

EVALUERING AV «HELHETLIG, PRINSIPPSTYRT, METODISK TILNÆRMING» (HPMT)

En klynge-randomisert studie

Av Ira Malmberg-Heimonen¹, Sidsel Natland og Anne-Grete Tøge

Sammendrag

Denne artikkelen handler om kompetanse i sosialfaglig oppfølgingsarbeid i NAV. Vi presenterer hovedfunnene fra et forskningsprosjekt der vi, gjennom en klynge-randomisert studie, undersøker effektene og erfaringene med å implementere «Helhetlig, Prinsippstyrt, Metodisk Tilnærming» (HPMT) blant veiledere i Kvalifiseringsprogrammet. HPMT er en modell, en metodikk og et oppfølgingsprogram, og det er utviklet og implementert av NAV som et svar på et uttalt behov fra praksisfeltet om å styrke veilederrollen. Å anvende HPMT innebærer en mer systematisk og evidensbasert oppfølging.

HPMT har hatt effekter både for veiledere og deltakere i Kvalifiseringsprogrammet. HPMT har hatt positive effekter for veilederens vurderinger av faglig kompetanse, relasjonell allianse og opplevd veiledningskvalitet. Deltakerne fra tiltakskontor (de kontorene der veilederne har anvendt HPMT i sitt oppfølgingsarbeid) har større overgang til arbeid, og de har fått høyere inntekt. Deltakerne i sammenligningskontorene er oftere i aktiviseringstiltak som arbeidsmarkedsopplæring, praksisplass og Kvalifiseringsprogrammet. Den positive utviklingen for deltakerne i tiltaksgruppen kan tolkes som effekter av HPMT-opplæringen.

I undersøkelsen ble 18 NAV-kontor randomisert til ni tiltaks- og ni sammenligningskontorer. Datamaterialet består av både kvantitative effektdata og kvalitative prosessdata. I denne artikkelen presenteres data og effekter av HPMT for veiledere og deltakere.

¹ Kontakt: Professor Ira Malmberg-Heimonen, (ira.malmberg-heimonen@hioa.no)

Innledning

Deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet utgjør en kompleks og sammensatt brukergruppe. Veilederne må derfor ha høy faglig kompetanse for å utføre godt og effektivt oppfølgingsarbeid. Dette gjelder spesielt når målet for oppfølgingsarbeidet er å få flere brukere i arbeid eller annen aktivitet (Schafft og Spjelkavik 2011). NAV ønsker å bidra til dette ved å tilrettelegge for fagutvikling, kompetanseheving og utvikling av ferdigheter knyttet til veilederrollen i Kvalifiseringsprogrammet, men også i NAV generelt.

NAV-reformen ble omtalt som en kompetansereform der behovet for nye arbeidsmetoder ble understreket. Arbeidet med utvikling av rollen som NAV-medarbeider ble begrunnet i målsetningen om å fremstå som en kompetent organisasjon, og det ble en lokal oppgave (Andersen og Skinnarland 2011). HPMT er en sentralt utviklet opplæring som fokuserer særlig på rollen som veileder i Kvalifiseringsprogrammet. Ut ifra et uttalt behov fra praksisfeltet om økt kompetanse i oppfølgingsarbeid med deltakere i Kvalifiseringsprogrammet, utviklet en ressursgruppe i NAV modellen, metodikken og opplæringsprogrammet «Helhetlig, Prinsippstyrt, Metodisk Tilnærming», HPMT. HPMT skulle legge grunnlaget for et systematisk og helhetlig oppfølgingsarbeid med utgangspunkt i NAVs oppfølgingsmodell (se Figur 1). At søkelyset i prosjektperioden har vært rettet mot veiledere og deltakere i Kvalifiseringsprogrammet, utelukker ikke at modellen og metodikken også har potensiale for å utvikle veilederrollen i NAV generelt.

I tillegg inneholdt HPMT-prosjektet en forskningskomponent. NAV finansierte en effekt- og prosessevaluering som ble gjennomført av en gruppe forskere ved Høgskolen i Oslo og Akershus, Sosialforsk: Ira Malmberg-Heimonen, Simon Innvær, Sidsel Natland, Anne-Grete Tøge og Helle C. Hansen.² Imple-

² Lenke til rapport: Malmberg-Heimonen, Natland, Tøge, Hansen, Innvær: Evaluering av «Helhetlig, prinsippstyrt, metodisk tilnærming». En klynge-randomisert studie: <http://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMMR/sosiale%20tenester/Rapport%20HMPT%202014.pdf?epslanguage=nn>

Kvalifiseringsprogrammet

Et tilbud til mennesker som har levd på sosialhjelp over lang tid eller står i fare for å komme i en slik situasjon.

Skal gi opplæring, arbeidstrening og tilstrekkelig oppfølging for at deltakeren skal komme i arbeid eller meningsfull aktivitet. Programmet gir også en mulighet for å avklare andre rettigheter til inntekt.

Innholdet i programmet skal være tilpasset deltakerens ønsker og behov. Programmet skal inneholde arbeidsrettede aktiviteter, opplæringsaktiviteter, tett individuell oppfølging og veiledning. Dersom deltakeren trenger medisinsk eller annen behandling, kan dette innarbeides.

Tidsrammen er ett år, men programmet kan forlenges med ett år dersom det er nødvendig.

Programmet skal være på full tid, og gir rett til kvalifiseringsstønning og vanlig ferie.

Stønningen er 2G, og denne inntekten er skattepliktig. Grunnbeløpet (G) er per 1. mai 2013 kr. 85 245 kr. For deltakere under 25 år er stønningen 2/3 av full stønning.

Kilde: <https://www.nav.no/Sosiale+tjenester/Kvalifiseringsprogrammet>

menteringen av HPMT muliggjorde derfor et unikt samarbeid mellom beslutningstakere, praksisfelt og forskning. Hensikten med forskningsprosjektet var å undersøke hvorvidt HPMT-opplæringen har effekt på veilederens oppfølgingsarbeid, hvordan de selv vurderer sin kompetanse i dette arbeidet og hvorvidt eventuelle endringer i oppfølgingsarbeidet har effekter for deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet, for eksempel ved økt overgang til arbeid. Denne artikkelen er basert på sluttrapporten til NAV (Malmberg-Heimonen m. fl. 2014).

