

Anne Britt Djuve, Roy A. Nielsen
og Anne Hege Strand

Kvalifiseringsprogrammet og sosialhjelpsutgiftene



Anne Britt Djuve, Roy A. Nielsen og
Anne Hege Strand

Kvalifiseringsprogrammet og sosialhjelpsutgiftene

© Fafo 2012

ISBN 978-82-7422-966-2 (papirutgave)

ISBN 978-82-7422-967-9 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: Colourbox.com

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
1 Innledning	11
Problemstillinger, metode og data	11
2 KVP og sosialhjelpsutgifter	15
Oppsummering.....	26
3 KVP i praksis – innholdet i programmet	27
Organisering og metodikk	27
Vanlige KVP-tiltak	30
Oppsummering.....	33
4 Veien inn i program	35
Målgrupper for KVP-program	36
Proaktiv versus reaktiv rekruttering	40
Arbeidsdeling mellom KVP-veiledere og sosialhjelpveiledere	44
Organisering – eget KVP-team eller organisering «i linja»?	45
Oppsummering	47
5 Hva kjennetegner et godt KVP-program?.....	49
Individuelle kjennetegn og individuell tilpasning	49
Individuell oppfølging	50
Motivasjons- og holdningsarbeid	51
«Brobygging» til arbeidsmarkedet.....	53
Koordinering	54
Kontinuitet og oppfølging.....	54
Rammebetingelser	55
Innhold i program	59
Andre overganger enn arbeid.....	64
Oppsummering.....	65

6 Barrierer mot et bedre KVP.....	67
Barrierer knyttet til den enkelte KVP-deltaker	67
Strukturelle barrierer mot et bedre KVP	69
Barrierer knyttet til implementeringen av KVP-programmet lokalt	71
Oppsummering.....	73
7 Sammenhengen mellom KVP, kommunale sosialhjelpsutgifter og arbeidsmetoder i programmet	75
Referanser	77

Forord

Målgruppen for kvalifiseringsprogrammet (KVP) er langtidssosialklienter med sammensatte problemer, eller personer som står i fare for å bli langtidssosialklienter. Målsettingen med programmet er at deltakerne skal komme over i ordinært arbeid. Et slikt program må forventes å ha konsekvenser for kommunale utgifter. På den ene siden er programmet i seg selv arbeidsintensivt og dermed kostbart å drive. På den andre siden vil et vellykket program kunne medføre betydelige langsiktige innsparinger i sosialhjelp. Både antall deltakere i programmet og resultatene i form av overgang til arbeid må derfor forventes å påvirke de kommunale sosialhjelpsutgiftene. Utviklingen i kommunale utgifter til sosialhjelp er imidlertid påvirket av en rekke andre forhold, og effekten av KVP lar seg derfor ikke nødvendigvis på noen enkel måte lese ut av sosialhjelpsutgiftene. I denne rapporten analyserer vi sammenhengen mellom omfang av, utgifter til og effekter av KVP og sosialhjelpsutgifter. I tillegg har vi gjennom kommunebesøk kartlagt lokale strategier for rekruttering inn i programmet, samt de NAV-ansattes vurderinger av hva som er gode arbeidsmetoder og hva som er de viktigste barrierene for en bedre gjennomføring av KVP. Prosjektet er finansiert av KS.

Prosjektet er utført i samarbeid mellom de tre forfatterne. Roy A. Nielsen er hovedforfatter av kapittel 2. Resten av rapporten er skrevet i samarbeid mellom Anne Hege Strand og Anne Britt Djuve. Vi vil takke Magne Hustad og Jon Anders Drøpping for et godt samarbeid i prosjektperioden, og Tone Fløtten for gode innspill i arbeidets slutfase. Vi retter også en stor takk til informantene i de seks kommunene der vi har gjennomført intervjuer.

Oslo, 8.11.2012

Anne Britt Djuve (Prosjektleder)

Sammendrag

Det kommunale Kvalifiseringsprogrammet (KVP) ble etablert i 2007 i alle kommuner som til da hadde fått NAV-kontor. I løpet av 2011 hadde alle norske kommuner fått NAV-kontor og Kvalifiseringsprogram.

Temaet for denne rapporten er KVPs konsekvenser for de kommunale sosialhjelpsutgiftene. Hensikten med Kvalifiseringsprogrammet er å bistå langtidssosialklienter og personer som står i fare for å bli langtidssosialklienter, over i ordinært arbeid. Denne innsatsen er forventet å bidra til å redusere sosialhjelpsutgiftene. Det er flere mekanismer som kan tenkes å føre til en slik reduksjon. For det første kan en slik reduksjon oppstå som følge av at sosialhjelps-klienter flyttes over på kvalifiseringsstønad. For det andre vil et vellykket KVP medføre at deltakerne kommer over i arbeid og dermed ikke går tilbake til å bli sosialklienter etter avsluttet program. Og for det tredje kan det tenkes at et heldagsprogram med tett oppfølging vil kunne ha en viss «avskrekkingseffekt» som fører til at noen sosialhjelpsmottakere velger seg bort fra både KVP og sosialhjelp. Dette kan for eksempel gjelde personer som jobber svart ved siden av sosialhjelpsmottaket, og personer som er i stand til å skaffe seg lønnet arbeid dersom de ønsker det.

Rapporten er basert på analyser av registerdata fra KOSTRA og en Web-survey fra arbeids- og velferdsdirektoratet, i tillegg til intervjuer med KVP-veiledere og KVP- og NAV-ledere i seks kommuner. Registerdataanalysene har først og fremst til hensikt å undersøke sammenhengen mellom KVP og sosialhjelpsutgifter, mens vi i de kvalitative intervjuene har fokusert på rekruttering til, innhold i og resultater av programmet.

Registerdataanalysene har kommune som analyseenhet, og sosialhjelpsutgifter per innbygger som avhengig variabel. Analysene viser at det er en sammenheng mellom bruken av KVP og sosialhjelpsutgifter per innbygger: I kommuner der det er mange KVP-deltakere relativt til sosialhjelpsmottakere er sosialhjelpsutgiftene per innbygger lavere. Dette tolker vi som effekten av å flytte sosialhjelpsmottakere over på den alternative ytelsen kvalifiseringsstønad. I tillegg er det en positiv sammenheng mellom driftsutgifter til KVP per innbygger og sosialhjelpsutgifter per innbygger. Dette har sannsynligvis sammenheng med omfanget av levekårsproblemer i kommunene. I de kommunene der det er et stort omfang av levekårsproblemer, er det også stort behov for både sosialhjelp og KVP. Dette reflekteres i inntektssystemet for kommunene, altså overføringene fra staten til kommunene. I dette systemet ligger det inne levekårsindikatorer som styrer både fordeling av midler til sosialhjelp og midler til KVP. Våre

analyser tyder altså på at dette kan være en fornuftig fordelingsmodell for økonomiske overføringer til kommunene.

Vi har i tillegg gjort analyser der det er tatt med indikatorer for omfanget av levekårsproblemer i kommunene (andel flyktninger, andel skilte og andel ledige). Analysene viser at det er disse indikatorene som har desidert størst betydning for de kommunale sosialhjelpsutgiftene. KVP har en nokså marginal betydning. Når det kontrolleres for disse levekårsfaktorene er det kun i kommuner med mindre enn 10 000 innbyggere det fortsatt er en positiv sammenheng mellom driftsutgifter til sosialhjelp per innbygger og driftsutgifter til KVP per innbygger. En mulig forklaring på dette kan være at levekårsindikatorne forklarer mer av variasjonen i utgifter til sosialhjelp i de store kommunene, og at effekten av driftsutgifter til KVP derfor forsvinner i disse kommunene.

Det er foreløpig litt for tidlig å gjennomføre en tradisjonell effektevaluering av KVP, altså å undersøke om overgangen til arbeid er bedre enn den ville ha vært uten KVP. Vi har imidlertid brukt NAV-kontorenes selvrapporterte overgangsrate til arbeid for å undersøke om det er sånn at de kommunene som har gode resultater også har lavere sosialhjelpsutgifter per innbygger. Vi finner ingen slik sammenheng. Dette må ses i kontekst med at det foreløpig er relativt få personer som har gjennomført programmet, og ikke minst; at det først og fremst er andre forhold som styrer nivået på sosialhjelpsutgiftene. Vår analysevariabel er dessuten variasjon i kommunale sosialhjelpsutgifter per innbygger i 2011. Dette målet vil bare fange en liten del av innsparingene i sosialhjelp som vil følge av et vellykket KVP.

Vi finner at forholdet mellom antall mottakere av sosialhjelp og antall mottakere av Arbeidsavklaringspenger (AAP) har betydning for kommunenes sosialhjelpsutgifter per innbygger: Der det er mange AAP-mottakere er sosialhjelpsutgiftene lavere. Det er kanskje et noe overraskende funn, siden det store flertallet av AAP-mottakere ikke er tidligere sosialhjelpsmottakere, men personer med helseproblemer som har falt ut av arbeidsmarkedet. Funnet stemmer likevel godt med inntrykket vi har fått gjennom de kvalitative intervjuene, nemlig at som en følge av innføringen av KVP har mange kommuner iverksatt en systematisk gjennomgang og avklaring av hele porteføljen av sosialhjelpsklienter. Denne gjennomgangen har medført to strømmer ut av sosialhjelpsklientporteføljen; en som går til KVP og en som går til AAP. Det er dermed to forklaringer på sammenhengen mellom det relative antallet på AAP og kommunenes sosialhjelpsutgifter per innbygger: Kommuner som har et lavt antall på AAP relativt til på sosialhjelp kan ha et uutnyttet potensial for å flytte enkelte sosialhjelpsmottakere over på AAP. Dersom dette er riktig vil de i tillegg ha en portefølje av sosialhjelpsmottakere som har relativt store helseproblemer og som dermed er vanskelige å bistå over i arbeid.

Kommunebesøkene viser at det er stor oppslutning om metodene i KVP. Flere av informantene gir uttrykk for at KVP representerer arbeidsmetoder og virkemidler de har etterlyst lenge, og at det er tilfredsstillende å få mulighet til å jobbe såpass intensivt

med deltakere som har behov for tett oppfølging. Ved to av kontorene påpekes det imidlertid at metodene ikke nødvendigvis er knyttet til KVP, og at de i stor grad benytter de samme metodene også overfor andre NAV brukere, og at metodene har vært i bruk siden før KVP startet opp.

De seks kommunene er organisert på ulike måter, og vi finner ingen klar sammenheng mellom de ulike organisatoriske løsningene og måloppnåelse når det gjelder overgang til arbeid. Det er derimot klare forskjeller i arbeidsformer mellom kommuner som rekrutterer relativt mange og relativt få deltakere inn i KVP. De som rekrutterer mange deltakere inn i KVP har det vi har definert som en proaktiv snarere enn en reaktiv rekrutteringsstrategi. Den proaktive rekrutteringsstrategien innebærer jevnlig systematiske gjennomganger av porteføljen av sosialklienter med tanke på å finne fram til egnede kandidater for KVP. Denne gjennomgangen involverer alle som arbeider med sosialklienter ved NAV-kontoret, og er tydelig lederforankret. Den reaktive strategien er kjennetegnet av at rekrutteringen i stor grad skjer ved behandling av søknader som er kommet inn på initiativ av mulige deltakere eller deres saksbehandlere.

Innholdet i kvalifiseringsprogrammet skal etter regelverket være arbeidsrettet. I praksis opplever NAV-veilederne ofte at deltakerne har behov for en myk start på programmet, og i denne perioden kan innholdet i programmet være å komme på samtaler med KVP-veileder og etter hvert delta i et kommunalt lav-terskel arbeidstreningstilbud. Etter hvert loses deltakerne over i praksisplasser i ordinær virksomhet og ulike kurstilbud. Noen av kommunene bruker i stor grad kurstilbudet som er tilgjengelig via den statlige delen av NAV, i kombinasjon med praksisplasser. Andre kommuner bruker nesten utelukkende praksisplasser, i tillegg til individuell veiledning og oppfølging. Intervjuene med disse seks kommunene gir ikke grunnlag for å konkludere om hva som er de mest effektive tiltakene i et kvalifiseringsprogram, og det er heller ingen felles oppfatning av dette hverken innenfor eller på tvers av de seks kommunene. Det derimot er svært stor oppslutning om er at tett individuell oppfølging av deltakerne er helt avgjørende for et godt resultat.

KVP er uten tvil et virkemiddel som plasserer seg midt i arbeidslinja, men vi finner likevel at de seks KVP-programmene i noe ulik grad er orientert mot arbeid som eneste eller mest realistiske mål for KVP. Vi observerer at kontorene plasserer seg på en akse fra sosialfaglig orientering til en mer tydelig arbeidslinjeorientering. De sosialfaglig orienterte kontorene er typisk opptatt av at KVP skal bidra til økt livskvalitet for deltakerne, og de er gjerne opptatt av at terskelen inn i program ikke skal være for høy. De tydelig arbeidslinjeorienterte kontorene har sterk oppmerksomhet på at det er den korteste veien til arbeid som er målet, og at innsatsen i KVP skal konsentreres om dette. Det er likevel ikke slik at de arbeidslinjeorienterte kontorene ikke er opptatt av deltakernes livskvalitet, men de tillegger gjerne betydningen av arbeid og egen inntekt for livskvalitet større vekt. Det ser imidlertid ut til at innholdet i programmene er nokså likt uavhengig av om det er den sosialfaglige eller arbeidslinjetilnærminga som er mest

utpreget. Det er imidlertid en tendens til at de mest arbeidslinjeorienterte kontorene mer ensidig satser på praksisplass framfor kurs.

Overgangen til arbeid fra KVP var i 2011 på landsbasis på 25 prosent (beregnet på basis av antall avsluttede program pluss antall drop-out), i henhold til kommunenes egen rapportering til arbeids- og velferdsdirektoratet. Hvorvidt dette er et godt eller et dårlig resultat, gitt den krevende målgruppen, kan ikke vurderes uten å sammenlikne med overgangen til arbeid i tilsvarende grupper som ikke har deltatt i program. I tillegg må yrkesdeltakelsen framover i tid studeres. Dersom man klarer å forhindre lange løp som sosialklient eller som mottaker av andre offentlige ytelser ligger det selvsagt store innsparingsmuligheter for det offentlige i dette. De ansatte i KVP påpeker dessuten store gevinster i livskvalitet som ikke nødvendigvis kan måles i overgang til arbeid.

Gjennom intervjuene med dem ble det identifisert flere barrierer for et bedre KVP. Barrierene er knyttet både til kjennetegn ved deltakerne (problemer knyttet til motivasjon, rus og psykiatri) og kjennetegn ved kommunene (tiltaksvifte, lokalt arbeidsmarked). Informantene peker i mindre grad på svakheter ved selve programmet og dets organisering. Vi observerer imidlertid at alle programmene i noen grad har utfordringer med å sette sammen et heldags og individuelt tilrettelagt program, og at alle KVP-rådgiverne har opplevd at deres deltakere i perioder har hatt tomme program fordi de ikke har lyktes med å finne egnede tiltak. Dette problemet varierer i omfang fra kommune til kommune, men i de verste tilfellene gikk deltakerne i månedsvis uten innhold i programmet, i påvente av et egnet tiltak. I mellomtiden bruker de altså opp rettighetene sine til å delta i programmet. I kommuner som i stor grad anvender AMO-kurs oppleves det som krevende å sette sammen et kursprogram som går kant-i-kant uten opphold mellom kursene. Praksisplasser brukes i noen grad til å fylle opp disse mellomrommene, men dette lykkes ikke alltid.

Det er ikke entydige funn når det gjelder kommunenes vurderinger av hva som er den beste organiseringen av programmet, eller i hvilken grad arbeidslinja skal styre innholdet. Vi ser en tendens til at det er en sammenheng mellom rekrutteringsstrategier og arbeidslinjeorientering: De som har en sterk arbeidslinjeorientering ser også ut til å ha en proaktiv rekrutteringsstrategi. Et funn som er entydig er at tett oppfølging, motivasjonsarbeid, markedsarbeid og godt individuelt tilpasset innhold i programmet vurderes som viktige suksesskriterier. Dessuten påpekes betydningen av den helhetlige innsatsen: det er ikke virkemidlene hver for seg som virker, men den samtidige innsatsen med effektiv og riktig rekruttering, tett oppfølging og godt innhold i program.

Det er foreløpig sparsomt med kunnskap om hvordan deltakerne i programmet vurderer utbyttet. Det finnes annen forskning som antyder at deltakernes vurderinger av kvaliteten på programmet avviker betydelig fra de ansattes vurderinger, og er langt mer kritiske. Det er et klart behov for mer kunnskap om brukernes erfaringer og vurderinger.

1 Innledning

Det kommunale Kvalifiseringsprogrammet (KVP) ble etablert i 2007 i alle kommuner som til da hadde fått et eget NAV-kontor. Programmet er et av hovedvirkemidlene norske kommuner har til å få folk over fra sosialhjelp til arbeid eller annen meningsfull aktivitet. KVP retter seg spesielt inn mot langtidsmottakere av sosialhjelp, men også personer som står i fare for å bli langtidsmottakere av sosialhjelp.

I en rekke kommuner har sosialhjelpsutgiftene gått ned etter innføringen av KVP. Dette var å forvente, av flere grunner. For det første vil sosialhjelpen nærmest per definisjon gå ned når sosialhjelpsmottakere flyttes fra sosialhjelp og over på kvalifiseringsstønad. For det andre er intensjonen med ordningen at flere skal bli selvhjulpne, og altså gå over i lønnet arbeid istedenfor tilbake på sosialhjelp når tiltaket er over. Fra andre studier vet vi dessuten at aktiveringstiltak som dette kan ha en viss avskrekkingseffekt – altså at noen sosialhjelpsmottakere kommer seg i arbeid for å slippe å delta på tiltaket (OECD 2005). Imidlertid viser det seg at sosialhjelpsutgiftene ikke går ned i alle kommunene som har innført KVP. Dette kan selvsagt ha sammenheng med ny tilstrømming av sosialklienter. Det er likevel interessant å undersøke om den ulike utviklingen i sosialhjelpsutgifter i kommunene kan ha sammenheng med måten KVP implementeres på i kommunene. Det er dette som er den overgripende problemstillingen for denne rapporten.

Problemstillinger, metode og data

En overordnet problemstilling for prosjektet er å undersøke hva som har skjedd med de kommunale sosialhjelpsutgiftene i kommunene etter at KVP ble innført. For å få et inntrykk av hvilke mekanismer som påvirker sammenhengen mellom KVP og sosialhjelpsutgiftene har vi i den kvalitative delen av undersøkelsen kartlagt:

1. Hvordan skjer rekrutteringen av deltakere? I hvor stor grad rekrutteres deltakerne fra langtidsklienter og personer som ellers ville blitt langtidsklienter? I hvilken grad skjer det en siling av deltakere som vurderes som å kunne ha nytte av programmet, i betydningen komme i arbeid?

2. Har KVP bidratt til en kartlegging av gruppen langtidsbrukere av sosialhjelp som har medført økt overgang til andre ytelser?
3. I hvilken grad bidrar programmet til at deltakerne finner arbeid? (Hvor god er kvaliteten på programmet?)
4. Hva slags politikk og praksis følges overfor motvillige deltakere? I hvilken grad presses motvillige langtidsklienter til å delta i programmet? I hvilken grad sanksjoneres sosialhjelpsklienter som nekter å delta? Hvor ofte skjer det at tidligere langtidsklienter finner arbeid når de møtes med krav om å delta i KVP?
5. På hvilken måte er KVP organisert i de ulike kommunene, og hvilke muligheter og begrensninger ligger i de ulike organisatoriske løsningene?
6. I hvilken grad slutter ansatte og ledere opp om arbeidsmetodene i KVP? Vurderes virkemiddelet som hensiktsmessig og legitimt?

For å belyse problemstillingene har vi benyttet en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder. Vi har analysert registerbasert informasjon hentet fra KOSTRA og gjort egne kvalitative intervjuer i kommunene. Ved hjelp av KOSTRA-data har vi identifisert utviklingen i kommunenes sosialhjelpsutgifter og undersøkt om KVP påvirker disse. Sosialhjelpsutgifter, antall deltakere, og andelen tidligere sosialhjelpsbrukere blant deltakerne i KVP er registrert i KOSTRA. Andelen deltakere som ikke var sosialklienter, men som ville ha blitt det dersom de ikke hadde begynt i KVP er vanskeligere å kartlegge. Data over hvor mange deltakere det er i KVP, og hvor stor andel disse utgjør av antall sosialhjelpsklienter, er tilgjengelig gjennom KOSTRA.

Informasjon om antallet KVP-deltakere, type tiltak, hva KVP-deltakerne går til etter KVP mv. har vi fått fra den obligatoriske web-surveyen fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, der kommunene rapporterer inn. Informasjon om kommunenes utgifter til sosialhjelp og KVP, samt andre kommunale kjennetegn kommer i hovedsak fra Statistikkbanken/KOSTRA. Opplysninger om antallet personer med arbeidsavklaringspenger kommer fra NAV. I tillegg kommer noen variabler, blant annet de kommunale fattigdomsratene, dødelighetsratene og andelen flyktninger med mer enn fem års botid fra Grønt hefte (2012 og 2013).¹

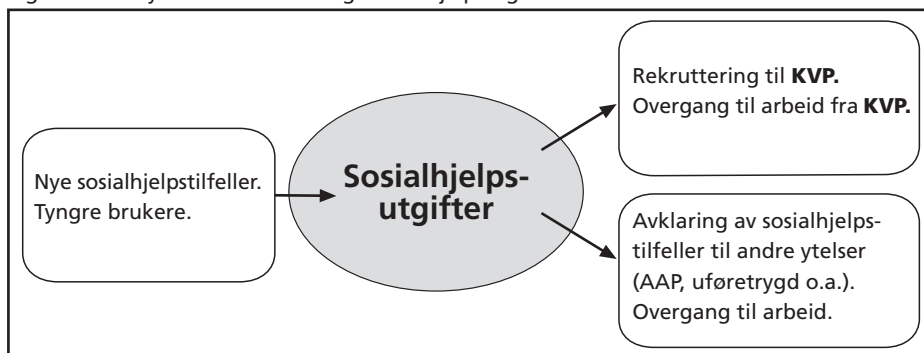
For å kartlegge organisering, arbeidsmetoder og de ansattes holdninger til virkemidlene i KVP har vi gjennomført kvalitative dybdeintervjuer med ansatte og ledere ved KVP ved NAV-kontorene i seks kommuner. Erfaringsvis kan det være betydelig

¹ Grønt hefte er en «Beregningsteknisk dokumentasjon» til statsbudsjettet som beskriver hvordan statlige midler fordeles mellom norske kommuner. Kriterietallene i Grønt hefte kan lastes ned fra hjemmesidene til Kommunal og regionaldepartementet. (<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/kommune-ekonomi/inntekssystemet-/gront-hefte.html?id=547024> [lest 20.10.2012])

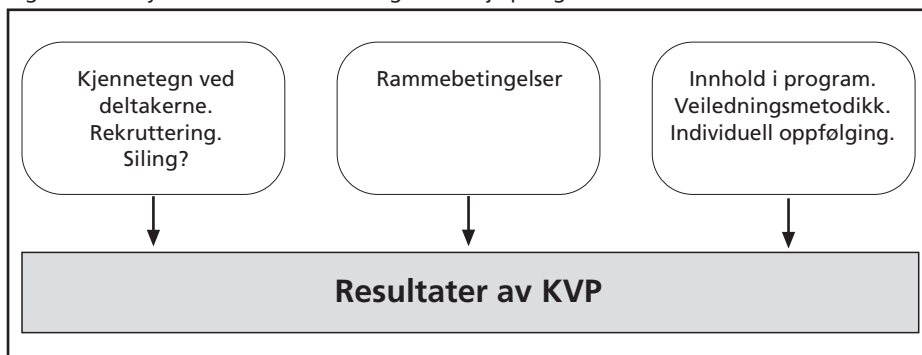
avstand mellom politiske målsettinger og praktisk implementering. For å få kunnskap om hvilken politikk og praksis som følges når det gjelder rekrutteringen til KVP har det vært viktig å innhente informasjon fra flere ledelsesnivåer i kommunen. Vi har intervjuet KVP-veiledere, KVP-ledere og NAV-ledere, i alt 24 personer. Kommunene er valgt ut for å få med både kommuner som har hatt en nedgang i sosialhjelpsutgifter, og kommuner som ikke har hatt noen slik nedgang etter innføringen av KVP. De sentrale temaene var lokal organisering, innhold i program, de ansattes vurderinger av gode og mindre gode arbeidsmetoder og av hvilke forhold som hindrer høyere overgang til arbeid fra program. I rapporten har vi innlemmet flere sitater fra intervjuene for å illustrere hvordan informantene tenkte og formulerte seg omkring KVP-programmet. Ved bruk av sitater har vi oppgitt om dette er en ytring fra en person som er leder (enten for KVP eller høyere opp i NAV-kontoret), eller om det er en person som er KVP-veileder. I forbindelse med bruk av sitater har vi ikke oppgitt navnet på NAV-kontoret, for å hindre at det skal være mulig i ettertid å knytte utsagn til bestemte personer.

