

SØF-rapport nr. 01/23

Utviklingsarbeid i sosialtjenesten: NAV-kontor som eksperimentelle rom

Kaja von der Leyen

Martin Inge Standal

Stina Svendsen

Maja Joner Ognedal

Melina Røe

SØF-prosjekt nr. 3837: «Utpøving av lovende arbeidsmetoder på sosialtjenesteområdet»

Prosjektet er finansiert av Arbeids- og velferdsdirektoratet

**SENER FOR ØKONOMISK FORSKNING
TRONDHEIM, JANUAR 2023**

  Materialet er vernet etter  ndsverkloven. Uten uttrykkelig samtykke er eksemplarframstilling som utskrift og annen kopiering bare tillatt når det er hjemlet i lov (kopiering til privat bruk, sitat o.l.) eller avtale med Kopinor (www.kopinor.no)
Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatnings- og straffeansvar.

ISBN 978-82-7570-712-1	Elektronisk versjon
ISSN 1504-5226	Trykt versjon
ISSN 1892-7661	Elektronisk versjon

Forord

Denne rapporten sammenfatter arbeidet med prosjektet *Utpøving av lovende arbeidsmetoder på sosialtjenesteområdet* gjennomført høsten 2022, på oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Forfatterne av denne rapporten tilhører tre avdelinger ved NTNU Samfunnsforskning og har til sammen en tverrfaglig bakgrunn, noe som har vært nyttig i gjennomføringen av disse analysene. Kaja von der Leyen (samfunnsøkonom) jobber ved Senter for økonomisk forskning. Martin Inge Standal (organisasjonspesikolog) og Maja Joner Ognedal (sosiolog) jobber på Studio Apertura. Melina Røe og Stina Svendsen (begge med bakgrunn fra sosialt arbeid) jobber på Mangfold og inkludering.

Vi takker Emma Aurora Skaar for bistand ved datainnsamling og -vurderinger til analysen og Jon Marius Vaag Iversen som har vært kvalitetssikrer i dette prosjektet. Videre er vi takknemlig for viktige innspill og tilbakemeldinger underveis i prosjektet fra prosjektets referansegruppe og representantene for oppdragsgiver. Forfatterne er likevel alene ansvarlige for innholdet i rapporten.

Trondheim, januar 2023

Kaja von der Leyen (prosjektleder), Martin Inge Standal, Stina Svendsen, Maja Joner Ognedal og Melina Røe

Innhold

Sammendrag	1
1. Innledning.....	2
1.1. Bakgrunn	2
1.2. NAV-kontor som eksperimentelle rom	4
1.3. Rapportens oppbygning.....	5
2. Datagrunnlag og metode	6
2.1. Datagrunnlag	6
2.2. Metode.....	7
3. Utvelgelseskriterier.....	11
3.1. Hvordan bedømme overførbarhet.....	11
3.2. Hvordan bedømme måloppnåelse	12
3.3. If it looks like a duck, swims like a duck and quacks like a duck.....	15
4. Lovende arbeidsmetoder.....	16
4.1. Screening.....	16
4.2. Dybdeundersøkelse.....	16
4.3. Caseundersøkelser	18
4.4. Oversikt over de lovende arbeidsmetodene.....	18
5. Anbefalinger til tilskuddsordningens utforming.....	21
5.1. Tildelingskriterier	21
5.2. Størrelsen på – og varigheten av – midlene	23
5.3. Søknadsprosess og videre oppfølging	24
5.4. Rapportering.....	26
6. Konklusjon	29
Referanser	31

Vedlegg A – Liste over kriterier og deres operasjonalisering.....	33
Vedlegg B – Detaljerte beskrivelser av de lovende arbeidsmetodene	36
Lovende arbeidsmetode: ‘Festesona’	36
Lovende arbeidsmetode: ‘Jobbsentralen ’	37
Lovende arbeidsmetode: ‘Skolekompasset’	41
Lovende arbeidsmetode: ‘Øygarden modellen’	45
Lovende arbeidsmetode: ‘Nye mønstre – trygg oppvekst’	50
Lovende arbeidsmetode: ‘Back to School/Stay at School’	54
Lovende arbeidsmetode: ‘SSA - Sysselsetting, språkombud og arbeidsnorsk’	57
Vedlegg C – Forskertilnærmingen	63
Identifisering av et behov	63

Sammendrag

Arbeids- og velferdsdirektoratet forvalter en tilskuddsordning for støtte til nytenkende arbeid på lokale NAV-kontor, der formålet er å stimulere til utvikling av sosiale tjenester og tiltak i kommunene. Ordningen skal bidra til overordnede mål, som økt kvalitet i tjenestene, samt et helhetlig og samordnet tjenestetilbud tilpasset brukernes behov.

Denne rapporten tar for seg følgende forskningsspørsmål relatert til sosialtjenesten: Er det mulig å vinne ny kunnskap som kan videreføres til andre omgivelser? Og hvis ja, hvordan? I denne sammenhengen betraktes NAV-kontor som mulige laboratorier, og utviklingstiltakene som eksperimenter.

I dette arbeidet har forskergruppa identifisert og beskrevet et knippe tiltak blant de som mottok støtte under tilskuddsordningen i 2021. Disse tiltakene kaller vi ‘lovende arbeidsmetoder’, som betyr at de er vurdert som å både mulige å iverksette flere steder, og at de bidrar til måloppnåelse. For å velge ut disse lovende arbeidsmetodene blant tiltakene som ordningen finansierer, utviklet vi så objektive kriterier som mulig, med en så entydig operasjonalisering som mulig. Basert på disse – gjennom en prosess med screening, dybdestudier og case-undersøkelser – snevret vi inn fra totalt 203 tiltak som fikk finansiering under ordningen i 2021, til syv lovende arbeidsmetoder.

Rapporten gir anbefalinger til hvordan tilskuddsordningen for utvikling av sosiale tjenester bedre kan utformes med tanke på kunnskapsoppbygging om hva som er virksomme arbeidsmetoder og samarbeidsformer på sosialtjenesteområdet. Gjennom å oppmuntre til nytenkning rundt sosiale tjenester på lokale NAV-kontor skaper man flere mindre ‘laboratorier’ som prøver ut nye arbeidsmetoder, og gir mulighet til å utvikle evidensbaserte tiltak på nasjonalt plan. Den røde tråden i anbefalingene er å øke kvaliteten på – og troverdighet til – kunnskapen som bygges opp.

1. Innledning

1.1. Bakgrunn

Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) forvalter en tilskuddsordning som støtter nytenkende arbeid på de lokale NAV-kontorene der formålet er å stimulere til utvikling av sosiale tjenester og tiltak i kommunene. Ordningen er beskrevet i forskrift utarbeidet av Arbeids- og inkluderingsdepartementet.¹ I denne forskriften står det at ordningen skal bidra til overordnede mål, som et helhetlig og samordnet tjenestetilbud tilpasset brukernes behov, og økt kvalitet i tjenestene. Forskriften legger føringer for hvordan søknadene skal utformes, hvilke kriterier for måloppnåelse som skal benyttes, og hvordan rapportering av gjennomføring skal foregå.

Landets statsforvaltere har ansvar for å fordele midlene under tilskuddsordningen. Tildelingskriteriene i forskriften innbefatter at tiltakene skal ta utgangspunkt i de lokale utfordringene til det enkelte søkende kontor, sett i sammenheng med de overordnede målene for ordningen. Grunnlaget for tiltaket skal også være kunnskapsbasert. Forskriften beskriver i tillegg en rekke punkter som skal prioriteres ved vurderinger av søknader. I grove trekk handler disse punktene om at en skal prioritere tiltak som har individuell tilpasning, og en helhetlig tilnærming for å forebygge og redusere fattigdom og sosial eksklusjon. Videre legger forskriften vekt på brukermedvirkning, samarbeid mellom tjenester, og interkommunalt samarbeid. Tiltak som bidrar til økt kunnskap og bedre oversikt over utfordringer i kommunen vil ha et fortrinn.

Ut over forskriften gis det også føringer i selve utlysningsteksten som publiseres på NAV sin hjemmeside. For 2022 ble det beskrevet fire utviklingsområder som blir særskilt prioritert. Disse sammenfaller noe med prioriteringene i forskriften, som fokus på et samordnet og helhetlig tjenestetilbud tilpasset brukernes behov, og prioritering av forebygging/tidlig innsats. Derimot kan det også komme nye føringer, som for eksempel sikring av sårbare overganger (mellom soning og løslatelse, utdanning og arbeidsliv, mellom ulike offentlige tjenester og lignende). I utlysningsteksten fra NAV gis det i tillegg veiledning til den som ønsker å søke,

¹ Jamfør Lovdata (lastet ned 1. desember 2022): [Forskrift om tilskudd til utvikling av de sosiale tjenestene i NAV-kontoret, kap. 0621, post 63 - Lovdata](#)

blant annet lenker til nasjonale satsninger og strategier, slik at det søkende NAV-kontor kan se sine utfordringer i sammenheng med disse.

Når det gjelder søknaden om tilskudd, så sier forskriften at den skal inneholde en beskrivelse av hva man ønsker å oppnå, hvilken målgruppe man jobber mot, og hvilke tjenester tilskuddet skal bidra til å utvikle. Videre skal man synliggjøre behovet gjennom en analyse av utfordringer for denne målgruppen (eksempelvis ved bruk av KOSTRA-tall, ungdataundersøkelser eller annen levekårsstatistikk). Det kreves i tillegg en beskrivelse av metodisk tilnærming, søknadsbeløp og budsjett, og en plan for hvordan erfaringene fra tiltaket skal videreføres og implementeres i ordinær drift.

Regelverket setter et tak på kostnadene til et fulltids årsverk på 610 000 kroner per tiltak. I tillegg kan kontorene få midler til kompetanseheving på 20 000 kroner. I sin søknad presiserer søker hvor mange prosjektstillinger det er ønskelig å ha. Tilskuddsordningen gir mulighet til å finansiere utviklingsarbeid over en treårsperiode.

Som beskrevet i forskrift er det et krav til statusrapportering for tiltakene som har fått tilskudd. Denne rapporteringen skal inneholde lokal måloppnåelse relatert til de kriteriene fra forskrift som vil være relevante for tiltaket. Rapporten skal også inneholde status for gjennomføring og regnskapsrapportering. Den elektroniske rapporteringen skal skje som statusrapportering underveis i prosjektet, og som sluttrapport ved endt prosjekt. Rapporteringen er lik for begge runder og består av et skjema som prosjektleder i hvert prosjekt årlig sender til Arbeids- og velferdsdirektoratet, med kopi til Statsforvalteren. Den økonomiske rapporteringen skal beskrive en oversikt over mottatt tilskudd, hvordan dette er benyttet (til lønn eller kompetanseøkning), og om noe av tilskuddet overføres fra år til år. Foruten denne økonomiske rapporteringen skal også prosjektregnskapet sendes til statsforvalter.

Ut over den økonomiske rapporteringen består skjemaet av en rekke egenvurderingsspørsmål, der prosjektleder blir bedt om å vurdere hvor godt prosjektet bidrar til kriteriene definert i forskriften. Kontorene blir altså bedt om å vurdere om tiltaket bidrar til helhetlig lokal innsats, individuell tilpasning, styrket brukermedvirkning, økt kunnskap om levekårsutfordringer, forebyggende arbeid, eller samarbeid med nye instanser. Videre inneholder egenvurderingene spørsmål som retter seg mot spesifikke målgrupper og hvorvidt tiltaket bidrar til oppfølging av disse (bruk av ordinært arbeidsliv, oppfølging av ungdom, barnefamilier, innvandrere, og bidra til å sikre sårbare overganger). Skalaen på egenvurderingsspørsmålene beskrevet over er

forhåndsdefinert og går fra 0 – Ikke i det hele tatt, 1 – Ja, i liten grad, 2 – Ja, noe, og 3 – Ja, i stor grad.

I tillegg til disse egenvurderingsspørsmålene er det også flere spørsmål i skjemaet hvor innsender blir bedt om å beskrive tiltaket i fritekst. Herunder målgruppen, beskrivelse av selve tiltaket, eventuelle endringer som er gjort, hva tiltaket har utviklet og oppnådd, og hvordan måloppnåelse har blitt undersøkt. I skjemaet er det også rubrikker for tiltakets suksessfaktorer og utfordringer, om det er publisert noe i Erfaringsbasen på Navet, og om tiltaket skal videreføres og hvordan.

1.2. NAV-kontor som eksperimentelle rom

I 2019 ble Nobels minnepris til de økonomiske vitenskaper delt ut til forskerne Abhijit Banerjee, Esther Duflo og Michael Kremer, som fikk prisen for sin «eksperimentelle tilnærming til å redusere global fattigdom».² Deres metode består for det første i å dele store tema som «fattigdom» og «utvikling» opp i mindre spørsmål, som *gir tilgang til lærebøker bedre læringsutbytte?* og *hvordan kan vi få folk til å komme til helsestasjonen for å få vaksiner?* For det andre har de forsøkt å besvare disse spørsmålene ved å gjennomføre randomiserte forsøk.

Randomiserte forsøk er gullstandarden for eksperimenter. De etablerer årsakssammenhenger av et tiltak ved å sammenlikne en forsøksgruppe med en kontrollgruppe der det er tilfeldig hvem som får et tiltak og hvem som ikke får det. Et alternativ er å sammenlikne enheter som prøver ut metodene med enheter som ligner. Fellesnevneren er at man har et såkalt kontrafaktisk mål; hva ville hendt hvis man ikke hadde gjennomført tiltaket? Slike kontrafaktiske sammenlikninger er ikke et mål for utviklingstiltakene som får midler i denne tilskuddsordningen.

Det vårt forskningsarbeid relatert til sosialtjenesten da egentlig spør er: Er det likevel mulig å vinne ny kunnskap som kan videreføres til andre omgivelser? Hvis ja, hvordan? Ifølge Bauknecht et al. (2020) er det nyttig å skille mellom eksperimentering som en forskningsmetode og eksperimentering som et verktøy i styringssystemer. Vår tilnærming er at utviklingstiltakene som tilskuddsordningen finansierer er et eksempel på sistnevnte der 'systemet' er NAV. Dermed ser vi i denne sammenhengen på lokale NAV-kontor som mulige laboratorier og utviklingstiltakene som eksperimenter.

² Pressemelding fra Sveriges Riksbank (lastet ned 7. oktober 2022): <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2019/59752-press-release-swedish/>

Denne sammenlikningen er ikke hundre prosent. Mangelen på et kontrafaktisk sammenlikningsgrunnlag begrenser det man kan si om måloppnåelse. Samtidig er det mange funn fra eksisterende forskning på eksperimenter – i tillegg til den eksisterende forskningen på organisasjoner og sosiale tiltak – som kan hjelpe oss frem til de lovende arbeidsmetodene.

En annen grunn for å trekke denne sammenlikningen er at ord som ‘eksperiment’ og ‘utprøving’ vekker assosiasjoner til usikkerhet. Sentrale føringer for tiltaksutvikling kan sikre effektive og overførbare tiltak. Dette forutsetter imidlertid at man på forhånd har kunnskap på sentralt hold om hvilke tiltak som er lovende. I en situasjon preget av usikkerhet kan det derimot være mer hensiktsmessig – slik prinsippet bak tilskuddsordningen er – at utformingen av tiltak i størst mulig grad bestemmes av hvert enkelt NAV-kontor som må antas å kjenne sin egen arbeidshverdag og de utfordringene som følger den best.

I en situasjon med høy grad av usikkerhet rundt tiltakseffekter er det dermed ikke hensiktsmessig å endre tilskuddsordningen med tanke på å ‘luke ut feilslåtte tiltak’. Det er en del av eksperimenteringens natur at noen ideer gir ønsket effekt, mens andre ikke gjør det. Kunnskap om hva som ikke virker er også verdifull. Ambisjonen er å sikre at kunnskapen på sosialtjenesteområdet som man vinner gjennom tiltakene som finansieres er troverdig og nyttig for NAV-organisasjonen.

1.3. Rapportens oppbygning

Formålet med denne rapporten er tredelt: 1) Fastsette kriterier for utvelgelsen av såkalte ‘lovende arbeidsmetoder’. Med ‘lovende arbeidsmetoder’ forstår vi både at et gitt utviklingstiltak lar seg iverksette på at annet NAV-kontor (overførbarhet), men også at det bidrar til måloppnåelse (egnet). 2) Utvelgelsen av maksimalt ni tiltak som best oppfyller disse kriteriene blant de 203 tiltakene som fikk finansiering under ordningen i 2021. 3) Utarbeidelsen av anbefalinger til bedring av tilskuddsordningen med tanke på å bygge opp kunnskap om virksomme arbeidsmetoder på sosialtjenesteområdet over tid.

Etter dette innledningskapittelet, redegjør vi i kapittel to for datagrunnlaget og metoden knyttet til analysen. I kapittel tre begrunner vi valg av kriterier for å velge ut lovende arbeidsmetoder blant tiltak som får finansiering under tilskuddsordningen, mens vi i kapittel fire redegjør for hvordan vi har brukt disse kriteriene for å velge ut syv lovende arbeidsmetoder som fikk finansiering i 2021. I kapittel fem kommer vi med en rekke anbefalinger til utformingen av tilskuddsordningen fremover. Kapittel seks konkluderer dette forsknings- og utredningsoppdraget.

2. Datagrunnlag og metode

2.1. Datagrunnlag

Analysene i denne rapporten er basert på gjennomgang av faglitteratur, og gjennomgang av dokumentasjon knyttet til ordningen generelt – inklusive tidligere anbefalinger til tilskuddsordningen i Halogen (2021) – og tiltakene som fikk finansiering i 2021. I tillegg baseres de på innspill fra aktører som møter tilskuddsordningen i sitt daglige virke.

Når det gjelder dokumentasjon knyttet til tiltak som er blitt finansiert gjennom ordningen, har vi gått gjennom rapporteringene knyttet til alle tiltakene som fikk finansiering i 2021 samt Statsforvalternes begrunnelser for utvelgelse av tiltak med nasjonal interesse som fikk finansiering i 2022.³ For ni tiltak fra 2021 som vi vurderte som spesielt lovende hentet vi inn ytterligere dokumentasjon (søknadene om tilskudd i de tilfellene vi fikk de tilsendt fra den aktuelle representanten for Statsforvalteren, forskningsrapporter for de tiltakene som har hatt følgeforskning, og annen dokumentasjon som vi fikk fra respondentene).

For de ni utvalgte tiltakene gjennomførte vi også digitale intervjuer med relevante aktører (for eksempel ansatte ved det lokale NAV-kontoret som var delaktig i gjennomføringen av tiltaket, ansatte ved andre avdelinger i det lokale NAV-kontoret, ansatte i NAV Fylke og ansatte i kommunen). Til sammen snakket vi med 16 personer i til sammen 13 intervjuer. Tematikken i intervjuene omhandlet både tiltaket det aktuelle NAV-kontoret har gjennomført, samt spørsmål om tilskuddsordningen.

For å få innspill knyttet til utformingen av tilskuddsordningen, intervjuet vi også kontaktpersoner fra tre tiltak som rapporterte om svak måloppnåelse, dette for å komplementere innspillene fra de mer vellykkede tiltakene vi ellers var i kontakt med. Totalt har vi dermed intervjuet 19 NAV-ansatte gjennom 16 intervjuer i oktober og november 2022.

Vi har videre samlet innspill fra et utvalg representanter for landets statsforvaltere som forvalter tilskuddsordningen gjennom et innledende møte med syv representanter fra seks embeter og et spørreskjema besvart av fem statsforvaltere. I tillegg har vi fått innspill fra prosjektets referansegruppe gjennom tre arbeidsmøter. Referansegruppen har bestått av til sammen 20 representanter: En person fra AVdir, åtte representanter for statsforvalterne, fem personer fra

³ Tilsvarende skriftlige begrunnelsen for Statsforvalternes utvalg i tiltak i 2021 er ikke tilgjengelig.