En modell, en metodikk og et opplæringsprogram: Kort introduksjon av HPMT

HPMT er definert som et *fag- og kompetanseutviklingsprogram* bestående av både en modell for sosialfaglig oppfølgingsarbeid, en metodikk (verktøy og en omfattende veiledningsstruktur) og et opplæringsprogram. HPMT er fundert i eksisterende fagkunnskap der det *nye* beskrives som «måten innsatsområdene og metodekomponentene er satt sammen på» og «strukturen og systematikken i måten å arbeide på» (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2011). Modellen

Figur 1. Modell for helhetlig oppfølging

Standarden for arbeidsrettet brukeroppfølging	3 innsatsområder		
	Møte med bruker	Systemorientert innsats	Forvaltning, koordinering og pådriverfunksjon
Bestilling			
Kartlegging	-Samtalen som verktøy	-Bruker som sentral aktør	-Sikre bruker som sentral aktør
Behovsvurdering	-Relasjonsetablering	-Prosessledelse	-Saksbehandling
Arbeidsevnevurdering	-Informasjon og avklaring	-Nettverksarbeid	-Planarbeid
Plan	-Kartlegging	-Tverrfaglig samarbeid	-Dokumentasjon
Gjennomføring	-Problemsortering	-Samarbeid med arbeidsgivere	-Intervensjonsplanlegging
Evaluering	-Råd og veiledning	-Systemorienterte intervensjoner	
	-Motivering		
	-Måldefiniering		
	-Endring, individuelle intervensjoner		

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet 2011

tar utgangspunkt i NAVs oppfølgingsmodell for arbeidsrettet brukeroppfølging, men er supplert med:

- tre innsatsområder («Møte med bruker», «Systemorientert innsats», «Forvaltning, koordinering og pådriverfunksjon»)
- ti metodiske prinsipper
- et utvalg metodiske verktøy

Innsatsområdet «møte med bruker» handler om samarbeid og relasjon mellom bruker og veileder. Her står endring sentralt. For å få til endring trengs en god relasjon mellom bruker og veileder. Relasjonen skal preges av profesjonalitet fra veileders side og defineres som en arbeidsrelasjon. Innen dette innsatsområdet er HPMT hovedsakelig basert på verktøyene fra samtalemetodikk og kognitiv endringsmetodikk, slik som ”motiverende samtale” (Barth og Näsholm 2007, Arkowitz og Miller 2008).

Innsatsområdet «systemorientert innsats» handler om å fremme gode samarbeidsrelasjoner med aktører

som har kontakt med bruker. Dette gjelder både offentlige og private aktører og personer i brukers nettverk, som familiemedlemmer og venner. Nøkkelord for denne delen av HPMT er anerkjennende prosessledelse, mestringstillit og kognitiv endringsmetodikk. Sentrale verktøy er anerkjennende intervju, samt system- og nettverkskartlegging (Finegold m. fl. 2002).

Innsatsområdet «forvaltning, koordinering og pådriverfunksjon» handler om dokumentasjonsarbeid, koordinering og å sikre at prosesser i brukers oppfølgingsløp ikke stopper opp. HPMT legger vekt på at dokumenter skal være «levende» og «aktive» elementer i oppfølgingsarbeidet. Dette betyr at veileder må involvere brukerne i dokumentasjonsarbeidet, både i arbeidet med arbeidsevnevurdering og planer underveis i oppfølgingsløpet. I HPMT innebærer denne delen av oppfølgingsarbeidet også at veileder tar et skritt ut av prosessen og kaster et kritisk blikk på eget arbeid. Hensikten er at veileder

skal bruke dokumentasjonen aktivt til å evaluere og justere oppfølgingarbeidet.

En veileder som jobber i tråd med HPMT, skal legge 10 *prinsipper* til grunn for arbeidet.

Veileder skal:

1. være forberedt
2. anerkjenne brukers situasjonsbeskrivelse og behov
3. avklare roller og forventninger
4. gi tilstrekkelig og relevant informasjon
5. være mål-, endrings- og handlingsfokuseret
6. være styrke- og mestringsfokuseret
7. kartlegge ressurser i brukers sosiale omgivelser/nettverk
8. ha klare konklusjoner og avtaler
9. være pålitelig og forutsigbar
10. sørge for tilgjengelighet, kontinuitet og fleksibilitet

HPMT har også en grundig *veiledningsstruktur* for å sikre en god læringsprosess og overføring av kunnskap til praksis. For å få til en slik overføring er veiledningsstrukturen tredelt, ressursgruppen på nasjonalt nivå (nivå 3), Fylkesmannen på fylkesnivå (nivå 2) og HPMT-veileder på kontornivå (nivå 1). Ressursgruppen er det øverste nivået i strukturen og gir veiledning til Fylkesmannen, HPMT-veilederne og i noen tilfeller også til veiledere på lokale NAV-kontor. Fylkesmannen gir veiledning til det lokale kontoret og vektlegger støtte og oppfølging av HPMT-veilederen. HPMT-veiledere gir veiledning ved sitt lokale NAV-kontor.³

Metode

Når formålet er å undersøke både *effekter* av og *prosessen* med å implementere modellen, er det hensiktsmessig å velge et forskningsdesign som kombinerer kvantitative og kvalitative metoder. I denne studien benytter vi eksperimentelt design for å undersøke hvilke effekter HPMT har, og prosess-

evaluering for å undersøke hvordan og hvorfor HPMT fungerer.⁴

Randomiserte kontrollerte forsøk

– design for å avdekke årsakssammenhenger

Randomiserte kontrollerte forsøk bygger på ideer om kontrafaktisk og intervensjonistisk kausalitet (Tuftes 2013, Solomon m.fl. 2009). I vårt tilfelle: Gitt alt annet likt, hva ville skjedd om HPMT ikke ble innført? I randomiserte forsøk fordeles enhetene tilfeldig mellom ulike grupper, og mottar tilsynelatende lik behandling. Forskjellen er at eksperimentgruppens behandling inneholder et hypotetisk virksomt element, mens kontrollgruppen ikke mottar intervensjon og får vanlig behandling eller et placebo (en tilsynelatende intervensjon, men uten innhold). Kontrollgruppen kan dermed anses som den kontrafaktiske eksperimentgruppe. Dersom eksperimentgruppen har en utvikling som avviker fra kontrollgruppen, kan avviket anses som en effekt av intervensjonen. Det er viktig å understreke at forståelsen av eksperimentelle studier er noe annet innen sosialfag enn i naturvitenskapelige disipliner. Innen samfunnsfaglige disipliner er det for eksempel den profesjonelle praktiseren som «er» eller utfører intervensjonen, ikke en pille eller annen konkret målbar behandling.