Funnene i kapitlene tre, fire og fem er basert på analyser av de kvalitative intervjuene vi foretok ved seks ulike NAV-kontor. Dette er derfor å forstå som «inntryksdata» eller fortolkende informasjon, hvor det ikke er mulig å lage generaliserende historier som er gyldige for alle KVP-løp. Det disse dataene er egnet til å belyse er de ulike argumentasjonene, begrunnelsene og praksisene omkring det å drive KVP-arbeid i ulike lokale kontekster. Hensikten med analysen er å sammenfatte så konkret som mulig hva de ansatte ved NAV-kontorene mener er betingelser som bør være til stede for å lykkes i forhold til KVP-programmet s forutsetning om å hjelpe personer over fra sosialhjelp til ordinært arbeid. Disse funnene gir ikke grunnlag for å generalisere om hvilke arbeidsmetoder som faktisk fører til en høyest mulig overgang til arbeid. Slik generalisering vil kreve et vesentlig større datamateriale.

Figur 1.1 Analysemodell 1: Endring i sosialhjelpsutgifter



Figur 1.2 Analysemodell 2: KVPs innslag i sosialhjelpsutgiftene



2 KVP og sosialhjelpsutgifter

I dette kapitlet skal vi undersøke om kvalifiseringsprogrammet (KVP) påvirker kommunale utgifter til utbetalt sosialhjelp. I og med at målgruppene for KVP er langtids sosialhjelpsmottakere eller personer som står i fare for å bli det, virker det rimelig å anta at bruk av KVP isolert sett vil redusere sosialhjelpsutbetalingene. Vi skal her undersøke hvordan KVP påvirker sosialhjelpsutgiftene nå når ordningen finnes over hele landet.² Mer spesifikt skal vi undersøke sammenhengen mellom kommunenes netto driftsutgifter til sosialhjelp per innbygger, og bruken av, utgiftene til og effektene av KVP i 2011.

Dersom KVP fungerer som intendert, vil økt bruk av KVP føre til at flere langtids sosialhjelpsmottakere (eller personer som står i fare for å bli det) enten kommer over i jobb eller over på en annen varig ytelse, noe som i seg selv vil redusere kommunens utgifter til sosialhjelp. I tillegg vil deltakere på KVP (vanligvis) klare seg uten sosialhjelp og dermed ikke belaste sosialhjelpsbudsjettet (like mye) så lenge de følger ordningen. Disse effektene lar seg imidlertid ikke nødvendigvis uten videre lese ut av sosialhjelpsutgiftene, siden det vil være en tilstrømming av nye sosialhjelpsmottakere. Denne tilstrømmingen er påvirket av andre forhold enn KVP, slik som lokal ledighet og omfanget av ulike typer sosiale problemer og levekårsulemper. Kommunal variasjon i utgifter til sosialhjelp har vært gjenstand for nesten kontinuerlig diskusjon siden inntektssystemet til kommunene ble innført i 1986. En rekke analyser og undersøkelser, både gjennom offentlig utredninger (NOU 1996: 1, NOU 2005: 18), supplementer til disse (for eksempel Langørgen 1995, Langørgen, Galloway, Mogstad og Aaberge 2005) og oppfølging av forslag som har kommet fra disse utredningene (se for eksempel Midsundstad, Dahl &g Djuve 1999; Aastvedt et al. 2006; Dølvik, Nadim & Nielsen 2008; Hjelmbrække, Lunder & Løyland 2012) har forsøkt å forklare kommunal variasjon i sosialhjelp. De fleste av disse analysene har sett på utgifter til hele (eller større deler av) sosialtjenesten, men noen av dem, blant annet Dølvik, Nadim & Nielsen (2008), undersøkte variasjon i utbetalt sosialhjelp.

Felles for de over nevnte undersøkelsene er at de har forholdt seg til inntektssystemet for kommunene. Dette medfører et fokus på faktorer som påvirker kommunenes utgifter, men som samtidig er det som omtales som «ufrivillige» for kommunene, i

² Finansieringen av KVP har blitt forandret flere ganger siden innføringen, og først fra 2013 vil midlene fordeles gjennom kostnadsnøkkelen i inntektssystemet for kommunene (Grønt hefte 2013). Hvordan dette slår ut på praksis og bruk av KVP i kommunene er ikke tema i denne rapporten.

den forstand at kommunene ikke kan påvirke dem. Dette er en forutsetning for at de skal kunne inngå i et forsøksvis objektivt kriteriesystem som skal utjevne inntektene mellom kommuner, slik at kommuner med ulike objektive kjennetegn skal ha lik mulighet til å gi likeverdige velferdstjenester til de som bor i kommunen (jf. Kommuneproposisjonen 2011).

I inntektssystemet er det noen levekårsindikatorer som har blitt brukt over lang tid, nettopp fordi de er egnet til å forklare kommunale variasjoner i utgifter til sosialtjenesten. Blant levekårsindikatorene som har vært benyttet er andelen uføre, andelen flyktninger uten integreringstilskudd (mer enn 5 års botid), andelen arbeidsledige, andelen skilte, og de siste årene også andelen fattige.³ I tillegg benyttes innbyggertallet for å ta hensyn til at store kommuner har større utgifter per innbygger enn små kommuner.⁴

Det finnes også andre levekårsindikatorer som i alle fall isolert sett påvirker risikoen for å bli sosialhjelpsmottaker, og som også påvirker stønadslengden og/eller -nivået (se for eksempel Dølvik et al. 2008 og Hjelmbrække et al. 2012). Mange av disse finnes kun i individbaserte registre som vi ikke har hatt tilgang til i dette prosjektet og som derfor ikke vil inngå i våre analyser. Vi har imidlertid med noen flere levekårsindikatorer enn de som er nevnt over, blant annet andelen barn under 16 år med enslig forsørger.

Når vi i denne undersøkelsen skal undersøke om det er en sammenheng mellom utbetalt sosialhjelp og KVP er det naturlig at vi også tar hensyn til, eller kontrollerer for, andre faktorer som tidligere undersøkelser har vist påvirker utbetalt sosialhjelp. I våre analyser er vi ikke bundet av om kommunene kan påvirke de ulike faktorene og kan derfor også undersøke betydningen av forhold som kommunene kan påvirke, som for eksempel hvor mange personer som tas inn på KVP eller hvor stor gruppen av KVP-deltakere er i forhold til antallet på sosialhjelp. I våre analyser vil vi også undersøke hvordan kjennetegn ved sosialhjelpsmottakerne påvirker utgiftene til sosialhjelp. Personer som mottar sosialhjelp lenge vil øke de samlede utgiftene, mens en høy andel unge mottakere vil kunne redusere utgiftene da disse ofte går på reduserte satser.

Sosialhjelpsbruk og KVP i kommunene i 2011

Når en skal undersøke sammenhengen mellom utbetalt sosialhjelp og KVP er det flere mulige analysestrategier. For å få med så mange kommuner som mulig i analysene har vi valgt å ta utgangspunkt i driftsutgiftene for 2011, siden dette så langt er det året flest kommuner har rapportert på KVP-bruken.

³ Skilte, ledige og fattige inngår i dag i en egen opphopningsindeks.

⁴ I tillegg til antallet personer i alderen 16-66 år benyttes i dag det som kalles urbanitetskriteriet (innbyggertallet opphøyd i 1,2) for å fange opp merutgiftene en finner i de største kommunene. Urbanitetskriteriet har erstattet et tidligere storbytilskudd, som igjen erstattet et eget hovedstadstilskudd.

Avhengig variabel i analysene er netto driftsutgifter til utbetalt økonomisk sosialhjelp per innbygger (KOSTRA-funksjon 281), altså de faktiske utbetalingene fra kommunene til den enkelte sosialhjelpsmottaker. Den kommunale variasjonen i utbetalt økonomisk sosialhjelp kan «forklares» (i statistisk forstand) nesten fullt ut som en funksjon av befolkningstallet. Det at store kommuner har høyere sosialhjelpsutgifter per innbygger skyldes imidlertid ikke befolkningstallet i seg selv, men at sammensetningen av innbyggerne og andre kjennetegn (for eksempel arbeidsmarkedene) i små og store kommuner er forskjellige. For å ta hensyn til dette har vi lagt inn informasjon om befolkningskjennetegn som vi vet påvirker sosialhjelpsbruken, og i tillegg kontrollerer vi for kommunestørrelse.

I tabell 2.1 framkommer det at endringene i utbetalt sosialhjelp fra 2010 til 2011 gjennomgående er nokså små, og regresjonsanalyser viser at endringen i hovedsak er knyttet til antall sosialhjelpsmottakere, ikke til antall deltakere på KVP eller endring av dette antallet (ikke vist). Liten variasjon i endringene i sosialhjelp fra 2010 til 2011 gjør at det er vanskelig å finne signifikante utslag av forklaringsvariablene – det er rett og slett for liten variasjon å forklare. I de videre analysene har vi derfor valgt å studere den interkommunale variasjonen i sosialhjelpsutgifter per innbygger i 2011, og ikke endringene i sosialhjelpsutgifter fra 2010 til 2011. For seks kommuner er ikke driftsutgifter til utbetalt sosialhjelp eller KVP tilgjengelig, disse kommunene er utelatt fra de påfølgende analysene.

I de påfølgende analysene er det kommunene i Norge som er analyseenheten. Avhengig variabel er netto driftsutgifter til sosialhjelp per innbygger. Netto driftsutgifter uttrykker hvor mye den enkelte kommunen bruker på økonomisk sosialhjelp, og inkluderer ikke eventuelle direkte overføringer fra sentrale myndigheter.

Tabell 2.1 Sosialhjelp og mottakere i norske kommuner 2011, sammenliknet med situasjonen i 2010. Etter kommunestørrelse.

Kommune- størrelse	Antall kommuner*	Mottakere i 2011 (Gj.sn.)	Endring i antall motta- kere fra 2010 til 2011 (%)	Beløp** 2011 (Gj.sn.)	Endring i beløp fra 2010 til 2011 (%)	Andel mottakere under 25 år i 2011	Andel med sosialhjelp > 6 mnd i 2011
inntil 1999	90	31,2	2,4	422,2	4,3	26,4	19,8
2000-4999	134	77,4	-1,8	508,1	1,8	24,8	23,4
5000-9999	90	168,3	-1,3	613,7	3,7	27,2	26,6
10000-19999	58	327,4	-0,7	667,1	6,6	26,6	31,0
20000-49999	39	760,2	-1,4	862,2	2,2	24,7	34,3
50000 eller mer	13	3896,1	-0,7	955,2	-0,4	23,1	37,2
Hele landet	424	286,4	-0,6	580,3	3,3	25,8	26,5

* I noen tilfeller mangler tall for enkelte kommuner under den enkelte statistikkvariabel. (Total N varierer mellom 368 og 424)

** Netto driftsutgifter per kommune, fordelt på antall innbyggere

Før vi undersøker sammenhengen mellom sosialhjelp og KVP skal vi kort vise noe deskriptiv statistikk om henholdsvis sosialhjelpen og kvalifiseringsprogrammet.

Tre av fire norske kommuner har mindre enn 10 000 innbyggere, og de har i gjennomsnitt ganske få sosialhjelpsmottakere (tabell 2.1). Antallet mottakere var forholdsvis stabilt fra 2010 til 2011, med en liten økning i antallet mottakere i de minste kommunene og en liten reduksjon i øvrige kommuner. Vi ser at små kommuner har lavere gjennomsnittlige utgifter per innbygger enn store kommuner. De minste kommunene bruker under halvparten så mye per innbygger på sosialhjelp som de største kommunene. Fra 2010 til 2011 økte de kommunale utgiftene til økonomisk sosialhjelp noe i små kommuner, mens de gikk litt ned i de aller største kommunene.

Andelen unge sosialhjelpsmottakere varierte lite mellom kommuner av ulik størrelse, dermed ser ikke dette ut til å være en vesentlig forklaringsfaktor for variasjonen mellom store og små kommuner. Derimot ser vi at andelen langtidsmottakere er klart høyere i store kommuner enn i små kommuner. Mens det i de minste kommunene var en av fem mottakere som hadde mottatt sosialhjelp i mer enn seks måneder var det omkring en av tre i de største kommunene.

Tabell 2.2 Kjennetegn ved KVP og deltakere i norske kommuner i 2011, sammenliknet med situasjonen i 2010. Etter kommunestørrelse.

Kommune- størrelse	Antall kommuner*	Del- takere (Gj.sn.)	Endring i antall deltakere fra 2010 til 2011** (%)	Beløp*** (Gj.sn.)	Andel dropout†	Andel i arbeid etter KVP†	Lønns- tilskudd / tiltak etter KVP†	Andel under 25 år
inntil 1999	90	2,0	-12,2	111,1	26,0	23,3	11,0	26,3
2000-4999	134	5,1	-18,2	136,0	14,9	24,5	14,1	29,4
5000-9999	90	12,6	-20,8	161,0	13,6	22,3	16,0	26,7
10000-19999	58	27,3	-18,3	187,7	17,7	24,8	10,5	24,8
20000-49999	39	70,5	-12,7	228,8	13,3	23,2	13,5	22,4
50000 eller mer	13	502,9	13,4	353,6	16,0	27,3	8,6	17,5
Hele landet	424	29,3	-16,4	158,3	15,4	25,2	11,2	26,6

† Veid gjennomsnitt

* 1 noen tilfeller mangler tall for enkelte kommuner under den enkelte statistikkvariabel (Total N varierer mellom 348 og 424)

** 2010=100.

*** Netto driftsutgifter per kommune, fordelt på antall innbyggere.

KVP blir forholdsvis lite brukt i små kommuner, og antallet deltakere har gått ned fra 2010 til 2011 i alle kommuner unntatt de aller største (tabell 2.2). Små kommuner har lavere utgifter per innbygger enn store kommuner.

Samlet sett faller omtrent en av fem deltakere ut av KVP før de kommer til planlagt avslutning. Andelen som faller ut varierer ikke systematisk etter kommunestørrelse,

men vi ser at det er størst frafall i de aller største kommunene og i de aller minste kommunene. Samtidig som de største kommunene har størst frafall har de også den høyeste andelen som kommer seg i over i arbeid etter endt program, forskjellene her er imidlertid små. De aller største kommunene er også de som oftest får KVP-deltakerne over i arbeid med lønnskudd eller over på andre arbeidsmarkedstiltak. Det kan med andre ord se ut til at de største kommunene har større suksess med å holde tidligere KVP-deltakere inne i arbeidsrelatert aktivitet.

At de største kommunene har høyest overgang til arbeid kan ha sammenheng med at disse kommunene også har lavest andel unge deltakere, men vi må også huske på at det generelt er bedre arbeidsmarkeder i de store kommunene.

Sammenholder vi tabell 2.1 og 2.2 ser vi at utgiftene til sosialhjelp per innbygger og til KVP per innbygger øker med økende befolkning. Det har vært lite endring i antallet sosialhjelpsmottakere fra 2010 til 2011. Jevnt over har det vært en liten reduksjon, mens det har vært en liten økning i de minste kommunene. Når det gjelder KVP har det jevnt over vært en klar reduksjon i bruken, men det har vært en klar økning i de største kommunene. Det er i de største kommunene at det er størst andel, og dermed flest, langtids sosialhjelpsmottakere, som jo er målgruppen for KVP.

Tabell 2.3 Utvalgte kjennetegn ved norske kommuner 2011. Etter kommunestørrelse.

Kommunestørrelse	inntil 1999	2000- 4999	5000- 9999	10000- 19999	20000- 49999	50000 eller mer	Hele landet
Antall kommuner	90	134	90	58	39	13	424
Befolkningsgjennomsnitt	1236	3230	6924	14196	30011	139734	11739
Andel flyktninger	0,4	0,6	1,0	1,4	2,1	3,5	1,0
Andel uføre 18-49 år	4,6	4,2	4,2	3,9	3,6	3,2	4,1
Andel barn m/enslig forsørger	13,0	12,8	13,8	13,9	14,7	13,9	13,4
Andel skilte	9,7	9,8	10,5	11,2	12,1	11,8	10,4
Andel ledige	2,2	2,4	2,4	2,4	2,7	2,7	2,4
Antall på sosialhjelp/ Antall på AAP	87,2	80,4	72,1	65,9	71,1	74,0	77,0
Antall på KVP kvp/ Antall på sosialhjelp	8,3	7,7	8,5	8,5	9,3	12,5	8,4

* 1 noen tilfeller mangler tall for enkelte kommuner under den enkelte statistikkvariabel (Total N varierer mellom 412 og 424)

*** Netto driftsutgifter per kommune, fordelt på antall innbyggere 20-66 år

**** Andel av befolkningen som er flyktninger og som kom til Norge før 2006 (som ikke gir rett til integreringstilskudd)

De kommunale utgiftene til sosialhjelp avhenger selvfølgelig av antallet mottakere, og hvor lenge de mottar sosialhjelp. Siden deltakere på KVP rekrutteres blant sosialhjelps-

mottakere kan en også tenke seg at ressursene brukt på KVP påvirker sosialhjelpsutgiftene, noe vi skal undersøke nærmere under.

De viktigste faktorene som driver sosialhjelpsutgiftene er imidlertid levekårs situasjonen til befolkningen (se for eksempel Dølvik et al. 2008). Status som enten flyktning, ufør, enslig forsørger, skilt eller arbeidsledig øker sannsynligheten for levekårsproblemer og behov for sosialhjelp. Som vi ser varierer disse faktorene (i varierende grad) etter kommunistørrelse (tabell 2.3).

Flyktninger uten rett til integreringstilskudd finnes i langt større grad i større kommuner enn i små kommuner, mens andelen uføre blant personer i alderen 18-49 år er høyere i mindre kommuner. Det er en liten tendens til at det er flere barn med enslig forsørger i større kommuner, og en litt tydeligere tendens til flere skilte i store kommuner. Andelen ledige (årgjennomsnitt) er høyest i store kommuner, men det er liten variasjon.

I små kommuner utgjør antallet sosialhjelpsmottakere en større andel av mottakere av arbeidsavklaringspenger enn i større kommuner. Antallet KVP-deltakere som andel av antallet sosialhjelpsmottakere er høyere i de største kommunene. Dette kan være en indikasjon på at store kommuner utnytter kvalifiseringsprogrammet i større grad enn små kommuner.

Tabell 2.4 KVP-bruk og kjennetegn ved befolkningen i norske kommuner i 2011.

	1. kvartil	Median	3. kvartil	Gj.snitt	N
KVP per innbygger (kr.)	91,80	148,51	214,08	158,30	424
Langtidsmottakere av sosialhjelp	20,0	26,0	29,0	26,5	368
Flyktninger	0,27	0,74	1,27	0,96	422
Skilte	8,77	10,36	11,87	10,39	422
Ledighetsrate (Årsgj.sn)	1,90	2,30	2,80	2,39	424
Antall på KVP/Antall på sosialhjelp*100	4,81	7,05	10,91	8,38	418
Antall på sosialhjelp /Antall på AAP*100	55,00	69,07	90,77	76,95	418

Påvirker KVP sosialhjelpsutgiftene?

Når vi skal undersøke om midler brukt til kvalifiseringsprogrammet påvirker nivået på utgiftene til sosialhjelp er det som nevnt over viktig at vi også tar hensyn til faktorer som tidligere har vist seg å være viktige for sosialhjelpsutgiftene.

I analysene setter vi opp fire modeller. Vi starter med en modell som viser den direkte sammenhengen mellom utgifter til KVP og, uten kontroll for andre forhold, sosialhjelpsutgiftene. KVP måles som gjennomsnitt brukt per innbygger i den enkelte kommune i 2011.

Deretter kjører vi en modell hvor vi undersøker effekten av ulike kjennetegn ved befolkningen. Disse kjennetegnene er tatt med fordi de tidligere har vist seg å påvirke sosialhjelpsutgiftene, blant annet ved at de er eller har vært inkludert som en del av delkostnadsnøkkelen for kommunale utgifter til sosialhjelp, eller fordi annen forskning tilsier at disse kjennetegnene bør være med. Siden vi her kun har tilgang til data på kommunenivå er vi imidlertid begrenset av hva som produseres av relevant statistikk av de ulike registreierne. I våre analyser inkluderes andelen flyktninger (som ikke kvalifiserer for integreringstilskudd) i den enkelte kommune, andelen skilte, andelen uføre under 50 år, andelen langtidsmottakere av sosialhjelp og andelen arbeidsledige (årsgjennomsnitt). Dette er kjennetegn som vi vet er sterkt korrelert med sosialhjelpsbruk, og den siste faktoren er også en indikator på situasjonen i det lokale arbeidsmarkedet i den enkelte kommune.

Vi har også med en tredje modell hvor vi kontrollerer for flere kjennetegn ved tjenesteproduksjonen i den enkelte kommune. En av disse er et forholdstall mellom antallet personer som deltar på KVP som andel av det samlede antallet sosialhjelpsmottakere.⁵ En høy andel her kan være en indikasjon på at kommunen har fått mange sosialhjelpsmottakere over på KVP, noe som i seg selv burde bidra til reduserte sosialhjelpsutgifter. I tillegg har vi konstruert en indikator som viser antallet sosialhjelpsmottakere som en andel av personer på arbeidsavklaringspenger. Selv om AAP i utgangspunktet er en erstatning for tidsbegrenset uførestønad, rehabiliteringspenger og attføringspenger, er AAP også en stønad for personer som skal utredes med tanke på framtidig uførhet og det er derfor en viss overgang direkte fra sosialhjelp til AAP. For mange sosialhjelpsmottakere (og noen KVP-deltakere) er ikke arbeid eller utdanning et reelt alternativ, da de har for dårlig helse. For disse er AAP et naturlig neste trinn på veien mot eventuell uførhet. Dersom antallet sosialhjelpsmottakere som andel av AAP-ere er høyt kan dette være en indikasjon på at kommunen i mindre grad enn andre kommuner har avklart sosialhjelpsmottakerne mot AAP. Det innebærer i så fall både et uutnyttet potensial for å flytte sosialhjelpsmottakere over på den alternative ytelsen AAP, noe som i seg selv ville ha redusert sosialhjelpsutgiftene.