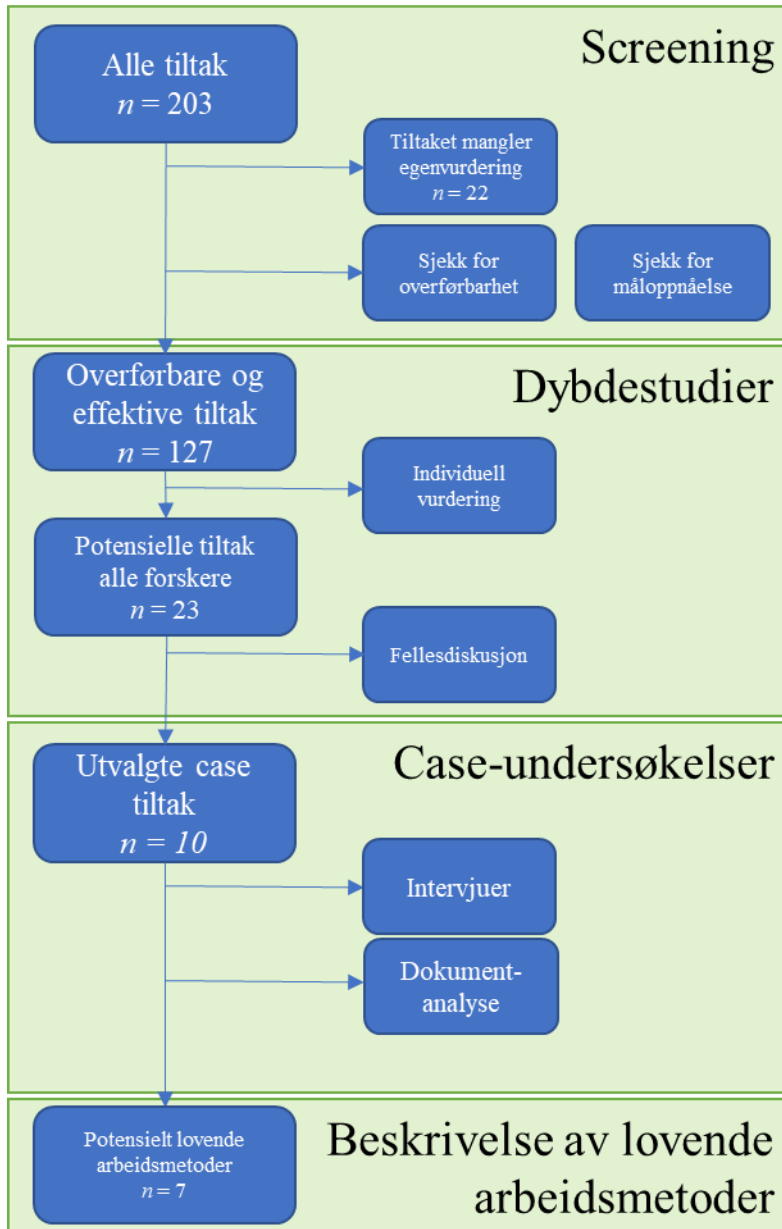
NAV Fylke, fire personer fra lokale NAV-kontor, en person ansatt i en kommune og en brukerrepresentant.

2.2. Metode

Den amerikanske økonomen Michael Greenstone skriver «this essay is a call to move toward a culture of persistent regulatory experimentation and evaluation. Our goal should be to rigorously evaluate every regulation in order to expand upon the ones that work and weed out the ones that fail to improve our-well-being» (Greenstone, 2009, s. 112). Vi tar dermed utgangspunkt i at en ‘lovende arbeidsmetode’ både lar seg iverksette et annet sted og bidrar til måloppnåelse.

Med dette som utgangspunkt utarbeidet vi så objektive kriterier som mulig med en så entydig operasjonalisering som mulig for å velge ut et knippe lovende tiltak blant tiltakene som ordningen finansierer. Basert på disse, snevret vi inn fra totalt 203 tiltak som fikk finansiering under ordningen i 2021 til syv lovende arbeidsmetoder. Fordi hvert av kriteriene medførte ulik arbeidsmengde, så vi det som hensiktsmessig å bruke elimineringsmetoden for å komme frem til de mest lovende arbeidsmetodene, der kriteriene som var enklere å operasjonalisere stort sett ble brukt først, slik at de som krevde mer arbeid ble forbeholdt et mindre antall utviklingstiltak.

Vi valgte å dele denne prosessen i tre faser: Screening, dybdestudier og case-undersøkelser. Om et tiltak har gått videre til neste fase avhenger som regel av i hvilken grad de oppfyller kriteriene. Noen kriterier har vi imidlertid valgt å se på som absolutte. Figur 2.1 illustrerer prosessen.



Figur 2.1 Flyttdiagram over utvelgelsesprosessen

Til sammen har vi vært seks forskere og forskningsassistenter som har gått igjennom tiltakene. Alle deltok i den endelige utvelgelsen av casene som ble gjort i samarbeid, og hvert av intervjuene som fulgte ble gjennomført av to til tre personer i forskerteamet der vi la vekt på å utnytte teamets tverrfaglighet.

Til tross for at vi har prøvd å operasjonalisere utvelgelseskriteriene så presist som mulig, er vurderingene for å komme frem til de lovende arbeidsmetodene dels skjønnsmessige. Dermed er det særlig viktig å sikre åpenhet rundt utvelgelsesprosessen samt å sikre at den er etterprøvable. Derfor valgte vi frem til utvelgelsen av caser at hvert tiltak ble vurdert av to ulike

personer. Dette bidro til en mer robust utvelgelse, hvor det var de kvalitative vurderingene til to forskere, i stedet for bare én, som avgjorde om et tiltak passerte screeningen og hvorvidt det ble vurdert som potensielt lovende i dybdegjennomgangen.

Denne enigheten er også mulig å beskrive kvantitativt gjennom interrater pålitelighetsanalyser. Interrater pålitelighetsanalyser tallfester graden av enighet mellom uavhengige observatører. Det var derfor viktig at forskerne ikke diskuterte hvilke tiltak de valgte underveis i gjennomgangen. For å redusere mulighet for skjevhet ytterligere, fordelte vi tiltakene slik at forskere på samme avdeling vurderte ulike tiltak.

Når det gjelder å velge bort tiltak fra screening, vurderer vi dette som en enklere oppgave enn dybdegjennomgangen. Derfor vil vi forvente en høyere grad av enighet mellom forskerne her enn ved den mer omfattende dybdegjennomgangen. Tabell 2.1 og 2.2 viser enighet ved screening.

Tabell 2.1 Krysstabell for screening

Forsker 1 - screening	Forsker 2 - screening		Totalt
	Ut	Inn	
Ut	34	20	54
Inn	20	107	127
Totalt	54	127	181

Note: Her har vi ekskludert de 22 tiltakene hvor det var manglende egenervaluering.

Tabell 2.2 Interrater pålitelighet ved screening

Faktisk enighet	Forventet enighet	Kappa	Z-skåre	P > Z
77.90%	58.13%	0.4721	6.35	.0000

Som vi ser av Tabell 2.2 var det langt høyere faktisk enighet enn ved tilfeldig valg som også hensyntar tilbøyeligheten til å rate inn eller ut. Z-skåren viser at man er 6.35 standardavvik unna forventet enighet, noe som gir en høyst signifikant forskjell ($P > Z = .0000$).

Når det gjelder dybdegjennomgangen som endte opp i forslag til case til en felles gjennomgang viser dataene at vi også her var mer enig enn en kunne forvente på bakgrunn av tilfeldig valg (Tabell 2.3 og 2.4).

Tabell 2.3 Krysstabell dybdegjennomgang

	Forsker 2 – forslag til case		
Forsker 1 – forslag til case	Ut	Inn	Totalt
Ut	129	9	133
Inn	9	5	14
Totalt	133	14	147

Notis: Her har vi ekskludert de 34 tiltakene hvor det var enighet at de gikk ut ved screening.

Tabell 2.4 Interrater pålitelighet ved dybdegjennomgang

Faktisk enighet	Forventet enighet	Kappa	Z-skåre	P > Z
87.76%	82.77%	0.2895	3.51	.0002

Som vi ser er det en høy grad av forventet enighet. Dette er fordi de fleste tiltakene vil vurderes ut når vi skal redusere tiltakene til noen få case-tiltak. Dermed vil også analysen forvente at de fleste tiltakene vil vurderes ut. Likevel ser vi av analysen at vi har signifikant høyere enighet enn forventet ($P > Z = .0002$).

Kappa sier også noe om hvor god enigheten er når man tar hensyn til sannsynligheten for å være enig tilfeldigvis. Landis & Koch (1977) vurderer en Kappa-verdi mellom .20-.40 som 'fair', mens en verdi mellom .40-.60 som 'moderate'. Dette er likevel vanskelig å ha som en generell retningslinje, siden det avhenger av hvor stringente kriterier man har for vurdering, hvor kompliserte sakene en vurderer er, og graden av skjønn som må benyttes.

For å oppsummere vil en overlapp i vurderingene fra flere forskere som vurderer tiltakene, bidra til høyere pålitelighet og lavere risiko for skjevheter enn at en enkeltforskers preferanser skal få stor betydning i utvelgelsen av tiltak. I tillegg viser interrater pålitelighetsanalyser at vi har god overenstemmelse i screeningen, og adekvat overenstemmelse i dybdegjennomgangen. Dette er antageligvis som forventet da screeningen kan vurderes som å følge mer objektive kriterier, mens dybdegjennomgangen i større grad vil basere seg på forskernes skjønnsmessige vurderinger.

3. Utvelgelseskriterier

3.1. Hvordan bedømme overførbarhet

Et kjennetegn med eksperimenter er at de i utgangspunktet har høy intern validitet og lav ekstern validitet (Gisselquist og Niño-Zarazúa, 2015). Med høy intern validitet menes at forsøk avslører reelle årsakssammenhenger. Med lav ekstern validitet menes at det er uvisst om disse årsakssammenhengene kan generaliseres, også utenfor forsøksrommet. Det kan altså tenkes at tiltak som har positiv effekt ved ett kontor, ikke er gjennomførbare ved andre kontor, og dersom de er det, kan ha ingen, eller til og med negativ effekt på tjenestekvaliteten.

Lav ekstern validitet er først og fremst et problem når deltakerne i et forsøk er systematisk forskjellige fra resten av befolkningen av interesse, som i dette tilfelle kan være alle – eller særskilte grupper – mottakere av sosialhjelp. Erfaringer fra tiltaksarbeid i NAV viser imidlertid at tiltak som retter seg mot en spesiell gruppe kan la seg overføre til andre mottakergrupper; som for eksempel forskningen på Individual Placement and Support (IPS) viser. I tillegg har de fleste NAV-kontor trolig de samme typene mottakergrupper. Derfor velger vi å utelate kriterier knyttet til mottakergruppen i vurderingen av utviklingstiltaks overførbarhet.

Dette betyr ikke at man kan se bort fra utfordringer knyttet til ekstern validitet og dermed overførbarhet i forbindelse med lokale NAV-kontors utprøvinger på sosialtjenesteområdet finansiert av tilskuddsordningen. Det kan også være forskjeller i de institusjonelle forholdene (organisatoriske forhold ved lokale NAV kontor) rundt et forsøk, som påvirker resultatene. Kontorstørrelse er en mulig slik faktor. Det kan for eksempel være vanskelig for mindre kontorer å implementere tiltak iverksatt ved større kontorer, som har bedre muligheter for spesialisering av ansatte enn de små (Schieffloe et al., 2022). Forskning har også vist at tiltak ved mindre enheter oftere er personavhengige og dermed vanskeligere å overføre til andre. Banerjee og Duflo (2009) peker i denne sammenhengen på at dette problemet særlig er til stede i små organisasjoner, men kan delvis motvirkes av detaljert dokumentasjon om iverksettelsen av tiltaket.

I tillegg kan andre, ikke-observerbare faktorer, som påvirker årsakssammenhengene i et forsøk variere mellom lokale NAV-kontor. En måte å møte denne utfordringen på er å knytte funn fra forsøk til teoretiske prognoser (Gisselquist og Niño-Zarazúa, 2015). Derfor foreslår vi samsvar med eksisterende forskning som et kriterium for lovende arbeidsmetoder.

Videre vil noen tiltak bare kunne gjennomføres i mindre skala fordi det er knapphet på en innsatsfaktor. Et tiltak gjennomført av økonomene Fryer og List er en god illustrasjon av dette poenget: De ansatte de beste lærerne i området for å tilby 3-5 åringer i et av de fattigere strøkene i Chicago spesialundervisning. Dette tiltaket kan overføres til andre amerikanske byer, men muligheten for å oppskalere dette tiltaket i Chicago-området (med samme effekt) begrenses av tilgangen på lærere av samme kaliber som i forsøket.⁴ Derfor inkluderer vi som et kriterium for overførbarhet at tiltaket ikke er avhengig av en spesiell type kompetanse som er vanskelig å oppdrive.

Til sist må det tas med at overførbarhet ikke bare trenger å være mellom kontorer, men kan også forstås som overførbart over tid, nærmere bestemt fra utviklingsfasen over i driftsfasen. Dermed oppstår også kriteriet om at tiltaket må være gjennomførbart innen ordinære driftsrammer eller kunne videreføres på annet vis, blant annet gjennom ekstramidler eller annet samarbeid med eksterne organisasjoner.

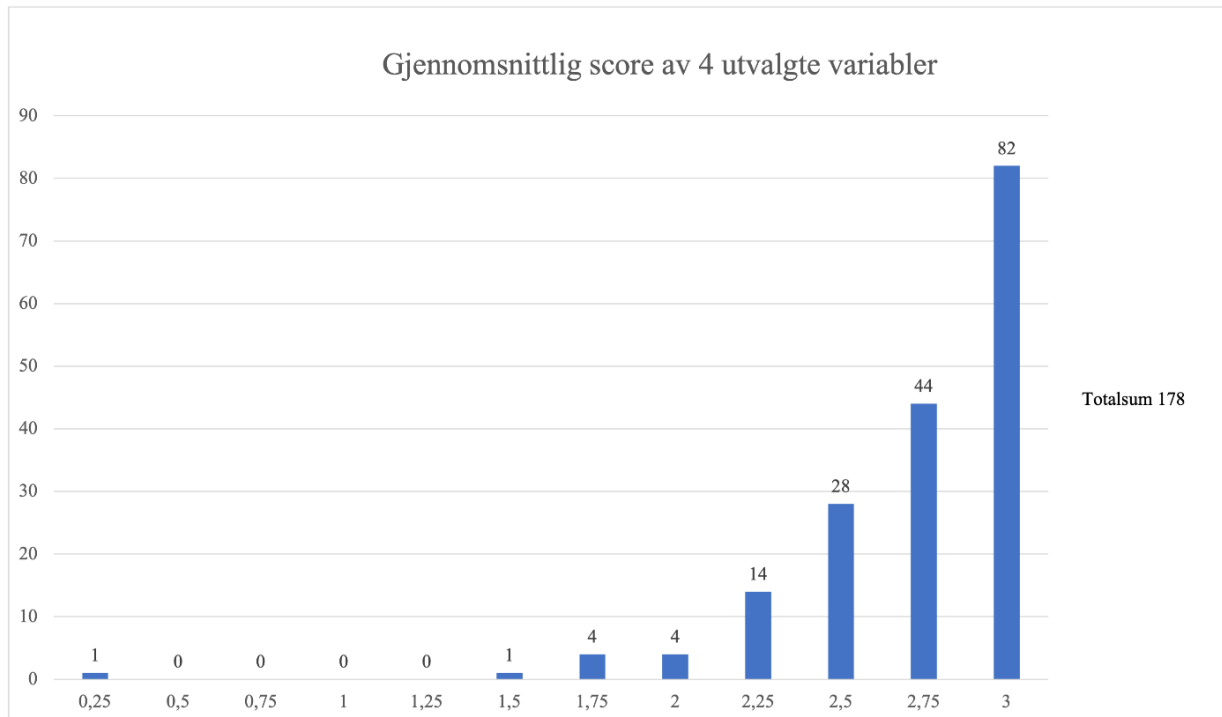
3.2. Hvordan bedømme måloppnåelse

I dagens rapporteringsskjema er det til sammen 14 spørsmål knyttet til egenvurdering av måloppnåelse. De er et naturlig sted å starte en analyse av måloppnåelse blant tiltakene som ordningen finansierer og åpenbare kriterier for utvelgelse av lovende arbeidsmetoder på grunn av tilgjengeligheten, men også fordi flere er forankret i eksisterende forskning. Fløtten og Grødem (2014) har gjennomført en systematisk gjennomgang av evalueringsrapporter av tiltak for å bekjempe barnefattigdom. De påpeker både at helheten, snarere enn enkeltdelene, gir effekt, og at elementer som tett, koordinert oppfølging synes spesielt virkningsfullt. Dette kan relateres til svar i egenvurderingen om tiltaket 'bidrar til en helhetlig lokal innsats for å forebygge og/eller redusere fattigdom og sosial eksklusjon' og 'til individuell tilpasning og helhetlig oppfølging'.

Som kriterier bidrar disse 14 spørsmålene likevel ikke stort til å innsnevre aktuelle tiltak blant de som fikk finansiering i 2021. Ser vi på gjennomsnittlig score blant tiltakene som har rapportert egenvurderinger for de fire variablene 'tiltaket bidrar til en helhetlig lokal innsats for å forebygge og/eller redusere fattigdom og sosial eksklusjon', 'tiltaket bidrar til utvikling av nye arbeidsmetoder og samarbeidsformer', 'tiltaket bidrar til at kommunene får økt kunnskap om levekårsutfordringene og kompetanse til å løse dem' og 'tiltaket bidrar til bruk av ordinært

⁴ Tiltaket – samt dette problemet – omtales her (lastet ned 5. oktober 2022): [John List on Scale, Uber, and the Voltage Effect - Econlib \(econtalk.org\)](https://econlib.org/econ-talk/2022/10/05/john-list-on-scale-uber-and-the-voltage-effect/)

arbeidsliv', framkommer det at typetallet blant de 203 tiltakene som fikk tilskudd i 2021 er «ja, i stor grad (3)» (Figur 1). Blant de som har gitt en egenvurdering av måloppnåelse på disse variablene er gjennomsnittlig score 2,7 og svært få vurderer måloppnåelsen å ligge under «ja, noe (2)».



Figur 3.1 Gjennomsnitt for utvalgte egenrapporteringsvariabler

Disse egenvurderingskriteriene er i noen grad sammenfallende med prioriterte karakteristikk ved tiltakene i tilskuddsordningen. Derfor må den høye måloppnåelsen ses i sammenheng med Statsforvalternes funksjon som gatekeeper i utformingen av tilskuddsordningen. Tiltak som får tilskudd, er tiltak som i utgangspunktet er vurdert som gode kandidater med tanke på disse kriteriene for måloppnåelse. I tillegg må høye score på egenvurderinger ses i sammenheng med faren for forutinntatthet ved å vurdere et tiltak man selv har vært med på å sette i gang, og vanskeligheten med å se kontrafaktisk på hva som ville skjedd uten at tiltaket ble gjennomført. Se for eksempel Sterne et al. (2022) for en diskusjon om skjevheter i ikke-randomiserte forsøk.

Eksisterende tallgrunnlag er ikke godt nok til å kunne gjøre en vurdering av måloppnåelse basert på statistikk. En kan se for seg at NAV-kontorene selv kan føre statistikk på måloppnåelse basert på formålet for tiltaket og se på dette over tid (for eksempel hvordan går det med brukerne som er i tiltaket, saksbehandlingstid, antall klagesaker). I tillegg kan bruk av generell statistikk på ulike grupper sosialhjelpsmottakere (for eksempel gjennom KOSTRA-tall) gi en indikasjon

på hvorvidt kontorene har en forbedring på området. Dette vil dog være vanskelig å koble direkte mot tiltaket i seg selv, men kan gi en indikasjon på hvordan man lykkes med arbeidet mer generelt.

Implementeringsforskning viser at forankring er en viktig del av suksessfulle tiltak/intervensjoner. Ulike kulturer og målsetninger på tvers av organisasjoner kan skape forskjellige forståelser. I tillegg har også individene som deltar i intervensjonen egne motivasjoner og interesser og har betydelig innflytelse på gjennomføringen. Flere implementeringsrammeverk har derfor som et viktig kriterium at tiltaket er forankret blant relevante aktører (se for eksempel Damschroder et al., 2009; Magnabosco, 2006).

Implementeringsforskningen viser også at kartlegging av brukerbehov bør gjøres i forkant av et tiltak for å bedre måloppnåelsen (Damschroder et al., 2009). Mer konkret anser vi at en god kartlegging bygger på en klar forståelse av problemet og behovene til en viss gruppe brukere. Videre påpeker Fløtten og Grødem (2014) at «det nevnes eksplisitt i mange av evalueringsrapportene at det har vært en styrke ved prosjektene som omtales, at mange aktører har vært involvert. Spørsmålet er selvfølgelig hvilke aktører som skal involveres, og på hvilken måte.»

Det å involvere flere aktører kan sies å være spesielt viktig for tiltak på sosialtjenesteområdet. Problemer som sosialtjenesteområdet omhandler kan forstås som et «wicked problem», som har sammensatte årsaker og mangfoldige konsekvenser (Fløtten & Grødem, 2014). Slike problemer i sosialtjenesteområdet innebærer for eksempel manglende jobbtilknytning, helseproblemer, økonomiske problemer og boligproblemer. For disse problemene er det vanskelig å vite hvordan man skal begynne når man skal løse dem, og tiltakene kan ofte ha begrenset effekt selv ved en betydelig innsats, på grunn av at problemene er så sammensatte (Fløtten & Grødem, 2014).

