt er i fengsel, og tilbyr rådgivning innen helse, sosialhjelp og sysselsetting. Umiddelbart etter fengselsoppholdet går brukeren inn i "frisk start"-programmet på det lokale arbeidssenteret. Alle disse programmene har gjort det tydelig at hjelpen bør finnes i nærheten av brukeren. Dette gjelder spesielt i overgangsfaser i brukerens liv, for eksempel etter fullført skolegang, avtjent fengselsstraff eller en periode med omsorgsansvar for et familiemedlem.

I *Polen* må de fleste gruppene som står langt fra arbeidsmarkedet, slik som straffedømte eller personer med funksjonshemninger, klare seg uten hjelp fra det offentlige arbeidskontoret og er henvist til sosialtjenesten alene. Arbeidsformidlingen er ofte ikke i stand til å hjelpe de mest sårbare, da den ikke har de nødvendige virkemidlene til å oppfylle disse gruppenes behov. Etter landets juridiske reform i februar 2009 kan de av dem som står lengst fra arbeidslivet og som har trygdeforsikring, nå få hjelp fra arbeidskontoret i form av spesielle kvalifiseringsprogrammer. De vanligste gruppene er ar-

beidsløse over 45 år, kvinner som står uten jobb etter å ha fått barn, aleneforeldre, tidligere straffedømte samt tidligere landbrukere som har mistet jobben som en følge av privatiseringen. De lokale arbeidskontorene kan nå iverksette spesifikke programmer for disse gruppene.

Kypros startet implementeringen av et yrkesprogram for personer på sosialhjelp og ofte med sammensatte problemer (mangel på arbeidserfaring, rusavhengighet, mangel på bosted) i 2005. Det er frivillig å delta i ordningen, og fordi deltakerne fortsatt mottar sosialhjelp under programmet, er det rapportert om høyt frafall. De som fullførte kurset, som omfatter yrkestrening og språkopplæring, vurderte programmet positivt. Prosessens andre trinn, det vil si utplassering hos arbeidsgiver, var likevel ikke særlig vellykket — til tross for at arbeidsgiveren kunne få økonomisk støtte. Dette skyldes først og fremst at lønnen for arbeidet lå på omtrent samme nivå som sosialstøtten. Enkelte brukergrupper, slik som aleneforeldre, mottok fortsatt stønad i tillegg til lønnen fra praksisplassen. Erfaringene har vist at personer med sammensatte problemer må involveres i et lengre og mer helhetlig opplegg enn støtte i form av ren yrkesopplæring. Dette kan for eksempel bestå av tiltak for å øke selvtilliten eller helsetilbud til personer med psykiske problemer.

Representantene fra *Spania* meddelte at et integrert tjenestetilbud slik det eksisterer i Norge, ikke lar seg overføre til deres land i lys av det juridiske rammeverket og ansvarsfordelingen. Det administrative skillet på nasjonalt og lokalt nivå betyr at tjenestetilbudet forblir ukoordinert. I et forsøk på å overvinne denne hindringen gir myndighetene økonomisk støtte til ikke-statlige organisasjoner for at disse skal tilby mer integrerte tjenester til spesielle svakerestilte grupper, for eksempel innvandrere og personer med psykiske problemer.

*Irland* står overfor lignende begrensninger som *Spania* med hensyn til implementering av et integrert tjenestetilbud for de mest sårbare, på grunn av det faktum at arbeidskontor og sosialtjeneste arbeider separat. I tillegg kan arbeidskontorene ha en egen interesse av å "overføre" langtidsarbeidsledige med medisinske problemer til uførepensjon for å avlaste den høye arbeidsbelastningen på arbeidsformidlingen. Dette fokuset på trygderettig-



heter kan skyve brukerne inn i en ond sirkel med mangel på arbeidsrettede tjenester og tilbud.

I Østerrike hadde personer som stod langt fra arbeidsmarkedet, i lang tid kun begrenset adgang til individuelle sysselsettings- og opplæringsprogrammer. Situasjonen var et resultat av den fragmenterte ansvarsfordelingen mellom arbeids- og opplæringstjenester som styres av den føderale, statlige arbeidsformidlingen, og sosialhjelpprogrammene, som er de enkelte delstatenes ("Länder") — og delvis kommunenes — ansvarsområde. Arbeidsformidlingens tjenester retter seg hovedsakelig mot arbeidsløse snarere enn sosialhjelpmottakere. Reformene som er planlagt de kommende årene, inkluderer ikke opprettelsen av en "alt på et sted"-tjeneste etter den norske modellen.