Til slutt samles alle variable i en fjerde modell. I tabellene 2.1 og 2.2 over så vi at utgifter til sosialhjelp og KVP per innbygger øker med økende innbyggertall. I den siste modellen har vi derfor også kontrollert for innbyggerstørrelse for å se om det, etter å ha tatt hensyn til en rekke drivere av sosialhjelp, fortsatt er forskjeller i utgiftsnivå som (tilsynelatende) kan tilskrives kommunestørrelse. Avhengig variabel er som nevnt netto utgifter til sosialhjelp per innbygger.

⁵ Utgiftene til KVP og til sosialhjelp per innbygger gir en indikasjon på omfanget av levekårsproblemer i kommunene. Ved å se på forholdstallet mellom KVP-deltakere og sosialhjelpsdeltakere kan vi i tillegg få en indikasjon på i hvilken grad kommunen satser på å flytte sosialhjelpsmottakere over på KVP.

Vi har også testet noen andre kommunekjennetegn som isolert sett påvirker sosialhjelpsutgiftene. Andelen barn under 16 år med enslig forsørger, andelen aleneboende, dødelighetsratene og andelen fattige har alle en, isolert sett, effekt på sosialhjelpsutgiftene (ikke vist). Ingen av disse har betydning når de tas med i modell 4 under, og er dermed ikke med i de endelige analysene

Ulik næringsstruktur påvirker også utgiftene til sosialhjelp per innbygger, isolert sett (ikke vist). Primærnæringskommuner og kommuner dominert av en kombinasjon av landbruk og industri har lavere sosialhjelpsutgifter per innbygger enn kommuner dominert av andre næringstyper (industri og/eller tjenesteyting). Heller ikke næringsstruktur har betydning når en tar den inn i modell 4 under, og er derfor heller ikke med i de endelige analysene.

Tabell 2.5 Analyse av kommunal variasjon i utbetalt sosialhjelp (kr) per innbygger i 2011. OLS regresjon.

	Modell 1		Modell 2		Modell 3		Modell 4	
	Koeff.	P	Koeff.	P	Koeff.	P	Koeff.	P
KVP per innbygger (kr)	1,26	***					0,50	**
Andel langtidsmott. soshj.			10,48	***			8,13	***
Andel uføre under 50 år			32,35	**			20,55	*
Andel flyktninger			65,83	***			67,14	***
Andel skilte			31,85	***			19,77	**
Andel ledige			125,23	***			86,31	***
Antall KVP/antall soshj*100					-7,54	**	-15,96	***
Antall soshj/antall AAP*100					4,13	***	3,35	***
Inntil 1999 innbyggere (ref)								
2000-4999							-7,66	
5000-9999							54,16	
10000-19999							48,51	
20000-49999							104,27	
50000 eller mer							79,97	
Konstantledd	381,47	***	-295,42	***	326,38	***	-410,70	
Justert R ²	0,147		0,422		0,190		0,572	

* P< .05 ** P< .01 *** P<.001

Vi har også undersøkt om et effektivt kvalifiseringsprogram, målt som andel som går over i ordinært arbeid (i motsetning til å gå tilbake til sosialhjelp) har betydning for sosialhjelpsutgiftene. Vi finner ingen slik effekt, verken isolert sett eller i en mer omfattende analysemodell (ikke vist).

I modell 1 ser vi at jo høyere utgifter en kommune har til KVP per innbygger, desto høyere er utgiftene til utbetalt sosialhjelp. Dette kan virke kontraintuitivt, siden KVP er et alternativ til sosialhjelp. KVP er imidlertid en nokså liten ytelse sammenliknet med sosialhjelpen. Samtidig er det rimelig å anta at satsingen på KVP er størst i kommuner med store sosiale utfordringer. Høye utgifter til KVP og sosialhjelp forstås dermed som utfall av en felles bakenforliggende forklaring. Denne bakenforliggende forklaringen er omfanget av levekårsproblemer i kommunen. Dette er gjenspeilet i inntektssystemet for kommunene, som tildeler mest midler til både sosialhjelp og KVP til kommuner med store levekårsutfordringer.

I modell 2 har vi sett på sammenhengene mellom de fem indikatorene på levekårsproblemer i kommunene og sosialhjelpsutgifter. Analysen viser at jo høyere andel flyktninger med mer enn fem års botid det er i en kommune, jo høyere er sosialhjelpsutgiftene per innbygger. Det samme gjelder for andelen skilte, andelen ledige, andelen uføre og naturligvis andelen langtidsmottakere av sosialhjelp.

I modell 3 har vi sett på effekten av antall KVP-deltakere i forhold til antall sosialhjelpsmottakere. Ikke overraskende viser det seg at jo flere av sosialhjelpsmottakerne som går over på KVP, jo lavere sosialhjelpsutgifter: Når antallet på KVP som andel av antallet på sosialhjelp øker, så reduseres sosialhjelpsutgiftene per innbygger. Dersom antallet sosialhjelpsmottakere er høyt i forhold til antallet på AAP øker imidlertid sosialhjelpsutgiftene. Dette kan som nevnt være en indikasjon på at kommunen har et utnyttet potensial for å flytte sosialhjelpsmottakere over på AAP, noe som vil ha en direkte effekt på sosialhjelpsutgiftene. Et slikt utnyttet potensial vil i tillegg medføre at kommunen har relativt mange sosialhjelpsmottakere med dårlig eller uavklart helse, som det kan være særlig vanskelig å formidle over i arbeid. Det kan også tenkes at dette målet er en mer generell indikator på hvor «flink» en kommune er til å prøve å få sosialhjelpsmottakere over på andre stønader eller ordninger.

I modell 4 er alle forklaringsvariablene inne i en og samme modell. Sammenhengene fra de tre foregående modellene holder seg, men effektene endres noe. Sammenhengen mellom KVP per innbygger og sosialhjelp per innbygger mer enn halveres. Reduksjonen må ses i sammenheng med at vi her har inne i modellen en del variable som «fanger opp» en del av de felles levekårsutfordringene som antakelig driver både sosialhjelpsutgiftene og satsingen på KVP. Det er imidlertid fortsatt slik at kommuner med høye driftsutgifter til KVP har noe høyere utgifter til sosialhjelp per innbygger.

Betydningen av andel flyktninger med mer enn fem års botid endres lite, og det samme gjelder for effekten av andelen langtidsmottakere av sosialhjelp. Effekten av andel skilte og andel uføre reduseres noe, mens betydningen av andelen arbeidsledige er mer markert. Betydningen av stor andel KVP-deltakere relativt til sosialhjelpsdeltakere

er fortsatt signifikant og noe sterkere i denne modellen enn når vi ikke kontrollerer for levekårsindikatorer. Desto flere på KVP i forhold til sosialhjelp, desto lavere er utgiftene til utbetalt økonomisk sosialhjelp. Også betydningen av antall sosialhjelpsmottakere som andel av antall AAP-mottakere består, men er noe redusert.

I modell 4 har vi også kontrollert for kommunestørrelse, etter samme inndeling som ble benyttet i de innledende tabellene. I tabell 2.1 så vi at det var stor variasjon i sosialhjelpsutgifter per innbygger etter kommunestørrelse. Disse forskjellene er kraftig redusert i modell 4, og er heller ikke signifikant. Dette betyr at vi gjennom våre analyser har inkludert variabler som forklarer den observerte bruttoforskjellen i sosialhjelpsutgifter per innbygger i kommuner av ulik størrelse.

Vi finner altså at det er en sammenheng mellom KVP og sosialhjelpsutgifter i kommunene: Kommuner som har mange KVP-deltakere relativt til sosialhjelpsmottakere har lavere sosialhjelpsutgifter. Også overgangen til AAP har betydning. Til sammen forklarer forholdstallene mellom antall KVP-deltakere og antall sosialhjelpsmottakere samt antall sosialhjelpsdeltakere i forhold til AAP 19 prosent av den kommunale variasjonen i sosialhjelpsutgifter per innbygger. Det er likevel levekårsindikatorene i modellen som forklarer mest av variasjonen i sosialhjelpsutgifter. I modellen der alle forklaringsvariablene er tatt med forklares 57 % av variasjonen i sosialhjelp.

Tabell 2.6 KVP og utbetalt sosialhjelp per innbygger i 2011. Etter kommunestørrelse. OLS regresjon^a

	Små kommuner <10 000 innbygger		Store kommuner >=10 000 innbyggere	
	Koeff.	P	Koeff.	P
KVP per innbygger	0,59	**	0,35	
Antall KVP/antall soshj	-14,96	***	-20,95	***
Justert R ²	0,499		0,727	

* med kontroll for samme variable som i modell 4 i tabell 2.5 over

Når vi kjører modell 4 separat for henholdsvis små og store kommuner finner vi at driftsutgifter til KVP per innbygger kun har betydning for sosialhjelpsutgiftsnivået i kommuner med mindre enn 10 000 innbygger, og at dette ikke har betydning i store kommuner. Dette tyder på at de inkluderte levekårsvariablene ikke bare er viktige for å forklare variasjonen i sosialhjelpsutgifter, men at de også – i de største kommunene – forklarer variasjonen i utgifter til KVP. Vi ser dessuten at denne analysemodellen forklarer mye mer av variasjonen i sosialhjelpsutgifter per innbygger i store kommuner enn i små kommuner, med en forklart varians⁶ på henholdsvis 73 og 50 prosent. Dette tyder igjen på at det i de minste kommunene finnes andre levekårsindikatorer

⁶ Variansen uttrykker variasjonen i den avhengige variabelen. Forklart varians er et mål på hvor mye av denne variasjonen vi kan forklare ved hjelp av forklaringsvariablene i de ulike modellene.

eller andre kommunekjennetegn som forklarer variasjonen i utbetalt sosialhjelp per innbygger. Uansett tyder våre analyser på at nivået på driftsutgiftene til KVP per innbygger har begrenset betydning for sosialhjelpsutgiftene.

Forholdstallet mellom antallet på KVP og antallet sosialhjelpsmottakerne har betydning både i små og store kommuner. Det er fortsatt slik at jo høyere denne andelen er, jo lavere er sosialhjelpsutgiftene. Det er en tendens til at denne effekten er noe større i store kommuner.

Kvalitative funn

Funnene fra den kvalitative delen av undersøkelsen stemmer godt overens med det vi finner i registerdataene. Våre informanter i de seks kommunene er fullt klar over at det er et komplekst bilde bak utviklingen i sosialhjelpsutgiftene, og at bruken av KVP bare er en liten bit av dette bildet. Samtidig viser informantene til at innsparingen i sosialhjelp må betraktes i et lengre tidsperspektiv, og at ikke alle resultater kan måles i penger.

Jeg tror ikke vi vet hvorfor sosialhjelpsutgiftene har roet seg litt her. Er det arbeidsmarkedet? Er det gode tider? Det er vanskelig å si. En 20 åring som ikke kommer seg i arbeid versus en som kommer seg i arbeid er over 20 millioner i forskjell i livsløpet, hvis denne personen skal leve på trygd. Men dette er bare en del av hele regnestykket. Det er også viktig å tenke på at vi får gjort en forskjell for det enkelte menneske også, det har jeg ikke en egen pris på. KVP penger opp mot sosialbudsjettet det er så, men hvis man tok KVP penger opp mot statlige ytelser så lønner jo KVP seg. Sosialstøtte skal bare være midlertidig og dammer de over på andre trygder, og det er jo dyrt (Leder i NAV).

KVP er ett av forholdene. Vanskelig å trekke ut et forhold som gir effekt. Effektmåling innenfor sosialtjenesten er komplisert. Vi har generell nedgang i arbeidsledigheten. Vi har fått de som har gått på sosialhjelp over i AAP. KVP er et element i dette. Den viktigste indikatoren på at vi har fått noe til å skje, er at gjennomsnittlig utbetalingsperiode på sosialhjelp har gått kraftig ned de siste to åra. Vi har funnet tiltak for hver enkelt for å hindre lange sosialhjelpslop. Det kan være AAP, det kan være KVP, og det kan være andre løp som legges opp. Målet er å få avklart i forhold til arbeidsretting. Utfallet kan være arbeid eller uførepensjon. Målet er enkelt, men oppgavene er ganske krevende (Leder i NAV).

Oppsummering

Våre analyser viser at det er en positiv sammenheng mellom driftsutgifter per innbygger til kvalifiseringsprogrammet og tilsvarende utgifter til utbetalt sosialhjelp. Jo mer penger som brukes til KVP, jo større er sosialhjelpsutgiftene. Denne sammenheng er imidlertid svak, og gjelder kun i små kommuner. Som nevnt ovenfor er en sannsynlig forklaring på denne sammenheng at det er store levekårsproblemer i kommunen som påvirker både sosialhjelpsutgiftene og satsingen på KVP.

Et sentralt funn i denne undersøkelsen er at kommuner som har fått mange sosialhjelpsmottakere over på KVP – målt ved at antallet KVP-deltakere som andel av antallet sosialhjelpsmottakere er høyt – har lavere sosialhjelpsutgifter. Også her er det forskjeller mellom store og små kommuner. Effekten av at denne andelen endres med ett prosentpoeng er noe større i kommuner med mer enn 10 000 innbygger sammenliknet med små kommuner. Siden vi her ser på effekten på utgifter per innbygger innebærer dette potensielt betydelig reduksjon i sosialhjelpsutgiftene i store kommuner, i alle fall på kort sikt. Å øke antallet personer på KVP kan imidlertid kun gjøres dersom det finnes individer som er i målgruppen.

Et annet viktig funn er at overgangsraten fra KVP til arbeid ikke har betydning for sosialhjelpsutgiftene per innbygger samme år. Dette betyr selvsagt ikke at overgangsraten fra KVP til arbeid er uten betydning for sosialhjelpsutgiftene på sikt. Hvor store innsparinger det er snakk om vil avhenge både av hvor stor overgangsraten til arbeid er, og hvor lenge deltakerne fortsetter å være i arbeid. Det kan også tenkes at programmet har langsiktige økonomiske konsekvenser gjennom å påvirke oppvekstvilkårene for deltakernes barn – flere studier peker på yrkespassive foreldre har negative konsekvenser for barnas senere yrkesdeltakelse (se f.eks. Lorentzen og Nielsen 2008). Det å beregne slike innsparinger ligger imidlertid langt utenfor dette prosjektets rammer.

3 KVP i praksis – innholdet i programmet

Målgruppen for kvalifiseringsprogrammet er personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, og ingen eller svært begrensede økonomiske midler. Dette omfatter først og fremst personer som mottar økonomisk sosialhjelp over en lengre periode, men det kan også inkludere andre personer som står i fare for å bli langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp.

I henhold til *Forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad* (FOR) skal arbeidsrettede tiltak inngå som en del av programmet fra det tidspunktet det vurderes som hensiktsmessig, og senest halvveis i programmet. Videre skal arbeidssøking inngå i programmet, også fra det tidspunkt det vurderes hensiktsmessig, og alltid i den avsluttende delen av programmet. Innholdet i programmet skal være individuelt tilpasset og skal evalueres i løpet av programperioden. Deltakelse i programmet er på full tid og skal derfor utgjøre 37,5 timer per uke. Programmets varighet er på inntil ett år, men kan forlenges med ytterligere ett år, etter vedtak om at dette er hensiktsmessig for å muliggjøre målet med programmet innen denne perioden. Ved særskilt vurdering kan programmet forlenges ut over to år, i inntil seks måneder (jf. FOR kap. 1 §1 og 2).

I tillegg til at KVP-programmet skal være arbeidsrettet, kan det inneholde andre tiltak som motivasjonstrening, helsehjelp og ulike egenaktiviteter, som også kan bidra til å støtte oppunder og forberede overgang til arbeid (Kann & Naper 2012).

I dette kapittelet vil vi gi en kortfattet beskrivelse av de vanligste tiltakene i KVP-programmene.

Organisering og metodikk

KVP er ulikt organisert fra kommune til kommune. Mange kommuner har KVP organisert som en egen enhet med ansatte som kun arbeider med KVP, mens andre har KVP integrert i den kommunale delen av NAV. Noen har også et tett samarbeid mellom KVP og introduksjonsprogrammet. Kommunene har dessuten valgt ulike ledelsesmodeller (en eller to ledere for NAV-kontoret), og det er stor forskjell i hvor mange kommunale oppgaver som er lagt inn i NAV-kontoret. Informantene mener selv at dette kan ha betydning for hvilke tilbud KVP-veilederne kjenner til og formidler sine deltakere over i. Det er også store lokale forskjeller i hvilke kvalifiseringstilbud

som finnes i den enkelte kommune, både innenfor og utenfor NAV-systemet. I tillegg er det store forskjeller i de lokale arbeidsmarkedene både når det gjelder etterspørsel etter arbeidskraft generelt, og særskilt etterspørselen etter ufaglært arbeidskraft. Disse ulike rammebetingelsene er med på å prege innholdet i programmet.

Vi fant også at de forskjellige kontorene i ulik grad hadde satset på utvikling av en felles veiledningsmetodikk, og at dette preget innholdet i programmet. En av kommunene har spesielt vektlagt opplæring i fagutviklingsprogrammet Helhetlig, Prinsippstyrt, Metodisk Tilnærming (HPMT). Den helhetlige oppfølgingen gjelder ikke bare møtet med brukerne, men også innsatsen mot for eksempel arbeidsgivere og nettverk. Denne kommunen rapporterer at denne innsatsen har hatt stor betydning for hvordan veilederne arbeider.

Innholdet i programmet skal dessuten tilpasses deltakerne. Som vi skal komme tilbake til, har kommunene rekruttert på forskjellige måter, og prioritert litt ulike grupper. I tillegg er det noe variasjon i hvilke faglige tradisjoner som er mest framtreddende ved de forskjellige NAV-kontorene som blant annet gir seg utslag i noe forskjelligvektlegging av om KVP først og fremst er et sosialfaglig tiltak eller et kvalifiseringstiltak. Alle informantene formidlet at KVP skal være begge deler, men det varierte hvor hovedvekten ble lagt. Ved et av de mer kvalifiseringsorienterte KVP-ene formulerte en veileder det slik: «KVP er først og fremst et kvalifiseringstiltak, men med mye sosialt arbeid inni.»

Ved andre kontorer ble veiledning knyttet til styring av egen økonomi, helseutfordringer og rusproblematikk tillagt stor vekt, og ved flere av kontorene ble det sagt rett ut at de vurderte sin oppgave som først og fremst å bidra til å bedre deltakernes livskvalitet, og at kvalifisering for arbeid i den sammenhengen kom i andre rekke. En Leder i NAV uttrykte seg slik det da vi ba ham om å utdype hvorfor han mente KVP lønte seg:

Det er også viktig å tenke på at vi får gjort en forskjell for det enkelte menneske. Dette er viktig, men det har jeg ikke en egen pris på (Leder i NAV).

Selv om kontorene plasserer seg noe ulikt når det gjelder vektlegging av om det er det sosialfaglige eller kvalifisering som er viktigst, er oppslutningen om KVP som arbeidsmetode enstemmig. Muligheten til å jobbe helhetlig og intensivt med en målgruppe som har behov for tett oppfølging er tydelig verdsatt, og oppfattes av alle vi har intervjuet som et framskritt. I to av kommunene hevdes det imidlertid at KVP strengt tatt ikke representerer noe nytt; dette er arbeidsmetoder som disse kontorene brukte også før KVP og NAV-reformen. Spesielt den ene kommunen bruker KVP i nokså liten grad, og anvender i stedet vilkår for sosialhjelp. De to kommunene formidler at de vurderer KVP som et av flere mulige virkemidler for personer som mottok sosialhjelp. I disse kommunene understreket de at de benyttet tilsvarende metodikk (tett oppfølging og vilkårssetting) ovenfor alle sine brukergrupper. Det spesielle med KVP var at det følger med en egenfinansiering og et litt annet regelverk.

Disse to NAV-kontorene skilte seg også fra de andre ved at de i større grad stilte spørsmål ved om KVP var en nyttig ordning å videreføre. Det de framhevet var metodikken, måten å arbeide med individuell oppfølging på, og at denne var ønskelig. De var imidlertid i noen grad kritiske til om det kunne rettferdiggjøres ovenfor andre grupper av NAV-brukere at man brukte så vidt mye ressurser på individuell oppfølging av kun noen få personer, fordi disse mottok kvalifiseringsstønad. De så det som en kommunal oppgave å tilrettelegge for arbeidsaktivitet for alle sine brukergrupper. Disse NAV-lederne presiserte at de i første omgang var tilhengere av individuell oppfølging, og at årsaken til at de også var tilhengere av KVP var at dette ga mulighet for individuell oppfølging. En NAV-leider formulerte dette slik:

Det er jo ikke KVP-programmet i seg selv som gjør at du lykkes med brukeren, men det er det at du får gitt dem tett oppfølging og et godt innhold i programmet. Det er dette som er den kritiske suksessfaktoren (avdelingsleder NAV-kontor).

For disse NAV-kontoret var fokuset på KVP noe lavere enn i flere av de andre kontorene. Dette gjenspeilet seg også i hvordan KVP var organisert lokalt.

I alle kommunene var det like fulltoppslutning om at koblingen mellom deltakelse og rett til inntektssikring er en god måte å jobbe på. Noe av kritikken mot arbeidslinja har vært at bruk av vilkår kan oppleves som krenkende og derfor er illegitimt (Kildal 2003). De ansatte i KVP og deres ledere gir ikke uttrykk for noen bekymring i den retning, snarere tvert imot; de gir uttrykk for at dette kan være en mer respektfull måte å behandle deltakerne på enn å dele ut sosialhjelp:

Arbeidslinja kom for fullt i 2000. Det er blitt mer og mer legitimt å stille krav. Personlig synes jeg det er en fordel at det er lov å vise omsorg på den måten (veileder, KVP).

På den annen side skal det sies at den økonomiske sanksjoneringen i praksis er nokså moderat – hvis det i det hele tatt praktiseres sanksjonering. De fleste kommunene praktiserer en moderat sanksjonering i form av et prosentvis trekk. Flere av kommunene framhever at det er problematisk å trekke deltakerne, fordi de i utgangspunktet har svært dårlig økonomi. Trekk i utbetalingen kan fort lede til at deltakerne ikke klarer å betale husleia, og blir kastet ut av boligen sin. Deltakelse i program er i praksis umulig uten fast bolig. Dette forsøker veilederne derfor i det lengste å unngå.

Kommunene praktiserer litt ulike arbeidsmetoder når det gjelder på hvilket tidspunkt i kvalifiseringsløpet deltakerne plasseres ut i det ordinære arbeidslivet. Praksisplasser er et viktig tiltak i alle kommunene, men ikke alle vurderer dette som et passende tiltak i starten av kvalifiseringsløpet. Dette henger til dels sammen med ulike faglige vurderinger av hva som er den mest hensiktsmessige måten å arbeide med personer som har vært lenge utenfor arbeidslivet – eventuelt aldri har hatt en jobb. Schafft og Spjelkavik (2011) skiller mellom tre ulike metoder for arbeidsinkludering av personer

utenfor arbeidslivet. Disse metodene kan gjenfinnes i internasjonale diskusjoner om yrkesrettet attføring og rehabilitering. *Skjermede tiltak* gir tilrettelagt sysselsetting, adskilt fra det ordinære arbeidslivet. Hensikten er å gi et tilbud utenfor arbeidslivet, men som allikevel stiller visse krav til innsats og forpliktelse. *Opprustningstilnærmingen* tar sikte på å gi personer visse ferdigheter før de kan gå inn et arbeidsforhold. Hensikten her er å gi kurs og treningstilbud (i en «trappetrinnsmodell») hvor mestringsevnen til brukerne gradvis økes før de inkluderes i det ordinære arbeidsmarkedet. Den siste metoden er en integreringstilnærming. I motsetning til de to andre metodene legges det her størst vekt på å komme raskest mulig ut i arbeid. For KVP-deltakere vil det innebære en praksisplass. Dette omtales ofte i den internasjonale litteraturen som IPS-modellen (Individual Placement Support). I henhold til internasjonal forskning, så er det denne modellen som gir best resultater med å få personer i arbeid (Schafft & Spjelkavik 2011:134).