HPMT – prosjektet: en klynge-randomisert studie

I HPMT-prosjektet har NAV-kontor blitt randomisert til henholdsvis tiltaks- og sammenligningsgruppe. Dermed evalueres NAV-kontor som mottar tiltaket (her: Kvalifiseringsprogrammet + HPMT) mot NAV-kontor som deltar i normal aktivitet (Kvalifiseringsprogrammet). Hvert kontor består av grupper av enheter, henholdsvis veiledere og deltakere i Kvalifiseringsprogrammet. Tilfeldig utvalg av slike grupper av enheter blir ofte omtalt som klynge-randomisering. Klynge-randomiserte design brukes ofte når det praktisk, vitenskapelig eller etisk ikke er mulig å bruke individ-randomiserte design. Ettersom det er grupper av individer som trekkes tilfeldig i klynge-randomiserte studier, er disse noe mindre kontrollerte enn individ-randomiserte (Bloom 2005).

³ Opplæringsprogrammet i HPMT inneholder ekstra opplæring for de som skal gå inn i rollen som HPMT-veileder ved sitt kontor, samt for veiledere på Fylkesmann-nivå (veiledningsnivå 2).

⁴ Undersøkelsen er meldt og tilrådd av Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste AS.

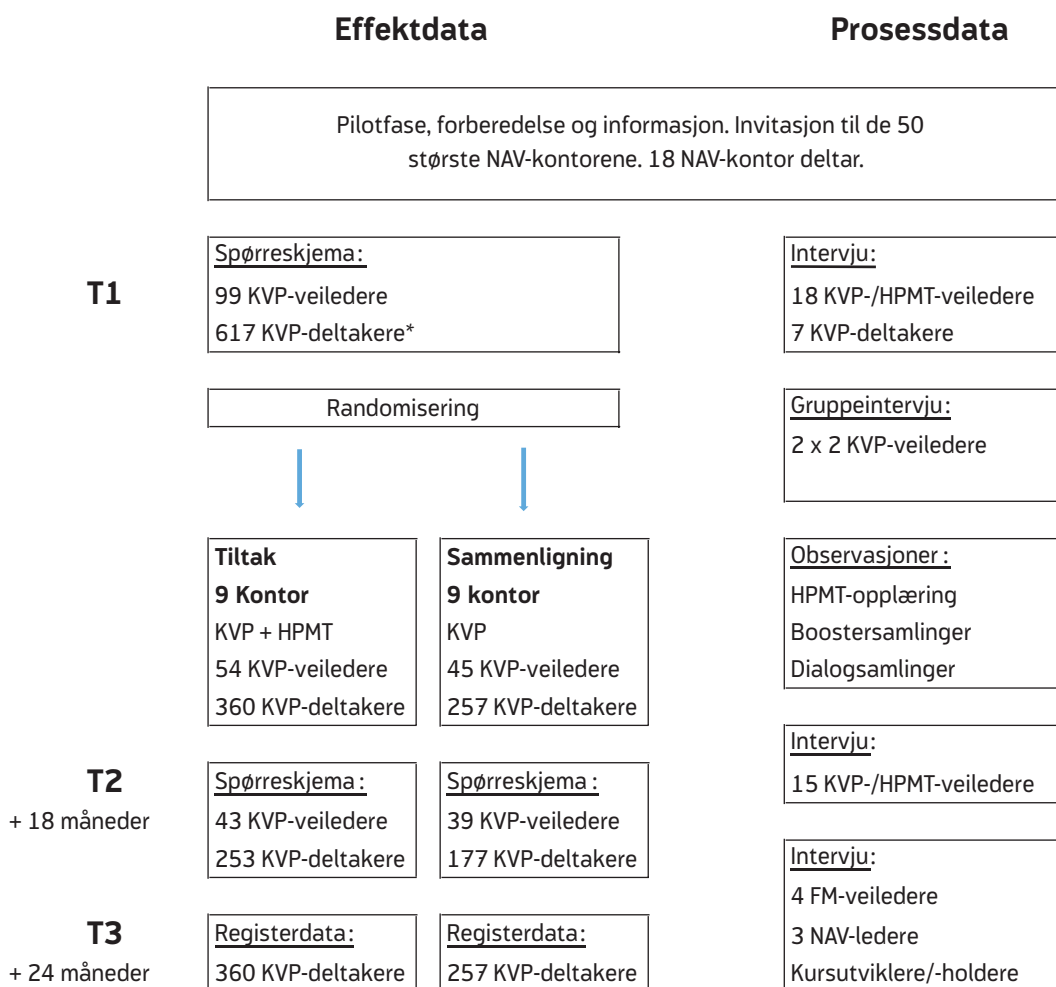
De 50 største NAV-kontorene i Norge ble invitert av NAV til å delta i prosjektet (se figur 2). 18 av disse ønsket å delta. Samtlige veiledere i disse 18 kontorene – til sammen 103 veiledere – mottok informasjonsbrev, samtykkeskjema og det første spørreskjemaet (T1). Spørreskjemaet inneholdt blant annet spørsmål om veiledernes konkrete arbeid og interaksjon med brukere, om kunnskap og interaksjon med system og forvaltning, om hvordan de koordinerte, fulgte opp og var pådrivere i prosessen. Vi spurte også om hvordan veilederne selv opplevde sitt kompetansenivå og hvordan de vurderte den veiledning de selv mottok.

99 av de 103 veilederne besvarte spørreskjemaet. Svarprosenten var dermed 96. Etter T1-veiledersurveyen, som ble gjennomført i februar 2011, ble kontorene rando-

misert i tiltaks- og sammenligningskontor. Veilederne i tiltaksgruppen gjennomgikk opplæringsprogrammet i HPMT som består av fire felles kurssamlinger over to dager (samt en ekstra samling for de som skulle bli HPMT- og/eller FM-veileder), veiledning i tråd med HPMTs veiledningsstruktur (se ovenfor), samt årlige «booster»-samlinger. Veilederne i sammenligningskontorene fortsatte å arbeide som før.

Ved å gjenta de samme spørsmålene etter et visst tidsrom, er det mulig å måle endring over tid. Derfor repeteres spørsmålene i T1-spørreskjemaet i et T2-spørreskjema 18 måneder senere. 81 veiledere besvarte T2, og det gir en svarprosent på 81.