Evers og Ewert (2015) gjorde en gjennomgang av innovative velferdstiltak og samlet noen fellestrekk ved disse tiltakene. Tiltakene i gjennomgangen deres har mange strukturelle likheter med tiltakene i dette prosjektet, da de er småskalaprojekter som supplerer vanlig praksis. Forskerne fant noen fellestrekk for de innovative tiltakene. Blant annet forsøkte de å; (1) lage lavterskeltilbud som kommer tettere på brukerne; (2) tenke helhetlig, knytte tettere samarbeid, og kombinere ressurser mellom enheter og organisasjoner innen tiltakets nedslagsfelt; (3) og samle kompetanse slik at brukerne får et møtepunkt eller få personer å forholde seg til (Evers og Ewert, 2015). Et eksempel på det siste kan være kontorer der innvandrere kan få informasjon

om alt de har behov for, inkludert språkopplæring, juridisk veiledning og generell støtte (Fløtten og Grødem, 2014).

3.3. If it looks like a duck, swims like a duck and quacks like a duck, it probably is a duck

Det trengs imidlertid ikke en faglig forankring for å si at så lenge ansatte i NAV er kompetente og ønsker å utføre lovpålagte oppgaver på en god måte, og at et lokalt NAV-kontor ønsker å videreføre tiltaket (enten som et følgeprosjekt eller i vanlig drift), samt at andre NAV-kontor ønsker å innføre samme arbeidsmetode, så er dette åpenbare tegn på lovende arbeidsmetoder. Med tanke på sistnevnte, oppstår et nytt kriterium for overførbarhet; nemlig at gjennomføringen av utviklingstiltaket er tilstrekkelig dokumentert til at andre NAV-kontor kan kopiere eksperimentet. Mer konkret bør denne dokumentasjonen følge en logisk resultatkjede – fra aktivitetene som utgjør arbeidsmetoden til ønsket utfall. Dette gjør det enklere for andre å forstå tiltaket. I tillegg bidrar dette til å sikre konsistent gjennomføring i kontoret som først prøver ut tiltaket.

Replikasjoner av eksperimenter er meget nyttige for å bygge kunnskap om virksomme tiltak over tid. De viser ikke bare at et tiltak er overførbart, men er også en måte å undersøke (gjennom bekreftelse eller avkreftelse av) måloppnåelse som kan være spesielt betydningsfull i situasjoner der objektiv stadfestelse av måloppnåelsesgrad er vanskelig. Fordi utviklingsarbeidet som tilskuddsordningen stimulerer til ikke er klassiske eksperimenter med et kontrafaktisk sammenlikningsgrunnlag er det utfordrende å finne gode kriterier for utvelgelse av lovende arbeidsmetoder, særlig knyttet til måloppnåelse.

4. Lovende arbeidsmetoder

Vedlegg A lister opp hvilke kriterier som ble brukt for å komme frem til et utvalg lovende arbeidsmetoder, inklusive hvordan kriteriene ble operasjonalisert gitt kildematerialet vi hadde tilgjengelig.

4.1. Screening

Som nevnt i gjennomgangen av metoden i kapittel 2, gjennomførte vi innledningsvis en screening av alle lokale utviklingstiltak som fikk finansiering under tilskuddsordningen i 2021. I praksis innebar dette en rask gjennomgang av rapporteringene fra samtlige av utviklingstiltakene som fikk tilskudd.

De fleste tiltakene som ikke ble med videre fra screeningen hadde for korte og generelle beskrivelser til å gi oss grunnlag til å vurdere innholdet. Videre rapporterte noen få tiltak lav score på egenvurderingsvariablene. Av samtlige tiltak ble 22 ekskludert på grunn av tilnærmet blankt rapporteringsskjema. Av de resterende tiltakene ble 34 sortert ut av to forskere i screeningen, mens 20 ble sortert ut av en av de to forskerne.

4.2. Dybdeundersøkelse

Dybdegjennomgangene besto av nøyte analyser av rapporteringsskjemaene for å vurdere overførbarhet og måloppnåelse i henhold til kriteriene. Vi så spesielt på rapporteringene relatert til tiltaksbeskrivelse for å vurdere i hvilken grad det er nyskapende, hva tiltaket har utviklet og oppnådd samt hvordan man har undersøkt måloppnåelse for å vurdere om måloppnåelsen har vært god og om den er vurdert på en troverdig måte. For å vurdere overførbarhet har vi særlig brukt rapporteringene knyttet til de viktigste suksessfaktorene og utfordringene knyttet til tiltakene. For å gi leseren et innblikk i disse vurderingene, følger nå et utvalg eksempler på hvordan vi knyttet elementer fra rapporteringene opp mot utvelgelseskriteriene.

Noen tiltak ble vurdert som mindre overførbare på grunn av rapporterte suksessfaktorer knyttet til kompetanse, bemanning, nettverk, stabilitet og veileders «egnethet». Et konkret eksempel her er følgende formulering i en rapportering: «Medarbeiderens personlige egnethet har også vært en viktig suksessfaktor ved at hun er kreativ og innovativ». I tillegg ga enkelte rapporteringer et helhetsinntrykk av at kompetanseoppbygging for å kunne gjennomføre tiltaket ville vært svært tid- og ressurskrevende. I slike tilfeller vurderte vi at kriteriet *tiltaket er ikke avhengig av innsatsfaktorer som er begrenset, for eksempel en spiss-kompetanse eller et engasjement ansatte på NAV-kontor* ikke var oppfylt.

I henhold til kriteriene ble rapporteringer om *samarbeid med aktører innenfor forskning* vurdert positivt med tanke på både måloppnåelse og overførbarhet. Kriteriet *igangsettelse av oppfølgingsprosjekt/følgeforskning* inkluderte også bidrag som et tiltak gjør overfor andre aktørers arbeid. Et eksempel var et tiltak som handlet om tidlig innsats ovenfor familier hvor én eller begge voksenpersonene har vært lenge ute av arbeidslivet. Dette tiltaket bidro inn i kommunens strategiplaner om bekjempelse av barnefattigdom. Vi har også vurdert det som positivt dersom det ble rapportert å ha brukt resultater fra forskning eller pilotprosjekter i utformingen av tiltaket.

Utvalgte tiltak rapporterte å *ha skapt interesse hos flere aktører*. Samtlige ble vurdert positivt både med hensyn til måloppnåelse og overførbarhet. Det samme gjaldt det å *videreføre tiltaket i vanlig drift*, enten helt likt som i utprøvningsperioden eller med en litt annerledes utforming/regi.

En god del av tiltakene rapporterte enten mangelfullt på måloppnåelse eller beskrev – sett med våre øyne – lite overbevisende måter å undersøke måloppnåelse på. For eksempel rapporterte et tiltak som handlet om opplæring i bruk av tjenester med digital «inngangsportal» høy måloppnåelse i 2020 og 2021 sammenlignet med 2019, i form av økning i andel digitale søknader om økonomisk sosialhjelp. En alternativ forklaring på økningen i digitale søknader er imidlertid corona-pandemien, uten at det problematiseres i rapporteringen. Det gjorde det vanskelig å vurdere at funnene ikke var i strid med noe man kunne forventet basert på eksisterende forskning. Derfor måtte vi tilpasse kriteriet *resultatene av utviklingstiltaket kan knyttes til eksisterende funn fra forskning* noe, og det ble i stedet vurdert positivt dersom tiltakene overhode rapporterte resultater som man kan vurdere opp mot eksisterende forskning.

Gjennomgangen av rapporteringene viste oss ulike måter å *kartlegge brukerbehov*, som alle ble vurdert positivt med tanke på måloppnåelse. Noen tiltak har innhentet data og erfaringer i forkant via for eksempel bruk av kartleggingsskjema eller ved at brukerne selv setter mål som man ønsker å få bistand til fra NAV. I tillegg ble det for enkelte tiltak rapportert om innspill til prosessen fra brukerne underveis. Andre igjen har skapt nye arenaer for interaksjon mellom ansatte og brukere.

Rapporteringer om *samarbeid mellom lokale NAV-kontor og andre organisasjoner* ble også vurdert positivt for sosialtjenestens kvalitet og dermed tiltakets måloppnåelse. Likevel oppdaget vi et behov for å nyansere dette kriteriet ved å ta høyde for kvaliteten på samarbeidet. Formuleringer som «det er også utfordrende å få etablert godt tverrfaglig samarbeid innad i

kommunen» og utfordringer knyttet til «økonomiske rammer hos samarbeidspartnere» gjorde at vi ikke alltid satte en hake på tiltaket når det gjaldt dette kriteriet, selv i tilfeller der samarbeid med eksterne er blitt inngått.

I tillegg til de forhåndsdefinerte kriteriene, har vi også vurdert tiltakenes grad av innovasjon. I utgangspunktet hadde vi tenkt at det å utvikle noe nytt var et kriterium for å få finansiering under tilskuddsordningen, men etter en nøye gjennomlesning av tiltaksbeskrivelsene hadde vi et inntrykk av at enkelte – dog muligens nye for det enkelte NAV-kontor – ikke representerte noe nytt i nasjonal sammenheng.

Av tiltakene ble 134 sortert vekk av begge forskerne som vurderte disse. Ni av tiltakene ble ekskludert av en av de to forskerne som hadde dette i sin bunke. Etter første runde av dybdeundersøkelsen var det dermed 23 tiltak som gikk videre til en felles diskusjon i forskergruppa. Ti av utviklingstiltakene som ble diskutert ble tatt med videre til caseundersøkelsene etter fellesgjennomgangen.

4.3. Caseundersøkelser

Kvalitative intervjuer var et nødvendig supplement til gjennomgangen av tiltakenes rapporteringer for å få en mer inngående beskrivelse av innholdet i tiltakene. Tre tiltak falt fra allerede i begynnelsen av case-undersøkelsene. Ett fordi vi ikke fikk tak i respondenter ved det lokale NAV-kontoret som vi kunne intervjuer, ett fordi tiltaket likevel viste seg ikke å representerte noe nytt, og ett fordi delen av tiltaket som representerte en innovasjon ikke var i regi av NAV.

4.4. Oversikt over de lovende arbeidsmetodene

Etter denne elimineringsprosessen sto vi igjen med syv utviklingstiltak blant de som fikk finansiering under tilskuddsordningen i 2021 som vi tenker er lovende arbeidsmetoder. Tabell 4.1 inneholder en kort beskrivelse av tiltakene. Vedlegg B beskriver hvert tiltak nærmere.

Tabell 4.1 Lovende arbeidsmetoder

Tittel	Beskrivelse
Festesona	NAV Alna i Oslo står bak dette tiltaket rettet mot straffedømte mellom 18-30 år for å sikre bedre oppfølging før, under og etter soning. De straffedømte følges opp innenfor områdene arbeidsrettete tiltak, bolig, helse og økonomi. Tiltaket har ført til at NAV kommer tidligere på banen for å forberede løslatelse, og overgang fra fengsel har dermed blitt lettere for tiltaksdeltakerne.
Jobbsentralen – for unge ressurser	NAV Asker fikk tilskudd til dette tiltaket som er rettet mot veiledning og arbeidsinkludering for ungdom mellom 15-24 år som står i fare for

	utenforskap. Stikkord er tett brukermedvirkning, tidlig innsats, forebygging, fysiske og digitale treffpunkt, samt universell tilnærming; både ungdom i og utenfor NAV møtes på «nøytralt» Jobbsenter utenfor NAVs kontorer.
SSA - Sysselsetting, språkbud og arbeidsnorsk	NAV Frogner har utviklet et kurs hvor ansatte på forskjellige arbeidsplasser får opplæring i å bli språkmentorer. Slik vil arbeidsplassene kunne ta imot praktikanter med innvandrerbakgrunn som har begrensede norskferdigheter, og gi dem tettere oppfølging og bedre hjelp i det å lære norsk. Kurset vil også kunne videreutvikles og brukes til å blant annet gi barnehageansatte opplæring i hvordan å legge til rette for et godt foreldresamarbeid med foreldre som har begrensede norskferdigheter.
Nye mønstre – trygg oppvekst	NAV Grimstad ble med på dette tiltaket startet opp av Kristiansand kommune som prøves ut i til sammen 12 kommuner. Tiltakets mål er å løse utfordringen knyttet til at offentlige tjenester til barn og familier med dårlig økonomi og utfordrende livssituasjoner sjeldent er integrerte og koordinerte. Målgruppen for tiltaket er lavinntektsfamilier med barn og langsiktig behov for stønader. En familiekoordinator følger ti familier tett og koordinerer offentlig sektors innsats rundt både voksne og barn. Resultatet var at familiene brukte velferdstjenestene mer hensiktsmessig og barn i familiene fikk økt tilbud om deltakelse i aktiviteter.
Skolekompasset	NAV Grünerløkka har iverksatt tiltaket skolekompasset der en gjennomfører en målrettet og helhetlig oppfølging av ungdom i en sårbar overgangssituasjon mellom ungdomsskole og videregående skole. Målgruppen er barn av foreldre med sosialsak som skal begynne på videregående skole neste høst. Tiltaket baseres på tett individuell oppfølging av ungdommene, samt hjelp og rådgivning til foreldrene. Målet for tiltaket er å redusere frafall og fravær fra skolen for ungdommene.
Back to school/Stay at school	NAV Midt-Telemark har iverksatt dette tiltaket som hadde til hensikt å redusere utenforskap blant unge. Dette gjøres ved å hjelpe de med manglende fullført utdanning med å ta opp fag, slik at de kan gå videre med opplæring eller arbeid. Underveis i prosjektperioden ble tiltaket også mer forebyggende, og slik ble «Stay at School» til. Målgruppen for tiltaket er ungdom i alderen 16-30 år med opplæringsrett. I prosjektperioden har kandidatene i «Back to School» gjennomført ca. 90 eksamener hvor ca. 80 er bestått. Oppfatningen til ansatte i tiltaket er at nesten ingen av kandidatene hadde fullført eksamen uten tiltaket basert på tilbakemeldinger fra deltakerne.
Øygarden modellen	Dette tiltaket, utviklet av NAV Øygarden, er et gruppetiltak for ungdom under 30 år utenfor arbeid og utdanning med aktivitetsplikt. I tiltaket benytter man et digitalt verktøy og prosessveileder for å få ungdommene til å samhandle, diskutere og reflektere over problemstillinger de selv tar anonymt med inn i gruppen. Tiltaket skal eksempelvis føre til å utvikle ungdommenes relasjonelle kompetanse, øke deres nettverk utenfor NAV, og bidra til økt valgkompetanse.

Alle de syv tiltakene i tabell 4.1 fikk god respons fra deltakerne i prosjektets referansegruppe. Tiltaket «SSA - Sysselsetting, språkbud og arbeidsnorsk» fra NAV Frogner syntes likevel å utmerke seg som det tiltaket flest oppfattet som spennende, innovativt og lovende for videre

utprøving. «Nye mønstre», «Jobbsentralen», «Skolekompasset» og «Øygarden-modellen» ble også pekt på av flere i gruppa som tiltak de oppfattet som interessante. AVdir valgte til slutt ut tiltakene «SSA - Sysselsetting, språkbud og arbeidsnorsk» og «Back to school/Stay at school» til et følgeprosjekt som skal analysere hvert tiltaks implementering i tre andre NAV-kontor.

5. Anbefalinger til tilskuddsordningens utforming

5.1. Tildelingskriterier

Et viktig spørsmål å drøfte i forbindelse med utviklingsarbeid er i hvilken grad det bør gis føringer/settes krav til de lokale tiltakene som får støtte. På den ene siden kan føringer muligens gi en tilskuddsordning som i større grad finansierer effektive og overførbare tiltak. På den andre siden kan en mer eksperimentell tilnærming der lokale aktører får utfolde sin kreativitet uten føringer føre til mer tenkning ‘utenfor boksen’. I forbindelse med tilskuddsordningen er en viktig tilleggsdimensjon å ta med at det er offentlige midler som brukes i utviklingsarbeidet og at utviklerne dermed ikke er ansvarlige for den finansielle risikoen knyttet til sine prosjekter. Den må imidlertid Arbeid- og velferdsdirektoratet – på vegne av skattebetalerne – ta innover seg i utformingen av ordningen.

Derfor mener vi det er riktig at statsforvalterne har en gatekeeper-rolle i ordningen, som sikrer et visst nivå av kvalitet og relevans i utviklingsarbeidet som får midler. Fremover mener vi at tildelingskriteriene med fordel kan utformes slik at kvaliteten på utviklingsarbeidet som finansieres under tilskuddsordningen øker ytterligere. Dette mener vi kan forsvares selv om det kan gå utover kvantiteten av utviklingstiltak. Man kan til og med se det som en fordel at antall prosjekter som får finansiering per år går noe ned, slik at det blir mindre tidkrevende å gi prosjektene nødvendig oppfølging og å spre kunnskapen som oppstår i kjølvannet av hvert enkelt utviklingstiltak til hele NAV-organisasjonen. I tillegg minsker sannsynligheten for tiltakstrøtthet som kan oppstå ved utviklingstiltak i lokale NAV-kontor (se for eksempel Røe, 2012; 2014).

Konkret har vi følgende anbefalinger til tildelingskriteriene for midlene under ordningen:

Kravene til innholdet i søknaden bør skjerpes. For å sikre kvaliteten på utviklingsarbeidet må et NAV-kontor som søker 1) identifisere et (bruker)behov, 2) identifisere en problemstilling som skal testes ut, 3) relatere denne til eksisterende kunnskap om virksomme arbeidsmetoder på sosialtjenesteområdet og synliggjøre et ‘kunnskapshull’ og 4) presentere en troverdig måte for evaluering av tiltaket.

Denne anbefalingen dekker mye av det vi oppfatter som direktoratets ønsker om hva tilskuddsordningen for utviklingsarbeid på sosialtjenesteområdet skal være. Ved å tvinge frem formuleringen av et brukerbehov og en tilknyttet problemstilling blir det tydelig om et tiltak vil kunne skape relevant kunnskap. Også i dag er det et krav om at søknaden skal inneholde

oversikt over levekår og utfordringer for målgruppen(e) for tiltak (for eksempel KOSTRA-tall/folkehelseprofiler/ungdataundersøkelser og annen levekårsstatistikk). Dette står allerede i forskriften. Ved å undersøke problemstillingen i lys av relevant eksisterende kunnskap blir det tydelig om denne kunnskapen er ny. Til sist, ved å sette søkelys på den planlagte evalueringen av resultatene kan man i større grad diskutere om kunnskapen man vinner er troverdig og tydeligere si om tiltaket har en lovende måloppnåelse.

For å hjelpe til med å omsette denne anbefalingen i praksis har vi laget en oppskrift på denne såkalte ‘forskertilnærmingen’ i vedlegg C til rapporten.⁵ En av informantene nevnte eksplisitt at dette (siden ikke alle tiltak kan ha følgeforskning) kunne være nyttig. Vi oppmuntrer til at man endrer søknadene i tråd med disse overskriftene og distribuerer dette vedlegget både til de som skal søke om finansiering under ordningen og de som skal vurdere søknadene.

Spesifikke krav til innholdet i arbeidsmetodene som skal prøves ut bør holdes til et minimum.

Denne anbefalingen er i tråd med utsagn fra flere informanter fra NAV-kontor som setter pris på handlefriheten som dagens innretning av tilskuddsordningen gir. En videre grunn er at krav til aktivitetene som skal gjennomføres i tiltaket oppmuntrer til ‘kreativ regnskapsføring’.

Sannsynligheten for å oppnå ønsket måloppnåelse og dermed for å videreføre tiltaket i drift bør ikke vektlegges når midler tildeles.

Her er vi enig med en representant fra statsforvalteren som påpekte at det ikke er gitt at alle prosjekter er effektive og skal videreføres i drift. Allerede i vårt tilbud påpekte vi at det er en del av eksperimenteringens natur at noen ideer gir ønsket effekt, mens andre ikke. Faktisk kan enkelte feilslåtte tiltak også gi kunnskap på sosialtjenesteområdet som hele NAV-organisasjonen vil dra nytte av.

Replikasjoner av eksisterende tiltak på andre NAV-kontor bør (opptil et visst antall) defineres som utviklingsarbeid.

Innledningsvis vil vi sette søkelyset på en mulig inkonsistens mellom lære og praksis når det kommer til replikasjoner av tiltak under tilskuddsordningen. Gjennom samtaler med direktoratet har vi fått inntrykk av at tiltak som allerede er prøvd ut eller som er under utprøving ikke kvalifiserer til midler under ordningen for utprøving ved flere NAV-kontor. Samtidig påpeker en representant for Statsforvalterne at de har mange like søknader med tanke på målgruppene for tiltaket og metodene som skal prøves ut. Dette er også vårt inntrykk etter å ha

⁵ God formidling er også del av forskertilnærmingen som vi kommer tilbake til i våre anbefalinger om rapportering i del 5.4 av rapporten.

gått gjennom rapporteringene knyttet til samtlige tiltak som fikk finansiering under ordningen i 2021.