I intervjuene vi gjorde fant vi elementer av alle modellene i bruk overfor KVP-deltakerne. Det var noe variasjon mellom kommunene. I en kommune la de for eksempel stor vekt på bruk av opprustingsmodellen, og de hadde en høy andel av sine KVP-deltakere i statlige tiltak og kurs. I andre kommuner la de stor vekt på en integreringstilnærming med utstrakt bruk av praksisplasser, men gjerne med et opphold ved et skjermet tiltak først. NAV-ledere ved fire av kontorene vi intervjuet henviste også uoppfordret til ISP-modellen i intervjuene, og fortalte at de jobbet etter denne metodikken.

Vi ønsker å i større grad plassere folk ut i bedrift, hvor vi på KVP har ansvaret for kvalitet og oppfølging. Dette er ut fra en tenkning fra England om «Individual Placement Support IPS». Det er nemlig ikke alle brukere som nyttiggjør seg skjermet sektor i arbeidsmarkedsbedrifter. Dette er for å unngå å bruke det ene arbeidsmarkedstiltaket etter det andre. Vi har et eget jobbteam som har den direkte markedskontakten. De formidler praksisplasser. De var en del av gamle Aetat (leder i NAV).

Vanlige KVP-tiltak

Det var noe variasjon mellom kommunene når det gjelder hva slags tilbud de kunne gi til deltakere i KVP. Grovt skissert kan de vanligste tiltakene deles inn i seks hovedkategorier:

- Arbeidstrening/arbeidsavklaring i tilrettelagt arbeidsmarkedsbedrift (statlig eller kommunal)
- Kommunal «lavterskel» arbeidstrening

- Statlige tiltak (AMO kurs og andre kurs)
- Språkopplæring
- Praksis plass
- Individuell veiledning/oppfølging

Disse tilbudene fantes i de fleste kommunene i en eller annen variant, men ble brukt i ulik utstrekning. To av kommunene brukte AMO-kurs i nokså stor utstrekning, mens praksisplasser og kommunale tiltak var mer vanlig i de øvrige kommunene. Det var selvfølgelig individuell variasjon i hvordan et KVP ble sydd sammen for hver enkelt deltaker, men variasjonene i innhold i programmet lot til å være vel så mye styrt av lokale arbeidsmetoder og kurstilbud som av individuelle behov. En del KVP-deltakere hadde også bestemte behandlingstilbud i sin arbeidsuke. I tillegg kunne arbeidsuken til en deltaker inneholde «egentid» eller «egenaktivitet». Hva dette innebar kunne variere, men dette kunne være tid til trening eller annen aktivitet.

Tiltakene i arbeidsmarkedsbedrift eller kommunale arbeidsmarkedstiltak var ofte organisert som et dagtilbud eller senter hvor KVP-deltakere kunne drive arbeidstrening, gjerne under skjermede og tilrettelagte forhold. Disse tiltakene var definert som et «lavterskeltilbud», det vil si sted hvor KVP-deltakerne kunne drive enkel form for arbeidstrening, vise at de møter opp til avtalt tid, lese aviser og finne jobbannonser eller liknende aktiviteter som ble ansett for å kunne bidra til å orientere deltakerne mot samfunn og arbeidsliv. Noen av disse tiltakene er kommunalt drevet, mens arbeidsmarkedsbedriftene finansieres gjennom den statlige delen av NAV. Eksempler på kommunal arbeidstrening kunne være vaktmestertjeneste og intern kantinedrift hvor KVP-deltakere kunne være med å utføre vaktmesterarbeid i kommunen.

Disse tiltakene ble tilbudt i oppstarten av et KVP-løp når den aktuelle deltakeren ble vurdert som å ha behov for grunnleggende arbeidstrening og sosial trening før vedkommende kunne plasseres ut i det ordinære arbeidslivet, og før de kunne ha utbytte av et ordinært AMO-kurs. Tiltaket har en tydelig dimensjon av avklaring – man ønsker å få testet ut arbeidsevnen til vedkommende, og er i mindre grad innrettet mot å tilføre deltakerne kvalifikasjoner. Hensikten med tiltaket er snarere å gi deltakeren en «myk start» på KVP-programmet. Sist, men ikke minst, ble disse tiltakene også betraktet som et sted hvor det var mulig å jobbe med arbeidsmotivasjon og holdningene til arbeid hos den enkelte KVP-deltaker. Personer som deltok i slike arbeidsforberedende aktiviteter ble i de fleste kommunene tett fulgt opp av sin KVP-veileder, i tillegg til av de ansatte i den skjermede virksomheten. I flere kommuner ble imidlertid også deltakere plassert inn på AMO-kurset «Arbeidsavklaring». I forbindelse med disse kursene virket det som oppfølgingen fra KVP-veileder ble mindre tett.

Det var to utfall av deltakelse i et «lavterskel» tiltak. Enten ble man overført til andre tiltak i KVP, eller så avdekket man i løpet av utprøvsperioden problemer

med arbeidsevnen, gjerne relatert til helse/psykiske problemer eller rusproblemer. Da ble vedkommende KVP-deltaker ofte skrevet over i behandling eller avrusningstiltak. Dette betød da en overføring fra KVP til AAP. For enkelte KVP-deltakere som nektet å ta imot behandling kunne det bety tilbakeføring til sosialhjelp.

Arbeidstreningsgruppa, det er det laveste lavterskeltilbudet. Der har vi de tyngste av de tyngste. Det er første instans. Der kvalifiserer de ikke til noe, men vi finner ut om de er i stand til å møte på noe (leder i NAV).

I noen få tilfeller, særlig for veldig unge deltakere, kunne deltakelse i en skjermet bedrift inneholde undervisningstiltak. Det var da ofte snakk om å fullføre ungdomsskole. Deltakelse i dette tiltaket kunne derfor i noen tilfeller være knyttet opp til direkte kvalifiserende virksomhet.

For noen KVP-deltakere er ikke deltakelse i et «lavterskeltilbud» aktuelt. Da starter gjerne KVP-løpet med en praksisplass eller med et av de mange statlige kurstiltakene. I en del kommuner var det relativt vanlig å kjøpe plass på et av de statlige tiltakene innrettet mot jobbsøking og arbeidsmotivering. Behovet for kursopplæring ble også gjerne avklart underveis i et KVP-løp. I noen tilfeller kunne deltakelse i praksisplass avdekke behov for bestemte kvalifikasjoner. Det kunne da være aktuelt å delta på kurs for å øke sannsynligheten for en ansettelse hos bedriften man har arbeidspraksis i. Eksempler på slike kvalifiserende kurs kunne være truckførerbevis for en i praksisplass på et lager, eller sikkerhetskurs for en person i praksisplass som billettør på en ferje. Kvalifikasjonene som inngår i KVP-deltakelsen er derfor meget nært knyttet opp til relativt konkrete muligheter i arbeidsmarkedet.

Det var ulik praksis i kommunene med hensyn til om språkopplæring i norsk for innvandrere kunne inngå som en del av et KVP-program. I noen kommuner definerte man dette bort fra KVP, mens i andre kommuner ga man tilbud om språkopplæring som en del av KVP. Språkopplæringen ble da vanligvis gitt et par dager i uka, for eksempel i kombinasjon med en praksisplass. I noen kommuner ble det også brukt AMO-kurs som inneholder en kombinasjon av norskopplæring og praksis.

Det var en utfordring for KVP-veilederne å finne fram til innhold i program som ga mer formelle kvalifikasjoner. En del utdanningsløp som fagbrev eller høyskoleutdanning kan ikke gis som en del av et KVP-program. Det er derfor begrenset med muligheter når det gjelder hvilke formelle kvalifikasjonene en person kan tilegne seg i løpet av KVP. Selv om man i noen få enkelttilfeller skulle ha ønsket seg muligheten til å tilby mer formelle kvalifiserende løp som en del av KVP, så svarte allikevel de fleste KVP-veilederne at de anså utdanning som å være uaktuelt for de fleste av sine KVP-deltakere. Mange av KVP-deltakerne har gjentatte negative erfaringer med ordinær utdanning og er svært lite motivert for skolegang. Blant innvandrerne har mange for svake norskerferdigheter til å delta i ordinær undervisning, og mange er også lite motiverte for skole. For mange framstår det også som svært risikofylt å ta opp studielån.

Individuell veiledning og oppfølging beskrives som en sentral del av KVP. Vi skal komme tilbake til ulike former for oppfølging og hvilke former for oppfølging som oppfattes som særlig effektive i kapittel fem.

Oppsummering

I kommunene ble det lagt stor vekt på at KVP-deltakere skulle ha et individuelt tilpasset innhold i program. Likevel var det nokså faste bestanddeler i program: Innholdet består i hovedsak av lavterskel arbeidstrening, individuell veiledning, AMO-kurs og praksisplass. Sammensettingen mellom disse kan imidlertid variere, og det er ikke alle deltakere som har alle disse bestanddelene i programmet. Når vi ser på alle kommunene samlet framstår praksisplass som det dominerende tiltaket i KVP.

Det var en stor oppslutning blant de KVP-ansatte og blant NAV-lederne om en metodikk knyttet opp til at veien inn i arbeidslivet bør baseres på en integreringstilnærming der man øves opp til deltakelse i yrkeslivet gjennom å delta på en arbeidsplass. Det ble også i noen grad lagt vekt på å bruke de statlige arbeidsmarkedskursene. Det er både formelle og praktiske hindre for å ta i bruk ordinær utdanning som del av programmet.

4 Veien inn i program

En vesentlig forutsetning for at KVP skal være vellykket er en tilstrekkelig rekruttering av egnede deltakere inn i programmet. Fra oppstarten av KVP og fram til 2011 ble KVP finansiert gjennom et øremerket tilskudd til hver kommune som hadde etablert NAV-kontor. Det øremerkede tilskuddet ble tildelt utfra et måltall for hvor mange deltakere den enkelte kommune skulle ha i KVP. Fra 2012 er bevilgningen omgjort til et rammetilskudd, og kommunene fastsetter selv måltall for antall deltakere i KVP. Kommunene vi har besøkt rapporterer ulike erfaringer med de sentralt fastsatte måltallene, og det er også noe ulikt i hvilken grad måltallene har blitt oppfattet som et absolutt krav til rekrutteringen. Noen av kommunene rapporterte at de i noen grad frigjorde seg fra måltallene etter hvert, fordi de vurderte måltallene som for høye og at det dermed ville medføre rekruttering av deltakere som ikke kunne nyttiggjøre seg programmet dersom måltallene skulle oppfylles.

Det er også en diskusjon om vi skal ha folk inn på KVP for å oppnå måltallet, eller om vi skal ha folk inn fordi de har bruk for KVP (rådgiver NAV-kontor).

Til tross for at måltallene ble nevnt i alle intervjuene, og alle i organisasjonen forholdt seg aktivt til disse, er det likevel vårt generelle inntrykk at måltallene ikke var det som i seg selv var utslagsgivende for hvordan KVP-programmet var implementert og hvordan man rekrutterte deltakere til KVP.

I dette kapitlet vil vi se nærmere på hvordan programdeltakerne rekrutteres. Hvilke strategier følger NAV-kontorene for å velge ut deltakere, og i hvilken grad varierer disse strategiene fra kommune til kommune? Retter programmet seg mot ulike målgrupper, og i hvilken grad anvendes sanksjoner for å få umotiverte sosialklienter til å delta? I dette prosjektet er det et overordnet mål å kunne svare på i hvilken grad endringer i kommunenes utgifter til sosialhjelp kan knyttes til KVP-programmet. Vi vil derfor drøfte de ulike strategienes konsekvenser for utviklingen i sosialhjelpsutgifter på kort og lengre sikt.

framstillingen i kapitlet er basert på de kvalitative intervjuene av ledere og saksbehandlere ved seks ulike NAV-kontor i Norge.

Målgrupper for KVP-program

Kvalifiseringsprogrammet skal være et tilbud til personer som enten er langtidsmottakere av sosialhjelp, eller står i fare for å bli dette. Gjennom KVP skal personer som står langt fra det ordinære arbeidsmarkedet, og med behov for spesiell oppfølging, få hjelp til å komme i arbeid eller meningsfull aktivitet. Alle kommunene hvor vi intervjuet bekreftet at de jobbet ut fra denne forutsetningen. Hoveddelen av KVP-brukere ble rekruttert fra gruppa av langtidssosialhjelpsmottakere. Det var også noen brukere som ikke hadde vært lenge på sosialhjelp, men som likevel ble sluset over i KVP. Dette dreide seg i stor grad om unge brukere som man ønsket å forhindre fra å havne i lange sosialhjelpsløp. Enkelte deltakere kom rett fra introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger. Gjennom intervjuene kunne vi identifisere fire hovedkategorier av KVP-deltakere:

- Innvandrere/fremmedspråklige med dårlige norskkunnskaper
- Unge sosialhjelpsmottakere (under 25/26 år)
- Personer med «undefinerte» fysiske helseplager og/eller utfordringer relatert til rus og/eller psykiske lidelser
- «Godt voksne», langtidsmottakere av sosialhjelp

Noen av kommunene hadde uttalte prioriterte målgrupper. Èn satset svært målrettet på unge, med begrunnelsen at det er avgjørende å hindre et langt løp som sosialklient allerede før det løpet har startet. En kommune satset spesielt på familieforsørgere, med begrunnelsen at denne satsingen var av stor betydning for hele familien, ikke minst for barna. En kommune hadde en klart mer sjenerøs praksis når det gjelder å ta inn deltakere med rusproblemer. Selv om denne kommunen ikke direkte prioriterte deltakere med rusproblematikk, ble resultatet likevel at de hadde en stor andel rusbrukere blant sine deltakere.

En fellesnevner for alle deltakerne var at de hadde lite arbeidserfaring, og generelt sto langt fra arbeidslivet. Det ble også påpekt av mange av brukerne hadde personlige utfordringer med arbeidsorientering og mestringsfølelse.

Disse fire kategoriene av deltakere er ikke gjensidig utelukkende. For eksempel var det flere fremmedspråklige KVP-deltakere som i tillegg hadde betydelige helseproblemer. Det var også unge sosialhjelpsmottakere med fremmedspråklig bakgrunn. Blant kategorien av «godt voksne» KVP-deltakere var det flere som tidligere hadde vært i arbeid, men som av ulike årsaker nå hadde vært uten arbeid i mange år. Også i denne gruppen var det store innslag av helseproblemer og rusproblemer.

Det er ikke en entydig forståelse i kommunene av hvilke brukere som bør rekrutteres til programmet. KVP skal fungere som et tiltak for å gi sosialhjelpsmottakere mulighe-

ten til å kvalifisere seg for arbeid. Det er imidlertid ikke slik at sosialhjelpsmottakere utgjør en enhetlig gruppe. I løpet av intervjuene spurte vi informantene om hva de mente gjorde en person egnet til å være deltaker i KVP, og hva som kunne gjøre en person uegnet til å delta i KVP. De ulike NAV-kontorene og de ulike nivåene (ledelse og saksbehandlere/veiledere) i NAV hadde ulike vurderinger av dette.

Mange respondenter framhevet betydningen av at brukerne måtte være motiverte for deltakelse, og flere beskrev at for å kunne lykkes med KVP var man avhengig av å være inne i et løp der man ønsket å endre noe i egen livssituasjon. Det var stor enighet om at forutsetningen for å lykkes er at brukerne faktisk *blir* motiverte, selv om de ikke nødvendigvis må være det fra starten av.

Samtidig som flere av kommunene bruker mye tid på å drive motivasjonsarbeid i positiv forstand, ble det også i noen grad benyttet økonomiske sanksjoner overfor brukere som vurderes som egnet for KVP, men som selv ikke ønsker å delta. Dette vil i praksis handle om å redusere sosialhjelpsutbetalingene. Det kunne også benyttes sanksjoner ovenfor deltakere som ikke fulgte opp programmet underveis. Bruken av sanksjoner så ut til å variere mellom kommunene. Noen kommuner sanksjonerer i praksis ikke. Andre kommuner sanksjonerer, men flere informanter påpeker utfordringene knyttet til å anvende økonomiske sanksjoner overfor en målgruppe som har svært lite penger.

Personlig motivasjon hang også i stor grad sammen med *timing*. Det var mange fortellinger om personer som på et tidspunkt ikke var egnet for KVP, men som etter noe tid viste en vilje til endring av egen livssituasjon som gjorde at det da var riktigere å formidle dem til KVP. KVP-veilederne rapporterte at de ofte hadde diskusjoner om hvorvidt dette var det riktige tidspunktet å ta en person inn i KVP eller ei, eller om det ville være bedre å vente. Det å treffe med timingen ble i disse kommunene ansett som veldig viktig faktor for om en person kunne lykkes med KVP eller ei.

Når det gjaldt hvem som *ikke* burde delta i et KVP-program, var det en utbredt holdning at personer med store rusproblemer eller store psykiske problemer var uegnet til å delta i programmet. En kommune framhevet likevel at de ikke vurderte rus i seg selv som grunn til å stenge brukere ute. I denne kommunen ble det framhevet at så lenge brukerne var i stand til å møte opp og gjennomføre tiltakene var KVP et aktuelt tiltak også for rusmisbrukere. I andre kommuner ble særlig personer som ruset seg kategorisert som særst uegnet, da de ble betraktet som ute av stand til å møte til bestemte avtaler eller å være i en forfatning hvor de kunne plasseres i en arbeidspraksis. Alle NAV-kontorene vi intervjuet ved hadde opplevd å måtte skrive personer ut av KVP-program på grunn av rusproblemer. De ansatte i KVP uttrykte særlig bekymring for unge sosialhjelpsmottakere med betydelige rusproblemer. Flere kommuner rapporterte at de hadde et sterkt ønske om å hjelpe disse gjennom KVP, men hadde likevel negative erfaringer der rusproblemer tok overhånd og man så seg nødt til å avslutte deltakelsen i KVP på grunn av manglende oppmøte.

Kommunene hadde også ulike vurderinger av egnetheten av KVP for minoritetsspråklige med dårlige norskkunnskaper. Det var flere som pekte på at det å utelukkende være dårlig i norsk etter regelverket ikke var grunnlag nok for å delta i KVP. En kommune hadde lagt om praksisen i retning av strengere vurdering av om minoritetsspråklige med svake norskferdigheter oppfylte kravet om at deltakerne i KVP skal ha sammensatte problemer. Både i denne og andre kommuner ble det pekt på at norskferdighetene til mange minoritetsspråklige var dårlige også etter gjennomført norskopplæring, og at disse lett havnet på sosialhjelp. I flertallet av kommunene ble disse vurdert som å oppfylle kravet om å stå i fare for å bli langtids sosialklienter, og derfor vurdert som å tilhøre målgruppa for KVP. I tre kommuner ble det rapportert at de tidligere hadde hatt mange «godt voksne» brukere på KVP, mens det nå var flere og flere innvandrere med svake norskferdigheter. I noen kommuner uttrykte de en bekymring for denne utviklingen, fordi KVP ikke ble vurdert som riktig tiltak for denne gruppa:

Nå får vi et massivt trykk fra minoritetsspråklige. Jeg kan forstå dette, fordi det er mange av disse som sliter med å finne arbeid. KVP er et attraktivt tilbud fordi det er litt rausere. Men de får ikke jobb [etter KVP], fordi det de trenger er mer norskopplæring (KVP-veileder).

Vi hadde en periode med litt få deltakere. Det var snakk om at vi trengte flere til å komme inn i programmet. Det ble en dugnad med å få opp deltakerantallet. I forhold til målgruppe ble det da gjort noen valg som jeg ikke følte var riktig i forhold til hvem som skal være målgruppe. Jeg mener målgruppa bør være de som faller mellom de fleste stoler. Det kan gjerne være folk som har levd lenge på sosialhjelp, men trenger ikke være det. Det er folk med sammensatte problemer, helseproblemer som ikke gir uttelling i forhold til trygd. Men nå har vi fått et massivt trykk fra minoritetsspråklige. Jeg forstår det fordi det er mange av disse som sliter med å finne arbeid. KVP er litt rausere enn sosialhjelp, men det de trenger er egentlig mer norskopplæring (KVP-veileder).

Det ble også i en viss grad gitt uttrykk for en kritisk innstilling til regelen om at målgruppa for KVP først og fremst skal være langtidsmottakere av sosialhjelp. Flere mente at det også fantes personer på AAP som kunne ha hatt god nytte av å delta i et KVP-tiltak.

Det er også mange på AAP som heller kunne vært på KVP. Det kan jo for eksempel være noen med lett depresjon. På KVP ville de ha fått bedre oppfølging (KVP-veileder).

Denne vurderingen har sammenheng med ressursbruken på henholdsvis KVP- og AAP-deltakere. Typisk har en KVP-veileder et sted mellom 15 og 25 personer å følge opp. De som følger opp brukere på AAP har langt flere personer å følge opp, hvor

mange avhenger av spesialisering og organisering ved det enkelte NAV-kontor – og hvor i landet NAV-kontoret befinner seg. Aller flest brukere per ansatt finner vi i Oslo og Akershus, der det ikke er uvanlig med 200-250 brukere per ansatt (Djuve & Tronstad 2011). KVP er utformet for brukere som står langt unna arbeidslivet. NAV-kontorene gjør likevel en vurdering av om potensielle deltakere med sannsynlighet kan nyttiggjøre seg programmet. Det er betydelig variasjon mellom kommunene i hvor sterkt muligheten til å komme i arbeid teller i vurderingen av hvem som skal inn i programmet. En av kommunene utmerker seg med et spesielt sterkt sosialfaglig ståsted, der KVPs betydning også for andre livsområder enn overgang til arbeid vektlegges. En annen kommune utmerker seg som nevnt med en særlig bred rekruttering, og svært lav terskel for å komme inn i programmet (ingen avslag). De øvrige fire driver etter egen vurdering ikke en direkte siling av deltakere, men gjør en vurdering av om de tilhører målgruppen og samtidig vil være i stand til å nyttiggjøre seg deltakelse i programmet. I noen kommuner rapporterte man at det foregikk en sterkere grad av siling i starten av KVP, mens man jobbet med å etablere dette i organisasjonen, men at dette ikke lenger var praksis. Blant KVP-veilederne vi intervjuet var beskrivelsen gjennomgående at KVP-deltakerne hadde en meget variert bakgrunn, at noen var enklere å hjelpe enn andre, men at det i all hovedsak var snakk om personer med betydelig problemer med å komme i jobb.