Figur 2. Et klynge-randomisert forskningsdesign



* rekruttert etter randomisering

Etter at kontorene var randomisert, men *før* veilederne i tiltakskontorene startet HPMT-opplæringen, begynte alle veilederne å rekruttere respondenter blant sine deltakere i Kvalifiseringsprogrammet. Denne rekrutteringen ble gjennomført ved at veilederne formidlet informasjon om studien til dem, både muntlig og skriftlig. Deltakere som samtykket i å delta, undertegnet samtykkeerklæring og mottok deretter spørreskjema (T1) fra sin veileder. Spørsmålene til deltakerne reflekterte i stor grad spørsmålene som vi stilte veilederne. I tillegg ble helsesituasjon, arbeidserfaring, arbeidsledighet og andre livsområder kartlagt. I perioden april 2011 til januar 2012 sendte 617 deltakere inn utfylte spørreskjemaer og samtykkeskjemaer. Om vi sammenligner med Ohrem Napers (2010) undersøkelse ser vi at våre deltakere har betydelige likhetstrekk med den nasjonale populasjonen av deltakere i Kvalifiseringsprogrammet (jf. Malmberg-Heimonen m.fl. 2014, 24).

18 måneder etter T1 ble spørsmålene gjentatt (T2). I denne runden ble også deltakerne stilt spørsmål om sin sysselsetting. De fikk tilsendt spørreskjemaet i posten. Dersom dette kom i retur, eller ikke ble besvart, kontaktet vi deltakeren via telefon, e-post og/eller SMS. Svarprosenten ved T2 er 69,5. Data fra T1- og T2-spørreskjemaene utgjør datagrunnlaget vi benytter for å analysere hvorvidt HPMT har hatt effekter for deltakere. I tillegg har NAV gitt tilgang på registerdata over alle deltakerne (N=617) ved målepunktene mai 2011, november 2012 og mai 2013.

For å kunne evaluere om resultatene av effektanalysene er troverdige, er det viktig å vite om randomiseringen har gitt sammenlignbare grupper. Det vil si om gruppene av veiledere og deltakere i tiltaks- og sammenligningsgruppen ligner hverandre. Tabell 1 viser utvalget i HPMT-studien fordelt på sentrale bakgrunnsvariabler i tiltaks- og sammenligningskontor. Statistiske tester av variasjonen mellom tiltaks-

Tabell 1. Sammenligning av data fra tiltaks- og sammenligningskontor. Gjennomsnitt (G) og prosent (%)

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

*p<0,05 **p<0,01 ***p<0,001

og sammenligningskontor viser at det ikke er signifikante forskjeller på kontor- eller veiledernivå. Når det gjelder deltakerne, finner vi enkelte forskjeller. Andelen deltakere som er født utenfor Norge er høyere i tiltaks- enn i sammenligningskontorene. Videre har tiltakskontorene noe lavere andel deltakere med tidligere arbeidserfaring. Vi kontrollerer for disse forskjellene når vi evaluerer effektene av HPMT-programmet for deltakerne.

Prosesdataene i HPMT-studien

Prosessevalueringen er basert på kvalitative metoder og data; data som uttrykkes via tekst og tale, til forskjell fra kvantitative metoder som produserer data som uttrykkes i mengde. Prosesser, mening og forhandling om mening er sentralt. I tillegg kjennetegnes kvalitative tilnærminger av en *fleksibilitet* med tanke på spørsmål og innfallsvinkler som åpner opp for innspill fra de intervjuede og justeringer underveis (Kvale og Brinkmann 2009, Silverman 2004). Kvalitative tilnærminger kan derfor bidra med mer nyanser og kompleksitet enn hva kvantitative data kan. I denne artikkelen legger vi mest vekt på resultatene fra de kvantitative effektdataene, men ikke desto mindre har vi i prosjektet erfart at effekt- og prosessdataene utfyller hverandre på en fruktbar måte. De kvalitative dataene er en kilde til kunnskap om den spesifikke konteksten implementerings-prosessen har foregått i. Dette gjør det mulig å undersøke om HPMT er implementert som forutsatt og om kontorene implementeringen skjer ved, skiller seg fra hverandre. Sannsynligheten for at ny kunnskap blir overført til praksis øker om man har en mer detaljert beskrivelse av innhold og kontekst (Oakley m.fl. 2006).

De kvalitative dataene i studien er produsert via *intervju* (individuellt og gruppe) og *observasjon*. Dataene dokumenterer ulike stadier i HPMT-prosjektet (opplæring, implementering), og hvordan deltakere i ulike roller har erfart prosessen (f. eks. veiledernivå, leder eller kursutvikler). Et utvalg deltakere i Kvalifiseringsprogrammet er også intervjuet (se figur 2). Intervjuene av veilederne i Kvalifiseringsprogrammet ble utført i tidsrommet mellom T1 og T2 og dreide seg om hvordan de opplever sitt arbeid, utfordringer, muligheter og syn på egen kompetanse. Ved T2 ble veilederne som tilhører tiltaksgruppen i

tillegg intervjuet om sine erfaringer med HPMT; både opplæringsprogrammet, implementering, syn på modellen og metoden, samt om de opplever at ferdighetene i oppfølgingsarbeidet har økt. De individuelle intervjuene fulgte en relativt strukturert mal og lå tett opp til surveyens spørsmål for å sikre en mulighet for sammenligning av intervjuene. Likevel bidrar de med informasjon som surveyen ikke fanger opp; veiledernes individuelle og spesifikke erfaringer knyttet til sin praksisutøvelse. Gruppeintervjuene dreier seg om de samme temaene, og gruppeintervju er en teknikk som på en annen måte fanger opp dynamikk og relasjoner i gruppa; de gir innsikt i hvordan veilederne reflekterer og diskuterer i fellesskap.

Observasjonsdataene består av observasjoner og feltnotater fra HPMT-opplæringen (kurssamlinger, boostersamlinger og dialogsamlinger med tilhørende undervisning, gruppearbeid og øvelser) og er en kilde til å belyse første steg av en fagutviklings- og læringsprosess, som for eksempel veiledernes forventninger, syn på opplæringsprogrammet, utfordringer underveis, samt hvordan erfaringer utveksles og diskusjoner oppstår.

Funn

Veiledere

HPMT har hatt positive effekter på veiledernes arbeid i Kvalifiseringsprogrammet. Innenfor innsatsområdet «møte med bruker», som i hovedsak måler bruk av verktøy relatert til metodikken motiverende samtale, er effektene spesielt store. Veilederne fra tiltakskontorene skårer signifikant bedre fra første til andre spørreskjema. Det er ingen endring over tid blant veilederne i sammenligningskontorene. Også innenfor det systemorienterte innsatsområdet var effektene positive, mens det ikke var effekter på innsatsområdet for «forvaltning, pådriver og dokumentasjon». HPMT har også hatt positive effekter på veiledernes vurderinger av sin faglige kompetanse og relasjonen mellom veileder og brukere.