Vi tenker at ved ikke å finansiere (til en viss grad) nye utprøvinger av samme tiltak går man glipp av en gylden mulighet til å verifisere kunnskapen som opparbeides gjennom utviklingsarbeidet som ordningen finansierer. Dette er spesielt viktig både fordi utviklingsarbeidet som tilskuddsordningen stimulerer til ikke er klassiske eksperimenter med et kontrafaktisk sammenlikningsgrunnlag – i tillegg til at flere kvaliteter ved sosialtjenesten er vanskelig å tallfeste – noe som gjør det utfordrende å måle resultatene av utviklingstiltakene. I tillegg er replikasjoner en måte for å undersøke om et tiltak er overførbart.

Gjennomføring av forhåndsundersøkelser etter liknende tiltak bør oppmuntres

Samtidig er det ingen grunn til å prøve ut veletablerte tiltak. Vurderingen av når et prosjekt krysser linjen fra utviklingsarbeid som finansieres av tilskudd til å bli etablering av velprøvde metoder som skal finansieres av driftsmidler vil nok alltid innebære et element av skjønn. I tillegg risikerer man at denne vurderingen vil være noe annerledes mellom fylker. Veid opp mot de ovenfornevnte fordelene av å tillate replikasjoner, mener vi at disse ulempene er små. For å være i stand til å vurdere om et tiltak virkelig representerer utviklingsarbeid anbefaler vi at både lokale NAV-kontor som søker om tilskudd under ordningen og representantene fra statsforvalteren som behandler søknaden oppmuntres til å undersøke om det finnes likende tiltak igangsatt ved andre NAV-kontor som de kan hente inspirasjon fra – eller til og med kopiere. Til samme formål er det viktig å systematisere kunnskapsdeling slik at de som jobber med tilskuddsordningen og de som ønsker å søke har et oppdatert og omforent syn på kunnskapsstatus når det gjelder virksomme arbeidsmetoder på sosialtjenesteområdet.

5.2. Størrelsen på – og varigheten av – midlene

Vi synes størrelsen på – og varigheten av – midlene som deles ut under ordningen er fornuftig, og har på dette området følgende anbefalinger:

Ingen grunn til å endre på størrelsen på tilskuddsmidlene som fordeles under ordningen - hverken det totale potten eller summen per tiltak/stilling.

Vi har merket oss at videreføringsprosjekter tar mye av potten, og mangler på midler utover disse er den viktigste grunnen til at søknader om tilskudd får avslag fra Statsforvalteren. Videre har vi merket oss et ønske om å hente inn ekstern kompetanse også i form av følgeforskning for å utvikle tiltakene.

Likevel anbefaler vi ikke å endre det finansielle rundt ordningen nå, fordi vi – som nevnt – mener ordningen allerede finansierer svært mange tiltak og at det kan være gode grunner til å redusere antallet, blant annet slik at arbeidsmengden knyttet til mer oppfattende vurdering av søknader og oppfølging av prosjekter reduseres. Videre håper vi at informasjonen i vedlegget til dette notatet kan bidra til å redusere behovet for å hente inn ekstern kompetanse. Det kan være nyttig å gå gjennom størrelsen på den samlede potten samt størrelsen på midlene per stilling etter hvert når man eventuelt har iverksatt noen av anbefalingene i dette notatet og ser utviklingen det får for antall søknader, fordelingen på nye prosjekter versus replikasjoner og kvaliteten på utviklingsarbeidet som ordningen finansierer.

Ingen grunn til å endre på tildelingens varighet.

Vi anser det som svært positivt at ordningen gir mulighet til å prøve ut nye arbeidsmetoder over en relativt lang periode. Utviklingsarbeid tar tid, ikke bare fordi tiltakene trenger (mer eller mindre) tid for å virke, men også fordi med utviklingsarbeid følger gjerne nye samarbeid og prøving og feiling for å finne frem til den konkrete utformingen av tiltaket. Man bør ikke undervurdere tiden slike prosesser tar, samtidig er det nettopp i slike ordninger tiltakene følges opp med krav til rapportering underveis slik at man kan sikre at prosjektet i alle fall ikke blir stående på stedet hvil.

5.3. Søknadsprosess og videre oppfølging

Vi har merket oss at enkelte informanter poengterte at tid er et knapt gode på lokale NAV-kontor, samt at det er lite tid til overs hos representantene fra statsforvalteren for ekstra arbeidsoppgaver i forbindelse med ordningen. Likevel er det slik at dersom kvaliteten på utviklingsarbeidet som finansieres av tilskuddsordningen og kunnskapsoppbyggingen som følger skal øke, vil (og bør) trolig også tidsbruken knyttet til søknadsprosessen og oppfølgingen av tiltakene øke.

Konkret har vi følgende anbefalinger knyttet til søknadsprosess og videre oppfølging:

Dagens søknadsskjema bør utformes i henhold til våre anbefalinger til tildelingskriteriene.

Det betyr i praksis at skjemaet bør utformes i henhold til vedlegget ‘forskertilnærmingen’ til denne rapporten i tillegg til nødvendig informasjon for å fastsette størrelsen på beløpet (antall stillinger og om utviklingstiltaket er en replikasjon av et eksisterende tiltak ved et annet kontor). Kravet til beskrivelsen av tiltaket bør holdes på et generelt nivå som tillater at ‘veien blir til mens man går’, mens punkter knyttet til erfaringsdeling og drift er overflødige på dette tidspunktet. Hensyn til kunnskapsdeling tilsier at man i søknaden bør ha en form for

systematisering av tiltakene som inneholder data om tiltakets form og innhold (meta-data) som gjør at tiltakene kan kategoriseres og være enkelt søkbare i en database (eller regneark) også før de er fullført. For en konkret forslag til slik meta-data, se våre anbefalinger under ‘rapportering’ i punkt 5.4.

Dagens prioritering av igangsatte tiltak er hensiktsmessig og bør fortsette. Direktoratet bør vurdere å formalisere den i regelverket knyttet til ordningen.

Betydningen av at utviklingsarbeid får pågå ‘i fred’ over noe tid har vi allerede understreket. Derfor tenker vi at dagens praksis når midlene skal fordeles er hensiktsmessig. For å redusere mulig usikkerhet angående finansieringens varighet bør Direktoratet vurdere eksplisitt å be Statsforvalteren om, i normalfall, å prioritere eksisterende prosjekt i søknadsprosessene. Dette vil også sikre konsistent praksis i hele landet ved hvert års tildeling. Det virker også hensiktsmessig at statsforvalterne ikke går aktivt ut og oppmuntrer NAV-kontor om å søke, men heller gir råd og veiledning dersom de blir kontaktet. Dermed reduseres faren for at lokale NAV-kontor finner på noe i farten for å få ekstra midler, men samtidig forutsettes det at lokale NAV-kontor som har nytenkende ideer de ønsker å prøve ut har kjennskap til tilskuddsordningen.

Støtten/oppfølgingen som statsforvalteren gir de lokale NAV-kontorene i søknadsprosessen, bør bli mer omfattede.

Dette gjelder spesielt forankringen av problemstillingen NAV-kontoret vil finne ut av i eksisterende kunnskap, herunder undersøke om det finnes liknende tiltak. NAV Fylke kan muligens også være behjelpelig her med å fremskaffe det relevante kunnskapsgrunnlaget. I tillegg er det ønskelig med kritiske blikk på tiltakenes måter å måle måloppnåelse på og konstruktive innspill på hvordan den kan forbedres.

Støtten som statsforvalteren gir de lokale NAV-kontorene gjennom hele prosjektperioden, bør bli mer omfattede. Den bør i større grad enn i dag legge til rette for 1) erfaringsutveksling, 2) dialog rundt hvordan man hensyntar punktene i ‘forskertilnæringen’ og 3) generell kunnskap om prosjektstyring.

På generelt grunnlag er møter underveis i prosjektperioden ikke bare nyttige for de lokale NAV-kontorene. Også en representant fra statsforvalteren svarte at de ser nytten av at de har oppfølging av prosjektene som går utover statusrapportering og sluttrapport, fordi man blir kjent med prosjektene på en helt annen måte gjennom fysiske møter og jevnlig kontakt. Denne kunnskapen bidrar også til at det som har overføringsverdi blir gitt videre til andre i NAV.

Flere lokale NAV-kontor ga uttrykk for nytten av å gjennomføre møter for erfaringsutveksling og knytte kontakt mellom tiltak som har lik målgruppe og som harkommet omtrent like langt i prosessen. Videre mente en informant at det er positivt med oppfølgingsmøter som legger 'press' på å vise frem og forklare det man gjør. Vi mener igjen at det da er nyttig å ha 'forskertilnærmingen' i bakhodet.

Flere representanter for Statsforvalterne ga uttrykk for manglende prosjekterfaring i NAV-kontorene som gjennomfører utviklingstiltak. Mulige måter å styrke denne kompetansen på er at prosjektmedarbeidere som blir ansatt får en eller annen form for prosjektstøtte, i ytterste konsekvens tilbud fra statlig hold om opplæring i prosjektstyring.

5.4. Rapportering

Vår analyse har synliggjort både styrker og svakheter ved dagens system for rapportering. På et overordnet nivå bør statsforvalter og Arbeids- og velferdsdirektoratet vurdere hva som er hensikten med rapporteringene og dermed hva de skal brukes til. Avhengig av formålet til rapporteringen har vi noen anbefalinger.

Anbefaling om videreføring av fritekstområder i rapporteringsskjemaet.

Fritekstområdene i rapporteringsskjemaet opplever vi at blir godt brukt til å beskrive tiltaket, målgruppen, måloppnåelse, utfordringer og suksesskriterier. Vi opplever at ved å oppfordre til rike beskrivelser her, vil en skape et godt grunnlag for å tidlig vurdere hvorvidt tiltaket kan ha lovende måloppnåelse og potensielt være overførbare til andre NAV-kontor.

Anbefaling om rapportering av data (meta-data) som muliggjør systematisering av tiltakene.

Rapporteringsskjemaet eller annen systematisering av tiltakene bør inneholde data om tiltakets form og innhold (meta-data) som gjør at tiltakene kan kategoriseres og være enkelt søkbare i en database (eller regneark). Dette vil forenkle jobben for søkende kontor som ønsker å undersøke hvorvidt lignende tiltak allerede finnes. Eksempelvis kan man ha en avkrysningsrubrikk i rapporteringsskjemaet med forhåndsdefinerte kategorier som 'familiekoordinator', 'gjeldsrådgivning', 'opplæring', 'innvandrere', o.l., samt en kategorisering av målgruppe med tanke på alder. Dette gjøres til dels i dag gjennom avkrysning for lovparagraf, men bør videreutvikles slik at det kan brukes til oppslagsformål og systematisering.

Tilgjengeliggjøring av tiltaksbeskrivelser og meta-data. I den grad en slik oversikt finnes i dag bør det bli bedre kjent, og videreutvikles.

Videre anbefaler vi at beskrivelser av alle tiltak, tiltakskategori, aldersgruppe, relevant lovparagraf, og kontaktperson (og rolle) hos utøvende NAV-kontor, gjøres tilgjengelig for alle NAV-kontor som ønsker å søke om midler i ordningen. Om mulig bør en også tilgjengeliggjøre en kort vurdering av måloppnåelse og hvor robust kunnskapen eller erfaringene er fra tiltak som er fullførte. Denne oversikten bør også inkludere tiltak som i mindre grad har vært vellykket. Dette for å kunne dra nytte av denne kunnskapen ved utforming av nye tiltak, og for å unngå at andre bruker tid og ressurser på å prøve ut det samme (se 'the file drawer effect' Rosenthal, 1979).

Egenevaluering ved bruk av punktskala bør videreføres, men revideres

Vi anbefaler at egenevalueringen med punktskala videreføres, men at det gjennomføres en gjennomgang av denne. Vi anbefaler at statsforvalterne og Arbeids- og velferdsdirektoratet vurderer hva en ønsker med denne punktskalaen. For eksempel:

- Til søknadsprosessen, for å vurdere hvor godt den treffer kriterier i forskrift?
- Rangering av tiltak for å finne lovende metoder?
- Sammenligning mellom tiltak med like kategoriseringer / brukergrupper / aldersgrupper?
- Hvor enkelt / vanskelig det er å samarbeide / involvere andre instanser?
- Sammenhenger mellom tiltaksscore og utfallsmål, økonomiske parametre, sosialtjenesteområde, eller annen data?

Slik punktskalaen i egenevalueringen er i dag vurderer vi at den har liten verdi, siden de aller fleste som rapporterer scorer seg selv høyest mulig. Dette kan nok forbedres noe ved å bruke en større skala (for eksempel 7 eller 10 punkt skala), og ved å spisse formuleringene i spørsmålsstillingen. Eksempelvis kan man dele opp spørsmål (eks. «Bidrar tiltaket til utvikling av nye arbeidsmetoder og samarbeidsformer?» endres til «I hvor stor grad bidrar tiltaket til utvikling av nye arbeidsmetoder?» og «I hvor stor grad bidrar tiltaket til utvikling av nye samarbeidsformer?»). Vi foreslår også at «Ikke relevant» blir et svaralternativ der det er hensiktsmessig.

Rapporteringsmalen bør endres og sluttrapporten bør ikke ha samme mal som statusrapporteringene.

Vi vurderer at sluttrapporteringen kan være mer omfattende enn statusrapporteringene, og at denne i større grad bør stille krav til evaluering av måloppnåelse enn statusrapporteringene. For eksempel en kort redegjørelse for hvilken betydning prosjektet hadde, også hensyntatt

kontrafaktiske betraktninger (se forskertilnærmingen). Dette kan være både kvalitative og kvantitative evalueringer, og bør henge sammen med plan om evaluering i søknad. Videre kan man også gi sin anbefaling for veien videre, og beskrive om tiltaket skal fortsette i vanlig drift, med drøftinger rundt implementering og eventuelle ressursbehov.

For eksempel kan alle tiltak lage en kort beskrivelse av prosjektet som tilsvarende stegene i søknaden, og vi viser til forskningstilnærmingen for et eksempel på hvordan denne kan se ut.

Forenkling av statusrapporteringen.

Rapporteringsmalen for statusrapportering kan etter vårt skjønn være enklere enn sluttrapporteringen, og ha fokus på økonomisk rapportering, fremdrift og endringer i prosjektet, og behov for oppfølging.

6. Konklusjon

I denne rapporten har vi redegjort for utvelgelsen – og beskrivelsen – av syv lovende arbeidsmetoder på sosialtjenesteområdet, samt våre anbefalinger til hvordan tilskuddsordningen for utvikling av sosiale tjenester kan bli bedre utformet med tanke på kunnskapsoppbygging om hva som er virksomme arbeidsmetoder og samarbeidsformer på sosialtjenesteområdet.

Gjennom å oppmuntre til nytenkning rundt sosiale tjenester på lokale NAV-kontor skaper man flere mindre ‘laboratorier’ som prøver ut nye arbeidsmetoder og gir mulighet til å utvikle evidensbaserte tiltak på nasjonalt plan. Tilskuddsordningen for utvikling av nye arbeidsmetoder og samarbeidsformer på sosialtjenesteområdet har også mye ved seg som lokale NAV-kontor tydeligvis setter pris på.

Den røde tråden i våre anbefalinger er å øke kvaliteten på og troverdighet til kunnskapen som bygges opp. Det vil høyst sannsynlig bety at prosessene med å søke om tilskudd, med å vurdere søknadene og med å rapportere og dokumentere resultatene av utviklingsarbeidet blir mer arbeidskrevende. Det igjen kan føre til at fordelingen av midlene blir mer ujevnt fordelt mellom lokale NAV-kontor etter tilgjengelig kapasitet til å håndtere de nye oppgavene - og da særlig i disfavør av små NAV-kontor.

Vi ser ikke på dette som et problem, med tanke på formålet med tilskuddsordningen, som er å stimulere til utvikling av nye arbeidsmetoder på sosialtjenesteområdet i NAV-organisasjonen som helhet. Kanskje er det til og med hensiktsmessig å konsentrere den innovative innsatsen rundt enkelte NAV-kontor der forholdene ligger spesielt til rette for det, og muligheter for en mindre ressurskrevende replisering av tiltak i andre kontor.

Videre vil økningen i arbeidsmengden kunne motvirkes av flere forhold. Siden arbeidsmengden med å søke øker, kan det være at antall søknader går ned, slik at arbeidsmengden til statsforvalterne med å vurdere søknadene ikke øker tilsvarende. Videre legger våre anbefalinger til rette for mer systematisk kunnskapsformidling i organisasjonen, som etter hvert kan brukes i søknadsprosessene til nye tiltak.

Dersom man i fremtiden i tillegg ønsker et system for å velge ut tiltak som egner seg for nasjonale utprøvinger eller utrullinger fra sentralt hold, viser vår analyse at det er mulig å basere identifikasjonen av lovende arbeidsmetoder basert på kriterier som kan vurderes uten mye ekstra arbeid knyttet til informasjonsinnhenting, spesielt hvis man følger anbefalingene til

rapportering i dette notatet. Det vil nok likevel være hensiktsmessig på et tidspunkt i prosessen å ta kontakt med de utviklende kontorene for å hente inn informasjon utover rapporteringene for å kvalitetssikre valget av lovende tiltak som skal prøves ut i større skala, spesielt med tanke på kostnadene som følger med nasjonale utprøvinger.

Nettopp med tanke på kostnader av nasjonale utprøvinger eller nasjonal utrulling av lite effektive tiltak, synes vi prinsippet bak tilskuddsordningen er svært interessant og mener det har potensial til å styrke kunnskapsgrunnlaget på sosialtjenesteområdet fremover.

Referanser

Banerjee, A. V. og E. Duflo (2009). The experimental approach to development economics. *The Annual Review of Economics* 1: 151-178.

<https://doi.org/10.1146/annurev.economics.050708.143235>

Bauknecht, D., T. S. Bischoff, K. Bizer, M. Führ, P. Gailhofer, D. A. Heyen, T. Proeger, & K. von der Leyen (2020). Exploring the pathways: Regulatory experiments for sustainable development – An interdisciplinary approach. *Journal of Governance & Regulation* 9(3): 49-71.

Damschroder, L. J., D. C. Aron, R. E. Keith, S. R. Kirsh, J. A. Alexander, og J. C. Lowery (2009). Fostering implementation of health services research findings into practice: a consolidated framework for advancing implementation science. *Implementation science*, 4(1): 1-15.

Evers, A. og B. Ewert (2015). *Social innovation for social cohesion*. I A. Nicholls, J. Simon og M. Gabriel (Red), New frontiers in social innovation research. Palgrave Macmillan, New York, 107-127.

Fløtten, T. og A. S. Grødem (2014). Helhetlige tiltak mot barnefattigdom: en kunnskapsoppsummering. (Fafo-rapport 2014:18). Fafo.

Gisselquist, R. og M. Niño-Zarazúa (2015). What can experiments tell us about how to improve government performance? *Journal of Globalization and Development* 6(1): 1-45. <https://doi.org/10.1515/jgd-2014-0011>

Greenstone, M. (2009). *Toward a Culture of Persistent Regulatory Experimentation and Evaluation*. I D. Moss and J. Cisternino, (Red), New Perspectives on Regulation. Cambridge, 111-125.

Halogen (2021). *Rapport – NAV – utviklingstilskudd for sosiale tjenester*. Halogen.

Landis, J. R. og G. G. Koch (1977). The measurement of observer agreement for categorical data. *Biometrics* 33(1): 159-174.

Magnabosco, J. L. (2006). Innovations in mental health services implementation: A report on state-level data from the US evidence-based practices project. *Implementation Science*, 1(1): 1-11.

Rosenthal, R. (1979). The file drawer problem and tolerance for null results. *Psychological Bulletin* 86(3): 638–641. <https://doi.org/10.1037/0033-2909.86.3.638>

Røe, M. (2012). Arbeidskvalifisering blant langtidsledige flyktninger. *Tidsskrift for velferdsforskning* 15(4), 292–303.

Røe, M. (2014). *Gode grep for varig endring? Flyktninger på vei fra sosialhjelp til arbeid*. [Doktorgradsavhandling]. NTNU.

Schiefloe, P. M., M. I. Standal, H. D. Tilset, G. Gjørund, og L. M. Liste (2022). *Læringspraksis og læringskultur i NAV – Arbeid og tjenestelinjen. En ståstedsanalyse*. NTNU Samfunnsforskning.

Sterne J. A. C, M. A. Hernán, A. McAleenan, B. C. Reeves og J. P. T. Higgins. *Assessing risk of bias in a non-randomized study*. I J. P. T. Higgins, J. Thomas, J. Chandler, M. Cumpston, T. Li, M. J. Page og V. A. Welch (Red). *Cochrane Handbook for Systematic Reviews of Interventions* (utgave 6.3, oppdatert februar 2022). Cochrane. Hentet fra www.training.cochrane.org/handbook.