Særlig KVP-veilederne vi intervjuet ga inntrykk av at de strakk seg langt for å gi også deltakere med svake forutsetninger for å komme i arbeid i løpet av kvalifiseringsprogrammet en sjanse til å delta i programmet. Veilederne opplevde det ofte som et dilemma å skulle nekte motiverte deltakere plass i programmet med begrunnelse at de sto for langt fra arbeidsmarkedet. I noe varierende grad i de ulike kommunene ble det presisert at å forvente gode resultater for denne målgruppen var både urealistisk og umoralsk, og disse veilederne poengterte at det var greit å bruke KVP for personer som stod veldig langt fra arbeidslivet, selv om KVP ikke alltid førte disse personene inn i arbeid. Denne holdningen kolliderte imidlertid i noen grad med styringen etter målsettingen om at KVP skulle resultere i arbeid. Disse veilederne vektla at de først og fremst så på KVP som en mulighet til å gi et verdig tilbud om individuell oppfølging til en målgruppe som er tung og som hadde gått lenge på sosialhjelp. Også på ledernivå fant vi eksempler på slike vurderinger:

Det er ålreit å jobbe utfra målkrav og se resultater, men jeg prøver å stå imot, fordi det er noe med etikk her. I forhold til inputen (...) jeg oppfatter at KVP først og fremst er for personer som har gått på sosialhjelp lenge. Og det vet vi er ganske ødelagte mennesker, og hvordan skal vi få kjappe resultater med dem? Det går ikke! Det skal være verdig, de skal få tett oppfølging, men så skjer det kanskje ikke så mye, eller så blir det en uføretrygd (Leder i NAV).

Etiske utfordringer knyttet til en strek arbeidslinjeorientering overfor personer som har en vanskelig livssituasjon ble drøftet veldig uttalt ved et NAV-kontor, men tilsvarende argumenter ble også presentert i andre kommuner, selv om de ikke var like framtrædende som ved dette kontoret.

Det ble også understreket at det kan være vanskelig eller umulig å i forkant kunne bedømme hvem som har og ikke har en sjanse til å komme i arbeid. Det var flere som hadde erfart at personer de hadde sluppet inn under tvil, faktisk viste seg å komme raskt i arbeid, mens personer de trodde det skulle være enkelt å hjelpe kunne vise seg i etterkant være uegnet. Dette var en konflikt og avveining KVP-veilederne levde med hele tiden.

Proaktiv versus reaktiv rekruttering

Til tross for at det var noe uenighet i hva om burde utgjøre målgruppa til KVP, rapporterte NAV-kontorene at langt de fleste brukerne kom fra gruppa av langtids sosialhjelpsmottakere i kommunen. Kommunene hadde imidlertid ulike strategier for å komme i kontakt med deltakerne – nærmere bestemt var det stor forskjell på i hvilken grad de lokale NAV-kontorene aktivt gikk inn for å finne fram til aktuelle deltakere. Vi kan skille mellom ytterpunktene proaktive og reaktive kommuner. Den første varianten kjennetegnes av at KVP har gitt støtet til en «snu bunken»-dugnad, der hele porteføljen av sosialklienter kartlegges og vurderes for KVP. I den andre enden har vi de reaktive kommunene, der det i stor grad er opp til sosialklientene selv å søke seg inn i programmet. I dette avsnittet skal vi se nærmere på rekrutteringsstrategiene som anvendes.

Selvrekruttering

Hvem som helst kan i prinsippet søke om å bli tatt inn som deltaker i kvalifiseringsprogrammet. Søknaden blir vurdert av NAV for å avgjøre om søkeren tilfredsstiller kravene for å bli tatt opp, og om KVP har et egnet tilbud for den aktuelle deltakeren. Programmet er etter hvert kjent blant sosialklienter, og for mange klienter framstår KVP som et attraktivt alternativ til ordinær sosialhjelp: Stønad er noe høyere (litt avhengig av boforhold og familiesituasjon), og man får tilbud om heldags, individuell tilrettelagt kvalifisering med tett oppfølging. Det er særlig én av kommunene som har fulgt selvrekrutteringsstrategien. Denne kommunen har imidlertid delvis gått over til en mer aktiv rekruttering via saksbehandlere, fordi de vurderer at selvrekrutteringen førte til en deltakergruppe som i for stor grad besto av innvandrere med svake norskerferdigheter. Begrunnelsen for å stoppe denne rekrutteringen var delvis at mange at

innvandrerne i liten grad var i stand til å nyttiggjøre seg programmet, delvis at de ikke fylte kriteriene for opptak til KVP (i denne sammenheng vilkåret om at deltakerne skal ha sammensatte problemer). Egeninitierte søknader ble også oppfattet som arbeidskrevende og som å legge stort beslag på ressursene i KVP, fordi de krevde mer utredning da personen ikke tidligere var kjent for en veileder i NAV. Flere av disse søkerne viste seg også etter å ha blitt utredet at de ikke oppfylle de formelle kravene til KVP, noe som førte til avslag på søknaden. Dette ble også opplevd som et problem fordi det fører til at KVP-veilederne bruker tid på å vurdere søknader som uansett ikke fører til opptak.

Rekruttering av deltakere til KVP via saksbehandler

En viktig vei inn et KVP-program går via veiledere/saksbehandlere i NAV-systemet. Saksbehandlere som vurderer en sosialklient som å tilhøre målgruppa for KVP informerer klienten om tilbudet, og kan oppfordre og bistå klienten med å søke seg inn. Saksbehandleren kan også kontakte leder eller en veileder i KVP og informere om at vedkommende klient kan være aktuell, sånn at KVP kan kontakte direkte..

Søknadene kommer via veilederen som kjenner brukerne godt (KVP-veileder).

En første avklaring av brukeren er aktuell for KVP skjer i så fall gjerne gjennom en samtale mellom en KVP-veileder og den aktuelle saksbehandleren I noen tilfeller har man også møter mellom saksbehandler på sosialhjelp, KVP-veileder og potensiell KVP-deltaker før man søker opptak.

Det rekrutteres fra den enkelte veileder i kontoret som har kjennskap til brukermassen sin. Så tar vi en diskusjon på team-møte. Så, ja, vi har rutiner for å oppfordre brukere til å søke (NAV-leder).

Denne rekrutteringsstrategien har en stor fordel ved at en annen saksbehandler i NAV kjenner til klienten på forhånd, og gjerne også har gjort noe utredning i forkant av opptak til KVP. I noen tilfeller ble det rekruttert deltakere rett fra mottaket ved NAVkontoret. Dette ble også sett på som en stor fordel, fordi man da kunne komme inn tidlig i løpet med en ny klient.

I noen kommuner hadde ledelsen gått veldig aktivt og systematisk til verks for «å snu bunken» av sosialhjelpsmottakere med tanke på å rekruttere aktuelle kandidater til KVP. Dette ble av ledelsen ved disse NAV-kontorene omtalt som en viktig jobb, og en klar indikator på at man jobbet riktig med KVP. Ved et NAV-kontor svarte en leder dette på spørsmål om hvordan rekrutteringen til KVP foregår:

Vi har mest fokus på langtidsmottakere av sosialhjelp. Vi har egne økonomiske saksbehandlere som er flinke til å finne de som har stått der lenge og som kan nyttiggjøre seg programmet. (...) Vi har også gått inn på listene [av sosialhjelpsmottakere]

(...) Det var lederne som gikk igjennom listene over alle som hadde sosialhjelp, hvor lenge de hadde hatt det, om de hadde hatt oppfølging. Og da fant de personer som kunne nyttiggjøre seg KVP-programmet. Noen av disse har allerede søkt KVP, og jeg har flere på en liste som jeg skal ta kontakt med (KVP-veileder).

Den ledelsesstyrte rekrutteringen til KVP ga klart inntrykk av å være en effektiv organisering for å rekruttere aktuelle deltakere.

De som har oppfølgingen av de på sosialhjelp vet om de som KVP kan være aktuelt for. Dette er folk vi har i systemet vårt, som har gått i systemet lenge. Sosialkonsulentene, de som er veiledere innenfor økonomisk sosialhjelp, de er med på å finne egnede kandidater til KVP (Avdelingsleder NAV-kontor).

Det kom også fram av dette og andre intervjuer at ledelsen hadde oppfordret alle sine veiledere på sosialhjelp til å rydde i sine lister, for å finne aktuelle kandidater til KVP. Et viktig punkt for at rekruttering via generelle saksbehandlere skal fungere, er at KVP-programmet er kjent blant de enkelte veilederne på sosialhjelp og andre steder i NAV-systemet. I de kommunene der man ga inntrykk av å ha gått langt i «å rydde» i listene av sosialhjelpsmottakere, ble det også vektlagt å gi også de generelle saksbehandlerne grunnleggende opplæring i KVP, og hele tiden minne om programmet, for eksempel gjennom månedlige møter.

I andre kommuner hadde man opplevd det som et problem at veiledere på sosialhjelp ikke var godt nok informert om KVP-programmet. Resultatet av dette var at man opplevde at strømmen av KVP-deltakere gikk ned. Flere av kommunene sa at KVP ikke hadde vært godt nok kjent blant alle deres veiledere på sosialhjelp. Disse kommunene hadde også i noen grad opplevd problemer med å fylle måltallet til KVP. Dette hadde i sin tur tvunget fram et initiativ til å få til en bedre styring av egnede deltakere til KVP. En viktig del av dette arbeidet var intern informasjon om KVP-programmet. Som en KVP-veileder sa:

Det ble oppfattet som et problem blant enkelte av NAV-kontorene at andre veiledere satt med porteføljer med personer som kunne ha blitt oppfordret til å søke KVP, men hvor dette ikke ble gjort fordi KVP var for dårlig kjent i NAV-systemet generelt. Løsningen på dette problemet hadde vært å drive internt informasjonsarbeid og øke oppmerksomheten omkring KVP i eget kontor. Dette hadde ført til positive resultater i forhold til å øke antallet søkere til KVP, og en bedre oppfylling av måltallene (Leder i NAV).

Ved et annet NAV-kontor rapporterte de det samme:

Det er ikke alle her internt som vet hva KVP er, så nå har vi gitt mer informasjon internt og nå har vi fått mange flere brukere (KVP-veileder).

Dette mer planmessige og systematiske arbeidet for å rekruttere deltakere til KVP virket å være motivert av en sterk betoning av arbeidslinja, og at sosialhjelp kun skulle være en midlertidig ytelse. En NAV-leder uttrykte dette slik:

Man kan ikke frivillig si at man skal ha sosialhjelp til inntekt. Så KVP er et alternativ til sosialhjelp. Da må man bruke det. Dette er i tråd med det som er lagt opp fra lovgiver, og jeg har hørt et foredrag fra Bjarne Håkon Hanssen da han var sosialminister der det var veldig tydelig at sånn er det meningen at KVP skal fungere (virksomhetsleder NAV-kontor).

Også blant de mer proaktive NAV-kontorene varierte det likevel hvor god oversikt de rapporterte å ha over mulige kandidater for KVP. I enkelte kommuner hevdet de å ha en veldig god oversikt over målgruppa for KVP, og at de tvilte på om det fantes andre personer i kommunen som kunne ha nyttiggjort seg KVP som de ikke allerede hadde oversikt over.

Dersom de er inne på sosialhjelp så finner vi disse. Jeg tror ikke det er så mange vi ikke har oversikt over (leder i NAV).

Til tross for økt intern informasjon, var man ikke i alle kommunene helt sikre på om man hadde kommet i mål med en slik strategi og at det allikevel manglet en fullgod oversikt over målgruppen for KVP. En KVP-veileder uttrykte seg slik om hvorfor kommunen lå under måltallet for antallet KVP-deltakere:

Jeg tror det er mange brukere ved [navn på NAV-kontor] som burde vært inne på KVP-programmet. Jeg vet ikke helt hvem vi ikke fanger opp. Det kan ligge noen i saksmapper til noen saksbehandlere. Det er nok mennesker i [navn på sted] til å fylle opp et KVP-måltall (KVP-veileder i proaktiv kommune).

Denne mangelen på oversikt over mulige kandidater for KVP kan også være et uttrykk for hvor i NAV-hierarkiet folk er ansatt. Generelt sett så det ut til at ledere hevdet å ha en bedre oversikt enn det KVP-veilederne mente å ha med henblikk til hvilke grupper som burde eller kunne ha vært på KVP.

Det var tre kommuner som særlig kunne sies å ha en proaktiv denne praksis. Disse kommunene har det til felles at de ser på KVP som en mulighet til å rydde i antallet sosialhjelpsklienter. Disse kommunene har gått aktivt inn for å snu bunken av sosialhjelpsmottakere, og systematisk rekruttere de som måtte være egnet over til KVP. Motivasjonen for denne ryddingen ser ut til å være en sterk vektlegging av prinsippet om at sosialhjelp er en midlertidig ytelse blant ledelsen ved NAV-kontoret. I intervjuer understreket Leder i NAVe i disse kommunene at det ikke er noe alternativ å bli stående på sosialhjelp, og at alt derfor måtte prøves for å få personer bort fra sosialhjelp, og fortrinnsvis over i arbeid.

Disse kommunene hadde et meget sterkt fokus på KVP og hadde prioritert dette tiltaket høyt i den interne driften av det lokale NAV-kontoret. De hadde også en høy grad av arbeidsorientering og markedsorientering overfor sine sosialhjelpsbrukere.

Tabell 4.1 Skjematisk oppsummering av kjennetegn ved proaktiv versus reaktiv rekruttering til KVP

Proaktiv rekruttering	Reaktiv rekruttering
Snu bunken av sosialhjelpsmottakere	Mangel på oversikt over egnede kandidater
Ledelsen aktiv rolle	Selvrekruttering, initiativ fra enkeltveiledere
KVP godt kjent blant veiledere på sosialhjelp	Lite kommunikasjon mellom KVP-veiledere og veiledere på sosialhjelp
Rutiner for å oppfordre brukere til å søke	Veiledere på sosialhjelp. Utredningsansvar
Sterk arbeidslinjeorientering	Sterk sosialfaglig orientering*

*For en forklaring på hva som skiller arbeidslinjeorientering fra sosialfaglig orientering, se tabell 4.2

Arbeidsdeling mellom KVP-veiledere og sosialhjelpveiledere

Før en person tas inn i KVP-programmet kartlegges vedkommende for at det skal kunne vurderes om vedkommende fyller de formelle kriteriene og med sannsynlighet vil kunne nyttiggjøre seg KVP. Alle kommunene har rutiner for dette. Det vurderes i mindre grad om KVP vil kunne gi vedkommende et passende tilbud. Årsaken til dette er sannsynligvis at KVP forutsettes å være fleksibelt og ta i bruk nye virkemidler etter behov. Det var ulik praksis mellom NAV-kontorene med hensyn til i hvilken grad veilederne i KVP var involvert i kartleggingen, eller om det var den enkelte veileder på sosialhjelp som hadde hovedansvaret for denne.

En fordel ved å legge (mesteparten av) utredningen til veileder på sosialhjelp er at disse gjerne kjenner brukerne godt i utgangspunktet, samt at denne organiseringen gir mindre utredningsbelastning på veilederne i KVP, dermed frigjøres mer tid til oppfølging av deltakerne. Den store ulempen med denne modellen rapporteres å være knyttet til arbeidsbyrden til veiledere på sosialhjelp. Disse veilederne har et stort antall personer i sine porteføljer, og dermed begrenset tid til å utføre omfattende utredningsarbeid. Dette skapte i sin tur ofte en «propp» i systemet for å rekruttere deltakere til KVP. KVP-veilederne ble dermed sittende og vente på søknader som ikke kom. Det var flere kommuner som sa de hadde startet med en slik modell, men at de nå hadde forlatt denne, blant annet motivert ut fra en erkjennelse av at man ikke raskt nok klarte å rekruttere personer til KVP, og lå etter i forhold til måltall.

Vi har ryddet i en del interne ting (...) De interne tingene gikk blant annet på hvor langt de skulle være kartlagt før de kommer inn på KVP. Der hadde vi nok lagt lista for høyt (...) Nå tar de på KVP litt mer av tiden til å utrede i starten på KVP, så kunne vi øke måltallet igjen. Nå må de på KVP ta litt mer uavklarte saker og gjøre mer utredninger i forkant (avdelingsleder NAV).

Særlig blant KVP-veilederne var det usikkerhet om det var den beste løsningen at den grundige kartleggingen skulle skje etter oppstart i program. Alle KVP-veilederne understreket at det var en stor jobb å skrive en person inn i KVP og starte med en ny deltaker i programmet. Mangelen på skikkelig kartlegging i forkant av om en person virkelig var egnet, og ikke minst motivert, for å delta i KVP kunne fort vise seg å bli kontraproduktiv. Det kunne oppleves, fra KVP-veilederne sitt ståsted, at en dårlig kartlegging i forkant fort førte til dårlig bruk av ressurser. En KVP-veileder beskrev prosessen med å skrive noen inn i et KVP-program, for så i neste omgang oppdage at dette var en person som allikevel ikke var interessert i å delta:

Først skal de [KVP-deltakeren] levere egenvurdering, så må jeg skrive grundig arbeidsevnevurdering, og så skal jeg skrive vedtaket, også må jeg lage en plan, det er jo ingen vits i å begynne hvis du ikke har noe å gå til så jeg må jo ordne avtaler til dem, og ditt og datt, så jeg kjenner at det er masse jobb. Også kanskje du ordner og lager til masser greier, også møter de ikke opp vet du. Det er så irriterende! (KVP-veileder).

Organisering – eget KVP-team eller organisering «i linja»?

Fire av kommunene vi har besøkt har organisert KVP som eget team, mens to har lagt KVP-veilederne inn i andre team. De to kommunene som har organisert KVP «i linja» hadde tidligere egne KVP-team, men har altså valgt å omorganisere. Årsaken til dette var at man følte at så lenge KVP var organisert som et eget team mistet KVP noe av kontakten med resten av NAV-kontoret. Dette gikk blant annet på bekostning av muligheten til å rekruttere nye brukere til KVP.

Til å begynne med ansatte vi en person som var dedikert til å drive KVP med tre ansatte KVP-veiledere (...) men etter hvert så jeg det at KVP ble en isolert øy i organisasjonen, en stat i staten. Vi fikk ikke den effekten av å rekruttere brukere som vi hadde håpet på (...). Vi tok grep og omorganiserte KVP, vi tok bort særfunksjonene og innordnet det inn i resten av organisasjonen (NAV-leder).

Det ble antydning av flere NAV-ledere at det ved oppstarten av KVP-programmet hadde vært et sterkere ønske fra Fylkesmannen, AV-dir og KS om å organisere KVP mer som

et prosjekt, med egne KVP-ansatte. Nå ble signalene fra disse instansene tolket mer som at KVP skulle «legges ut i linja», det vil si at KVP skulle organiseres på en måte hvor flere ulike saksbehandlere i NAV kunne ha innslag av KVP i sin portefølje, og at man ikke skulle ha dedikerte personer som kun drev med KVP. En annen KVP leder uttrykte noe av det samme på denne måten:

Problemet vi hadde før var at vi hadde noen personer som bare drev med KVP (...), men så fikk vi det problemet at de fikk mindre oversikt og eierskap til det som skjedde ellers i NAV-kontoret (...). De som er dedikerte KVP-veiledere har jo uansett ikke full oversikt over alle aktuelle kandidater, og de som skal over i KVP må jo overføres fra en annen veileder sin portefølje. Da det var bestemte veiledere som eide KVP, så mistet vi noe av fokuset på KVP i bredden av organisasjonen og da fikk vi problemer med den overføringen av brukere det skal være. Det er jo ikke noen fasit på hva som er den beste organiseringen, men det er det å få til et felles fokus som er utfordringen (NAV-leder).

Spørsmålet om betydningen av relasjonen mellom intern organisering av KVP og rekruttering av deltakere til KVP, var noe som i all hovedsak opptok ledelsen ved det enkelte NAV-kontor. Når det gjaldt saksbehandlerne sin holdning til organiseringen av KVP var det andre forhold som var av betydning. Et forhold som ble trukket fram var følelsen av å være frakoblet hele rekrutteringsprosessen. En KVP-veileder ordla seg slik:

Strømmen av KVP-deltakere kommer inn ved at jeg får en søknad i hylla mi. Det er enten en som har vært og hentet skjema og søkt på eget initiativ. Andre har fått råd og drøftet med sin saksbehandler, da står det gjerne navn på saksbehandler på søknaden. Noen får kontakt via en som driver oppfølging. Vi kan ikke sitte og rekruttere og plukke ut deltakere (KVP-veileder).

Noen KVP-veiledere som jobbet i team med andre typer av saksbehandlere opplevde også ulemper med denne organiseringen fordi de opplevde at de mistet mye av den faglige diskusjonen mellom andre veiledere og følte seg alene med oppfølgingen av sine KVP-deltakere. En KVP-veileder som jobbet i et team sammensatt av flere ulike brukergrupper og veiledere sa:

Jeg kunne trengt en litt større gruppe av [KVP] veiledere for å diskutere med. Problemer dukker jo opp. Jeg blir låst i forhold til det jeg har gått i og kjenner til (...) jeg skulle hatt noen flere å diskutere med (KVP-veileder).

Flere av informantene pekte også på en effektiviseringsgevinst for kartleggingsarbeidet som kan følge av i større grad å nyttiggjøre seg den informasjonen som allerede finnes om brukerne i NAV-systemet. Dette dreide seg dels om å klare å samarbeide bedre med andre instanser utenfor NAV, og dels om å få bedre datasystemer i NAV for å kunne

ta bedre avgjørelser Flere ledere pekte på at det på begge disse punktene var rom for forbedring i NAV.

Så lenge man opererer med mange ulike fagsystemer så bruker man bare de systemene man er vant til fra før. Hvis noen bare sjekker opplysninger i de systemene de er vant med, så kan man gå glipp av viktig strategisk informasjon (leder i NAV).

Sånn som jeg føler det nå så er det noe tilfeldig hvem som kommer til oss som KVP-brukere. Det bør være mer forutsigbart fra vår side i forhold til hvem som er langtidsmottakere av sosialhjelp, eller hvem som står i fare for å bli det. Dette handler om grunnleggende kartlegging. Her har vi noe å hente på å få bedre oversikt over disse gruppene. (...) Det er noe med grensesnittet da når du ikke selv [i NAV] har alle brukerne. De kommer jo til oss fra andre samarbeidspartnere som læringssenter, introduksjonsprogrammet eller videregående skole. Og da er de jo kartlagt i årsvis der. Men ofte så kommer de jo hit til NAV da, også blir de først registrert som arbeidssøkende, også skal vi da en stund la dem være det da, også er de på sosialhjelp, også kanskje etter en stund oppfordres de til å bli KVP-deltakere da. Det blir jo veldig tungdrevet og lite forebyggende i forhold til å hindre at sosialhjelp skal ekspandere (leder i NAV).

Oppsummering

Vi finner en betydelig variasjon mellom kommunene i hvordan de forholder seg til rekruttering inn i programmet. Det går et hovedskille mellom kommuner som driver henholdsvis proaktiv og reaktiv rekruttering, samt mellom kommuner som i hovedsak vektlegger sosialfaglige kriterier på den ene siden – altså at rekrutteringen styres av vurderinger av hvem som har behov for sosialfaglig oppfølging – og på den andre siden kommuner som sterkt vektlegger deltakernes potensiale for å komme i arbeid. Det skal likevel understrekes at alle kommunene i noen grad forholder seg til både sosialfaglige kriterier og deltakernes potensiale for å nyttiggjøre seg kvalifiseringsprogrammet. De to dimensjonene proaktiv-reaktiv og sosialfaglig-arbeidslinje er dessuten neppe uavhengige. I de kommunene vi har besøkt er det de proaktive kommunene som samtidig har den sterkeste arbeidslinje-orienteringen.

Tabell 4.2 Skjematisk oppsummering av kjennetegn ved arbeidslinjeorienterte versus sosialfagligorienterte KVP.

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

Flere av kommunene har prøvd ut ulike organisatoriske løsninger, og to av kommunene er av den oppfatning at det er en fordel for rekrutteringen at KVP er organisert i linja. Andre NAV-kontorer ser imidlertid ut til å lykkes med en effektiv rekruttering gjennom andre organisatoriske løsninger, og en systematisk og ledelsesforankret gjennomgang av porteføljen av sosialhjelpsklienter med jevne mellomrom framstår som et viktig kjennetegn ved effektiv rekruttering.