Veiledere som har deltatt i HPMT-opplæring opplever en signifikant bedret kompetanse. Veilederne fra tiltakskontorer rapporterer en forbedring på 16 prosent. Det er ingen forbedringer for veilederne fra

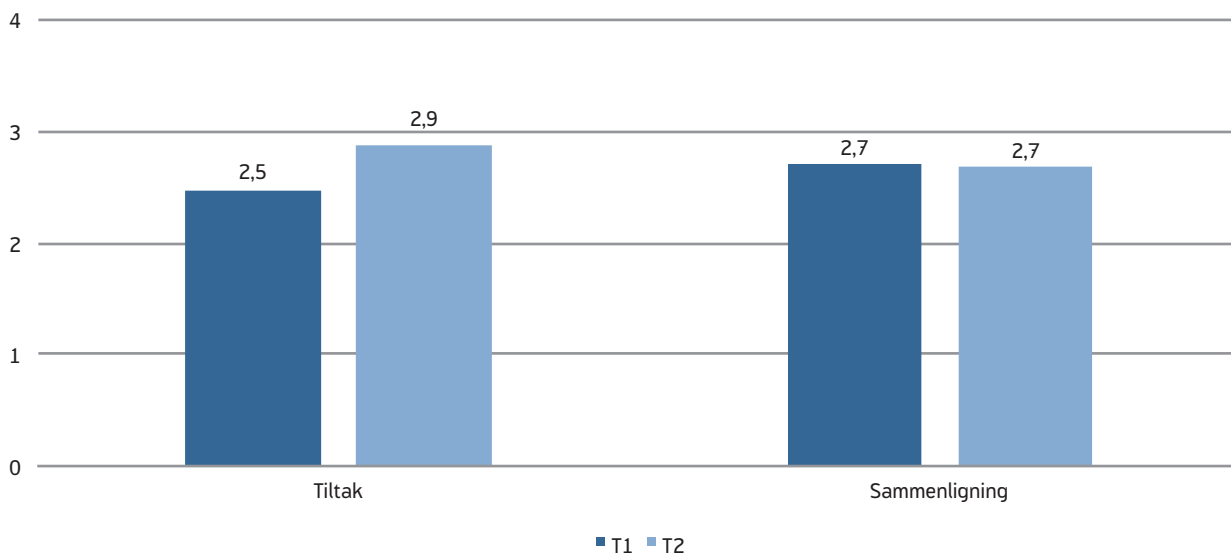
sammenlikningskontorer (se figur 3). Funn fra de kvalitative dataene viser at de intervjuede veilederne opplever at samtaler med brukerne gikk lettere, noe de tilskrev at de hadde lært seg å bruke verktøy som var anvendelige og praktiske i hverdagen. De trivdes med å bruke verktøy som åpne spørsmål, SMARTE mål⁵ og andre samtaleteknikker knyttet til motiverende samtale. Flere av de intervjuede peker på at dette gjør at de opplevde seg tryggere – de hadde lært seg noe om det å ha innlevelse og å lytte, samtidig som de hadde tatt i bruk verktøy for å avklare forventninger og sette rammer; være pådriver.

Resultatene identifiserer også mulige barrierer knyttet til å implementere HPMT ved NAV-kontorene. I hverdagen har det for noen vært en utfordring å få gjennomført den nevnte veiledningen som kjenne-tegner HPMT og som skal bidra til å sikre overføring av nyervervet kunnskap til ferdigheter som anvendes i praksis. Dette skyldes blant annet problemer med å organisere arbeidet slik at det blir satt av *tid* til

veiledning ved kontorene. I intervjuene identifiserer vi ulike oppfatninger av hvorfor dette ble vanskelig. Det pekes både på manglende motivasjon hos veilederne selv og utfordringer med at HPMT-prosjektet ikke var forankret godt nok i ledelsen; noe som førte til at det ikke ble avsatt nok tid til å gjennomføre veiledningen. Som en veileder sier det: «Det blir for mye (...). Det skulle ryddes plass til HPMT, men vi har fått det i tillegg (...)». Utfordringer knyttet til lederforankring er svært vanlige når ny kunnskap skal omsettes i praksis, og det er derfor ikke overraskende at slike utfordringer oppstår (Fixsen m.fl. 2009).

En annen utfordring har vært knyttet til innhold og kvalitet av veiledningen i en situasjon der veilederne på alle nivå er nye og litt usikre, samt at det har vært enkelte *uklarheter* om hvordan verktøyene skal brukes. Dette gjelder spesielt innenfor innsatsområdet «forvaltning, koordinering og pådriverfunksjon» som er et område der det heller ikke er funnet effekter av HPMT.

Figur 3. Veilederens opplevelse av faglig kompetanse⁵ ved T1 (før randomisering) og T2 (18 måneder etter T1)



⁵ Skalaen faglig kompetanse er basert på følgende påstander; 'Jeg har god nok faglig kunnskap for å kunne bistå KVP-deltakere i å nå sine mål om arbeid; jeg har god nok faglig kunnskap for å kunne bistå KVP-deltakere i å oppnå bedre livskvalitet; jeg føler meg kompetent til å kunne bistå KVP-deltakere i å nå sine mål om aktivitet; jeg har tilstrekkelig kunnskap om arbeidsmarkedet i vår kommune til å kunne bistå KVP-deltakere i å nå sine mål om arbeid; jeg har fått opplæring som gir meg god kompetanse i arbeidet med KVP-deltakere; det er høy kompetanse blant KVP-deltakere ved vårt kontor.'

Svaralternativene er: 0=aldri, 1=sjelden, 2=en del ganger, 3=ofte, 4=alltid. Skalaen er blitt standardisert og varierer i sin helhet mellom 0 til 4.

Veilederne gir positive tilbakemeldinger på prinsippene og helhetsmodellen. De opplever ikke nødvendigvis at HPMT inneholder nye overordnede ideer for tett og individuell oppfølging, men fremhever heller modellens fokus på systematikk og helhetlig tilnærming. Dette mener veilederne har bidratt til økt bevissthet om rammene for det sosialfaglige oppfølgingsarbeidet. Veilederne vurderer ferdighetstreningen som nyttig og at HPMT tilrettelegger for mer oversiktlige, systematiske og forutsigbare måter å jobbe på. Når de i intervjuene snakker om at de «jobber mer effektivt», «føler seg tryggere», at hverdagen virker «lettere» og mer «effektiv», tolker vi dette som uttrykk for kompetanseutvikling som resulterer i økt mestring og kontroll. Noen påpeker også at HPMT-metoden er et svar på det kompetansebehov som har vært etterspurt i kjølvannet av NAV-reformen.