Vedlegg A – Liste over kriterier og deres operasjonalisering

Vi anbefaler ikke å bruke listen som følger som eksklusjonskriterier. I stedet er det etter vår mening hensiktsmessig å innrette en utvelgelse av lovende arbeidsmetoder slik at det å ikke oppfylle et kriterium, reduserer sannsynligheten for å være en lovende arbeidsmetode, men utelukker ikke at tiltaket kan være det. Utvelgelsen av lovende arbeidsmetoder blir dermed en helhetsvurdering av kriteriene.

Som det fremgår av listen, vil noen kriterier kunne bedømmes ved hjelp av tilgjengelig tallmateriale og dokumentgjennomgang, mens for andre vil samtaler med informanter være nødvendig. Operasjonaliseringen vil imidlertid kunne endre seg over tid dersom tilskuddsordningen, og spesielt rapporteringsskjemaet, forandrer utforming. Hvilke spørsmål lokale NAV-kontor må besvare i forbindelse med sitt utviklingsarbeid påvirker hvor enkelt utvalgs-kriterier lar seg operasjonalisere. På generelt grunnlag er det hensiktsmessig å basere utvelgelsen av lovende arbeidsmetoder på (så objektive som mulig) kriterier som kan vurderes uten mye ekstra arbeid knyttet til informasjonsinnhenting.

Utdypende dokumentasjon av tiltakets innhold eksisterer.

For tiltakene som fikk tilskudd i 2021 gjennomfører forskerteamet intervju med aktuelle NAV-kontor. Dette er altså hovedsakelig et kriterium for fremtiden. Samtidig ser vi at svært korte beskrivelser av enkelte tiltak i 2021 i rapporteringsskjemaene hindrer oss i å kunne vurdere tiltakene opp mot kriteriene på et tidlig stadium og dermed å inkludere dem i våre analyser.

Igangsettelse av oppfølgingsprosjekt/følgeforskning.

Dette vurderer vi først ved å lese prosjektbeskrivelsene i rapporteringsskjemaet. Det kan ikke utelukkes at andre tiltak også oppfyller kriteriet uten å ha skrevet det inn i prosjektbeskrivelsen i rapporteringsskjemaet. For utvalgte tiltak stiller vi derfor også spørsmålet direkte til NAV-kontoret.

Tiltaket videreføres utover tilskuddsperiodens varighet.

Dette vurderer vi først ved å bruke spørsmålet i rapporteringsskjemaet «skal deler eller hele tiltaket videreføres» og ved å lese prosjektbeskrivelsene i rapporteringsskjemaet. Det kan ikke utelukkes at andre tiltak også oppfyller kriteriet uten å ha skrevet det inn i prosjektbeskrivelsen i rapporteringsskjemaet. For utvalgte tiltak stiller vi derfor også spørsmålet direkte til NAV-kontoret.

Tilsvarende prosjekt skal startes opp et annet sted.

Dette vurderer vi først ved å lese prosjektbeskrivelsene i rapporteringsskjemaet. Det kan ikke utelukkes at andre tiltak også oppfyller kriteriet uten å ha skrevet det inn i prosjektbeskrivelsen i rapporteringsskjemaet. For utvalgte tiltak stiller vi derfor også spørsmålet direkte til NAV-kontoret.

Resultatene av utviklingstiltaket kan knyttes til eksisterende funn fra forskning.

Relevante funn kan både være teoretiske prognoser og empiriske funn. Oppnåelse av dette kriteriet vurderer medlemmer i vårt prosjektteam som har kompetanse på sosialt arbeid utfra prosjektbeskrivelsene av tiltak som rapporterer resultater.

Kriterium relatert til små vs. store kontor-problematikken.

I utvalget av lovende arbeidsmetoder kommer vi til å inkludere tiltak som kan implementeres både i store og små kontorer.

Tiltaket er ikke avhengig av innsatsfaktorer som er begrenset, for eksempel en spiss-kompetanse eller et engasjement ansatte på NAV-kontor ikke kan forventes å ha.

Dette vurderer vi først ved å lese prosjektbeskrivelsene i rapporteringsskjemaet. For utvalgte tiltak stiller vi derfor også spørsmålet direkte til NAV-kontoret.

Tiltaket er gjennomførbart også med ordinære driftsmidler.

Tiltakene vurderes basert på andelen tilskuddsmidler av de ordinære driftsmidlene.

Egenvurderingsvariabler i eksisterende rapporteringsskjema.

Tiltakene vurderes opp mot score fra 1 til 3 der 3 er høyst måloppnåelse i rapporteringsskjemaet.

Tiltaket er godt forankret blant relevante aktører.

Vurderingen baseres på svar fra utvalgte NAV-kontor om hvordan ulike aktører har vært involvert i implementeringsprosessen av utviklingstiltaket.

Kartlegging av brukerbehov er gjennomført i forkant av tiltaket.

Vurderingen baseres på svar fra NAV om hvilket kunnskapsgrunnlag som har blitt benyttet i utviklingen av tiltaket.

Prosjektet har skapt interesse hos flere aktører.

Vurderingen baseres på internettsøk og utveksling med referansegruppa.

Utviklingstiltaket involverer samarbeid mellom lokale NAV-kontor og andre organisasjoner.

Dette vurderer vi først ved å lese prosjektbeskrivelsene i rapporteringsskjemaet. Det kan ikke utelukkes at andre tiltak også oppfyller kriteriet uten å ha skrevet det inn i prosjektbeskrivelsen i rapporteringsskjemaet. For utvalgte tiltak stiller vi derfor også spørsmålet direkte til NAV-kontoret.

Vedlegg B – Detaljerte beskrivelser av de lovende arbeidsmetodene

Lovende arbeidsmetode: ‘Festesona’

Dette tiltaket ble startet opp av NAV Alna i Oslo i 2021.

Problemdefinisjon

Ansatte hos NAV Alna forteller at de har relativt mange unge kriminelle i bydelen. Det handler i stor grad om levekårsutfordringer og mange begynner sin kriminelle løpebane tidlig. Bakgrunnen for tiltaket var dermed et ønske om å jobbe annerledes med unge straffedømte, som kan oppleves som en utfordrende målgruppe for NAV. Målsettingen i tiltaket er å sikre god oppfølging av unge straffedømte før, under og etter soning for å kunne planlegge tilbakeføring. Målet er å bidra til å redusere ‘glippsonen’ som oppstår når ungdom blir løslatt, og sørge for at innsatte ungdom i betydelig større grad skal oppleve en god overgang til videre aktivitet, fortrinnsvis ordinært arbeidsliv. Tanken er at det er lettere å planlegge tilbakeføringen mens de fremdeles er under soning, for da er de ‘på et helt annet sted’, og som oftest både rusfrie og i arbeid. Hvis man venter til endt soning, vil mange for eksempel ha begynt å ruse seg igjen før man rekker å komme på banen.

Målgruppen

Målgruppen er straffedømte mellom 18-30 år. Dette gjelder både de som blir straffedømt gjennom samfunnsstraff, fotlenke og soning.

Samarbeidsbehov

NAV Alna samarbeider tett med sosialtjeneste og kontaktbetjenter i fengsler, og har etablert et godt nettverk med kriminalomsorgens utdanningssystem.

Konkret beskrivelse av tiltaket

NAV får melding når personer fra bydelen kommer inn til soning, og er de i målgruppa 18-30 år så utarbeider NAV en plan der den straffedømte skal følges opp under soning innenfor områdene arbeidsrettede tiltak, bolig, helse og økonomi.

Beskrivelse av måloppnåelse

Tiltaket har bidratt til at overgangen fra fengselet har blitt lettere for de unge straffedømte. Ansatte opplever at unge i tiltaket i større grad får en ‘verdig behandling’ av NAV gjennom tiltaket. Mange av ungdommene opplever NAV som litt ‘ovenfra og ned’, men i tiltaket sikres det at de unge selv beskriver sin livssituasjon, sin egen helse og hva de trenger hjelp til. Tiltaket har ført til at NAV kommer tidligere på banen for å forberede løslatelse, og overgang fra fengsel

har dermed blitt lettere for tiltaksdeltakerne. De ser også gode resultater av tett oppfølging og av å skape relasjoner med de unge. Mange av de straffedømte er veldig alene, og har ingen som venter på dem. Ungdommene i tiltaket har en fast kontaktperson i NAV ved løslatelse, og får bistand med bolig, utdanning og behandling. En av de ansatte vi intervjuet mener at dette kanskje er det mest innovative i dette tiltaket - at det sikrer at det faktisk er noen som venter på dem når soningen er ferdig.

Måloppnåelsen kan delvis følges ved at deltakernes status blir registrert i NAVs fagsystemer etter løslatelse. I tillegg har NAV Alna innhentet tilbakemeldinger fra fengsler, deltakere og andre samarbeidspartnere. Alna opplever at dette tiltaket har vært såpass vellykket at de skal videreføre dette som del av ordinær drift. Tiltaket oppleves både som effektivt for NAV og som godt for den enkelte bruker.

Beskrivelse av overførbarhet

På spørsmål om tiltaket kan ha overførbarhet til andre kommuner, pekes det på at det som trengs er å ha en ressurs som kan koordinere de aktuelle områdene det skal jobbes med under soningen; som for eksempel psykisk helse, bolig eller barnevern. Dette vil være overkommelig for de fleste kommuner. Ansatte mener likevel at tiltaket nok har størst overføringsverdi for de litt større bykontorene. I intervju blir vi fortalt at tiltaket allerede har fått mye oppmerksomhet utover Oslo, og at de har vært ute og holdt foredrag om dette.

Lovende arbeidsmetode: 'Jobbsentralen'

Tiltaket rettet mot ungdom ble igangsatt av NAV Asker i Viken. Tiltaket startet opp i januar 2019 og er fremdeles i drift.

Problemdefinisjon

NAV Asker har erfart at unge utenfor utdanning, arbeid eller opp trening (NEET) er en gruppe som står i fare for utenforskap og som det er viktig å jobbe tidligere og tettere med. Ansatte opplever at mange i gruppa er vanskelige å nå, og at de ofte venter lenge – kanskje litt for lenge - før de selv oppsøker hjelp. Mange av disse ungdommene kommer fra lavinntektsfamilier, og de mangler gjerne både arbeidserfaring og nettverk. Tiltaket har fokus på forebygging og tidlig innsats, basert på tanken om at 'det er lettere å forebygge utenforskap enn å fikse i ettertid'.

Tiltaket baserer seg på metodikken tjenstedesign, der målet er å tilføre verdi i menneskers liv, både til innbyggerne som bruker tjenestene og til de ansatte som utfører dem. En god tjeneste skal være intuitiv, meningsfull, og gi en følelse av trygghet. For å oppnå dette må man først få

innsikt i brukernes behov. Denne innsikten er selve grunnmuren i tjenstedesign og retningsgivende for å utforme tjenester og tiltak. Hovedtanken er at tjenester skal oppstå i møtet mellom de som bruker og de som yter tjenestene. I tråd med denne metodikken startet derfor utarbeidingen av tiltaket med å samle inn innsikter og innspill fra mange ulike typer unge, og fra folk som jobber med unge. Utgangspunktet var å være åpne for at de unge skulle forme tilbudet hele veien og i starten av prosjektet hadde NAV Asker tett kontakt med en referansegruppe som bestod av unge de hadde truffet i innsiktsfasen.

Gjennom samarbeidet med ungdommer i kommunen kom det fram at mange opplever det som stigmatisert å motta bistand fra NAV. En av grunnpillarene i Jobbsentralens arbeid ble derfor at tilbudet skal være universelt, slik at den som går inn døren eller på andre måter tar kontakt ikke skal føle seg som en hjelpetrengende. Ansatte opplever at dette har vært en avgjørende faktor for unge som har tatt kontakt. I arbeidet med utviklingen av tiltaket erfarte de også raskt at de unge ønsket seg et nøytralt sted som i utgangspunktet bare skulle handle om arbeid, uten andre hjelpeinstanser involvert. Den nye arenaen skulle altså ikke løse alle utfordringene, men være en bred inngangsdør og en brobygger hvor arbeid, deltid og heltid skulle være fellesnevner og innfallsvinkel. Ansatte i NAV Asker viser at de hele veien har vært tro mot konseptet, og de unge har hatt mye å si ved hvert veivalg, om alt fra navn, utforming av lokale, innholdet i kurstilbudet, profil på sosiale media, markedsføring, hvordan gi best veiledning, markedsføring og servering. For å imøtekomme målsettinger om universell tilnærming har målgruppen dessuten blitt utvidet til å gjelde alle unge mellom 15 og 24 år i hele Asker kommuner.

Målgruppen

Gruppa som går under definisjonen NEET omfatter ungdom i alderen 15-24 år som verken er i utdanning, jobb eller opptrening (Not in Education, Employment or Training).

Samarbeidsbehov

I tillegg til tett samarbeid med brukere, har tiltaket samarbeidet med andre deler av kommunen. Tiltaket har for det første hatt tett samarbeid med et annet prosjekt under ungavdelingen i NAV Asker, nemlig kommunens sommerjobbprosjekt. Dette har hovedsakelig gått ut på å gi unge subsidierte arbeidsplasser ved bruk av lønnsmidler fra kommunen. Siden formålet med Jobbsentralen og sommerjobbprosjektet har vært sammenfallende ble det etter hvert naturlig å se de to prosjektene i sammenheng i Asker, men ansatte understreker at Jobbsentralen som tiltak ikke er avhengig av at kommuner også har et sommerjobbprosjekt. Det vises videre til at uten arbeidserfaring er det vanskelig å komme inn på dagens arbeidsmarked, spesielt for de med

begrenset nettverk. Jobbsentralen har derfor samarbeidet med Asker Velferdsrab, andre veiledere i NAV, markedsteamet i NAV (som et bindeledd til næringslivet), flyktningetjenesten, barnevernet, Asker Idrettsråd og skoler.

Konkret beskrivelse av tiltaket

Jobbsentralen holder til i Asker sentrum, lett tilgjengelig ved det største kjøpesenteret i kommunen. De har åpent både for drop-in og avtalte møter to dager i uken mellom klokken 15 og 19. Unge kan møte opp og få gratis hjelp til hva det måtte være i sin jobbsøkerprosess – finne aktuelle jobber å søke på, utarbeide eller finpusse på CV og søknadsbrev, trene på intervju eller få tips om hvordan nå fram til arbeidsgivere på andre måter. Det holdes jobbsøkerkurs i nevnte tema og de arrangerer treff med for eksempel arbeidsgivere. De tilbyr også varm og kald drikke, samt enkel, gratis servering. Gjennom fokus på god veiledning og oppfølging er målet å få frem de ressursene som bor i hver enkelt ungdom. Ansatte jobber tett sammen med ungdommene for at de skal nå de målene de setter seg. Jobbsentralen er i tillegg en digital møteplass. De er aktive på ulike sosiale medier (Instagram, TikTok og Facebook) og mye av kontakten med de unge foregår gjennom direktemeldinger der. Ungdommene får informasjon der, de kan sende inn CV eller søknad og få tilbakemelding, eller de kan avtale tid for personlig eller digitalt treff med en ansatt.

Jobbsentralen består av tre NAV-ansatte i 50% stilling, i tillegg til to studenter i 30 % stilling. For å kunne arbeide tettere med unge i målgruppen, samt gi flere unge mulighet til å få seg ekstrajobb, har de også ansatt fem unge ressurser på timebasis. Deres hovedoppgaver er å være rådgivere i utviklingen av tiltaket, produsere materiale til sosiale media, være synlige rollemodeller og være det de heter i sin stillingsbeskrivelse: unge ressurser.

Beskrivelse av måloppnåelse

Gjennom intervjuene og gjennomgangen av dokumentasjon, er inntrykket at ansatte opplever at de har hatt god måloppnåelse med dette tiltaket. En sier for eksempel: «Slik vi ser det har vi lykket i å utvikle det de unge mente de manglet, en universell jobbsøkerarena med lav terskel for å ta kontakt. Vi har ved hjelp av tett medvirkning og samskaping eksperimentert både med form og innhold, og i dag er Jobbsentralen en viktig digital og fysisk møteplass for unge i Asker».

Det pekes på at Jobbsentralen, i kombinasjon med Sommerjobbprosjektet, har bidratt til å utjevne sosiale ulikheter blant de unge i Asker. Jobbsentralen har klart å etablere seg på sosiale medier, og derigjennom når de ut til mange unge i kommunen på kort tid. Helt konkret viser de

for eksempel til at innleggene deres på Instagram som regel har godt over 1000 visninger. Når det gjelder tilbudet knyttet til sommerjobber fikk 61 ungdommer tilbud om subsidiert sommerjobb i 2021, og 56 av disse gjennomførte. I tillegg formidlet de rundt 30 ungdommer til andre sommerjobber.

Samtidig viser flere av dem vi intervjuet til at det er svært vanskelig kvantitativt å måle resultater av tiltaket. Et av hovedprinsippene bak Jobbsentralen er å være et tilgjengelig og uforpliktende tilbud for ungdom i kommunen, og de har derfor valgt ikke å registrere de som møter opp fysisk. De anslår samtidig at mellom 1 og 16 ungdommer er innom sentralen de dagene de har åpent, og de ser at en del ungdommer er innom både to og tre ganger. Ansatte viser til at deres viktigste informasjon om måloppnåelse er kvalitative data, primært fra deres viktigste informanter, nemlig de som er i målgruppen. De etterspør kontinuerlig tilbakemeldinger om hva de unge mener om tiltaket og hva som eventuelt kunne vært endret eller videreutviklet. De får i tillegg innspill fra ansatte i andre deler av kommunen som ser at Jobbsentralen har hatt positive virkninger for eksempel for barnefamilier eller enslige mindreårige flyktninger, både rent økonomisk, men også når det gjelder mestringsfølelse, selvtillit og livskvalitet.

Både gjennom intervjuene og skriftlig dokumentasjon pekes det på ulike suksessfaktorer bak tiltaket. For det første pekes det på viktigheten av forankring i ledelse, både lokalt hos NAV, men også i kommunen for øvrig. Dette tiltaket er litt på siden av det som vanligvis ansees som NAVs kjerneoppgaver og tiltaket er derfor avhengig av at ledelsen ser verdien av forebyggende og universelle tiltak. Videre peker ansatte på viktigheten av brukermedvirkning, der ungdom blir behandlet som ressurser og blir tatt på alvor. Det er i tillegg viktig at tiltaket er godt kjent i kommunen slik at det treffer en bred målgruppe. I denne sammenhengen understrekes det at det er viktig at de som jobber på Jobbsentralen fra NAV sin side har en del erfaring til å kunne fange opp de ungdommene som har ekstra behov for oppfølging. Man må evne å kunne 'nøste opp' litt i historiene til den enkelte ungdom og avdekke om det er flere utfordringer utover det å få en jobb. det skal være lav terskel for å ta det første skrittet, men ungdommene må videre møtes av ansatte som klarer å se helheten. Bredt samarbeid med frivillighet, næringsliv og kommunale aktører nevnes også som suksessfaktorer.

Beskrivelse av overførbarhet

Fordi tiltaket er relativt enkelt og lite kostnadskrevende, mener de vi intervjuet i Asker at Jobbsentralen vil kunne ha god overførbarhet også til andre kommuner. De opplever ikke at

tiltaket krever bestemte ressurser som er spesifikke for Asker. De understreker snarere at dette er et godt forebyggende tiltak som andre også burde prøve. Det pekes på at det bare er å 'overta malen, navnet og konseptet – alt ligger egentlig klart'. De opplever å ha en relativt ferdig oppskrift som andre kan overta, eventuelt med noen lokale justeringer. Det vises til at opplegget i stor grad er formet ut fra ungdommenes egne ønsker, og at det vil være rart om unge i Asker har veldig forskjellige behov og ønsker sammenlignet med ungdom andre steder i landet. Modellen baserer seg dessuten i stor grad på bruk av verktøy som telefon og PC som ungdom allerede har tilgang på, og sosiale medier er noe alle ungdom kan å bruke. Alle NAV-kontor kan gjøre dette, sier en av dem vi snakket med.

Ansatte mener også at det vil være enkelt å overføre tiltaket til ordinær drift innen NAV-kontor, forutsatt at det finns ressurser (og interesse) utover kun å utføre lovpålagte tjenester i streng forstand. Det må finnes ressurser også til tiltak som er litt 'utenfor boksen', både med tanke på målgruppe (ungdom både i og utenfor NAV) og målsetting (forebygging framfor direkte problemløsning). Ansatte mener tiltaket kan ha overføringsverdi også til andre målgrupper enn bare ungdom. Det vises til at NAV Asker allerede har opplevd stor interesse for tiltaket og prosessen bak utviklingen av tiltaket, både fra andre instanser i kommunen og eksterne aktører. I rapporteringsskjemaet viser de til at de i løpet av 2021 har holdt en rekke foredrag og innlegg. De arbeider dessuten med å produsere et webinar til internt bruk i NAV.