Romaniens representant meddelte at det å øke sysselsettingen blant utsatte og sårbare grupper er definert som første prioritet av landets myndigheter. Når det gjelder integreringen av personer med funksjonshemninger i arbeidslivet vil man rette oppmerksomheten mot utviklingen av verktøy for å vurdere deres evner og behov og å utvikle tilpassede sosiale tjenester. Andre prioriterte områder er arbeidet med en inkluderende familiepolitikk (for eksempel tilbud om førskole og egnede boliger) og forbedring av livskvaliteten for romfolket (inkludert bedre tilgang til primærhelsetjenesten, økt utdanningsnivå og lavere frafallsprosent i skolen).

Representantene fra det europeiske nettverket for fattigdomsbekjempelse, *European Anti-Poverty Network (EAPN)*, berømmet programmet med hensyn til målene for livskvalitet og deltakelse i arbeidslivet, integreringen av aktiviteter på ulike myndighetsnivå, tilbudet med individuelt opplagte løp og programvarigheten på maksimalt to år. De påpekte likevel at over halvparten av deltakerne ikke var klar over at programmet var frivillig, og satte spørsmålstegn ved det økonomiske virkemiddelet som skal stimulere til deltakelse. Det er videre uklart i hvor stor grad helsetjenester er en integrert del av programmet, og om ikke helsemessige behov bør være en vesentlig del av den innledende behovsvurderingen. Uansett er Kvalifiseringsprogrammet et positivt virkemiddel i kampen mot fattigdom for å sikre tilstrekkelig inntekt samt tilgang til arbeidsmarked og velferdsytelser.

## 6. Punkter som ble diskutert i forbindelse med Kvalifiseringsprogrammet

Under det eksterne evalueringsmøtet diskuterte man flere nøkkelpunkter, blant annet programmets målsetting, programmets mer eller mindre frivillige karakter, betydningen av stønadsnivå og motivasjon, aspekter ved brukerens grad av forpliktelse (f.eks. gjennom undertegnelsen av en "kontrakt"), behovsvurdering, programinnhold (fokus på sosiale ferdigheter eller arbeidsrettede tiltak), programmets betydning samt organisatoriske spørsmål.

### Programmets målsetting

Som den første devalueringen av Kvalifiseringsprogrammet allerede har påpekt, er det fortsatt delte meninger om hva som er programmets mål: Noen parter mener at målet er å få folk *ut i arbeid*, mens andre har en mer moderat målsetning, nemlig å bringe folk *nærmere* en jobb. I diskusjonene i forbindelse med den eksterne vurderingen ble det stilt spørsmål ved programmets underliggende hensikt, det vil si om målet er å få flere ut i arbeid, flytte dem ut av sosialhjelpbudsjettet, eller forbedre livskvaliteten?

De norske representantene gjorde det klart at deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet primært motiveres til å komme seg ut av en situasjon der de er avhengige av sosialhjelp ("avhengighetssyndromet"). Det neste trinnet er å øke kvalifikasjonene, og til sist har programmet som mål å hjelpe deltakerne ut i arbeid. Samtidig ønsker man også å øke livskvaliteten og redusere antall sosialhjelpsmottakere.

### Brukernes drivkraft for deltakelse

Når det gjelder drivkraften for deltakelse er hovedspørsmålet om programdeltakelsen er frivillig eller i praksis mer eller mindre obligatorisk. I det norske tilfellet ga politikere og saksbehandlere i Kvalifiseringsprogrammet uttrykk for at deltakelsen prinsipielt sett er frivillig. Brukerne må søke for å



komme med i programmet, selv om de også kan oppfordres aktivt av NAV-ansatte .

Drivkraften for å delta er også knyttet til den økonomiske støtten deltakerne mottar. Den norske praksisen ga grunnlag for noe diskusjon blant deltakerne i det eksterne utvalget, der noen av dem stilte spørsmål ved varigheten på utbetalingen. Mange andre land fortalte likevel om lignende erfaringer som i Norge, nemlig at de mest vanskeligstilte ofte har behov for oppfølging over lengre tid enn "vanlige arbeidsledige", da man også må jobbe med andre behov for eksempel i forhold til helse og bosituasjon. Nivået på stønaden var også utgangspunkt for noen spørsmål. Enkelte land, for eksempel Kypros, understreket den potensielt pasifiserende funksjonen et relativt høyt stønadsnivå kan ha, men de norske ekspertene fastholdt sitt syn om at stønaden har en positiv effekt. Ifølge dem fungerer stønaden ("lønnen") som en viktig begrunnelse for å delta: Personene lever ikke lenger i fattigdom og har fast "inntekt". I tillegg kan NAV-kontorene bruke stønaden for å stimulere til programdeltakelse, for eksempel ved å trekke den tilbake dersom brukeren ikke stiller opp.