Deltakere i Kvalifiseringsprogrammet

Vi antok innledningsvis at veileders kompetanse generelt har betydning for hvordan brukerne lykkes med å nå sine mål. Med HPMT som undersøkelseskontekst er det ønskelig å finne ut om modellen gjør veilederen mer kompetent i sitt oppfølgingsarbeid: Er det slik at veiledere med

HPMT-ferdigheter i større grad lykkes i å få sine deltakere over i arbeid eller annen aktivitet? Det å øke veilederkompetansen i NAV er knyttet til et overordnet formål; at deltakerne skal hjelpes videre i sin prosess.

Deltakere fra tiltakskontor kommer i større grad i arbeid enn deltakere fra sammenligningskontorene (se tabell 2). Dette skyldes økt overgang til *deltidsarbeid* i denne gruppen. Deltakerne i sammenligningsgruppen har derimot oftere blitt værende i Kvalifiseringsprogrammet eller gått over i andre aktiviseringstiltak. I stedet for å gå over i arbeidsmarkedstiltak, har deltakerne fra tiltakskontorene i større grad hatt en bevegelse mot *deltidsarbeid*. Overgangen til deltidsarbeid er signifikant høyere i tiltaksgruppen. Denne effekten er sterk, selv etter kontroll for arbeidserfaring og innvandrersstatus.

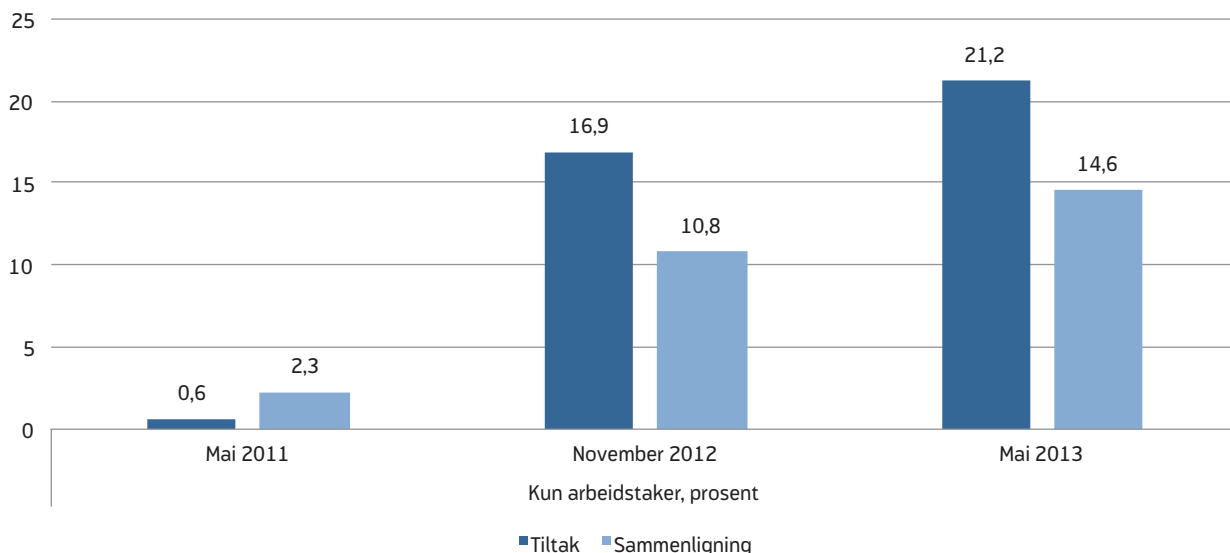
Videre rapporterer deltakerne fra tiltakskontorene betydelig høyere inntekt ved T2 enn deltakere fra sammenligningskontorene. Dette gjelder spesielt deltakere som har gått fra Kvalifiseringsprogrammet til deltidsjobb. Ved T2 er gjennomsnittet blant deltakerne fra tiltakskontorene omkring 2600 kroner høyere enn for deltakere fra sammenligningskontorene.

Tabell 2. Aktivitet 18 måneder etter rekruttering (flere avkryssinger er mulige)

	Tiltak (%)	Sammenligning (%)
Inntektsgivende arbeid, heltid	15,5	15,3
Inntektsgivende arbeid, deltid	19,0**	9,6
Kvalifiseringsprogrammet	20,6	24,9
Andre kvalifiseringstiltak	15,9	20,3
Utdanning, over 10 timer i uken	6,7	3,4
Arbeidsledig	15,9	19,8
Sykmeldt/arbeidsavklaringspenger (AAP)	21,0	19,2
Fengsel/behandlingsinstitusjon	4,0	2,8
Uføretrygdet	1,6	1,7
Omsorgs- eller fødselspermisjon	3,2	1,7
Sum	123,4	118,6

* p<0,05 ** p<0,01 *** p<0,001

Figur 4. Registrert som arbeidstaker (uten andre velferdsytelser) i NAVs registre, mai 2011 (før HPMT), november 2012 og mai 2013



ne, og forskjellen er statistisk signifikant.⁶ Gjennomsnittet for deltakere fra tiltakskontor var 15 620 kr, mens gjennomsnittet for deltakere fra sammenligningskontorer var 12 996 kr. Regresjonsanalyser viser at 2/3 av forskjellen mellom tiltaks- og sammenligningsgruppen kan knyttes til inntektsgivende arbeid. Det er dermed grunn til å anta at effekten av HPMT på deltidsarbeid manifesterer seg i form av økt inntekt i tiltaksgruppen. Effektene på deltidsarbeid støttes av registeropplysninger fra NAV, som viser at tiltakskontorenes deltakere oftere er økonomisk selvstendige, sammenlignet med sammenligningskontorenes deltakere (figur 4).

Kontorforskjeller

Effektanalysene sammenligner utviklingen i tiltakskontorene med utviklingen i sammenligningskontorene. Det er viktig å studere om det er forskjeller mellom kontorene, og hvilke forskjeller som finnes. Å studere slike forskjeller er både mulig og nyttig (Cheyne m.fl. 2008, Bloom 2005). Varierer for eksempel erfaringene mellom de ulike tiltakskontorene? Har noen kontor hatt større positiv utvikling enn andre på de ulike effektmålene? I det følgende vil vi

presentere forskjeller mellom kontorene. En utfordring ved denne fremgangsmåten er at antallet veiledere og deltakere er lavt når de er fordelt på kontor. Dermed er gjennomsnitt og andeler i noen tilfeller fordelt ut fra respons fra et begrenset antall veiledere og deltakere i Kvalifiseringsprogrammet. Dette er viktig å huske på når funnene tolkes.