Medlemmer i prosjektets referansegruppe gjorde oss oppmerksomme på at enkelte NAV-kontor har innført begrensninger på bruken av sosiale medier. Det vil kunne begrense jobbsentralens overførbarhet siden tiltaket bruker sosiale medier aktivt både for å gjøre jobbsentralen kjent, men også i selve gjennomføringen av tiltaket (blant annet gjennom publisering av jobbannonser på sosiale medier).

Lovende arbeidsmetode: 'Skolekompasset'

Tiltaket 'Skolekompasset' ble gjennomført av NAV Grünerløkka i Oslo. Prosjektet startet opp 2018 og er avsluttet.

Problemdefinisjon

NAV Grünerløkka så at ungdommene i familier med sak i NAV gikk igjen i listene til oppfølgingstjenesten (OT). Dermed ønsket man å komme tidligere inn til disse slik at ungdommene i disse familiene klarer å stå bedre i skoleløpet og ikke havner i OT listene. Bydelen har et skolefravall på 33% og et ønske om å gjøre noe med dette. Tiltaket Skolekompasset har dermed en sammenheng med OT, men kan sees på som frittstående og

knyttet mot skole. NAV Grünerløkka var også deltaker i prosjektet helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier, som sees på som en inspirasjonskilde for Skolekompasset.

Nyhetsverdien i tiltaket er målrettet og helhetlig oppfølging av ungdom i en sårbar overgangssituasjon mellom ungdomsskole og videregående skole. Denne oppfølgingen skjer via familien til ungdommen.

Overgangen til videregående skole er sårbar for mange ungdommer. For eksempel vil valg av linje, og at foreldrene mangler kunnskap om videregående opplæring bidra til en usikker situasjon. Skolekompasset ønsker dermed å styrke ungdommenes muligheter til å stå i skolegang og forhindre frafall, både gjennom tett oppfølging av ungdommen, og med styrket samarbeid med ungdommens foreldre og skole.

Målgruppen

Målgruppen for Skolekompasset er ungdommer av foreldre som har sosialsak ved NAV Grünerløkka, og som er i overgangen mellom ungdomsskolen og videregående skole. Ungdommene vurderes utfra tre hovedkriterier: (1) Ungdom med foreldre som mottar sosialhjelp, (2) Ungdom som skal starte på videregående skole til høsten, og (3) Ungdom som ikke mottar tett oppfølging av andre instanser (f.eks. barnevernet).

Deltakelse i prosjektet krever samtykke fra barnet for de under 18, og samtykke fra foreldre der barnet er under 16, og er dermed frivillig. NAV Grünerløkka anslår en rekrutteringsrate på rundt 20%-30%. Samspillet mellom ungdom, foreldre og NAV-veileder er viktig for å få best mulig utbytte av prosjektet. For å forebygge at de som deltar blir passive eller vanskelig å nå er det viktig å etablere en god relasjon med foreldre. Deltakelse og aktivitet i prosjektet fra ungdommens side opplevdes lettere i de familier hvor det var god kommunikasjon mellom foreldre og ungdom.

Gjennom hjemmebesøk opplever NAV Grünerløkka at en får en bedre mulighet til å bli kjent med ungdommene og deres familie, noe som også gav flere deltakere. Hjemmebesøk er altså et rekrutteringstiltak som også gir et bedre utgangspunkt for å skape tillit og fremme et godt samarbeid videre i tiltaksperioden.

Samarbeidsbehov

Skolekompasset er et tiltak som retter seg mot ungdommer i overgangen mellom ungdoms- og videregående skole. Målet for tiltaket er å få ned skolefravall. Derfor er dette tiltaket avhengig av godt samarbeid med skolene disse ungdommene går på. NAV-veiledere har deltatt på møter

med skole og familie, for eksempel knyttet til veiledning om innsøking til videregående skole. I noen tilfeller har også kommunikasjon mellom rådgiver i skole og NAV-veileder ført til økt kontakt og veiledning for dette. Den tette dialogen med skolene og foreldre er avgjørende for å styrke skole-hjem-samarbeidet. NAV Grünerløkka har også erfart behovet for å bruke tolk i flere av møtene med familien. Samarbeid med tolketjenester e.l. er derfor et pluss.

Gjennom ukentlige samarbeidsmøter og nettverksmøter har NAV-veilederne knyttet egne kontakter med gode og relevante støttespillere i skolen. Dette har ført til et godt samarbeid med andre instanser.

Konkret beskrivelse av tiltaket

Skolekompasset er gjennomført ved at NAV-veilederne til foreldrene har gått gjennom sin brukerportefølje og deretter videreformidlet familier med ungdommer som faller inn under målgruppen. Deretter tar prosjektets veileder kontakt med disse familiene for å informere om prosjektet og kartlegge hvorvidt familiens ungdommer er aktuelle for deltakelse, og avtale et eventuelt hjemmebesøk.

Oppfølgingen i prosjektet er svært individuelt tilpasset, og veilederne i prosjektet hjelper ungdommen og familien med ulike ting, som:

- En-til-en leksehjelp og øving i forkant av vurderingssituasjoner.
- Leksehjelp for barn og ungdom i en egen leilighet som NAV har disponert.
- Bevisstgjøring og refleksjoner rundt valg, studieteknikk og hva som kan forbedres for å oppnå mål.
- Veiledning rundt valg av videregående skole.
- Oppfølging ved oppstart på ny skole, og evt. bistand ved å bytte skole/linje etter skolestart.
- Veiledning ift. digitale systemer og kommunikasjonsverktøy (som f.eks. skolene bruker).
- Formidle viktigheten av at foreldre og ungdom snakker om det som skjer på skolen, som trivsel, fravær og karakterer.

I tillegg til dette jobber veilederne også med å bistå familien med deres rettigheter med tanke på sosialtjenesten. For eksempel kan økonomi være en stressfaktor i flere av familiene, og ungdom i prosjektet opplever at det kan være vanskelig å be foreldre om penger til fritidsaktiviteter eller lommepenger. Flere ungdom oppgir dermed at de ønsker å tjene egne

penger, og veilederne gir de hjelp til ting som å opprette bankkonto for ungdom, søke frikort, søke stipend fra lånekassen, søke deltids- eller sommerjobber. Samtykket som er innhentet innebærer at NAV har mulighet til å ta kontakt med instanser som lånekassen, skolen, og andre relevante aktører i prosessen.

Ved hjemmebesøk er det vanlig rutine at man er to veiledere fra NAV, av sikkerhetshensyn. Likevel poengterer NAV Grünerløkka at det er en vanskelig avveining mellom strengt sikkerhetsfokus og relasjonsbygging. I tillegg har de vurdert risikoen som lav, siden dette er unge mennesker som får et tilbud som ikke er knyttet til økonomi. I tillegg til hjemmebesøk hadde også NAV Grünerløkka et nærmiljøkontor som var bemannet av to booppfølgere som også kunne benyttes i prosjektet.

Det varierer hvor lenge deltakerne i prosjektet blir fulgt opp etter oppstart på videregående skole siden det er behovet til ungdommene som avgjør dette. Det viktigste er å sikre en god overgang til videregående skole, og at utdanningsretningen er mest mulig velfundert.

Beskrivelse av måloppnåelse

Prosjektet har utviklet en metode for å jobbe målrettet med ungdom som har foreldre med sosialsak på NAV-kontoret. NAV Grünerløkka har evaluert tiltaket fortløpende. De har vurdert om det er rett kategori ungdommer som er med i prosjektet, om ungdommene og foreldrene er fornøyde med oppfølgingen, og om samarbeidspartnerne i bydelen og i skolen opplever at prosjektet også har vært nyttig for dem.

NAV Grünerløkka opplever effekter av tiltaket som gjennomføring av skolegang, og at svært få av ungdommene havner på OTUK-lista. Hvor mye av dette som kan føres direkte tilbake til tiltaket beskrives som vanskelig å vite, men erfaringen tilsier at tiltaket gir ungdommene hjelp til å ta sikrere valg, og bistand inn for å gjøre starten på videregående mindre turbulent. Skolekompasset beskrives også som en måte å kartlegge ungdom på som gjør at en kan søke de inn til andre tiltak i NAV, som f.eks. bruk av jobbspesialist.

Tiltaket har både bidratt til å hjelpe enkeltungdommer, men har også gjort at NAV Grünerløkka jobber mer helhetlig med de familiene som er med i prosjektet. Blant annet opp mot foreldrenes engasjement i ungdommens hverdag og skolegang. Videre har man gjennom å hjelpe familiene med praktiske ting økt foreldrenes systemforståelse og digitale kompetanse, noe som kan være nyttig for å hjelpe barna også etter prosjektets slutt. Prosjektet har også utarbeidet et informasjonsskriv til foreldrene knyttet til dette med deltid- og sommerjobber. I dette skrivet

blir foreldrene oppmuntret til å motivere sine barn til å søke slike jobber, og beskriver fordelene med jobberfaring og attester.

Veilederne på NAV Grünerløkka har også fått mer kunnskap om livssituasjonen til disse familiene, og hva det betyr å ha ungdom i denne alderen. Noe som igjen fører til mer relevante oppfølgingsspørsmål til foreldrene.

Beskrivelse av overførbarhet

Tiltaket beskrives av NAV-Grünerløkka som svært overførbart til andre kontor. Ved NAV Grünerløkka har man også en ungdomsavdeling som jobber med målgruppen til vanlig.

Prosjektet skal hos NAV Grünerløkka videreføres gjennom et skolefrafallsprosjekt i bydelen. Skolekompasset har blitt brukt som mal for overgangen mellom ungdomsskolen og videregående i et Stimulab-prosjekt i bydelen. Dette Stimulab-prosjektet forsøker å redusere det høye frafallet og skolefraværet i bydelen. En utfordring for å videreføre tiltaket i vanlig NAV drift er at med lite ressurser så er det vanskelig å få til helhetlig oppfølging, da veiledere ofte får for mange brukere i sine porteføljer for å kunne følge de opp tett.

Et viktig suksesskriterie for prosjektet var familiedynamikk, hvor ungdommenes aktivitet i prosjektet var påvirket av dette. Evnen til å danne gode relasjoner med både ungdommene og foreldrene er en utfordring og en suksessfaktor i tiltaket. Tillit og en god relasjon er viktig for hvor tett oppfølging man kan gi til ungdommene. De ungdommene som var trygge på sin veileder tok ofte kontakt og nølte ikke med å stille spørsmål. Det beskrives som lite sannsynlig at man kan danne en like god relasjon til alle ungdommene, og derfor er også relasjonen til foreldrene viktig. Der foreldrene er engasjerte og ungdommene mer passive har man både en part i familien som har tro på familien, samt legitimitet for å følge opp ungdommene til tross for at de er lite interesserte. Man har altså en grunn til å ikke «gi seg». De viktigste suksessfaktorene og den største utfordringen er altså beskrevet som relasjonsbyggingen som er nødvendig.

Lovende arbeidsmetode: 'Øygarden modellen'

Tiltaket 'Øygarden modellen' er gjennomført av NAV Øygarden i Vestland fylke. Prosjektet startet opp september 2019 og ble avsluttet i 2022.

Problemedefinisjon

Øygarden modellen bygger på en tanke om at den ordinære oppfølgingssamtalen har forbedringspotensial, og at ungdommer kan ha større utbytte av å samhandle med andre unge i

samme situasjon, der NAV er tilrettelegger. NAV er pålagt et aktivitetstilbud til ungdom under 30 år. Å drifte aktivitetstiltak er krevende, fordi det er vanskelig å få folk i tale og at brukere har følt seg på 'oppbevaring'. Det er ofte krevende for veiledere å være prosessveiledere fordi det er lavt oppmøte og det er mye stillhet og venting.

Prinsippene som Øygarden modellen jobber ut ifra er at ungdommene selv eier sitt fremtidige arbeidsliv, og at det er en maktubalanse og en ressursubalanse mellom det offentlige hjelpeapparatet og brukerne i tiltaket. Dermed har NAV Øygarden tenkt at det er viktig å ta målgruppen på alvor, stille høyere krav enn en er vant til, og tåle høyere grad av stillhet.

Ungdommene som deltar i Øygarden modellen har vært passive over tid og trenger tid til å prate. Derfor er det viktig å gi tid til å gi tilbakemelding og komme med sine innspill, i stedet for at NAV veiledere fyller alle tomrom med informasjon.

Dermed er det en tanke om at den tradisjonelle en-til-en veiledningssamtalen ikke er en hensiktsmessig måte å hjelpe disse personene på. Øygarden modellen tar i bruk en gruppedynamikk hvor en samler mennesker med en fellesnevner. Eksempelvis at de leter etter en måte å komme seg videre i livet på. Personer i lignende situasjoner kan ha større påvirkningskraft på hverandre enn NAV ansatte eller andre som har andre rammer.

Videre bygger Øygarden modellen på at den enkeltes tro på egen fremtid trumfer det meste annet. Dermed jobber dette tiltaket med å øke troen på at ting kan bli bedre, og hvordan man kan løse sine utfordringer gjennom tilbakemeldinger fra jevnaldrende likemenn. NAV bidrar gjennom dette tiltaket til hjelp til selvhjelp. Man bygger et fundament for at ungdommene skal kunne ta gode avgjørelser selv. Prosjektet bygger også på en tro om at det ikke er så mye som skal til, men at ungdommene trenger språket til å beskrive omverdenen og seg selv. Derfor, når man jobber med temaer som CV og søknadsskriving så jobber man heller med innholdet (f.eks. hvordan man skal beskrive seg selv), enn formen (skrivning av CV), siden det førstnevnte ofte er vanskeligere enn det sistnevnte for målgruppen.

Øygarden modellen inkorporerer veiledningsteknikker som styrker arbeidet med det digitale verktøyet knyttet til tiltaket, og sikrer reell brukermedvirkning og involvering av den enkelte ungdom i deres oppfølgingsløp mot arbeid.

Målgruppen

Tiltaket handler om å gi et godt tilbud til ungdom med aktivitetsplikt. Målgruppen er unge under 30 år utenfor arbeid og skole. Øygarden modellen er et oppfølgingstiltak som gjennomføres i

gruppe. I følge informanter bør gruppene være på mellom 6-14 personer. Hvis det blir for få deltakere til tiltaket og det er frafall, slik at det blir små grupper vil ungdommene få lavere utbytte av deltakelse. En må også være to NAV-ansatte per gruppe.

For å rekruttere et tilstrekkelig antall deltakere til gruppen er det viktig at kontorets veiledere kjenner godt til modellen, slik at en kan gi informasjon på en måte som vekker interesse og et ønske om å delta.

Øygard-modellen er avhengig av fysisk gjennomføring, og at ungdommene møter opp er et viktig suksesskriterie. For å forhindre frafall blir første dag brukt til å snakke mye om hvorfor en til stede, ut over at en har aktivitetsplikt. Tematikk som at ungdommene er viktige, hvem som er i gruppen og hvordan man påvirker hverandre (f.eks. via kroppsspråk ved blikk og nikking), makt over andres hverdag. Samt at hvis gruppen skal bli god, så avhenger det av hver enkelt og deres ressurser som de andre kan dra nytte av. I tillegg blir hver enkelt person ansvarliggjort for de andre, slik at det blir viktig at de møter opp i gruppen for å bidra for de andre.

De som har gjennomført tiltaket vurderer at det er få Øygarden modellen ikke passer for. De peker på gode resultater og tilbakemeldinger fra brukere med sosial angst og aspergers. Likevel beskrives det at brukere med psykisk utviklingshemming eller lav kognitiv funksjon vil være en gruppe det passer dårlig for, da de kan ha problemer med å holde tråden i diskusjonene. I Øygarden har man forsøkt å ha heterogene grupper hvor det forventes at alle bidrar.

Samarbeidsbehov

Øygarden modellen gjennomføres i NAV i egen regi. Samarbeidsfaktorer som bidrar til suksess beskrives som et godt internt samarbeidsklima i NAV, og trygge veiledere som har tro på at deltakelse er bra for deres ungdommer. Hos NAV Øygarden blir alle veiledere oppfordret til å hospitere på Øygarden modellen for å bli kjent til tiltaket og dermed enklere kan anbefale det til sine ungdommer. Prosjektet er avhengig av tett samarbeid med veilederne på NAV kontoret.

Konkret beskrivelse av tiltaket

Øygarden modellen er et oppfølgingstiltak som gjennomføres i gruppe. Disse gruppeøktene varer 2,5 timer hver, og gjennomføres to dager i uken i fem uker. I gruppeøktene benyttes prosessveiledning og et digitalt arbeidsverktøy, utviklet av VOXT, i samarbeid med NAV Øygarden. Kombinasjonen av prosessveiledning og egenarbeid i det digitale verktøyet har som

hovedmål å øke ungdommenes relasjonelle kompetanse, og sannsynlighet for tilbakeføring i arbeid eller utdanning.

Som nevnt over, snakkes det mye på første dag om hvorfor de er der, hvor viktige de er, hvem de er/skal være i gruppen og hvor stor makt man har med kroppsspråket sitt, at øvelse gjør mester, at man kan oppleve stor endring selv ved bare litt øvelse. Videre at alt avhenger av medlemmene i gruppen og at medlemmene gjør gruppen god. Hvert enkelt medlem blir ansvarliggjort for de andre. Dette skal gjøre at hvert enkelt medlem føler seg viktig og dyktig. Ungdommen blir gjort klar over at de kan gjøre noen andre sin dag bedre. NAV Øygarden har benyttet en del tid på at ungdommene skal bli kjent med hverandre, og trygghet i gruppen, til veiledere, og til andre deltakere er avgjørende for tiltakets suksess.

Det digitale verktøyet fungerer slik at ungdommene kommer med en problemstilling og tre løsninger. Dette kan være anonymt, men siden ungdommene venter på sin problemstilling opplever NAV Øygarden at de blir mer påkoblet enn vanlig. Dette gir en kombinasjon av dialog mellom ungdommene og praktisk arbeid med å skape, drøfte og finne løsninger til de dilemma ungdommene opplever i hverdagen. Man kommer med egne problemstillinger, men får også reflektere og komme med innspill til andres.

I tillegg til det digitale verktøyet er det supplert med øvelser og oppgaver for å gjøre opplegget mindre ensformig. Et eksempel på en slik oppgave er at alle skal fortelle en suksesshistorie og alle som lytter skal så komme med et kunnskapsord som kan brukes på en CV. Disse ordene knyttes til personen skriftlig på en tavle slik at deltakerne får mange positive ord om seg selv. Disse tilbakemeldingene fra andre ungdommer er ofte mer verdsatt av ungdommene enn tilbakemeldinger fra NAV-ansatte.

Opplevelsene fra NAV Øygarden er et at det i de første to ukene av disse gruppeøktene er mye stillhet hvor man venter på at diskusjonen skal komme i gang. I disse ukene er den største utfordringen som kreves av en veileder er å være stille, for å gi ungdommen rom og tid til å ta ordet. Det som kreves av prosessveileder er at de klarer denne stillheten, ikke spørre på en ny måte eller svare på spørsmålene selv. Dette kan være ubehagelig og krevende for veilederne og de må derfor være villig til å lære noe nytt, og å stå i denne stillheten. Erfaringen tilsier at etter disse to første ukene så kommer ungdommene seg gjennom dette og diskusjonene flyter godt. I starten er det digitale verktøyet en god hjelp for å få ned terskelen til å komme i gang, og trengs ikke i like stor grad i ettertid.

Det er også mulig for ungdommene å komme med innspill skriftlig gjennom verktøyet, og selv om det er en del stillhet i starten så er opplevelsen at alle er med gjennom dette digitale verktøyet.

Utstyret som kreves for å gjennomføre Øygarden-modellen er et grupperom, en storskjerm, deltakere med smarttelefon, og det digitale verktøyet. Siden verktøyet fungerer i sanntid kan det ikke brukes utenfor de oppsatte timene med fysisk oppmøte. Verktøyet er lisensbasert, og kostnaden anslås å være omtrent 7000 kroner per veileder per år.

Beskrivelse av måloppnåelse

NAV Øygarden har vurdert måloppnåelse på flere måter. Det blir gjennomført evalueringsskjema ved oppstart og avslutning av tiltaket, formidling til arbeid tre og seks måneder etter gjennomføring, og kvalitative intervjuer et år etter gjennomføring. De har også forsøkt å få tilbakemeldinger fra deltakerne i prosjektet gjennom kvalitative intervju, gjennom tilbakemelding til veiledere utenfor prosjektet, og anonyme forms skjema. NAV Øygarden opplever at det er utelukkende positive tilbakemeldinger. Dette er positivt med kan også kan være problematisk, siden de også vet at det er ting som ikke er optimalt. Dette er altså likevel vanskelig å avdekke når en spør deltakerne direkte.