Et annet aspekt er spørsmålet om det er ønskelig med en mer "formalisert" forpliktelse fra brukerens side. Enkelte deltakere i den eksterne evalueringen mente at det å signere en individuelt tilpasset plan kunne øke virkemiddelets effekt. Representantene fra Polen og Storbritannia fortalte at i programmene i deres land må brukerne signere et juridisk bindende dokument (kontrakt). Ifølge dem er dette kravet med på å sikre at brukeren forstår programmets hensikt og innhold (ved uenigheter) og det gir også en følelse av eierskap. I tillegg spesifiserer kontrakten rettighetene og pliktene til alle involverte parter.

Storbritannia rapporterte dessuten om en tendens til å øke mulighetene for sanksjoner i tilfeller der brukeren ikke følger planen. På den andre siden antydet eksperter fra andre land at det å innføre sanksjoner mot disse gruppene, som ofte lever i fattigdom, ikke vil fungere i deres land.

I Norge må man ikke skrive under på noen avtale når man går inn i Kvalifiseringsprogrammet. Brukernes motivasjon betraktes som den viktigste drivkraften for deltakelse. Kontrakter signeres kun i tilfeller der det er aktuelt

med utveksling av sensitive personopplysninger mellom ulike instanser, da dette krever brukerens samtykke.

## Innledende vurdering av brukerens behov og evner

Det er tydelig at de lokale NAV-kontorene til en viss grad står fritt til å avgjøre hvilken spesifikk målgruppe de vil velge ut til programmet. Valget påvirkes ikke bare av målene som settes sentralt av Arbeids- og velferdsdirektoratet, men også av hvilke tilbud som finnes og er tilgjengelige i kommunen (f.eks. institusjoner som arbeider med rusmisbruk). Dette kan føre til regionale forskjeller og i enkelte tilfeller til at man "renser bort" enkelte grupper og reduserer innsatsen for dem som er vanskeligst å hjelpe og som står lengst fra arbeidslivet.

En måte å sikre en mer standardisert utvelgesesprosess og programinnhold på vil være å utvikle et eget verktøy for den innledende vurderingen. Enkelte lands eksperter foreslo at denne vurderingen ikke bare bør fokusere på behov, krav og manglende evner, men også på kompetanse og potensial. Bruk av en standard vurderingsmetode vil ikke bare fremme likebehandling (på tvers av kommuner) og fokusere på de mest utsatte, men også gjøre det enklere å sammenligne og måle programresultatene på nasjonalt nivå.

På bakgrunn av erfaringer fra Storbritannia og Nederland ble det foreslått at det kunne være hensiktsmessig å bruke en mindre statisk fremgangsmåte og tillate mer fleksibilitet i vurderingsmetoden. I det britiske programmet "Pathways to Work" avholdes det arbeidsfokuserende intervjuer, men det er også mulig å foreta en medisinsk vurdering, for eksempel i forbindelse med personer med psykiske problemer. I flere nederlandske kommuner bruker man en totrinnsmetode. Etter den innledende vurderingen og programmets første del, som fokuserer på å forbedre sosiale ferdigheter og øke deltakerens selvtillitt, gjennomføres en ny test, denne gangen med fokus på arbeidsmarkedsrelatert kompetanse.



## Økt fokus på arbeid i stedet for på velferdsperspektivet?

Kvalifiseringsprogrammet tar utgangspunkt i at det er behov for et minimum av (re-)organisering og stabilisering av brukerens personlige liv før man kan oppnå positive resultater med hensyn til jobbsøking og arbeidsrettede tiltak. Evalueringen som er utført så langt, indikerer likevel at andelen som deltar i arbeidsmarkedstiltak i Kvalifiseringsprogrammet har avtatt over tid, mens andelen i mer lavterskel tiltak for å bedre livskvaliteten har økt.

Ekspertene fra andre land (f.eks. Storbritannia) rapporterte lignende erfaringer og kommenterte at programmene for de mest utsatte har en tendens til å fokusere mer på sosiale og helserelaterte behov enn brukerens arbeidsrelaterte behov. I Norge kan denne trenden være enda sterkere, da den sammenslåtte forvaltningen blant annet omfatter ansatte som ikke fra tidligere har tilstrekkelig kunnskap om arbeidsrettede tiltak. Selv om besøket ved et lokalt NAV-kontor indikerte at et nettverk av lokale arbeidsgivere kan etableres, ble det også foreslått å gi de ansatte i de nye "sammenslåtte" teamene som er mindre kjent med arbeidsmarkedet, sysselsettingsspørsmål og samarbeid med arbeidsgivere, ekstra opplæring.