5 Hva kjennetegner et godt KVP-program?

Kvalifiseringsprogrammet er ment å gi deltakerne et positivt utfall i form av arbeid eller annen form for meningsfull aktivitet. En varig tilknytning til arbeidslivet vil ikke bare spare kommunene for framtidige sosialhjelpsutgifter eller andre trygdeutbetalinger, det vil også kunne føre til en bedre livssituasjon for mange. Det er imidlertid ikke slik at alle KVP-deltakere kommer over i arbeid etterpå. I intervjuene kom det fram at det i all hovedsak var fire ulike utfall etter KVP:

- arbeid
- utdanning
- arbeidsavklaringspenger eller uførepensjon
- tilbake på sosialhjelp

I tillegg var det noen som ble skrevet over i behandling eller over til en institusjon (avrusning eller fengsel). I et fåtall av intervjuene vi foretok ble det også nevnt at de hadde en gruppe sosialhjelpsmottakere som forsvant rett før eller like etter oppstart i KVP, uten at NAV-kontor eller KVP-veiledere visste hva slags aktivitet de hadde startet opp i. Dette gjaldt i hovedsak ett NAV-kontor, og ble sett i sammenheng med mulig svart arbeid (det er vanskelig å kombinere KVP med svart arbeid på dagtid).

I dette kapittelet vil vi oppsummere de KVP-ansattes oppfatninger om hva som kjennetegner vellykkede og mindre vellykkede KVP-løp. Hva mener våre informanter er de viktigste faktorene som forklarer om deltakerne kommer i arbeid eller ikke?

Individuelle kjennetegn og individuell tilpasning

KVP skal tilpasses den enkeltes behov og forutsetninger, og så langt som mulig kompensere for spesielle utfordringer den enkelte deltaker måtte ha. Likevel er det ingen tvil om at individuelle kjennetegn spiller en stor rolle for hvem som kommer i arbeid. Fysisk og psykisk helse, rusproblemer, utdanning og familiesituasjon er faktorer som har stor betydning. For innvandrere er nivået på norskferdigheter viktig. Flere av informantene

i NAV har pekt på at i et så godt arbeidsmarked som Norge har nå, er det gjerne slik at de som står utenfor har spesielle utfordringer. Mange framhever også betydningen av deltakernes motivasjon for endring. Motivasjon er imidlertid ikke noen konstant størrelse, og kan påvirkes i både positiv og negativ retning av deltakelse i program. Deltakelse som gir opplevelse av mestring kan bidra til å bedre motivasjonen, mens tiltak som oppleves som meningsløse typisk har motsatt effekt (Sandbæk & Djuve 2012). Samspillet mellom individuelle kjennetegn og innhold i programmet – med andre ord individuell tilpasning, er en viktig faktor for et vellykket program. Det kan imidlertid være noen grupper av brukere det er vanskeligere å legge til rette for enn andre. Innvandrere med svake norsksferdigheter er en gruppe som framheves av flere. Andre kommuner mener imidlertid at dette ikke er en spesielt utfordrende gruppe. Dette har delvis sammenheng med hvilke tiltak som typisk tas i bruk i de forskjellige kommunene, og ulikheter i rammebetingelser, som vi skal komme tilbake til nedenfor.

Individuell oppfølging

Tidligere evalueringer av kvalifiseringsprogrammet peker på fire suksesskriterier for at individer på KVP lykkes: muligheten for å kombinere ulike tiltak parallelt, at kvalifiseringsstøtten er en fast og forutsigbar inntekt, oppfølging til og i arbeidslivet, samt tett oppfølging over tid (Schafft & Spjelkavik 2011). Tett oppfølging gjenfinnes som suksesskriterium i en rekke studier av tiltak for personer som står langt unna arbeidsmarkedet.

Tett individuell oppfølging er et forhold som i samtlige intervjuer ble trukket fram som en sentral del av oppskriften på det å lykkes med en overgang fra sosialhjelp til lønnet arbeid. Individuell oppfølging oppleves av informantene som å utgjøre selve kjernen i KVP. Et veldig typisk svar på hva det er som er bra med KVP var dette.

KVP er det programmet som nytter. Det med tett oppfølging er det som nytter (avdelingsleder i NAV).

Varianter over dette svaret var gjennomgående i alle intervjuene vi foretok, uavhengig av kommune, og stilling ved NAV-kontoret. Det ser derfor ut til å råde stor enighet om at dedikerte personer til å bedrive denne tette individuelle oppfølgingen er avgjørende for måloppnåelsen i programmet.

I KVP-programmet tillegges derfor rollen til den enkelte KVP-veileder en framtredd betydning, fordi det er veilederens oppgave å utføre den individuelle oppfølgingen. Det er ikke uten videre gitt hva det betyr å drive tett individuell oppfølging. På et spørsmål om hva som ligger i tett oppfølging svarte en KVP-veileder slik:

Da må du engasjere deg i det, du må holde tråden jevnlig, hver uke. Holde kontakten med arbeidsgiver, være i kontakt med familien, holde i alle trådene, være i kontakt med andre instanser som er involvert, være i kontakt med legen. De detter mellom to stoler med en gang uten tett oppfølging (KVP-veileder).

Andre veiledere formidlet litt andre synpunkter på hvor tett oppfølgingen behøvde å være. Noen beskrev behovet for oppfølging som varierende underveis i programmet. Disse beskrev at deltakerne typisk trengte mest oppfølging i starten av programmet, og at det i denne fasen kunne være nærmest daglig kontakt. Senere i programmet, når deltakerne for eksempel var ute i et AMO-kurs eller i en praksisplass, ble behovet for tett oppfølging beskrevet som mindre. Spesielt mens deltakerne deltar på kurs avtar gjerne kontakten mellom veileder og deltaker. Siden bruken av eksterne kurs varierer en del mellom kommunene, innebærer dette at også den tette oppfølgingen varierer en del. I kommuner som bruker mye AMO-kurs blir det gjerne kursleder som har den tette kontakten med deltaker den perioden kurset varer.

På bakgrunn av intervjuene mener vi at det var to forhold som pekte seg ut som sentrale i den individuelle oppfølgingen av deltakere i KVP. Dette utgjør også de to kjerneoppgavene til KVP-veilederne. For det første må KVP-veilederen være en person som jobber med å endre holdninger og bygge motivasjon hos brukeren, for det andre må KVP-veilederen også være en «brobygger» i forhold til markedet, skaffe de nødvendige kvalifikasjonene og erfaringene med arbeidslivet. Informantene vektlegger at både «motivator» rollen og «brobygger til arbeidslivet» rollen må være på plass i KVP for at deltakere skal kunne lykkes med å komme ut i lønnet arbeid. Gjennom intervjuene kom det allikevel fram at det var det første elementet, nemlig det å drive motivasjonsarbeid ovenfor brukerne, er det som tillegges mest vekt.

Motivasjons- og holdningsarbeid

KVP-veilederne driver et betydelig motivasjonsarbeid med den enkelte KVP-deltaker. Mange som har stått lenge utenfor arbeidslivet har liten tiltro til seg selv, og noen har urealistiske forventninger om hva de kan oppnå i arbeidslivet. Andre har også avvikende døgnrytmer og en manglende forståelse av betydningen av å møte til avtaler og gjennomføre tiltakene som er avtalt med KVP-veileder. Informantene våre framhever at den tette individuelle oppfølgingen gjør det mulig å jobbe med motivasjon, holdninger og mestringsfølelse hos den enkelte deltaker. Blant de ansatte på KVP ble det å kunne gjennomføre en tett individuell oppfølging trukket fram som det kanskje viktigste kvalitative bidraget KVP hadde tilført NAV-organisasjonen.

Det som er viktig i KVP er tett individuell oppfølging. Det at man har et program som inneholder mange elementer på veien mot yrkesdeltakelse (...) Det kan være tiltak for å komme seg i arbeid, det kan være ting som går på hva slags holdninger man har til å komme seg i arbeid, motivasjon, det å ta bort barrierer (leder i NAV).

I flere av intervjuene ble det trukket fram eksempel på at dersom man ikke lykkes med motivasjons og holdningsarbeidet, så var det heller ikke mulig å lykkes med å få personen over i jobb. Det å ha den rette innstillingen og orienteringen mot arbeidslivet var derfor helt avgjørende for å kunne etableres i en fast jobb.

Det er nok veldig mye med hva de sier til seg selv i samtaler. De som har klart seg hos meg, det er de som har sagt: «Det skal jeg klare!» Hvis de er overbevist selv, det er det som gjør at de får det til (KVP-veileder).

I noen tilfeller lykkes man ikke med denne jobben.

Jeg ble veldig overrasket over en [person jeg veiledet i KVP]. Han skulle begynne på skole, han skulle slutte med rus. Han kom fra fengsel, og han skulle bo i bolig sånn og sånn. Da tenkte jeg at dette er en easy case. Han skulle begynne på skole til høsten og jeg ordnet ham praksisplass nå i sommer. Men så droppet han ut av alt! Det kaoset, vet du. Han vil ingenting. Nå sier han at han kanskje ser for seg at han sitter inne igjen om kort tid (KVP-veileder).

Informantene tillegger med andre ord deltakernes motivasjon avgjørende betydning, samtidig som de også oppfatter at de selv har en viss påvirkningsmulighet på denne motivasjonen. Det oppleves samtidig som frustrerende når deltakerne velger å droppe ut av tiltakene som veilederne har organisert. Informantene tematiserer i liten grad om det kan være en sammenheng mellom kvaliteten på tiltakene i programmet og utviklingen i deltakernes motivasjon, eller om deltakerne gjennomgår en realitetsorientering av hvilke muligheter de faktisk har på arbeidsmarkedet som kan ha negativ innflytelse på motivasjonen.

Det er liten tvil om at dyktige og motiverte ansatte i KVP er en sentral suksessfaktor for programmet. Selv om mangel på personlig motivasjon og arbeidsorientering hos en del deltakere kunne ødelegge muligheten for å komme i ordinært arbeid etter endt KVP, var det også mange eksempler på det motsatte, hvor KVP-veiledere i løpet av programmet klarte å snu holdninger og skape en positiv progresjon i noen sitt livsløp, og som i noen tilfeller førte inn i arbeidslivet. Det var dette som var mye av motivasjonen blant KVP-veilederne.

Alle de jeg har på KVP ønsker seg jo ut i arbeid, alle ønsker å bidra i samfunnet og ha en egen inntekt, men de vet ikke hvordan de skal få det til. Det å hjelpe dem på veien, det syns jeg er fantastisk (KVP-veileder).

«Brobygging» til arbeidsmarkedet

Det å være en «brobygger» mellom brukeren og arbeidslivet framheves også som en av de viktigste oppgavene for veilederne. Dette arbeidet gjøres i veldig stor grad gjennom en innsats for å finne en praksisplass. Praksisen er tenkt å gi deltakeren erfaringer, praktisk arbeidserfaring og relevante kvalifikasjoner for å kunne finne seg en plass i det ordinære arbeidslivet. Det å ha kjennskap til dette lokale arbeidsmarkedet og ha gode relasjoner med lokale arbeidsgivere, ble i flere intervjuer framhevet som noe NAV nå hadde begynt å jobbe mye bedre med, ikke bare i KVP, men også med andre brukere.

Kontakten med det lokale arbeidsmarkedet ble betonet som særs viktig, men det var ikke like etablert i praksisen til alle NAV-kontorene. Det ble likevel betonet som en ønsket utvikling at NAV i større grad tok ansvar for og videreutviklet sin egen markedskompetanse. Dette ble ansett som en viktig vei framover, og som en «riktig» måte å jobbe på.

Vi har et markedsnettverk lokalt her som jeg leder. Vi har forskjellige nettverk. Vi har god kontakt med arbeidsgivere (leder i NAV).

Samtidig som man i mange intervjuer framhevet at man jobbet godt overfor lokale arbeidsgivere, ble det også understreket at man ønsket å være varsom med å plassere deltakere ut for tidlig, fordi dette kunne undergrave lokale arbeidsgivere sin tillit til NAV. To måter å unngå å skape dårlige relasjoner med lokale arbeidsgivere på var for det første å sørge for at en KVP-deltaker hadde de rette holdningene og motivasjonen for å delta i arbeid før personen startet i arbeid, og for det andre å følge opp en person i arbeidspraksis.

Vi kan ikke presentere en bruker som ikke møter opp for en arbeidsgiver. Vi kan få ordnet praksisplass vi, og arbeidsgiver kan si at vi skal gjøre alt vi kan vi, men hvis han ikke møter opp og responderer positivt, så bruker vi opp relasjonene våre i arbeidsmarkedet, og da vil ikke arbeidsgivere ha noe med oss å gjøre etter hvert. Det må vi være veldig varsomme på. Så det vi kan få gjort på å forberede brukerne først, det er veldig vesentlig (leder i NAV).

En annen NAV-leder uttrykte seg slik om ansvaret NAV hadde med å skape gode til-litsrelasjoner med lokale arbeidsgivere:

Vi fra NAV må være ærlige på hva slags arbeidstakere vi representerer. Vi har hatt mange eksempler på at vi skaffer en praksisplass, også tenker vi i NAV at nå er vi ferdige. Det er vi faktisk ikke, da har vi en arbeidsgiver som vi også skal følge opp (NAV-leder).

Det blir dermed en viktig jobb for KVP-veilederne å også være en støtte for arbeidsgiverne, ikke bare for KVP-deltakeren.

Koordinering

Informantene framhever koordineringsvirksomhet som en viktig del av arbeidet med å følge opp deltakerne. Særlig for personer som var veldig marginaliserte var det ikke mulig å jobbe utelukkende opp mot arbeidsmarkedet, men det var også nødvendig å koordinere en hel rekke av aktører knyttet opp mot KVP-deltakeren. Dette kunne dreie seg om å koordinere leger, psykologer eller andre behandlingstilbud, det kunne være kontakt med fengselsvesen og kriminalomsorg, og det kunne være kontakt med avrusningsinstitusjoner. For unge KVP-deltakere kunne det omfatte samarbeid med oppfølgingstjenesten i videregående skole, barnevern eller foreldre. For minoritetspråklige kunne det være snakk om samarbeid med kommunal norskopplæring. Også gjeldsrådgivningstjenester husbanken ble nevnt som instanser det kunne være aktuelt å ha kontakt med..

Kontinuitet og oppfølging

Tett oppfølging av en fast kontaktperson oppleves som en stor fordel av de NAV-ansatte. Kontinuiteten i relasjonen er en viktig forutsetning for tett og god oppfølging, og den personlige relasjonen i seg selv kan ha betydning. Vårt inntrykk gjennom intervjuene var at KVP-veilederne i mange tilfeller strakk seg langt for å følge opp sine brukere ut over selve perioden en deltaker var skrevet inn i program. Det vil si at veilederne fulgte deltakerne ikke bare mens de var i sine KVP-løp, men også ofte etter at de hadde kommet over i arbeid.

Vi slipper de ikke den dagen de skriver under på arbeidskontrakten. Vi må jo slippe de etter hvert. De får veiledning, samtale og oppfølging hvis de trenger de, også etter at de har fått jobb (leder i NAV).

Det kan være flere forhold en tidligere KVP-deltaker trenger oppfølging på, også etter at vedkommende har fått en jobb. Dette kan være forhold som kan påvirke arbeidsvnen til den enkelte og som det kan føles mer naturlig å ta opp med sin tidligere KVP-veileder enn en ny arbeidsgiver. Dette kan være spørsmål relatert til egen helse eller styring av egen økonomiske situasjon, og som KVP-veileder i mange tilfeller har god oversikt over. De ansatte i KVP opplever at kontinuitet i oppfølgingen også etter at programmet er avsluttet er med på å hindre tilbakefall, og sikrer trygghet og verdighet for den enkelte KVP-deltaker.

I mange tilfeller fulgte KVP-veilederen også personer i en overgangsperiode dersom personen ble overført til AAP eller tilbake til sosialhjelp. Det kunne oppleves tungt for KVP-veiledere å slippe sine deltakere ved slutten av et program når programmet ikke

hadde ført til arbeid. Veilederne framhever likevel at de ofte så en positiv, personlig utvikling hos mange, selv om disse ikke kom i arbeid. En del av veilederne uttrykte bekymring for at denne positive utviklingen skulle stoppe eller snu dersom deltakerne ble henvist tilbake til andre saksbehandlere i NAV, hvor man visste at bemanningsfaktoren per bruker var mye høyere, og hvor det ikke var tid til den tette individuelle oppfølgingen som hadde vært på KVP. For å bøte på dette fulgte mange KVP-veiledere sine tidligere deltakere i en tid etter at KVP-programmet var avsluttet.

Rammebetingelser

Bemanningsfaktor

KVP er et ressurskrevende tiltak, som reflekterer den store oppgaven det er å skulle jobbe med å endre holdninger og bygge motivasjon og gi en gruppe som står langt fra arbeidsmarkedet konkrete erfaringer med arbeidslivet er store oppgaver. Det å få til et vellykket KVP-løp i den forstand at man klarer å få noen over fra sosialhjelp til varig arbeid, krever ofte en innsats som strekker seg over et lengre tidsrom. Det er stor oppslutning blant våre informanter om at KVP er et godt tiltak, og at en sentral faktor er nettopp å ha *tid nok* til å gjennomføre disse oppgavene.

Det som muliggjør at KVP-ansatte kan drive tett individuell oppfølging er en høy bemanningsfaktor i forhold til antallet brukere. KVP-veiledere hadde typisk et sted mellom 15 og 25 brukere å følge opp. Dette mente de fleste var et passelig antall, men det er også et antall brukere som er betydelig lavere enn nær sagt alle andre NAV-ansatte har. Gjennom å redusere antallet brukere per ansatt er det mulig å gi et kvalitativt annet tilbud for å hjelpe personer langt unna arbeidsmarkedet over i lønnet aktivitet.

Tett oppfølging på KVP er noe annet enn tett oppfølging på arbeidsavklaringspenger eller sosialhjelp. Mange av de som har oppfølging på sosialhjelp har nok tettere oppfølging enn de på AAP, fordi på AAP har de cirka 120 personer per saksbehandler. Der har de ingen forutsetning for å gi tett oppfølging (KVP-veileder).

Det syntes også å være en rådende holdning at for lite ble gjort individuell oppfølging av personer i AAP.

Programmets varighet

Det påpekes at den enkelte KVP-deltaker trenger tid i programmet. De fleste vi intervjuet syntes at KVP-deltakerne trengte mer tid enn ett år i program for å klare å få til en overgang til arbeidslivet. Deltakere som ble definert som å ha en relativt kort vei til ordinært arbeid, kunne klare dette på ett år. For de mest marginaliserte personene var

det generelt stor enighet om at ett år i KVP var for lite. I en del tilfeller ble også KVP forlenget til 2,5 år, noe det er mulighet til dersom deltakeren vurderes som å være i ferd med å komme over i arbeid, og i noen enkelt tilfeller, helt opp til 3 år. Det er litt ulike oppfatninger om det bør være en generell mulighet til å forlenge programmet utover to år. Noen ønsker en slik mulighet, mens andre mener at det også kan være uheldig å legge opp til så lange løp. Det er imidlertid stor enighet om at ett år vil være for lite for en stor andel av deltakerne.

De fleste forlenger vi til to år, men det har blitt strengere etter at vi fikk den nye forskriften. Så nå forlenger vi ikke så ofte til 2,5 år lenger. Jeg synes to år er alt for lite. Tre eller fire år ville vært mer passende. Det brukes som et argument at hvis man hadde hatt tre eller fire år så ville man tenkt at man hadde så god tid. Men jeg synes ikke to år er nok. Noen skrives tilbake til sosialhjelp etter to år, fordi vi ikke har kommet i mål. De er ikke syke, men de trenger virkelig en raus arbeidsplass (KVP-veileder).

Nesten uten unntak var det de som satt nærmest brukeren som følte at ett år i KVP-program var for kort. Ledere svarte i noe større grad at de syntes ett år var passe.

Det som er viktig i KVP er ikke at her skal du være i et år liksom. Det er viktig å få opp en målsetning, en raskest mulig avklaring, også være i program maks et år. Vi bør få til noe med brukeren på den tiden. Programmet kan eventuelt forlenges hvis vi ser at her ligger det helt overveiende stor sannsynlighet for at dette fører inn i arbeid og aktivitet (leder i NAV).

Lokalt arbeidsmarked og nettverk

Til tross for generelt lav arbeidsledighet i Norge er det lokal variasjon i ledighetsratene, og det er også lokale forskjeller i næringsstruktur som har betydning for hvor lett eller vanskelig det er å finne egnet arbeid for deltakerne i KVP. De seks NAV-kontorene vi har besøkt har nokså ulike erfaringer med og vurderinger av det lokale arbeidsmarkedet.

Generelt er det mangel på arbeidsplasser for folk uten fagkompetanse. Det vi mangler kanskje aller mest er arbeidsplasser for denne gruppa, arbeidsplasser for ufaglærte (leder i NAV).

Selv om det i noen grad ble pekt på begrensningene som ligger i kvalifikasjonskravene i det norske arbeidsmarkedet, ble det også ofte nevnt at det tross alt fantes en god del jobber som ikke stilte de samme kravene til formell utdanning.

Det er litt opplest og vedtatt at man må ha en utdanning i Norge for å få deg arbeid. Men i virkeligheten er det en god del jobber der det ikke er så store krav til formell

utdanning som det folk tror. Det kan være i varehandel, det kan være i transport. I en del bransjer så eksisterer disse jobbene. Overtal så finnes de jobbene der (leder i NAV).

Markedsarbeidet til NAV var derfor i stor grad rettet mot å identifisere bedrifter og arbeidsplasser lokalt med lave krav til formell utdanning. I noen tilfeller ble løsningen at NAV oppfordret sine brukere til å i større grad være *geografisk mobile* og flyttet til kommuner med større innslag av industriarbeidsplasser. Man hadde lykket med å få flere over i ordinært arbeid på denne måten

Den nærmeste byen her, det er ikke langt dit. Der er det mye mer industri (...)Vi jobber mye i forhold til det med mobilitetskrav, at du må se breiere og se muligheter andre steder (...) Hvis de er motiverte i forhold til det så åpner det et helt annet marked seg (KVP-leder).

I noen av kommunene er det hard konkurranse om den type ufaglærte jobber som i hovedsak er aktuelle for deltakerne i KVP, og til dels også konkurranse fra andre kvalifiseringstilbud om for eksempel tilgang til praksisplasser. I andre kommuner opplever de KVP-ansatte at det vært en overkommelig oppgave å etablere et nettverk i det lokale arbeidsmarkedet, slik at de har nokså god tilgang til praksisplasser hos seriøse arbeidsgivere. Flere av NAV-kontorene betonet viktigheten av å utvikle samarbeid med bedrifter og arbeidsgivere lokalt for å generere muligheter for praksisplasser og for framtidige arbeidsplasser, og framholdt det som et satsningsområde for framtiden å jobbe tettere med markedet. En del NAV-kontor har egne markedsavdelinger som er med på å skaffe praksisplasser til KVP-deltakere. Men en stor del av oppfølgingen i forhold til arbeidsgivere lå også til den enkelte KVP-veileder.