Tilbakemeldingene fra deltakerne går på at det ikke lenger er de mot NAV, men i større grad møtes som likemenn, og at de føler seg sett og hørt. De tilbakemelder også at samarbeidet medfører at de føler seg viktige for andre og at de har ressurser som andre kan få nytte av. De føler seg også mindre alene og er en del av et støttende fellesskap. Videre sier ungdommen at det er lærerikt og endrer måten de tenker på, og at det er relasjonene til de andre ungdommene som medfører endring.

Ansatte hos NAV Øygarden mener at jobbing med valgkompetanse er viktig for suksessen til tiltaket. Ungdommene jobber med å ta valg, og at det spiller liten rolle hva man gjør, så lenge det er et aktivt valg. Verktøyet er verdifullt her, siden det tvinger brukerne til å ta et valg.

Det overordnede målet er at deltakerne skal bli klar til jobb etter disse fem ukene, og prosjektet ser at gruppene blir halvert mot slutten av perioden, siden flere forsvinner ut i jobb. Dette beskrives som overraskende, siden det er snakk om en gruppe som normalt sett ikke ville gå ut i jobb så raskt. NAV ansatte fra Øygarden påpeker likevel at dette ikke er mulig å måle direkte, siden man ikke kan isolere effekten av Øygarden-modellen, og at disse kunne klart å komme seg i jobb selv uten tiltaket.

Videre opplever NAV Øygarden at deltakernes relasjonelle kompetanse og jobbhåp forbedres, og NAV sitt omdømme mot denne gruppen blir bedre.

Internt i NAV Øygarden har også tiltaket bidratt til utvikling av fagkompetanse på ungdomsgruppen i kommunen og en endring i kontorets tilnærming til ungdom. Tiltak beskrives også å oppnå en grundigere avklaring av ungdommens situasjon ved at de gir mer informasjon enn ved ordinær oppfølging.

Beskrivelse av overførbarhet

Tiltaket beskrives som overførbart til andre kontor, men det kreves at man har veiledere som er interessert i metodikken og har en ønske om å delta på denne typen oppfølging. NAV Øygarden beskriver at to forskjellige personer hos de har forskjellig tilnærming til hvordan de løser gruppeøktene, og det er dermed ikke noe spesielt ved veilederne hos Øygarden som gjør at dette ikke kan overføres til andre NAV-kontor. Likevel, en interesse for gruppebasert veiledning anbefales for å være prosessveileder i tiltaket. Det viktige er å følge prinsippene og få opplæring i hvilken innstilling man har når man går inn til ungdommene.

Det er utarbeidet en manual for modellen på seks sider. Det beskrives at det er vanskelig å forklare hva som gjøres og hvorfor det fungerer, men at man kommer langt med denne dreieboken, opplæring, og det digitale verktøyet. NAV Øygarden jobber med å få mer informasjon om prosjektet nedskrevet slik at det alene skal være tilstrekkelig for å starte det opp i et annet kontor.

NAV Øygarden viderefører tiltaket selv i normal drift gjennom NAV Øygardens gruppetiltak.

Lovende arbeidsmetode: ‘Nye mønstre – trygg oppvekst’

Tiltaket ‘Nye mønstre – trygg oppvekst’ ble startet opp av Kristiansand kommune i Agder. Gjennom folkehelseprogrammet deltar ytterligere 10 kommuner i Agder i prosjektet. I tillegg deltar Stavanger kommune. NAV Grimstad – i tillegg til NAV Lindesnes og NAV Lister – er de eneste aktørene som deltar i prosjektet som har fått finansiering under tilskuddsordningen for å implementere tiltaket. Prosjektoppstart var i 2016 og NAV Grimstad startet prosjektet i oktober 2018. I alle kommunene bortsett fra Grimstad er prosjektet fortsatt pågående.

Problemdefinisjon

På svært overordnet nivå er barnefattigdom problemet som tiltaket prøver å løse. Mer konkret prøver tiltaket å løse utfordringen knyttet til at offentlige tjenester til barn og familier med dårlig økonomi og utfordrende livssituasjoner sjeldent er integrerte og koordinerte. I tillegg er de av

og til komplekse. En respondent benytter uttrykket «man må være ressurssterk for å være fattig» om dagens situasjon. Man har altså antatt at målgruppen har et behov for hjelp til å benytte seg av hjelpen man har krav på fra det offentlige. Dette behovet ble ikke kartlagt i forkant av tiltaket, men siden tiltaket er en kopi av et prosjekt som eksisterer i andre kommuner og som kan vise til gode resultater, er det grunn til å tro at denne antagelsen er riktig.

Tiltaket til NAV Grimstad er basert på tidligere forskning/empiri og tidligere utprøvd metodikk siden det er del av et større prosjekt som startet opp tidligere og som har følgeforskning i prosjektgjennomføringen og evalueringen. På samme måte er tiltak dermed også basert på tidligere utprøvd metodikk. Likevel mener respondenten at det generelt har vært lite forskning på helhetlig oppfølging av sosialt utenforskap. En relatert forskningsrapport hevder også at få helhetlige initiativer er blitt iverksatt og evaluert i Norge, og viser til europeisk forskning som har vist at tiltak som omfavner både foreldre og barn har vist seg å være mest effektive for å fremme god helse og utvikling blant barn.

Målgruppen

Målgruppen for tiltaket er familier med barn i alderen 0-17 år som i gjennomsnitt over 3 år hadde en samlet inntekt på under 60% av den nasjonale medianinntekten og som hadde et langsiktig behov for stønader. Målgruppen har ikke bidratt til utviklingen av tiltaket, men har innflytelse på utformingen av tiltaket i hvert enkelttilfelle. Hvordan er målgruppen rekruttert?

Hvordan har man sikret deltakelse? Dette er et frivillig prosjekt og høy tillitt og en god relasjon mellom familiekoordinatoren og de som var med i prosjektet, skulle hindre frafall. skal ha tillitt og relasjon.

Samarbeidsbehov

Samarbeidspartnere som er involvert i tiltaket er sosiale tjenester i kommunen, frivilligheten og barnevernet. Samtlige samarbeidspartnere har sett store fordeler med metoden som et verktøy i oppfølgingen av familier i lavinntekt.

Konkret beskrivelse av tiltaket

En familiekoordinator følger ti familier tett og koordinerer offentlig sektors innsats rundt både voksne og barn gjennom å koordinere tjenester familien mottar fra forskjellige sektorer som kultur, utdanning, arbeids- og velferdstjenester og helse- og sosialtjenester. Konkret kan dette bety hjelp til søknad om ferietilbud hos frivillige organisasjoner, oppfølging av arbeidsrettede

tiltak eller informasjonsdeling mellom kommunale tjenester ved hjemmebesøk eller tilstedeværelse ved utvalgte møter med offentlige instanser.

Familiekoordinatoren skal se hele familiens behov under ett. Et sentralt verktøy er Familiens plan som tar utgangspunkt i familiemedlemmenes individuelle ressurser og behov og benyttes av familiekoordinatoren. Den utarbeides gjennom systematisk kartlegging av familiemedlemmenes ressurser og situasjon. Familiekoordinator og familien samarbeider om å definere mål med utgangspunkt i spørsmålet «Hva er viktig for deg/dere?».

For gjennomføringen av tiltaket trengs en god relasjon mellom familiekoordinatoren og familiene som er med på tiltaket, noe respondenten mener gjøres ved at familiekoordinatoren har et åpent sinn og ikke lover mer enn det som kan holdes. I tillegg understrekes betydningen av å vite at veien til barna går gjennom foreldrene siden barn oppfattes som svært lojal ovenfor sine foreldre. Foreldrene på sin side må ha følelsen av at det er greit å feile i livet. Hindringer og fallgruver er når denne relasjonen av ulike grunner ikke oppstår.

Beskrivelse av måloppnåelse

Målsetningen er at familien skal klare seg på egen hånd derfor er langvarig oppfølging nødvendig (merk: I forskningsrapporten står det at familiekoordinatoren følger familiene i 5 år). I prinsippet slutter man å følge en familie når det går bedre, noe som gjør at lengden på hjelpen fra familiekoordinatoren blir en subjektiv avgjørelse som kan være ulik fra familie til familie. Denne langsiktigheten i målsetningen gjør også at måloppnåelse blir vanskelig å vurdere da man egentlig må undersøke hvordan det går med familiene 15 år frem i tid, men respondenten mente likevel at tiltaket traff bra mot målgruppen og gav godt grunnlag for å beskrive gevinstrealisering til kommunen. Familiene fikk mer sammensatt oppfølging, de brukte velferdstjenestene mer hensiktsmessig og barn i familiene får økt tilbud om deltakelse i aktiviteter, samt at voksne får mer bistand med koordinering. NAV-tjenester opplevde familiekoordinatorens tilstedeværelse som positivt fordi man kunne gjøre lengre vedtak og tiltaket gav positive synergier, spesielt ovenfor minoritetsspråklige. Fire av familiene klarte familiekoordinatoren imidlertid ikke å skape en god relasjon til. Tiltaket ble av disse familiene oppfattet som 'et sugerør inn i NAV'.

NAV Grimstads erfaringer er sammenfallende med resultatene som rapporteres for prosjektet som helhet evaluert av forskere. De har brukt såkalt 'mixed methods' for å evaluere resultatene fra prosjektet i alle kommunene det er blitt implementert i. De har brukt både registerdata, spørreundersøkelser, intervjuer og såkalt 'shadowing' som tallgrunnlag. Data er blitt samlet ved

prosjektoppstart samt årlig gjennom hele prosjektperioden. Det er også blitt tilrettelagt for å følge familiene som deltok i prosjektet over tid med bruk av registerdata. Indikatorer som er blitt evaluert er relatert til deltakernes sosioøkonomiske status, boforhold, bruk av offentlige tjenester, mental helse og andre helserelaterte indikatorer, livskvalitet, skolepresentasjoner og fritidsaktiviteter. Indikatorene måles gjennom hele tiltaket slik at man oppnår paneldata (observasjoner både i individ- og tidsdimensjonen).

Evalueringen – i tillegg til riggen av tiltaket – er inspirert av anbefalinger fra det såkalte Medical Research Council⁶ og er både kvantitativ og kvalitativ. Den kvantitative/tallfestede evalueringen av måloppnåelse gjøres med to ulike metoder. Først, sammenlikner man endringer i helse, velferd og livskvalitet hos deltakerne før og etter intervensjonen med individspesifikke kontrollvariabler som skal ta ut alle andre karakteristikk som kan påvirke utviklingen til ulike individer over tid. Til sist, utnytter man at ulike kommuner startet tiltaket på ulike tidspunkt til å gjennomføre såkalte forskjell-i-forskjeller estimer av tiltakets effekt. Den kvalitative evalueringen av måloppnåelse er basert på intervjuer med tjenesteytere, representanter fra frivillig sektor og brukerne av tiltaket fra utvalgte, ulike typer kommuner som er med i prosjektet.

Beskrivelse av overførbarhet

Tiltaket er allerede igangsatt på andre steder, noe som taler for tiltakets overførbarhet. Det er imidlertid verdt å merke seg at det kun er i Grimstad, Lister og Lindesnes at dette tiltaket er blitt gjennomført i regi av NAV, selv om familiekoordinatoren alltid var ansatt i NAV.

Familiekoordinatoren spiller en sentral rolle i tiltaket. Ifølge forskningsrapporten må personen ha formell utdanning innenfor sosialt arbeid eller velferdstjenester rettet mot barn, ha lederskapsevner i tillegg til å ha evnen til å koordinere arbeid på tvers av sektorer samt ha kunnskap om de ulike tjenestene som de koordinerer på vegne av familiene.

Målet var at tiltaket skulle bli en del av Grimstad kommunes vanlige drift, men det har ikke skjedd. Grimstad kommune reorganiserer sine tjenester for å styrke oppvekstsektoren til det de har valgt å kalle Nye oppvekst. Her vil det bli naturlig at metoden som Nye mønstre har utviklet blir tatt i bruk i fremtiden. Det vil i løpet av 2022 bli vurdert om rollen som familiekoordinator kan ha en betydelig funksjon.

⁶ Dette er ett av syv forskningsinstitutt som er samlet under det britiske UKRI (UK Research and Innovation) som er et uavhengig offentlig organ finansiert av det britiske departementet med ansvar for industri, forskning, energi og klimaendringer. Informasjon lastet ned her (den 21. desember 2022): <https://www.ukri.org/>

I Lindesnes bevilget kommunestyret ytterligere to år finansiering. I tillegg har man søkt, og for 2022 fått innvilget, prosjektskjønnsmidler fra Statsforvalteren til en av stillingene slik at prosjektet fortsatt pågår. Der har man nå begynt å se på hvordan denne arbeidsmetodikken best kan implementeres i ordinær drift. I Lister ligger prosjektet inne i budsjettet for 2023, så hvis godkjenner får kommunal godkjenning (beslutning den 15. desember 2022) budsjettet, så er Nye mønstre – Trygg oppvekst i vanlig drift i denne kommunen fra og med 2023.

Lovende arbeidsmetode: 'Back to School/Stay at School'

Tiltaket «Back to School/Stay at School» ble prøvd ut i NAV Midt-Telemark i Vestfold og Telemark. Oppstart for tiltaket var i 2019 og det ble finansiert ut 2022. Deretter ble tiltaket overført til ordinær drift. Tiltaket består av to deler, «Back to School» og «Stay at School».

Problemdefinisjon

Hensikten med «Back to School» var å redusere utenforskap blant unge. Dette gjøres ved å hjelpe de med manglende fullført utdanning med å ta opp fag, slik at de kan gå videre med opplæring eller arbeid. Underveis i prosjektperioden ble tiltaket også mer forebyggende, og slik ble «Stay at School» ble til. Bakgrunnen for tiltaket er at det har vært mye utenforskap blant unge i regionen som enten har droppet ut av videregående skole eller ikke har fullført videregående skole på normert tid. Disse ungdommene har kommet til NAV, og det har vist seg å være ulike og gjerne sammensatte årsaker til at ungdommene ikke klarer å gjennomføre kvalifiseringen. Tiltaket «Back to School» svarer veldig direkte på denne problemstillingen ved at det jobbes konkret mot å hjelpe ungdommen å fullføre eksamen slik at de kvalifiseres. Det jobbes blant annet mye med å skape et godt læringsmiljø og gode relasjoner til ungdommene.

Målgruppen

Målgruppen for tiltaket er ungdom i alderen 16-30 år med opplæringsrett. «Back to School» jobber med den delen av ungdommene som står utenfor opplæring og arbeid, mens «Stay at School» jobber med elever og lærlinger som står i fare for å avbryte videregående opplæring. Rekruttering til «Back to School» skjer ved at veiledere i NAV eller Talenhuset tilviser deltakere, ved at videregående skole tar kontakt eller ved at kandidater tar kontakt på eget initiativ. I det siste tilfeller kan de ha blitt anbefalt tiltaket via familie eller venner eller fått høre om det på annet vis siden tiltaket etter hvert har blitt kjent i området. I «Stay at School» gjøres rekruttering på skolene i samarbeid med kontaktlærere. De ansatte i prosjektet er til stede på de videregående skolene og følger opp elever som sliter med motivasjon, helseutfordringer eller lignende.

Samarbeidsbehov

I «Stay at School» er de videregående skolene viktige samarbeidspartnere. Oppfølgingen av deltakerne her skjer i samarbeid med kontaktlærer, og eventuelt miljøterapeut ved skolen, helsesykepleier og rådgiver dersom det er nødvendig for å få til en god skolehverdag for eleven. God kontakt med lærerne på skolen er spesielt viktig for å komme i kontakt med de elevene som begynner å slite. I oppfølgingen av lærlinger som man vet kan få det utfordrende i lærlingtiden er det opprettet kontakt med opplæringskontor og aktuelle bedrifter. NAV bidrar også i noen tilfeller med økonomisk bistand til bedriften i en periode frem til en eventuell lærekontrakt kan signeres.

Prosjektet «Back to School» er plassert ved ungdomsarenaen Talenhuset i Telemark. Det jobbes tett opp mot videregående skoler, Notodden ressurscenter, eksamenskontoret, oppfølgingstjenesten, PPT, Ung Arena, SLT og politiet. I rapporteringen av tiltaket beskrives det at resultatene av samarbeidet er mindre utenforskap og økt deltakelse på kvalifiserende aktiviteter. NAV/tiltaket har sittet i et utvalg, med PPT, helsesøster, politiet osv., og delt prosjektet. Slik har de fått informasjon om aktuelle personer. Samarbeidet med andre enheter i kommunen har vært viktig.

Konkret beskrivelse av tiltaket

Gjennomføringen av tiltaket «Stay at School» skjer ved at ansatte er til stede ved de videregående skolene i Midt Telemark og Nome 4-5 dager i uken. Her følges aktuelle kandidater opp på skolen i samarbeid med partnerne nevnt over. Det er ikke nytt at NAV er til stede i skolen, men vanligvis vil det være en ordinær NAV-veileder. I dette tilfellet er det en veileder fra Jobbhuset, som har en rolle mer lik oppfølgingstjenesten sin som er til stede i skolen. For å kunne gjennomføre «Stay at School» er altså den viktigste ressursen personer med rett kompetanse. Det er likevel et poeng å se «Stay at School» i sammenheng med «Back to School» som krever andre ressurser. Utfordringer med «Stay at School» er blant annet å være nok til stede på de ulike videregående skolene i området, og at elever som er veldig nær ved å droppe ut av skolen kan være vanskelig å gripe fatt i.

Tiltaket «Back to School» handler om å hjelpe ungdom som av ulike årsaker ikke har klart å fullføre videregående med å ta eksamen som privatist. Ungdommene får hjelp til å melde seg opp til eksamen og eksamensavgift betales av NAV. NAV/tiltaket finner og dekker relevant litteratur, ordner med hospitering/lærer, legger opp studieplan og følger opp og motiverer deltakere frem mot eksamen. Alt dette skjer hos Talenhuset i Midt Telemark og Nome.

Deltakerne får også tilbud om å bli kjørt til eksamenslokalet på eksamensdagen, noe nesten alle takker ja til. Å kjøre ungdommene til eksamen blir beskrevet som viktig siden mange deltakere ellers ville snudd i døren eller latt være å møte. Dette er også ansatte ved eksamenskontoret som kjenner prosjektet enig i.

For «Back to School» er det viktig poeng å skape en arena for et godt læringsmiljø. Talenhuset/ungdomshuset hvor tiltaket holder til bør ikke se ut som et NAV-kontor, og det bør være sofa og kjøkken. Dette er for å skape en god relasjon til ungdommene gjennom for eksempel å lage mat og gå turer sammen. Disse tjenestene hos Talenhuset/ungdomshuset er dratt med inn i prosjektet, og det kan være behov for å se på disse tingene samlet for å kunne hjelpe ungdom med å ta fag dersom de for eksempel har en utfordrende situasjon privat, har lese- og skrivevansker, psykiske utfordringer eller vanskelige forhold hjemme. Å ha en egen ungdomsarena som er hyggelig og hvor man får etablert gode relasjoner til ungdommene er en viktig ressurs for tiltaket. Ellers trenger man ressurser til å ansette personer for å kunne gjennomføre tiltaket.

Utfordringer med «Back to School» er lite tro på egne evner blant deltakerne, noe som ofte kan skyldes vanskelige hjemmeforhold, mobbing, dysleksi eller andre psykiske utfordringer. Dette gjør at ungdommene har behov for mer individuell oppfølging. Det er også mange som gruer seg veldig til eksamen, og forteller om forventningspress, angst og depresjon. Flere av ungdommene forteller at de er mye alene. Motivasjonen hos deltakerne er også vekslende, noe som krever at veileder er tett på og motiverer når det trengs.

Beskrivelse av måloppnåelse

For å undersøke måloppnåelse har NAV Midt-Telemark sett på flere indikatorer som kan vitne om god måloppnåelse i prosjektet. Disse er beståtte og gjennomførte eksamener og tilbakemeldinger fra skolen om gjennomføring blant elevene. I prosjektperioden har kandidatene i «Back to School» gjennomført ca. 90 eksamener hvor ca. 80 er bestått. Oppfatningen til ansatte i tiltaket er at nesten ingen av kandidatene hadde fullført eksamen uten tiltaket. Dette er basert på tilbakemeldinger fra deltakerne og det at mange deltakere har mistet troen egne ferdigheter eller sliter stress og angst for ikke å lykkes slik at de ikke møter på eksamensdagen. Skolene melder også om at samarbeidet med «Stay at School» har ført til at mellom 20-25 ungdommer har gjennomført skolegangen sin.