## Betydningen av programdeltakelsen

Noe av diskusjonen kretset rundt behovet for kunnskap om ytelsesindikatorer og suksessrater. Siden programmet fortsatt er i en tidlig fase, var det klart at det ennå ikke er mulig å foreta en pålitelig evaluering av resultatet. Det er derfor ingen overraskelse at den innledende evalueringen har vært nødt til å se mer på prosessene enn resultatene.

Likevel viste den første evalueringen at programmet så langt har hatt en høy brukertilfredshet. Enkelte eksperter lurte på om denne høye andelen av tilfredshet første og fremst gjenspeiler det faktum at deltakerne setter pris på å få hjelp og ikke kvaliteten på tilbudet som gis.

I lys av det relativt lave antallet deltakere og programmets kostnader (forbundet med individuelle kvalifiseringsprogram og utbetalte stønader) ble det foreslått å utføre ytterligere analyser, inkludert en lønnsomhetsanaly-

---

se, for å vurdere hvor vellykket programmet er. Dette arbeidet er allerede i gang, og senere evalueringer vil dekke ulike aspekter, inkludert innspar utbetalt sosialhjelp og forbedringer mht. programdeltakernes livskvalitet og tilknytning til arbeidslivet. .

## Andre erfaringer fra implementeringen

Kvalifiseringsprogrammet blir implementert av en organisasjon i endring i form av etableringen av nye NAV-kontorer og utformingen av et forsterket samarbeid mellom stat og kommune. Ved oppstarten av programmet formulerte de sentrale myndighetene ambisjoner og satte mål for hver kommune med hensyn til antall brukere som skulle delta i programmet. Evalueringen viste at målene for NAV-kontorene burde tatt hensyn til tiden som gikk med til å introdusere programmet, deriblant til å utarbeide retningslinjer og utvikle verktøy (f.eks. til vurdering av arbeidsevne), og til å tilpasse seg nye arbeidsprosedyrer. Erfaringer fra andre land viste en lignende motsetning mellom det å hjelpe de mest vanskeligstilte og ha gode nok organisatoriske forhold og tilstrekkelig tid. Brukere med sammensatte problemer har ofte en lengre og mer arbeidsintensiv vei å gå og har behov for mer støtte og oppfølging enn brukere som står nærmere arbeidslivet.



## 7. Overførbarhet

Politikerne, ansatte i forvaltningen, forskerne og de ikke-statlige organisasjonene som deltar i den eksterne vurderingen, identifiserte en rekke punkter ved Kvalifiseringsprogrammet og den nåværende driften som kan overføres til andre land med godt resultat.

### **NAV-strukturen overvinner tradisjonelle, institusjonelle barrierer**

Flere representanter uttrykte anerkjennelse for NAV-strukturen, som ser ut til å fremme samarbeidet mellom statlig og kommunalt ansatte samt mellom institusjoner på ulike politiske nivåer, i tillegg til å sikre et bedre tilbud til brukere som har behov for hjelp fra flere instanser. Likevel ga ekspertene fra blant annet Østerrike, Spania og Irland uttrykk for at en slik struktur vil møte motstand og (ennå) ikke kan fungere i deres respektive land som følge av juridiske, organisatoriske, økonomiske og mentale hindringer. I andre land, som Nederland og Storbritannia, er lignende sammenslåingsprosesser allerede utført.

### **Rollen til sosiale samarbeidspartnere og ikke-statlige organisasjoner**

I land der en sammenslåing av offentlige tjenester og et integrert tilbud av tjenester kan være mer komplisert, kan andre interessegrupper, slik som arbeidsgiverorganisasjoner, fagforeninger og ikke-statlige organisasjoner, ha en mer fremtredende posisjon og rolle. I Østerrike har det sosiale samarbeidet mellom arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner en svært viktig funksjon med hensyn til sysselsettings- og sosialhjelp. Dette er særlig relevant når det gjelder inngåelsen av regionale arbeidsavtaler og endringen av arbeidsgivernes holdninger til sysselsetting av vanskeligstilte grupper. I Polen er det etablert "sysselsettingsråd" med representanter fra myndigheter, arbeidsgivere og fagforeninger på kommunalt, regionalt og sentralt nivå som et ledd i sysselsettingsstrategien.