De fleste veilederne, uavhengig av kontor, opplever at den *sentrale* HPMT-opplæringen (fire fellessamlinger av to dagers varighet, samt en femte samling for de som skulle bli HPMT-veiledere) var nyttig. Det er større kontorforskjeller i veiledernes vurdering av den *lokale* implementeringen av HPMT. Dette skyldes at kontorene har hatt varierende forutsetninger for implementeringen. En viktig forutsetning for å lykkes har handlet om den pragmatiske anvendelsen av HPMT; at man har tatt metodikken i bruk på en måte som er tilpasset egen arbeidshverdag og kontoret som helhet. Til tross for implementeringsutfordringer ser vi en klar positiv utvikling innenfor kjerneområdene i HPMT for de fleste av tiltakskontorene. Dette gjelder spesielt faglig kompetanse, veiledning og relasjonell allianse, og møtet med bruker.

⁶ Husholdningens samlede inntekter per måned

Overgang til deltidsarbeid er betydelig mer utbredt blant deltakerne fra tiltakskontorene enn deltakerne fra sammenligningskontorene. Deltakerne fra tiltakskontorene fikk høyere inntekt og ble oftere økonomisk selvhjulpne. Dette tyder på en betydelig positiv effekt av HPMT. Når vi undersøker deltakerenes overgang til arbeid og økonomisk selvhjulpnet i de ulike kontorene, finner vi et mønster. Store tiltakskontor har hatt stor suksess, små har hatt mindre suksess. I sammenligningsgruppen er det motsatt. Der er det de store kontorene som har hatt svakest resultat. Når det gjelder økonomisk selvhjulpnet, er det samtidig en generell tendens: Syv av de ni kontorene med høyest andel økonomisk selvstendige er tiltakskontor, mens syv av de ni svakeste er sammenligningskontor (se Malmberg-Heimonen m.fl. 2014). Det er viktig å huske på at et klynge-randomisert design er mindre kontrollert enn et individ-randomisert design. Også andre faktorer kan spille inn, for eksempel arbeidsmarkedet i kommunen.

Oppsummering og diskusjon

HPMT-programmet har hatt positive effekter for veilederens vurderinger av faglig kompetanse, relasjonell allianse med deltakerne og kvaliteten på veiledningen som veilederen mottar. Det er i hovedsak verktøy knyttet til innsatsområdet «møte med bruker» som er tatt i bruk, og HPMT hadde også størst effekt innen dette området. Veilederdataene indikerer dessuten at det har skjedd en kompetanseutvikling: De har tilegnet seg ny kunnskap i form av modeller og verktøy for oppfølgingsarbeidet. Ved hjelp av kontinuerlig trening og veiledning i sin praksis har de omformet dette til konkrete *ferdigheter*. De opplever økt mestring og kontroll i oppfølgingsarbeidet og fremsto som styrket i sin veilederrolle.

Når det gjelder dataene om *deltakerne*, understøtter også disse at HPMT-opplæringen og -veiledningen har hatt en effekt når det gjelder brukerens deltakelse i aktivitet og arbeid. I stedet for å gå over i arbeidsmarkedstiltak, har deltakerne fra tiltakskontorene i større grad kommet seg over i deltidsarbeid. Funnene må ses i lys av at veilederne i sammenligningskontorene arbeidet som vanlig («business as usual») med Kvalifiseringsprogrammet, noe som i seg selv

innebærer at også de arbeider med tett oppfølging av deltakere i programmet. Dette er signifikante funn, både teoretisk og statistisk. HPMT er mer effektivt for å nå mål om aktivitet/arbeid for deltakeren enn «vanlig» oppfølging. I stedet for å være i aktiverings-tiltak, har deltakerne fra tiltakskontorer i større grad kommet i deltidsarbeid og blitt mer selvforsørgede. Å øke tilknytning til arbeid og dermed minske fattigdom, er det viktigste målet innen Kvalifiseringsprogrammet. Det kan også tenkes at deltidsarbeid på sikt kan fungere som en bro over i en sterkere arbeidsmarkedstilknytning. Vi må likevel huske at klynge-randomiserte design generelt er mindre kontrollerte enn individ-randomiserte design. Også eventuelle «Hawthorne»-effekter bør vurderes: Oppmerksomheten veilederne fikk gjennom forskningsprosjektet, kan i seg selv bidra til positive effekter. På den andre side deltok veilederne i den samme forskningsprosessen uavhengig av om de tilhørte tiltaks- eller sammenligningskontor, noe som minsker en mulig Hawthorne-effekt (Chiesa and Hobbs 2008).

HPMT beskrives som et fagutviklingsprogram der hensikten er å bidra til ytterligere bevisstgjøring, aktivering av eksisterende kunnskap og å se nye muligheter i oppfølgingsarbeidet (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2011). Funnene i denne studien tyder på at HPMT i stor grad har fungert i tråd med målsetningene. HPMT-programmet har gitt veilederne verktøy som setter dem i stand til å jobbe mer helhetlig med deltaker, samarbeidspartnere og forvaltningsmessig. Utviklingen av arbeidsmarkedspolitikken betoner i økende grad vilkår og insentiver som effektive tiltak for å få folk i arbeid. I den sammenheng er våre funn viktige fordi de indikerer betydningen av veilederens rolle og *kvaliteten i det sosialfaglige arbeidet* når arbeidsmarkedspolitikken skal iverksettes i praksis. Tidligere forskning har vist at NAV-reformen har hatt noen uheldige konsekvenser for det sosiale arbeidet (Andreassen og Fossetøl 2012, Røysum 2012). Våre resultater tyder på at utvikling av den sosialfaglige kompetansen i NAV vil være gunstig for både veiledere og brukere.

På hvilken måte vil HPMT være gunstig? Våre funn indikerer at vektleggingen av det *helhetlige* er avgjørende for veiledernes syn på oppfølgingsarbeidet. Helhetssynet er et begrep som krever en særlig kompetanse siden det innebærer at flere nivåer samspiller (samfunn, organisasjon, institusjon, familie, individ). Helhetssynet oppfattes som en forutsetning for å kunne foreta sosialfaglige nyttige handlinger. Samtidig er helhetssynet under press på grunn av økt profesjonell spesialisering og samfunnsmessig differensiering (Harder og Nissen 2011). Funnene fra HPMT-prosjektet indikerer at *helhetssyn må forstås som en kompetanse*; en særlig evne til å undersøke virkeligheten fra ulike perspektiver. Samtidig må veileder være vel vitende om at ethvert perspektiv åpner og lukker for visse elementer, og erkjenne at enhver handling kan være mer eller mindre virkningsfull (Harder og Nissen 2011). Med HPMT-programmet mener vi denne kompetansen har et potensial for å utvikle seg videre, siden læringssynet er fundert i *dialog, deltakelse og anerkjennelse*.