Andre mål det rapporteres om at tiltaket har oppnådd er redusert frafall i videregående skole, økt andel med bestått og fullført opplæringsløp, flere i arbeid og færre på passive stønader. I

tillegg har tilbakemeldinger fra lærere og elever i skolen om hvor viktig tjenesten er vært en indikator på god måloppnåelse. Det samme er opplevelsene de har med at unge får tro på egne evner etter deltagelse, og at de klarer og avklare utfordringer hos unge og sette i gang tiltak. Nå er det også 3 masterstudenter som forsker på tiltaket, og tiltaket er overført til ordinær drift. Overføring til ordinær drift er oppnådd gjennom dekning i media og politisk forankring av finansiering.

Viktige suksessfaktorer for tiltaket er gode relasjoner til ungdommene, tett og individuell oppfølging og tilgjengelighet. Med sistnevnte menes at ansatte i tiltaket har vært lett å få tak i, også på kveldstid og etter behov. Videre har det vært viktig at NAV/tiltaket dekker eksamensavgift og litteratur, gir studieveiledning og hjelper til med forberedelser til eksamen, og at kandidatene blir kjørt til eksamen og at veileder venter på dem der. Til slutt trekkes samarbeid med aktørene og instansene nevnt over frem som en viktig suksessfaktor. Dette har bidratt til at de har kunnet gi et helhetlig tilbud, og at elever som faller ut av videregående blir plukket opp raskt og veiledet videre til aktivitet i Talenthuset.

Beskrivelse av overførbarhet

NAV Midt-Telemark anser tiltaket en suksess som bør innføres i andre regioner. Selv har de overført tiltaket til normal drift ved at finansieringen er politisk forankret i kommunestyret. De har mottatt henvendelser fra andre NAV-kontor og delt informasjon om prosjektet, i tillegg er NAV Midt-Telemark åpen for å ta imot besøk av andre for å vise hvordan de jobber. Tiltaket anses som godt egnet for innføring i andre NAV-kontor. En eventuell hindring er at tiltaket baserer seg på at det finnes en ungdomsarena utenfor NAV sine lokaler, dette er det ikke gitt at alle NAV kontor har.

Lovende arbeidsmetode: 'SSA - Sysselsetting, språkombud og arbeidsnorsk'

Tiltaket «SSA - Sysselsetting, språkombud og arbeidsnorsk» gjennomføres av NAV Frogner i Oslo. Prosjektet startet opp i 2020, og pågår enda.

Problemdefinisjon

Innvandrerbefolkningen i bydelen har en lavere tilknytning til arbeidslivet enn majoritetsbefolkningen, og lever i vedvarende fattigdom. Tiltaket ønsker å redusere antall praksisdeltakere på arbeidsplasser som faller ut av praksis, og hjelpe de som ikke har lyktes å komme inn i det ordinære arbeidslivet, på grunn av språkkrav og mangel på erfaring og praksis. Mange kan falle ut på grunn av misforståelser rundt kulturen, manglende språkferdigheter og

usikkerhet rundt sosiale koder. Mange arbeidsplasser mangler også kunnskap og verktøy for å møte disse utfordringene på en god måte.

NAV Frogner har lenge hatt ordningen Yrkesrettet Norskopplæring (YNO), hvor en norsklærer følger opp brukeren/praktikanten på arbeidsplassen. Men av erfaring har man sett at i den tiden hvor læreren ikke er på arbeidsplassen, så blir brukeren gående alene, og mange blir satt til oppgaver som ikke trenger kommunikasjon, og at arbeidsplassene ikke vet hvordan de kan hjelpe til med språkutviklingen. Tiltaket SSA bygger videre på denne ordningen, og har utviklet en løsning på problemet, ved at det i tillegg til en språklærer også er en språkmentor blant de ansatte på arbeidsplassen, som skal følge opp brukeren på arbeid. I tiltaket er det utviklet er gratis kurs, hvor interesserte fra forskjellige arbeidsplasser gis opplæring i å bli språkmentor. Mentorene er personer som allerede er ansatt i bedriftene og som er godt integrert der og vet hvordan arbeidsplassen fungerer. Tiltaket er også basert på Språkombud-ordningen som er en fast ordning som finnes i Sverige.

Målgruppen

Hovedmålgruppen er personer med innvandrerbakgrunn, som er bosatt i bydelen, og som ikke har lyktes å komme inn i det ordinære arbeidslivet på grunn av språkkrav og mangel på erfaring og praksis. Noen har noe tilknytning til arbeidslivet, men kan stå i fare for å falle ut (for eks. midlertidig ansatte eller ringevikarer). De er tilknyttet ulike program og ytelser, og mange har supplerende sosialhjelp. Praksiskandidatene er fra NAV Frogners portefølje. Flere deltakere har også brukt opp retten sin til gratis norsktimer og er langt unna B1-nivået i norsk. B1-nivået er et minstekrav som Oslo Kommune har for fast ansettelse i mange yrker. Derfor har de ingen tilbud per dags dato, men kan være aktuelle for SSA.

Språkmentorene er bi-målgruppen. De er fast ansatte på forskjellige arbeidsplasser, og ønsker å ha et ansvar for språkutvikling på arbeidsplassen. De ivaretar og følger opp praktikanter og ansatte på arbeidsplassen, og vil sammen med sin leder introdusere og forankre språkmentorrollen på sin arbeidsplass. De deltar på et språkmentorkurs i forkant eller under oppfølgingen.

Tiltaket kan også rette seg mot bedrifter som allerede har en stor andel ansatte med flerkulturell bakgrunn med norsk som andrespråk. Språkmentorer kan utdannes i disse bedriftene, slik at det snakkes om språk ute på arbeidsplassene, og at språkutvikling blir satt på agendaen. Tiltaket vil også kunne tilpasses andre målgrupper, og det har blitt utviklet en variant av kurset som retter seg mot barnehageansatte sin interaksjon med foreldrene som har begrensede norskferdigheter.

Samarbeidsbehov

SSA-modellen innebærer at NAV Frogner og Oslo Voksenopplæring (VO) Servicesenter har etablert et samarbeid med tjenestesteder i Bydel Frogner om å ta imot praksiskandidater, og at lærere i Yrkesrettet Norskopplæring (YNO) tilbyr språkopplæring på arbeidsplassene. Tiltaket har også ført til et tettere samarbeid mellom NAV Frogner-kontoret og arbeidslivet. Ulike bedrifter kan spørre kontoret om de har en praktikant som kan komme og jobbe hos dem. NAV Frogner og Oslo Voksenopplæring har også tatt kontakt med relevante samarbeidskontorer i NAV (Vestre Aker, Ullern) og med andre avdelinger i NAV Frogner (som KVP-kvalifiseringsprogram, UO-Utvidet Oppfølging, Jobbspesialister, osv.), for å rekruttere praksiskandidater.

Tiltaket er avhengig av at ansatte på bedrifter melder seg som språkmentorer. Ledelsen på arbeidsplassene må også være involvert, da det er viktig at tiltaket er forankret i ledelsen.

Samarbeid på tvers av tjenester og sektorer er viktig for at brukere skal få et best mulig tjenestetilbud. NAV Frogner og Oslo Voksenopplæring Servicesenter sitt samarbeid på tvers bidrar til at brukere får en mer helhetlig oppfølging gjennom blant annet tilgjengelighet, kartlegging, råd, og veiledning, samt økonomisk støtte. Samarbeidet har også ført til at de ansatte i NAV og de ansatte i Voksenopplæringen lærer av hverandre og får kompetanse på tvers, og de får innsikt i hvilken kompetanse og hvilke muligheter det er som finnes hvor.

Konkret beskrivelse av tiltaket

Tiltaket er basert på en fast ordning som finnes i Sverige, hvor ansatte på arbeidsplasser kan ta kurs for å bli språkombud. I tiltaket SSA er denne ordningen kombinert med å også ha en språklærer på arbeidsplassen. Det svenske kursinnholdet er oversatt og tilpasset norske forhold og det norske arbeidslivet. Det er også trukket inn relevant informasjon fra NAV og voksenopplæringen i kurset.

NAV Frogner og Oslo Voksenopplæring tar kontakt med relevante samarbeidskontorer i NAV og med andre avdelinger i NAV Frogner for å rekruttere praksiskandidater. Veilederne/saksbehandlerne sender henvisning av praksiskandidater til fagansvarlig i YNO v/Nav Frogner. Potensielle praksiskandidater skal først intervjues av Oslo VO Servicesenter og NAV Frogner sammen for å avdekke motivasjon, egenskaper, ressurser, utdanning, arbeidserfaring og yrkesinteresser. De kandidatene som går videre er de som passer best til praksisplassene og arbeidsoppgavene. De fleste går videre. Noen kan stå på venteliste hvis det ikke er nok praksisplasser, og vil bli tatt inn om det blir tilbud om flere plasser hos

arbeidsgiverne. De som ikke blir med videre vil få en begrunnelse om hvorfor – det kan være både språknivå og at det på det tidspunktet ikke var noen praksisplass som passet deltakers kvalifikasjoner og ønsker. Etter intervjurunden tar alle kandidatene en innplasseringstest i Migranorsk, for å kartlegge språknivået. Basert på dette resultatet og kartleggingssamtaler med kandidaten, kan YNO-læreren planlegge metoder og innhold i norskopplæringen. Videre lages det en liste over aktuelle kandidater, om hvem som kan passe hvor, basert på kvalifikasjoner og yrkesønsker. Dette formidles til tjenestestedene. Arbeidsgiverne får selv mulighet til å bestemme hvem de ønsker intervju med. Deretter deltar praksiskandidat, tjenestested og representanter fra prosjektgruppa i et intervju.

Når praktikanten er i arbeidstrening, følges de både opp av en yrkesrettet norsklærer, en språkmentor på arbeidsplassen samt en NAV-veileder. YNO-læreren tilbyr norskopplæring i 1,5 time, én gang i uken mens deltakerne er i arbeid. Innholdet er tilpasset både opp mot arbeidsgiverens behov, arbeidsoppgavene og kandidatens behov for norskopplæring. Det blir skrevet en praksisavtale på 3 måneder. Avtalen blir evaluert underveis, det vil bli drøftet muligheter for forlengelse av praksisavtale, og eventuelle muligheter for jobb med eller uten lønnstilskudd. Hvert arbeidssted skal rekruttere én til to språkmentorer.

Ansatte som ønsker å bli språkmentorer blir tilbudt språkmentorkurs. Kursene er gratis, og går over 3 samlinger, med minst 3 uker mellom hver samling. Deltakere på språkmentorkurset får en studieveiledning med mål for hver samling, ulike diskusjonstemaer til ettertanke, og konkrete oppdrag å utføre mellom hver samling. Temaer som blir tatt opp i kurset er for eksempel hvordan ulike kulturelle referanserammer kan spille inn i kommunikasjonen på jobb, hvordan skriftlige dokumenter kan bli tydeligere, og hvordan arbeidsstedet kan jobbe for å motvirke at språklig usikkerhet leder til misforståelser. I løpet av kurset skal deltaker, sammen med sin leder, introdusere og forankre språkmentorrollen på sin arbeidsplass. Det er også utviklet et minikurs for ledere som vil lære mer om språkutviklende arbeidsplasser. Praktikanten får tett oppfølging av mentoren, får vist seg frem og får hjelp til å utvikle språket, og kan få forklart «stammespråket» innad i bedriften. Kontoret har tett kontakt med arbeidsplassen både i forkant av arbeidstreningen, underveis og i overgangene.

Språkmentorene har underveis i kursopplegget kommet med tilbakemeldinger angående hvordan kurset kan forbedres, og disse tilbakemeldingene er blitt implementert i videreutviklingen av kurset. Tiltaket vil også kunne fungere som et ettdagskurs som er rettet mer mot konkrete bedrifter, istedenfor det mer generelle tredagerskurset som omfatter mentorer

fra flere forskjellige bedrifter. Det utvikles også en variant av kurset som er rettet mot barnehager, gjennom et ettdagskurs med barnehageansatte for å legge til rette for et godt foreldresamarbeid med foreldre som har begrensede norskferdigheter.

Beskrivelse av måloppnåelse

Tiltaket hadde 12 praktikanter i 2021, hvorav 4 nå er i jobb, 1 har startet eget firma, 3 er i norskkurs, 2 har hatt helseutfordringer som har stått i veien for å komme i jobb, og 2 har sluttet. Tiltaket har hatt 12 praktikanter så langt i 2022, og av de har 6 praktikanter fått jobb, 1 har fått fagbrev, 3 er enda i praksis, 1 er i permisjon, og 1 i norskkurs. Det har vært mange positive muntlige tilbakemeldinger fra praktikantene. Det kan ha sammenheng med den relasjonen som praktikant og lærer får. Men det vurderes å lage et enkelt, anonymt evalueringsskjema, i tilfelle deltakere ikke er komfortable med å kritisere muntlig.

Det er blitt utdannet over 60 språkmentorer, som jobber innen helse og omsorg, oppvekst, renovasjon og gjenvinning, NAV og Oslo Voksenopplæring. Det har også vært en smitteeffekt i form av at flere har ønsket å bli språkmentorer innen samme arbeidsplass. Etter hver språkmentorsamling, har deltakerne evaluert dagen gjennom anonyme tilbakemeldinger, og det har også vært veldig mange gode muntlige tilbakemeldinger. Når noe har opplevdes som uklart eller mindre aktuelt, har dette blitt endret eller oppklart underveis. Mentorene har også gitt anonyme evalueringer etter endt kurs for å si hva som har fungert bra, og hva som kan gjøres for å forbedre kurset.

Tiltaket har også ført til mer bevissthet rundt språk på NAV Frogner-kontoret, når det kommer til hvordan man uttrykker seg på en forståelig måte både muntlig og skriftlig.

Forskning knyttet til ordningen i Sverige viser at Språkombudsordningen er ressursbesparende.

Noe veldig viktig for god måloppnåelse er at praktikanten får rikelig med anledninger til å bli eksponert for språket og å få bruke det på arbeidsplassen. Mentoren må være bevisst på hvordan arbeidsoppgavene de delegerer kan påvirke mulighetene for interaksjon. Praktikantene lærer ikke automatisk språket av å komme ut i en arbeidsplass, da språkbruk og språklæring er sosiale prosesser som krever samarbeid og vilje til samhandling fra to parter. En annen viktig fremmer for god måloppnåelse er at tiltaket er forankret i ledelsen, både i bedriften der språkmentorene er ansatt, og i ledelsen på selve NAV-kontoret.

Beskrivelse av overførbarhet

På spørsmål om videreføring av tiltaket innen normal drift, vises det til at det å arrangere tredagerskurs for språkmentorer har vært kostbart. Kontoret har derfor planer om å utvikle et ettdagskurs som kan videreføres i vanlig drift. Mens tredagerskurset er større og mer generelt, vil ettdagskurset være mer rettet inn mot én bedrift om gangen. Da kan bedrifter som mangler arbeidskraft ta kontakt, og de kan få tilbudt et kurs for å forklare hvordan de kan ta inn arbeidstakere som ikke behersker norsk så godt. Språkmentorkurset vil kunne tilbys til arbeidsgivere etter prosjektslutt, da kompetansen allerede finnes på NAV-kontoret. Det pekes på at kurset har lave oppstarts- og vedlikeholdskostnader og at kurset kan tilpasses de fleste arbeidssteder. I tillegg er NAV Frogner i gang med å utvikle et materiale som kan brukes av flere kontorer. Det eneste som trengs for å gjennomføre tiltaket i andre kontorer er en ansatt som vil jobbe med dette, og som har satt seg inn i konseptet, sier en av dem vi intervjuet. Alle disse punktene peker mot at tiltaket har god overføringsverdi. Et ankepunkt som ble påpekt i et av intervjuene er imidlertid at tiltakets suksess kan ha vært avhengig av den pedagogiske kompetansen som NAV-kontor i Oslo har tilgjengelig, gjennom tilbudet om Yrkesrettet Norskopplæring som de har for sine brukere. Dette er en type ressurs eller tilbud som ikke finnes ved alle NAV-kontor. Andre viser på sin side til den suksessen denne modellen har hatt i Sverige, og det understrekes at selv om NAV Frogner nok har hatt fordel av ressursene de har hatt knyttet til Yrkesrettet Norskopplæring, er ikke tiltaket avhengig av dette for å kunne iverksettes.

Vedlegg C – Forskertilnærmingen

Det vi har valgt å kalle forskertilnærmingen er en veiviser for aktørene tilknyttet tilskuddsordningen for utvikling av de sosiale tjenestene i NAV.

Formålet er å skape best mulig forutsetninger for at dette utviklingsarbeidet bidrar til å bygge kunnskap om de sosiale tjenestene i etaten over tid. Tilnærmingen er inspirert av samfunnsvitenskapelig forskningsmetode.

Identifisering av et behov

Det første steget er å identifisere et behov eller en utfordring som NAV-kontoret ønsker å løse. Behovet må være basert på NAV-kontorene sitt samfunnsoppdrag eller andre relevante føringer (for eksempel fra Arbeids- og velferdsdirektoratet eller kommunen). Behovet bør synliggjøres i et kunnskaps- eller datagrunnlag som viser hvorfor dette er en utfordring for det aktuelle kontoret.

Aktuelle kilder er for eksempel offisiell statistikk eller brukerundersøkelser. Videre bør en beskrive hva som er de forventede gevinstene ved å forbedre dagens situasjon.

Eksempel:



«Andelen barn i lavinntektshusholdninger har økt fra 7.7% i perioden 2008–2010 til 10.7% i perioden 2015–2017».

Formulering av problemstilling

Det neste steget er å formulere en problemstilling som er det sentrale spørsmålet tiltaket skal besvare. En god problemstilling er både konkret og avgrenset slik at man til slutt kan besvare den.

Eksempel:



«Kan språkmentorer bedre arbeidsmarkedstilknytningen til innvandrere med ikke-norsk-språklig bakgrunn?»

Undersøke kunnskapsgrunnlaget

Dernest må man skaffe seg oversikt over hvilken kunnskap som finnes relatert til problemstillingen eller tiltaket generelt. **Kunnskapsinnhenting har minst to formål:**

- Finne relevant input for å undersøke problemstillingen. For mange problemstillinger vil det finnes erfaringsbasert kunnskap eller forskning som kan si noe om hvordan andre har løst lignende problemer.
- Underbygge at kunnskapen tiltaket skal skape har en nyhetsverdi. Det vil si at en må identifisere et kunnskapshull som gjennomføringen av tiltaket kan bidra til å tette.

Eksempel:

«Få helhetlige initiativer for oppfølging av utenforskap er blitt iverksatt og evaluert i Norge, men europeisk forskning har vist at tiltak som omfavner både foreldre og barn har vist seg å være mest effektive for å fremme god helse og utvikling blant barn»



Evaluering av resultatoppnåelse - med et kritisk blikk

En plan for evaluering av måloppnåelse må legges før oppstart slik at data kan samles inn i løpet av prosjektperioden. Det er viktig å holde seg til denne planen, data og evalueringsmetoden skal tilpasses problemstillingen, ikke motsatt. I evalueringen er det viktig å identifisere og drøfte mulige utfordringer ved resultatene. Hva betyr resultatene man har oppnådd? Hvilke alternative forklaringer finnes?

Et grunnleggende spørsmål er: Hva ville skjedd med målgruppen dersom man ikke hadde gjennomført tiltaket? Her kan man for eksempel basere vurderingene sine på målgruppens utvikling i nabo-kommuner og/eller målgruppens utvikling gjennom noen år før tiltaket ble iverksatt. Det er bare dersom målgruppen har hatt en annen utvikling enn det man ville forventet uten tiltaket at tiltaket kan sies å ha hatt en effekt.

Eksempel:

«Andelen digitale søknader om økonomisk sosialhjelp økte kraftig fra desember 2019 til desember 2021.»



En alternativ forklaring er imidlertid corona-pandemien og digitaliseringen av samfunnet som den medførte.

Formidling

Ved endt prosjekt er det viktig å oppsummere erfaringene man har gjort seg, slik at prosjektet kan bidra til ny kunnskap om utvikling av de sosiale tjenestene i NAV. Derfor er det nyttig å beskrive stegene i forskertilnærmingen i et oppsummerende notat som kan deles i hele organisasjonen. Dette kan inneholde:

- Veien fra lokalt behov til utforming av tiltak, eksempelvis:
 - en beskrivelse av utfordringsbildet,
 - en beskrivelse av kunnskapsgrunnlaget og teori,
 - en beskrivelse av tiltaket utformet på en slik måte at andre NAV-kontor skal kunne forstå, og vurdere om tiltaket er gjennomførbart for dem.
- En beskrivelse av resultater,
 - evaluering av måloppnåelse i henhold til opprinnelig plan for evaluering
 - beskrivelse av andre mål som er oppnådd for tiltaket.
- En diskusjon rundt måloppnåelsen (f.eks. alter- native forklaringer, lokale forhold som påvirker), utfordringer og suksesskriterier, og mulighet for implementering i drift.

Forskertilnærmingen - Veiviser for utviklingsarbeid i NAV

Av NTNU Samfunnsforskning, von der Leyen, Standal, Svenssen, Ognedal og Røe (2023)