Det er dessuten liten tvil om at de ansatte i KVP har litt ulike utgangspunkt for å drive nettverksbygging i det lokale arbeidsmarkedet. Veiledere som fra før av kjenner det lokale næringslivet godt og har personlige kontakter hos aktuelle arbeidsgivere har en lettere oppgave enn de som ikke har slike nettverk. Fra tidligere evalueringer av liknende kvalifiseringsordninger vet vi også at erfaring fra næringslivet kan være en viktig kvalifikasjon for denne type nettverksarbeid (Djuve & Pettersen 1997; Djuve et al. 2001). Disse ulike personlige forutsetningene samspiller med ulikheter i de lokale arbeidsmarkedene.

Tiltaksvifte

Muligheten til å sette sammen et godt individuelt tilpasset kvalifiseringsprogram påvirkes rimeligvis av hvilke kvalifiseringstilbud som er tilgjengelige lokalt. Her er det store variasjoner mellom de seks kommunene, og det er også variasjoner i lokale samarbeidsrelasjoner og i KVP-veiledernes kunnskaper om aktuelle tiltak.

Lett tilgang til lavterskeltilbud ble framhevet som en viktig forutsetning for å komme i gang med de deltakerne som sto lengst fra arbeidsmarkedet. En av kommunene hadde to slike lavterskeltilbud i samme lokale som KVP, noe som ble framhevet som en stor fordel, blant annet fordi det la til rette for tett kontakt mellom veileder og deltaker mens deltakeren var på dette tiltaket.

I intervjuene kom det fram nokså ulike vurderinger av egnetheten av og tilgjengeligheten til statlige AMO-tiltak. Spesielt i de to største kommunene (byene) var det betydelig tilfredshet med kurstilbudet. Det ble imidlertid uttrykt noe frustrasjon over at det kunne være vanskelig og tidkrevende å få plass på ønsket kurs. Dette kan være problematisk i et program der det er viktig at deltakerne ikke blir gående å vente. I noen av kommunene opplevde informantene at de hadde innflytelse på hvilken type kurs som ble lyst ut, mens i andre kommuner var det ingen kommunikasjon mellom KVP og NAV Fylke/Tiltak om dette. Flere av kommunene påpekte likevel at kurstilbudet er blitt bedre de siste årene. I noen kommuner var det imidlertid utpreget skepsis til de statlige tiltakene.

Det er en egen diskusjon om de statlige tiltakene. Det er mange av dem, det er komplisert, de går inn i hverandre og det er diskusjon her internt om nytten av de. Noen av dem er fjernt fra det reelle arbeidsmarkedet (leder i NAV).

I noen intervjuer ble det framhevet at NAV burde ha en mer selvstendig rolle i å utvikle og tilby tiltak til sine brukere. I dette lå et argument om at NAV i større grad burde ha egne ansatte som kunne tilby disse tiltakene, framfor å kjøpe tiltak gjennom en arbeidsmarkedsbedrift. Dette ble delvis begrunnet med at en slik løsning ville gi bedre fleksibilitet i innsøking på tiltakene, og dermed gjøre det lettere å sy sammen gode og sammenhengende løp. I tillegg ble det framholdt at NAV-ansatte er de som kjenner brukerne og deres behov og muligheter best, og dessuten har stor vilje til å lykkes med sine brukere. En slik løsning vil også legge godt til rette for tett oppfølging.

Mange av tiltakene burde vi også tatt inn i NAV-kontoret. Det å kjøpe arbeid med bistand ute, hvorfor er ikke den personen ansatt hos oss? Vi eier brukeren, vi skal følge ham opp, men så må vi på en måte sette bort en del av oppfølgingsarbeidet vårt. Det er ikke alltid like greit. Arbeidsmarkedsbedriften er en slags andrelinjetjeneste. Vi i førstelinjetjenesten [NAV] har en annen holdning i forhold til å lykkes (leder i NAV).

Det ble også stilt spørsmålsteget blant enkelte NAV-ledere om ikke NAV kunne gjøre mer av jobben selv også når det gjaldt arbeidsmarkedskurs.

Innhold i program

KVP skal som kjent være et individuelt tilpasset program, noe som kan gjøre det vanskelig å peke på enkelttiltak som er generelt effektive. Det må også sies at informantene i nokså liten grad var opptatt av kvaliteten på tiltakene. En del ga imidlertid uttrykk for at det lokale kurstilbudet i for liten grad var tilpasset behovene til deres deltakere, og at det derfor var vanskelig å sette sammen gode programmer. Mange strevde også med å sette sammen program som ikke hadde for store «hull», altså at deltakerne i perioder ikke hadde noe tiltak å delta på. Som nevnt hadde alle kommunene erfaringer med at deltakerne i perioder gikk uten innhold i program, men dette problemet varierer fra kommune til kommune.

I samtalene med KVP-veiledere og deres ledere om hva som er de avgjørende kvalitetene ved KVP var det som nevnt særlig den tette individuelle oppfølgingen som ble vektlagt. Egnetheten av selve innholdet i programmet ble sjelden kommentert uoppfordret. Dette er i tråd med funnene i en tidligere kartlegging av KVP, der de ansatte i programmet i liten grad stilte spørsmål ved kvaliteten på innholdet i programmet. Deltakerne som ble intervjuet var derimot svært opptatt av kvaliteten på kvalifiseringstilbudene, og til dels svært frustrert over dårlige og/eller uegnede tiltak (Djuve et al. 2011). I undersøkelsen som rapporteres her har vi ikke gjennomført intervjuer med deltakere, og det er dermed utelukkende lederes og KVP-veilederes vurderinger som gjengis her. Vi har imidlertid intervjuet de ansatte så konkret som mulig om selve tiltakene, og i hvilken grad det er tiltak som vurderes som mer effektive enn andre i å formidle deltakere over i arbeid. Det klareste fellestrekket i svarene på dette spørsmålet er at arbeidspraksis er et godt tiltak for deltakere i KVP.

Praksisplass

De fleste på KVP mangler arbeidserfaring og de har mangelfulle CVer. En vanlig oppfatning i KVP er at praksisplasser er et egnet tiltak for denne gruppa, og at en viktig del av KVP er å finne fram til en type arbeidspraksis som den enkelte KVP-deltaker ønsker og er motivert for. Mange deltakere er ute i flere forskjellige arbeidspraksiser.

Det er jo ikke alltid vi treffer første gangen med det vi foreslår. Noen ganger møter de ikke opp på noe vi har ordnet, også ordner vi noe annet, og plutselig møter de hver dag (KVP-veileder).

I dette tilfellet setter altså veilederen kvaliteten (eller egnetheten) på tiltaket i sammenheng med deltakerens motivasjon.

Både ledere og ansatte i KVP gir uttrykk for stor tiltro til effekten av praksisplasser:

Det starter ofte med praksisplass, så blir det lønnstilskudd og så ordinært arbeid. Det er liksom trinnene i det (leder i NAV).

Praksisplassene beskrives som en viktig mulighet for deltakerne til å skaffe arbeids erfaring og referanse, jobbtrening og mestringsfølelse og dessuten som et strukturerende tiltak som gir mange KVP-brukere en måte å gjenfinne en normal døgnrytme og en struktur i hverdagen som har manglet tidligere. I tillegg framheves det at praksisplass for mange innvandrere kan gi nødvendige språkkunnskaper i norsk til å kunne søke andre jobber senere.

Denne beskrivelsen av praksisplasser kan virke overdrevet optimistisk sett i lys av de evalueringene som er blitt gjort av arbeidsmarkedstiltaket praksisplass. Effektevalueringer av tiltaket praksisplass i NAV tilsier at det er moderat positiv eller ingen effekt av tiltaket (Kvinge & Djuve 2006; Hardoy & Zhang 2010). Disse evalueringene viser imidlertid effekten av NAV-tiltaket praksisplass i ordinær virksomhet – ikke KVP-tiltaket praksisplass. KVP gir et helt annet rom for individuell oppfølging underveis i praksisplassløpet. Og som en informant i den kommunen som i størst grad anvender praksisplasser kommenterte:

Praksisplass i seg selv virker ikke. Praksisplass med tett oppfølging virker (leder, NAV).

Igjen framheves altså betydningen av tett oppfølging, og at det er et samspill mellom oppfølgingsmetodikk og utfall av konkrete tiltak.

Likevel var det langt i fra noe en-til-en forhold mellom arbeidspraksis og ansettelse for KVP-deltakerne. Praksisplassene fungerer altså ikke nødvendigvis som en direkte rekrutteringsarena for KVP-deltakere inn i ordinært arbeid. Det var en gjennomgående erfaring at sannsynligheten for at en arbeidspraksis skal føre over i ordinær ansettelse er størst i privat sektor. Dette er også i tråd med tidligere forskning (Djuve et al. 2001; Djuve 2007; Sandbæk & Djuve 2012). En leder i NAV uttrykte dette slik:

Både stat og kommune er veldig tilmålt på ressurser og årsverk. Nå er jo jeg også som NAV-leder en arbeidsgiver selv (...) og vi skal ha våre 44,5 årsverk. Jeg kan ikke plusse på et halvt årsverk for at jeg vil gjøre en mor Theresa handling. Jeg kan ikke det (...) De private har en annen fleksibilitet. Det er ikke noen som sier at de skal ha 44,5 ansatte (leder i NAV).

Når det gjelder praksisplassdeltakere med svake norskerferdigheter kan praksisplass åpenbart være en mulighet til å praktisere og forbedre norskerferdigheter. Dette forutsetter imidlertid at de har en arbeidshverdag der de faktisk interagerer språklig med andre ansatte og/eller kunder. Det finnes mange eksempler på praksisplasser der denne forutsetningen ikke er oppfylt (Djuve 2007; Djuve et al. 2011).

Et forhold som også framheves som avgjørende for å lykkes med praksisplasser er å følge opp ikke bare deltakerne, men også arbeidsgiverne. Dette var et arbeid som ofte ble tillagt KVP-veilederne, men i noen tilfeller ble denne oppgaven outsourcet til en arbeidsmarkedsbedrift. Flere av NAV-kontorene mente de hadde forbedret sine samarbeidsrelasjoner i forhold til lokale arbeidsgivere betraktelig etter NAV-reformen og etter KVP. En NAV-leder uttalte seg slik:

Vi har hatt mange eksempler på at vi skaffer praksisplass også tenker vi i NAV at nå er vi ferdig. Det er vi faktisk ikke. Da har vi en arbeidsgiver vi også skal følge opp (leder i NAV).

Økonomisk rådgivning

I flere kommuner ble det påpekt at mange deltakere hadde behov for veiledning knyttet til å håndtere egen økonomi. Én kommune satset spesielt sterkt på dette, og hadde satset på opplæring i økonomirådgivning for alle veilederne i KVP. Veiledningen kunne for eksempel dreie seg om betydningen av å betale regninger i tide, handle på RIMI og ikke på 7-eleven, og så videre. Det ble også framhevet at det er viktig å ikke moralisere overfor deltakerne: Årsaken til at de har problemer med økonomien er i første rekke at de er fattige – ikke at de sløser med penger.

Myk start

Det ble framhevet i flere av intervjuene vi gjorde at mange deltakere i KVP trenger et lavterskeltilbud før de er klare for praksisplass. De fleste NAV-kontorene vi snakket med hadde tilgang på varianter av slike tilbud, typisk et kommunalt arbeidstreningstilbud. Bruk av slik arbeidstrening ble ofte kombinert med ulike former for helsebehandling eller treningstid, som også skal gjøre en person bedre rustet til å møte arbeidslivet.

Mange har vært så lenge ute at de kan ikke bare presenteres for en arbeidsgiver (...)
Vi trenger den litt mer tette tilnærmingen for å skape håpet og fungere i hverdagen, få de rette holdningene på plass før vi begynner å jobbe ut (leder i NAV).

Flere pekte på at det var nødvendig med en myk start på et KVP-tiltak, men mange var også opptatt av at det var viktig at man ikke ble gående for lenge i et lavterskel tilbud. Selv om disse tilbudene hadde innlagte arbeidsoppgaver, var det allikevel ansett som relativt annerledes enn et ordinært arbeid. Det å bli gående for lenge i en slik arbeidspraksis kunne derfor på sikt forsinke en mulig overgang til arbeidslivet, fordi tilbudet ikke i stor nok grad utfordret brukerne eller ga dem relevante nok erfaringer med arbeidslivet.

Noen brukere syns det er trygt på [navn på lokal skjermet virksomhet]. De søker tryggheten der. Og jo lenger de er der, jo vanskeligere blir det. De skal ikke være for lenge inne på skjermet virksomhet (KVP-veileder).

Dette sitatet illustrerer at det å gi brukerne en myk start på KVP-tiltaket kan være både nødvendig og ønskelig, men det illustrerer også at det kan være kontraproduktivt å vente for lenge ut i et KVP-løp med å få til en arbeidslivstilknytning. Dette skjer bedre gjennom bruk av praksisplasser enn skjermede, «lavterskel» tilbud. En NAV-leder uttrykte dette slik:

Vi driver og øver folk på å komme i arbeid, men sannheten kommer jo ikke fram før de står foran en arbeidsgiver! (leder i NAV).

Tidlig intervensjon

To av NAV-kontorene hvor vi gjennomførte intervjuer skilte seg ut ved at de i større grad så ut til å ha fokusert på å hjelpe unge brukere. I disse to kommunene, men også i enkelte andre kommuner, understreket informantene viktigheten av å komme tidlig på banen for å bryte med en adferd og livsførsel som på sikt kunne føre en person inn i et langt løp på sosialhjelp. Flere ledere i NAV uttrykte bekymring for en negativ utvikling av rusproblemer blant unge mennesker i deres kommune. En leder i NAV uttrykte seg slik om denne trenden:

Det er et problem også her med at ungdom dropper ut av skolen. De som dropper ut av skolen ser ikke vi i NAV sånn helt med en gang (...) Mange ligger jo hjemme på barnerommet. Da får du den progresjonen på psykiatri. Og på rus. Da holder de på med det i tre til fire år, før de kommer til oss [i NAV], og da er det veldig mye å gjøre noe med dem. Vi får dem jo inn i ungdomsteamet hos oss. Da har de angst, de kommer ikke til samtaler, de ruser seg, de har mistet håpet. I stede skulle vi ha satt inn ressurser tidlig. Dette er noe vi ser mer og mer av, og det er en dårlig utvikling. Men dette er jo skolepolitikk også (leder i NAV).

I kommunene hvor man særskilt hadde satset på unge brukere gikk man også langt i å tilskrive reduksjon i sosialhjelpsutgiftene til denne tidlige intervensjonen, snarere enn til etableringen av KVP.

Ungdomssatsningen har vært forankret i ledelsen. Og dette har vært like viktig for utslag i forhold til kutt i sosialhjelpsbudsjettene som det KVP har vært. Jeg er helt sikker på at denne ungdomssatsningen har ført til kutt i sosialhjelpsbudsjettene (leder i NAV).

Helhetlig innsats

Flere informanter peker også på at det er kombinasjonen av virkemidlene og en helhetlig innsats med både riktig rekruttering, individuell oppfølging og gode tiltak som er forutsetningen for et godt KVP: virkemidlene er ikke nødvendigvis tilstrekkelige hver for seg. Samtidig er NAV-ledelsen veldig klar over at det er en rekke andre forhold som også påvirker utviklingen i sosialhjelpsutgifter. En leder formidler dette slik:

Vi har hatt en stor gruppe som har gått lenge på sosialhjelp i denne kommunen. Nå har vi ryddet ganske bra. Nå sitter vi igjen med en liten gruppe. Vi innførte KVP i 2008. Målet er jo å få folk ut i jobb. Med KVP får de tett oppfølging. Her har man hatt muligheten til å sette inn et støt. Det er den tette oppfølgingen som gir de muligheten til å komme seg over i jobb eller på varig ytelse. Vi har redusert kraftig i utgiftene til sosialhjelp fordi vi har satt inn ressurser på dette. KVP er en grunn til reduksjon i sosialhjelpsutgiftene, men det er flere biter av dette altså. Vi har gjort en stor jobb med å rydde opp i mange ting. Vi har hatt mye fokus på å rydde i ting som fulgte med det gamle sosialhjelpssystemet (NAV-avdelingsleder).

Selv om det var stor enighet om at KVP er en god arbeidsmetode var det ulike oppfatninger blant NAV-kontorene om i hvilken grad disse arbeidsmetodene er uløselig knyttet til KVP. I noen kommuner ble det formidlet at KVP var svært etterlenget og tilveiebrakte nye og viktige verktøy. I to av kommunene ble det imidlertid framhevet at metodikken i stor grad er uavhengig av selve KVP. I disse kommunene var det større oppmerksomhet om betydningen av gode tiltak i programmet.

Utfordringen er når du har mange som trenger tett individuell oppfølging. Det er jo ikke KVP-programmet i seg selv som gjør om du lykkes med brukeren, men det er det at du får gitt dem tett individuell oppfølging og et godt innhold i program. Det er det som er den kritiske suksessfaktoren (leder i NAV).

Vi har fått ned sosialhjelpsutgiftene på dette kontoret her, særlig gjennom det arbeidet som er gjort i ungdomsteamet. Det er ikke fordi vi har økt antallet brukere på KVP, men fordi vi har økt den tette oppfølgingen av den gruppa under 26 år. Vi har brukt alle de kommunale og statlige virkemidlene vi har tilgjengelige for denne gruppa. Vi har jobba mer hensiktsmessig og målretta med de under 26 år. Vi har ikke kalt det ene eller andre. Det handler mest om organisering, tett oppfølging, fokus og vilkårssetting. Om hva du skal gjøre for å komme deg videre, hvilke talenter du har og hva du trives med. Om du har kvalifiseringsstønad, arbeidsavklaringspenger eller sosialhjelp, så er det den avtalen du kan få med brukeren om hvordan vi skal ta tak sammen for å hjelpe vedkommende ut i jobb som er det viktige (leder i NAV).

Andre overganger enn arbeid

Hensikten med KVP er i første rekke å få deltakerne over i ordinært arbeid. I en del tilfeller viser dette seg imidlertid å ikke være mulig. Flere av KVP-veilederne formidler at andre overganger enn til arbeid ikke nødvendigvis betyr at programmet har vært mislykket.

Over på arbeidsavklaringspenger eller annen trygdeytelse

Et viktig formål med kvalifiseringsprogrammet er at personer med spesielt behov for oppfølging skal få mulighet til å prøve ut sin arbeidsevne. Det hender allikevel ganske ofte at man i løpet av KVP oppdager at personen ikke er klar for arbeidslivet. I forbindelse med kartleggingen i forkant av KVP eller etter oppstart i KVP avdekkes det ofte problemer som gjerne blir karakterisert som «ufdefinerte helseproblemer». Et utfall på et KVP-løp kunne derfor ofte være å hjelpe vedkommende over i et annet, meningsfullt, løp. For en del personer ville dette innebære en overføring til arbeidsavklaringspenger med påfølgende utredning for mulig uførepensjon. Noen ganger skrives deltakere ut av KVP og over i avrusningsinstitusjon, psykiatrisk behandling eller i noen tilfeller, fysikalsk behandling eller annen legehjelp.

Mye av KVP-programmet brukes på å veilede folk så tett på at de blir veiledet inn i en annen ytelse. Det er mye sykdom som ikke er dokumentert, også har man fulgt opp så tett på KVP at man har klart å hjelpe de over i et annet, for så vidt langt løp. Vi kan hjelpe de over i en annen ytelse enn sosialhjelp og inn i et annet løp (leder i NAV).

Overgang til AAP kan med andre ord være et vellykket utfall av KVP.

Tilbake til sosialhjelp

Et annet utfall av KVP var at man kunne havne tilbake på sosialhjelp. Dette var ikke et ønsket utfall, men i noen tilfeller ble det beskrevet som en nødvendighet, og ikke nødvendigvis et utelukkende negativt utfall. Dersom man ikke lykkes med å komme i arbeid, kunne det være nødvendig for enkelte å gå tilbake på sosialhjelp i en periode etter KVP. Flere KVP-veiledere pekte på at selv blant disse deltakerne var det mange eksempler på at KVP hadde startet en positiv livsprosess, preget av endring og vilje og ønske om å bedre egen livssituasjon. Det ble derfor i flere intervjuer understreket at de som havnet på sosialhjelp etter KVP allikevel var nærmere arbeidslivet enn før de hadde gått igjennom et KVP-løp. I slike tilfeller ble ikke sosialhjelp etter KVP tolket som et uønsket utfall. I mange tilfeller ville sosialhjelp da være en kortvarig, og midlertidig tilstand før arbeid.

De som blir borte

Noen av deltakerne på KVP uteblir fra programmet. Noen av disse finner seg kanskje arbeid. I en del tilfeller mistenker de ansatte i KVP at de uteblitte har svart arbeid. Siden KVP er et kvalifiseringsprogram på fulltid er det vanskelig å kombinere med svart arbeid på dagtid. Kommunene har i ulik grad lyktes med å stoppe eller redusere disse deltakernes adgang til å søke sosialhjelp i etterkant.

De som vi tror jobber svart er vanskelig. Vi har den muligheten at vi stopper de på KVP. Da får de minimum sosialhjelp. Vi kan sette de på sosialhjelp med krav. Hvis jeg da ikke følger opp dette vedtaket, så ser jeg at de på sosialhjelp ikke har tid til det (KVP-veileder).

KVP-veileder har i mye større grad enn andre NAV-ansatte mulighet til å drive direkte oppfølging av bruker. Veiledere på sosialhjelp har mange brukere og har dermed mindre mulighet til å følge opp vedtak som har blitt gjort. Det er derfor antakeligvis større anledning til å skjule svart arbeid dersom man mottar sosialhjelp enn dersom man mottar KVP-stønad.

I en annen kommune hadde de systematisert oppfølgingen av personer som hadde uteblitt fra program for så å søke sosialhjelp på nytt. I denne kommunen ble det formidlet at så mye som halvparten av deltakerne som ble plassert på lavterskeltilbud «forsvant» – de uteble fra tiltaket. Dermed ble den økonomiske støtten også avsluttet. Dersom disse deltakerne dukket opp igjen for å søke sosialhjelp ble de konfrontert med at de hadde uteblitt fra tiltak, og det ble stilt nye vilkår for at det skulle kunne utbetales noen form for støtte. Mange dukket imidlertid ikke opp igjen i det hele tatt. Informantene ved dette kontoret tolket dette som at mange hadde en eller annen form for uregistrert arbeidsinntekt som vanskelig lot seg kombinere med deltakelse i kvalifisering på dagtid. Ser vi bort fra de skattemessige/rettslige sidene av dette, må vel i så fall dette også regnes som et positivt resultat av KVP.

Oppsummering

Det er et formelt krav i KVP til at det *skal* være et arbeidsrettet innhold i program. Det er derfor interessant at det gjennom intervjuene kommer fram at det holdnings- skapende og motiverende arbeidet tillegges så stor betydning. Inntrykket fra de 6 case-kommunene er at det er motivasjonsarbeid og arbeidstrening, ikke formell kvalifisering, som er sterkest vektlagt i programmet. Dette gjelder uavhengig av om det er arbeidslinjeorientering eller sosialfaglig orientering som dominerer ved det lokale KVP. Den mer formelle kompetansehevingen inngår i ulik grad i den enkelte KVP-deltaker sitt løp. Den inngår for eksempel i deltakelse på AMO kurs, språkopplæring

eller gjennom praksisplass. Dette er også viktig. Likevel formidler mange av de ansatte i KVP at selve kvalifiseringstiltakene er av sekundær betydning, sett i forhold til det å styrke den sosiale kompetansen hos KVP-deltakerne. Det å arbeide for å få fram de rette holdningene og motivasjonen til å delta i yrkeslivet er det som vurderes som viktigst.