De effektene som vi dokumenterer, tolker vi derfor som resultater av en sammensatt prosess: HPMT er en *strukturert helhetsmodell* som inneholder *evidensbaserte verktøy*. Disse verktøyene er innført gjennom en *fleksibel implementering* der veilederne har fått mulighet til å *reflektere over sin praksis*. Eksisterende forskning har vist at refleksiv profesjonell kompetanse er essensielt for å sikre en høy kvalitet på sosialt arbeid. Slike tilnærminger kan være viktigere enn standardiserte manual-baserte intervensjoner og tiltak (Johnson og Austin 2006, Howe 1998). Innenfor rammen av HPMT fikk veilederne rom for å tilpasse metodiske verktøy til brukernes behov og sin lokale kontekst. Samlet har dette bidratt til økt faglig kompetanse. Kompetanseutviklende læringsprosesser kan nettopp bidra til «endret oppfatning hos den lærende når det gjelder oppfatning og vurdering av sine egne muligheter som handlende subjekt» (Nygren 2004). HPMT-programmet ser ut til å lykkes fordi det bidrar til opplevelsen av økt handlingskompetanse og en tryggere yrkesidentitet som veileder.

Vi vil også understreke betydningen av HPMT som fag- og kompetanseutvikling innenfor en NAV-kontekst. NAV-reformen sett som en *kompetansereform* bar med seg behovet for nye arbeidsmetoder, krav til nye yrkesroller og nye typer samhandling. Dette fordret nye kompetanser som ble opplevd som krevende (Helgøy m.fl. 2010). HPMT kan etter vårt syn vurderes som svar på det konkrete kompetansebehovet som ble etterspurt av representanter fra praksisfeltet. Dessuten synes metoden å gi den basiskompetanse som det var en målsetting om at NAV-medarbeidere skulle ha.

Referanser

- Andersen, Rolf K. og Sol Skinnarland (2011) Innledning – Organisasjonsendring som velferdsreform, i Andreassen, Tone Alm og Knut Fossetøl (red.). *Nav ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal Akademisk, 168–189.
- Andreassen, Tone Alm og Knut Fossetøl (2011) Nav-kontoret som lærende organisasjon, i Andreassen, Tone Alm og Knut Fossetøl (red.) *Nav ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal Akademisk, 13–27.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2011) *Oppfølging av brukerne i Kvalifiseringsprogrammet. Helhetlig, prinsippstyrt, metodisk tilnærming (HPMT)*. Metodehefte 2011, 3 utgave. Oslo: NAV.
- Arkowitz, Hal og William R. Miller (2008) *Learning, Applying and Extending Motivational Interviewing*. I Arkowitz, H., Westra, H.A., Miller, W.R., og Rollnick, S. (red.) *Motivational Interviewing in the Treatment of Psychological Problems*. New York: Guilford Publications.
- Barth, Tom og Christina Näsholm (2007) *Motiverende samtale. Endring på egne vilkår*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bloom, Howard S. (2005) *Randomizing groups to evaluate place-based programs*, i Bloom (red.) *Learning more from social experiments: evolving analytic approaches*. New York: Russell Sage Foundation.

- Cheyne, Helen, Vanora Hundley, Dawn Dowding, Martin Bland, Paul McNamee, Ian Greer, Maggie Styles, Carol A Barnett, Graham Scotland og Catherine Niven (2008) «Effects of algorithm for diagnosis of active labour: cluster randomised trial». *British Medical Journal*, 337:a2396
- Chiesa, Mecca og Sandy Hobbs (2008) «Making sense of social research: How useful is the Hawthorne effect?». *European Journal of Social Psychology*, 38, 67–74.
- Finegold, Muriel, Holland, Bea Mah, Lingham, Tony (2002) Appreciative Inquiry and Public Dialogue: An approach to Community Change, *Public Organisation Review: A global Journal*, 2 (3), 235–252.
- Fixsen, Dean L., Karen A. Blase, Sandra F. Naoom og Frances Wallace (2009) «Core implementation components». *Research on Social Work Practice*, 19(5), 531–540.
- Harder, Margit og Maria Appel Nissen (2011) *Helheds-syn i sosialt arbeid*. København: Akademisk Forlag.
- Helgøy, Ingrid, Nanna Kildal og Even Nilssen (2010) *Mot en ny yrkesrolle i Nav?* Notat 1–2010, Bergen: Uni Rokkansenteret.
- Howe, David (1998) «Relationship-based thinking and practice in social work». *Journal of Social Work Practice*, 12(1), 45–56.
- Johnson, Michelle og Michael J. Austin (2006) «Evidence-based practice in the social services». *Administration in Social Work*, 30(3), 75–104.
- Kvale, Steinar og Svend Brinkmann (2009) *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Malmberg-Heimonen, Ira, Sidsel Natland, Anne Grete Tøge, Helle C. Hansen og Simon Innvær (2014) *Helhetlig oppfølging av deltakere i Kvalifiseringsprogrammet. Sluttrapport til Arbeids- og velferdsdirektoratet*. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus. Tilgjengelig fra: <http://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMMR/sosiale%20tenester/Rapport%20HMPT%202014.pdf?epslanguage=nn>
- Nygren, Pär (2004) *Handlingskompetanse: Om profesjonelle personer*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Oakley, Ann, Vicki Strange, Chris Bonell, Elizabeth Allen and Judith Stephenson (2006) «Process evaluation in randomised controlled trials of complex interventions». *British Medical Journal*, 332, 413–416.
- Ohrem Naper, Sille (2010) «Kvalifiseringsprogrammets deltakere: Hvor lang er avstanden til arbeidsmarkedet?». *Arbeid og velferd* 3:17–25.
- Røysum, Anita (2012) *Sosialt arbeid i nye kontekster. En studie om sosialarbeidernes erfaringer med NAV-reformen*. Høgskolen i Oslo og Akershus, Avhandling 2012 nr. 4.
- Schafft, Angelika og Øystein Spjelkavik (2011) *Evaluering av Kvalifiseringsprogrammet. Sluttrapport*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet, AFI-rapport 2011:4.
- Silverman, David (2006) *Interpreting qualitative data: methods for analyzing talk, text and interaction*. London: Sage.
- Solomon, Phyllis, Mary M. Cavanaugh og Jeffrey Draine (2009) *Randomised controlled trials. Design and implementation for community-based psychosocial interventions*. Oxford: Oxford University Press.
- Tufte, Per Arne (2013) «Forståelser av kausalbegrepet i samfunnsvitenskapene». *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 54(03), 342–354.