## Tilstrekkelige ressurser

Flere eksperter antydte at nasjonale forskjeller i bevilgninger og utgifter til sosialpolitikken påvirker Kvalifiseringsprogrammets overførbarhet. Dette gjelder ikke bare de politiske bevilgningene til arbeid, sosial velferd, og sosial integrering samt helsetjenester, men også selve driftsbudsjettene, da ressurser og hjelpemidler kan være begrenset og ikke gjør det mulig å introdusere nye og mindre oppdelte tjenestetilbud. Når det gjelder organisatorisk infrastruktur kan slike ressursmangler være knyttet til hjelpemidler (for å identifisere de mest vanskeligstilte brukerne, informasjonskampanjer) eller til antall ansatte og deres kvalifikasjoner, samt arbeidsbyrden til saksbehandlere som betjener brukere.

## Kommentarer fra EUs interesseorganisasjon

Med hensyn til overførbarhet anmerket EAPN at mange av programmets prinsipper og fremgangsmåter kan tjene som modell og såkalt "best practice" for andre land. I tillegg til eventuelle budsjettmessige hindringer som kan begrense muligheten for implementering, understreket organisasjonen at man også må se på andre uheldige utviklinger, slik som økende fordommer mot fattige i enkelte fattige og middels rike land, da også dette kan være med på å hindre implementeringen.



## 8. Noen erfaringer og anbefalinger

Til tross for det faktum at ikke alle land har de økonomiske mulighetene til å iverksette et lignende program, kan enkelte elementer fra det norske programmet og organiseringen av dette være relevant også for andre land. Vurderingen av Kvalifiseringsprogrammet ga opphav til flere konklusjoner og anbefalinger:

1. Et program som inneholder ulike elementer (helse, bolig, sysselsetting, selvtillitt) og driftes gjennom et samarbeid mellom tidligere atskilte institusjoner, er i stand til å nå ut til de mest utsatte.
2. Sikring av fast "lønn" til programdeltakerne forebygger frafall og gir tjenesteyter et verktøy som stimulerer til deltakelse.
3. Ved å tilby integrerte tjenester kan saksbehandlerne — som tidligere kun vurderte ett aspekt ved brukerens behov (f.eks. opplæring, jobb) — nå ta hensyn til brukerens sammensatte behov og utarbeide en plan som tar for seg disse behovene i riktig rekkefølge.
4. Til tross for oppstartsproblemene som oppstår når ulike kontorer og organisasjonskulturer møtes, viser NAV-strukturen at statlige og kommunalt ansatte lokalt kan ha et produktivt samarbeid som gir fordeler for brukeren.
5. Programmer som er utviklet for de mest utsatte brukerne, har en risiko for å fokusere mer på sosiale og helserelaterte behov enn arbeid ut fra det faktum at mange søkere har helseproblemer forbundet med langvarig arbeidsledighet. Etter å ha fokusert på helserelaterte og sosiale behov kan det, noe også rapportene fra andre land viser, være vanskelig å flytte oppmerksomheten og aktiviteten over på heving av yrkeskvalifikasjoner og jobbsøkningsaktiviteter.
6. Det kan benyttes ulike verktøy for å stimulere til programforpliktelse. I enkelte land anses tillitt og brukerens motivasjon å være

---

det avgjørende. I andre land kan inngåelsen av en formell avtale med brukeren være et nyttig verktøy for å sikre deltakelse.

7. Organisasjoner som implementerer et nytt program som medfører nye oppgaver og kompetanseområder, bør sørge for tilfredsstillende forutsetninger i form av opplæring, verktøy (f.eks. behovsvurdering) og tid, og sist, men ikke minst, tilpasse interne produktivitetsmål.





<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>

## Utvikling av målrettede tiltak for inkludering av vanskeligstilte på arbeidsmarkedet

Vertsnasjon: **Norge**

Deltakerland: **Irland, Kypros, Polen, Romania, Spania, Storbritannia, Østerrike**

I 2007 ble det som ledd i innsatsen mot fattigdom i Norge etablert et nytt kvalifiseringsprogram for å bidra til inkludering av personer med nedsatt arbeidsevne i arbeidslivet.

Programmet retter seg mot personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og som har ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden. Dette handler i stor grad om personer som har vært avhengig av økonomisk sosialhjelp over lengre tid. Målet er å bidra til at flere kan komme i arbeid gjennom et individuelt tilpasset program. Deltakere i kvalifiseringsprogrammet mottar en kvalifiseringsstønning som er en standardisert ytelse.

Man står i arbeidet med å motivere personer i målgruppen til å delta i programmet samt å utforme et individuelt tilpasset program for den enkelte, overfor flere utfordringer.

Den eksterne vurderingen vil ta for seg disse utfordringene og den beste måten å møte disse på, samt å la medlemslandene utveksle synspunkter på denne saken.