Den sekundære betydningen av den mer «formelle» kvalifiseringen innenfor KVP-programmet kan også tolkes som et uttrykk for en sterkere betoning av arbeidslinja i KVP, og hele NAV-organisasjonen mer generelt. Det understrekes i intervjuene at det for KVP-deltakerne er et overordnet mål å finne den korteste veien til arbeidslivet. Slik vi har tolket intervjuene er det en gjengs oppfatning blant de ansatte i KVP at en raskest mulig overgang til arbeid for mange av deltakerne først og fremst forutsetter en endring av deltakernes holdninger i forhold til arbeid og det å gjenfinne en tro på at man kan lykkes i arbeidslivet, snarere enn å bygge opp mer «formelle» kvalifikasjoner. På den annen side er dette de samme forholdene som de mer sosialfaglig orienterte KVP-ansatte jobber med. Disse betoner også sterkt betydningen av tett oppfølging, samt støtte i forbindelse med helseutfordringer og rus. Dermed vektlegges ikke den formelle kvalifiseringen særlig sterkt av disse heller.

Det formelle kravet om at KVP skal inneholde arbeidsrettede tiltak implementeres altså i stor grad i form av tiltak som har til hensikt å utvikle holdninger, motivasjon og sosial kompetanse.

6 Barrierer mot et bedre KVP

Når det gjelder analysen av hva som er de største barrierene mot lav eller feil rekruttering, eller for bedre kvalitet i selve kvalifiseringen, er vi henvist til det kvalitative materialet som er innhentet gjennom kommunebesøkene. Med seks kommuner som til dels har nokså ulike rammebetingelser sier det seg selv at det ikke er mulig å konkludere entydig om hva som er de viktigste barrierene. Vi har likevel godt grunnlag for å peke på noen forhold som går igjen i mange av kommunene, og som oppleves som utfordrende.

Vi identifiserte tre typer barrierer som er beskrevet nedenfor. Disse er knyttet til den individuelle KVP-deltaker, til strukturelle forhold ved den enkelte kommune og forhold knyttet til den lokale organiseringen og forståelsen av KVP-programmet. Disse tre faktorene utgjør barrierer på ulikt nivå og stiller ulike utfordringer til hvordan de best kan løses. Noen kan tenkes løst på et lokalt nivå i det enkelte NAV-kontor, mens andre barrierer er av en slik art at man vanskelig kan se for seg for å løse problemene lokalt. Barrierene sier også noe om at KVP-programmet må fungere i en lokal kontekst som alltid vil variere fra kommune til kommune. Noen kommuner vil ha bedre forutsetninger for å overkomme disse barrierene enn andre kommuner.

Barrierer knyttet til den enkelte KVP-deltaker

KVP skal være et tilbud til deltakere med sammensatte behov, og målsettingen er å tilrettelegge tilbudet til den enkelte deltaker. Programmet vil likevel ikke kunne kompensere for at deltakerne ved oppstart kommer med svært ulike forutsetninger.

Rusproblemer

Som nevnt var det noe ulike vurderinger kommunene imellom når det gjelder hvorvidt personer med rusproblemer var aktuelle kandidater for programmet. Uansett rekrutteringspolitikk opplevde likevel alle kommunene at enkelte deltakere hadde større eller mindre rusproblemer. Omfattende rusproblemer er utvilsomt en utfordring for deltakere i et program der regelmessig og presist oppmøte er sentralt. Likevel var KVP-veilederne ofte villige til å strekke seg langt for å hjelpe disse personene, men ble tilsvarende ofte også skuffet når de allikevel ikke klarte det.

Noen velger å gå tilbake til rusmiljøet sitt, og da havner de tilbake på sosialhjelp, dessverre. Dette er tungt for de ansatte. Vi pleier å omtale dem som at de er «midlertidig utskrevet». Det vil si at vi har en oppfølging av bruker som gjør at de alltid er velkommen tilbake. Men hvis de står i gangen og dealer stoff, hvis de er så ruset at de ikke klarer noe, da kan vi ikke ha de på arbeidstrening eller i praksisplass. Dette er tungt for de ansatte, at de ikke kan hjelpe disse (leder i NAV).

Også tidligere rusproblemer kunne i noen tilfeller stikke kjepper i hjulene for KVP-deltakerne. Vi fikk følgende eksempel på en historie:

Nå har jeg en [KVP-deltaker] som har fått praksis i sånn innstallering av alarmer i hus. Han har vært i rusmiljøet, men nå har han kommet seg ut av det. Også nå er det sånn for at han skal få fast jobb så må han ha sertifikat. Arbeidsgiver syns han er flink og er villig til å gi ham sjansen. Også viser det seg at han har tre dommer på besittelse av narkotika, hasj, også har han mistet sertifikatet tidligere. Også ringer jeg biltilsynet for å høre om han kan ta førerprøven opp igjen. Ja, da må han levere reine urinprøver i et år. Jeg er veldig usikker på om det går for hans del. Jeg lurer på om han kanskje tar seg et blås hasj i helga, men han klarer å gå på jobb for det. Og jeg er veldig usikker på om dette kommer til å spolere det hele. Det er sånne utfordringer vi støter på også når vi skal forsøke å få folk ut i jobb (KVP-veileder).

Til tross for at personene hadde hatt stor personlig utvikling, viste stor grad av arbeidsorientering og det fantes en villig arbeidsgiver, ble tidligere rusproblemer altså et stort hinder for overgang til arbeid for denne deltakeren.

Mangel på personlig motivasjon, helseutfordringer

Personlig motivasjon hos den enkelte ble flere ganger framhevet som avgjørende for å lykkes. Tilsvarende kunne mangel på motivasjon utgjøre en stor barriere mot å komme ut i det ordinære arbeidslivet.

En sentral målsetting for KVP er at det skal bidra til en endring i deltakernes holdninger til arbeid, til å styrke motivasjonen for å komme i jobb og for å få til en mestringsfølelse. Selv med den tette individuelle oppfølgingen som finnes i KVP klarer man ikke alltid å snu folk mot arbeidslivet.

Noen informanter var opptatt av betydningen av negativ innflytelse fra foreldre og sosialt miljø, og at denne innflytelsen bidrar til en sterk svekking av arbeidsorienteringen hos den enkelte. Noen informanter hevdet at sosialhjelp så ut for å gå i arv, og at holdninger i forhold til det å gå på trygdeytelser var tillært fra foreldre, søsken og familie.

Et annet problem er jo at ting går i arv og foreldrene setter jo holdninger i forhold til ungene sine. Og ofte har jo foreldrene gått på en varig ytelse selv, og da går dette i arv. Da er det vanskelig for oss som en offentlig aktør å prøve å endre holdninger

og verdier. Det hjelper jo ikke så mye at vi tar de unge inn en gang i uka og snakker med dem, men så har de det andre perspektivet fra foreldrene resten av tiden, og det rundt seg. Det gjør det vanskelig (leder i NAV).

I mange tilfeller er det ikke så tydelig definert hvorfor noen sliter med motivasjon for å arbeide. Mange av KVP-veilederne pekte på «ufordelte helseplager» som en viktig årsak.

Folk som har 10 til 15 år på sosialhjelp, de har mange vondter, men de er ikke syke nok til å få arbeidsavklaringspenger (KVP-veileder).

Strukturelle barrierer mot et bedre KVP

De ulike KVP-kontorene står overfor store ulikheter i rammebetingelser. Et vanskelig lokalt arbeidsmarked og manglende relevante kurstilbud framstår som de viktigste strukturelle barrierene mot et bedre KVP.

Lokale arbeidsmarked

En opplagt forutsetning for å komme i jobb etter endt KVP-løp er at det faktisk finnes ledige jobber. Strukturelle forhold kan derfor være med å legge begrensninger på muligheten for å etablere seg i arbeidslivet. Paradoksalt nok var slike strukturelle forhold til stede både i relativt fattige kommuner preget av liten vekst og stagnasjon, og i relativt rike kommuner med et aktivt og lønnsomt næringsliv. I en relativt fattig kommune, med høy lokal arbeidsledighet ble det pekt på at store endringer i det lokale arbeidsmarkedet som følge av nedlegging av store industriarbeidsplasser hadde negative ringvirkninger på sysselsetting i hele regionen, og ikke minst for langtidsmottakere av sosialhjelp. Nedlegging av lokal industri, og generelt liten næringsaktivitet, gjorde det vanskelig å få til nye ansettelser.

I regioner med høy næringsaktivitet og lav lokal arbeidsledighet opplevde imidlertid de KVP-ansatte i stor grad de samme begrensningene. I de rikere regionene var det lokale arbeidsmarkedet oftere preget av høyteknologiske bedrifter og derfor et høyere krav til formell utdanning for å kunne komme inn på arbeidsmarkedet. Dette virket som en ekstra barriere mot å lykkes med lokale ansettelser. Generelt sett ble mangelen på det som ofte ble omtalt som «industriarbeidsplasser», med små krav til formell kompetanse sett på som en mangelvare for de fleste kommunene.

I en del servicenæringer som butikk og varehandel er det gode muligheter for ufaglærte å få arbeid. Problemet i forhold til KVP-brukere var at mange veiledere mente at

brukerne de hadde inne i KVP-programmene ikke var spesielt godt egnet til å håndtere yrker med stor grad av utadrettet kundekontakt.

Det finnes mye jobber i handel, butikk, håndverkerfirmaer. Det finnes jobber, men vi fra NAV må være åpne og ærlige om hva slags arbeidskraft vi representerer (leder i NAV).

Det ble også pekt på i flere av intervjuene at butikkjobber var problematiske for personer med dårlige språkkunnskaper.

Generelt sett opplevde man ved alle NAV-kontor at det var begrensninger i lokale arbeidsmarkeder, og at det kunne være vanskelig å finne arbeidsplasser som var egnet for personer med få eller ingen faglige kvalifikasjoner, og med ingen eller mangelfull arbeidserfaring.

NAV-kontorene arbeider aktivt, men likevel med varierende intensitet med å utvikle mer kreative løsninger og jobbe mer aktivt med markedsavdelinger. Det ble også nevnt av enkelte av de NAV-lederne vi intervjuet at det var viktig å få flere ansatte i NAV med en sterkere markedskompetanse enn det veiledere uten næringslivserfaring typisk har. Andreassen og Fossetøl (2011) knytter dette opp til kampen om hva som skal være den nye yrkesrollen til de NAV-ansatte.

Mangler i innhold i program

I alle kommunene ble det rapportert utfordringer med å sette sammen gode programmer, men problemet ble opplevd som større noen steder enn andre.

Jeg syns ikke vi har de kommunale tiltakene vi trenger (...) Det er jo klare retningslinjer på at vi ikke skal bruke de arbeidsrettede statlige tiltakene på en sånn forberedende jobb. Det er ikke legitimt å bruke de midlene vi får på statlige tiltak til å lage slikt forberedende holdningsarbeid. Og der er det en diskusjon i partnerskap mellom stat og kommune, for kommunedelen i NAV vil jo dette. Men det koster så mye penger å investere i å endre holdninger, for det tar tid. Vi må få gjort noe der først. Vi kan jo få ordnet praksisplass vi, og arbeidsgiver kan si at vi skal gjøre alt vi kan, men hvis han ikke møter opp og responderer positivt, så bruker vi opp relasjoner i markedet, og da vil ikke arbeidsgiver ha noe å gjøre med oss etter hvert. Det må vi være veldig varsomme på. Så det vi kan få gjort på å forberede brukerne først, det er veldig vesentlig. Nå er dette arbeidet institusjonalisert. Det er institusjoners om har x antall kroner per person de følger opp, og som vi i NAV kjøper tjenester fra. Dette er de statlige tiltakene da. Men kommunen kunne også hatt mange sånne plasser, sånn at vi hadde styrket oss der, og da hadde man kunne redusert sosialhjelpen da (leder i NAV).

Det var også en bekymring for ressursituasjonen og det å kunne ha nok ressurser til å hjelpe de mest marginale gruppene og de som stod lengst fra arbeidsmarkedet. I noen kommuner ble det særlig pekt på at man manglet et skikkelig «lavterskel» tilbud for denne gruppa, og at de statlige tiltakene ikke var godt nok siktet inn mot de svakeste gruppene. De fleste kommunene hadde et tilbud hvor de kunne sende personer for arbeidstrening eller arbeidsutredning, et sted de bare kan møte opp og være. Noen Leder i NAV mente at dette ikke var godt nok, og ønsket et bedre tilbud på den kommunale siden av NAV.

Vi har en arbeidspraksisbedrift, men det er jo bare å ha noe å gå til, bar for å ha noe å gjøre det, og det bærer ikke så preg av personlig utvikling gjennom sånn type: Hvem er du? Hvilke personlige ressurser har du? Hva skal til for å få orden på bosituasjonen din? Hvordan skal du komme deg videre? Så den biten tar vi nå hos de institusjonelle, statlige, tiltakene. Men vi har jo ikke all verden med statlige virkemidler, så vi klarer ikke å fange opp alle, så da må vi nesten prioritere de som vi tror kan være klare da. Og da får vi kanskje ikke jobbet med de marginale gruppene da som har lengre vei å gå (...) og der skulle vi hatt mere kommunale tiltak (leder i NAV).

Problemene knyttet til manglende tilgjengelighet til egnede tiltak gjorde at veilederne i alle kommunene, om enn i ulik grad, strevde med å sette sammen heltidsprogrammer til sine deltakere. Dette var for øvrig et spørsmål ledere og veiledere nokså gjennomgående hadde ulike oppfatninger av: Mens lederne var av den oppfatning at deltakerne fikk programmer der tiltakene gikk kant-i-kant uten tidshull imellom, svarte alle veilederne at dette var et problem som av og til oppsto. I en av kommunene var dette et svært stort problem, og deltakerne kunne gå i opptil flere måneder uten noe innhold i programmet.

Barrierer knyttet til implementeringen av KVP-programmet lokalt

En effektiv implementering av KVP-programmet forutsetter oppslutning om arbeidsmetodene og virkemidlene, spesielt hos KVP-veilederne. I tillegg er det en forutsetning at det sikres en tilstrekkelig rekruttering av aktuelle deltakere til programmet.

Ideologisk motstand mot arbeidslinja

Som vi har vært inne på tidligere finner vi noe ulike faglige og ideologiske orienteringer blant de ansatte og blant lederne i KVP. Noen av de mer sosialfaglig orienterte ansatte gir uttrykk for motstand mot en sterk arbeidsorientering:

Jeg er opplært i sosialt arbeid. Der er et helhetssyn på folk. Noen mener NAV er mini arbeidskontor. Da stritter jeg imot! Paragraf 17 og lov om sosiale tjenester i NAV, der står det av vi skal ha et helhetsperspektiv. Jeg trekker på alt; fungere i arbeidslivet, fungere i egen fritid, bygge opp et apparat rundt den enkelte slik at denne kan fungere i eget liv. Det er dette KVP skal dreie seg om. KVP er egentlig godt sosialt arbeid (rådgiver i NAV).

Andre informanter mente at en for sterk sosialfaglig orientering var et hinder for måloppnåelse i KVP:

Hvis du har mye fokus på sosialfaglig type dialog internt på NAV-kontor uten å kunne handle i markedet, da vil du kunne få en konservering av brukere internt i NAV, og ikke få dem ut (leder i NAV).

Det var noen NAV-kontorer som var mer gjennomgående preget av den ene eller andre retningen, men generelt sett fant vi begge orienteringene blant ansatte ved de fleste av NAV-kontorene vi gjorde intervjuer. I hovedsak var lederne i større grad markedsorienterte enn KVP-veiledere, men vi fant også eksempler på det motsatte.

Årsaken til at disse ulike orienteringene er viktige innenfor konteksten av dette prosjektet, er at begge orienteringene mener at det å inneha den motsatte orienteringen svekker eller legger begrensninger på muligheten for KVP-deltakere til å komme over i ordinært arbeid.

Vi [NAV] skal få folk i arbeid. La oss ikke tro noe annet (leder i NAV).

Kanskje ender KVP med en uføretrygd. Vi [NAV] kan jobbe oss i hjel, men vi får ikke personen ut i jobb. Men vi redder et liv. Men det gir ingen strek på noe målekort, men det er kanskje den viktigste jobben vi gjør (leder i NAV).

Vi finner også ideologiske forskjeller i vurderingen av hva informantene anser som realistisk og ønskelig utfall for brukerne som følge av deltakelse i et KVP-tiltak. Dette er sterkt knyttet opp til hvilken betoning den enkelte NAV-ansatte har av arbeidslinja. For mange av dem som jobber med KVP-deltakere ses det på både som et realistisk, og også vellykket alternativ, dersom en KVP-deltaker kan hjelpes over i for eksempel arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd. Ingen av informantene vi intervjuet avviste behovet for uføretrygd, men det var delte meninger om hvorvidt KVP skulle fungere som en mulighet for å avklare at arbeidslivet ikke er aktuelt på grunn av sykdom, og at arbeidsavklaringspenger derfor kunne være et godt utfall av deltakelse i et KVP-program.

I mange tilfeller flyter også arbeidslinjeorientering og sosialfaglig orientering over i hverandre, og det er på ingen måte slik av de arbeidslinjeorienterte nødvendigvis er mindre opptatt av deltakernes livskvalitet:

I gruppa på arbeidsavklaringspenger er det helt sikkert noen som ender opp med uførepensjon etter å ha prøvd alle tiltakene, men forhåpentligvis klarer vi å få snudd ganske mange mot arbeidslivet igjen. Det kan jo være at etter et eller to år med behandling, så er du ganske klar for arbeidslivet igjen. Så hvis vi ikke får til noe i forhold til de på AAP, som er den store gruppa, da har det nesten ingen hensikt i å ha et NAV-kontor. Da kan vi bare gi oss på det. (...) Jeg mener at NAV-kontoret er et utvidet arbeidskontor, og med et utvidet arbeidskontor så mener jeg at det skal være et håp og en mulighet for alle. Og da skal vi tenke arbeid (leder i NAV).

Hvorvidt det er en tydelig arbeidslinje eller en mer sosialfaglig tilnærming som gir høyest overgang til arbeid er det ikke mulig å fastslå på grunnlag av disse intervjuene. Det vi kan fastslå er at begge leire i noen grad identifiserer den andre leiren som en barriere for bedre måloppnåelse.

Feil og eller manglende rekruttering

En viktig barriere mot et bedre KVP er knyttet til rekrutteringen inn i program. Som vi har sett har kommunene svært ulike strategier for rekruttering. Det er grunn til å tro at kommuner som har en ledelsesforankret, systematisk og regelmessig gjennomgang av sin klientportefølje med tanke på å identifisere aktuelle kandidater for KVP har en større rekruttering. Det betyr ikke nødvendigvis at størst mulig rekruttering inn i programmet er det beste. En svært lav terskel inn i program kan innebære at det går mye tid til oppfølging av deltakere som strengt tatt ikke er i stand til å nyttiggjøre seg programmet.

Oppsummering

Det var betydelig variasjon mellom NAV-kontorene når det gjaldt hva man anså å utgjøre de viktigste barrierer mot et bedre KVP-program. Dette står i kontrast til den store rådende enigheten blant informantene om hva som nytter for denne gruppa, nemlig individuell oppfølging. En nærliggende forklaring på at det er ulike barrierer som trekkes fram er selvsagt at det er lokale variasjoner i rammebetingelser, deltakergrupper og ansatte, med andre ord at utfordringene faktisk er forskjellige. En felles erfaring er likevel at noen kjennetegn ved deltakerne representerer spesielt store utfordringer. Dette gjelder i hovedsak rus og dårlig helse, men også det å ha svake norsksferdigheter.

Det var også nokså gjennomgående forskjeller i vurderingen av hva som utgjør barrierer for et bedre KVP avhengig av hvilket nivå i NAV-organisasjonen vi intervjuet. Veilederne var generelt mer opptatt av hvordan man kunne styrke tilbudet til den

enkelte deltaker og av problemer knyttet til å finne fram til gode tiltak, mens lederne på sin side var opptatt av hvordan KVP skulle fungere sammen med resten av NAV-organisasjonen. Det kan derfor i noen grad se ut til at man internt i NAV er mer enig om hva som virker, enn hva som ikke virker med tanke på å hjelpe personer som står langt fra arbeidslivet over i jobb.

7 Sammenhengen mellom KVP, kommunale sosialhjelpsutgifter og arbeidsmetoder i programmet

Det er to forhold som er avgjørende for at KVP skal redusere de kommunale sosialhjelpsutgiftene: For det første må det rekrutteres (et passende antall) deltakere til programmet. For det andre må deltakerne i størst mulig grad formidles til arbeid eller AAP. Registerdatanalysen i kapittel to viser at antall som rekrutteres inn i programmet, og antall som formidles over på AAP, har betydning for sosialhjelpsutgiftene. Det er likevel omfanget av levekårsproblemer i kommunene som har den desidert største betydningen for sosialhjelpsutgiftene. Overgangsraten til arbeid slår ikke ut på sosialhjelpsutgifter per innbygger samme år. Det kan ha sammenheng med at det er såpass få overganger til arbeid foreløpig at denne effekten «drukner» i alle andre forhold som også påvirker de kommunale sosialhjelpsutgiftene, og som det ikke er tilstrekkelig kontrollert for i analysemodellen. I tillegg er det som nevnt rimelig å regne innsparinger i sosialhjelpsutgifter over et lengre tidsrom. Dette vil kreve data over et lengre tidsrom enn det som per i dag er tilgjengelig.

Overgangen fra KVP til arbeid var i 2011 på 26 %, i henhold til kommunenes rapportering til Arbeids- og velferdsdirektoratet. Dette kan ikke uten videre tolkes som at programmet bidrar til å hjelpe deltakerne over i arbeid, fordi vi ikke vet hvor mange som hadde kommet over i arbeid uten å delta i program. Det er en forutsetning for at KVP skal bidra til å redusere sosialhjelpsutgiftene at overgangen til arbeid er større enn dersom deltakerne ikke hadde deltatt i programmet. Som tidligere nevnt er det foreløpig for tidlig å gjennomføre en effektevaluering av KVP, men en slik analyse er under planlegging ved Frisch-senteret.

Rekruttering av deltakere inn i program er uten tvil et sentralt suksesskriterium for å oppnå reduksjon i sosialhjelpsutgiftene. Vi ser at kommunene har ulike strategier for rekruttering, både når det gjelder systematikk og arbeidsdeling mellom de ulike delene av NAV-kontoret, og når det gjelder hvilke målgrupper som prioriteres. Vi har kategorisert rekrutteringsstrategiene i henholdsvis proaktiv og reaktiv rekruttering, og mener det er grunn til å anta at de proaktive kommunene treffer en større andel av målgruppa enn de reaktive. Noen av kommunene prioriterer målgrupper som kan gi særlig store langsiktige innsparinger, nemlig unge og barnefamilier. Sistnevnte gruppe prioriteres med begrunnelse av at satsingen er viktig i et generasjonsperspektiv.

En proaktiv rekruttering henger også sammen med en systematisk avklaring av hele klientporteføljen på sosialhjelp, noe som også øker overgangen fra sosialhjelp til andre telyser enn kvalifiseringsstønad, i første rekke til AAP.

De ansatte i de seks kommunene formidler noe ulike vurderinger av i hvilken grad det bør siles deltakere inn i programmet. Dette medfører litt ulike praksiser når det gjelder rekruttering av innvandrere med svake norskferdigheter, rusmisbrukere, personer med helseproblemer og sosialklienter som er svært lite motivert for programmet. En lav terskel inn i program kan være positivt fordi flere på denne måten får en sjanse til å nyttiggjøre seg programmet. På den andre siden kan det binde opp ressurser til å jobbe med deltakere som det er svært lite realistisk å få ut i arbeid, og dermed redusere suksessraten målt i arbeid. Det er stor enighet kommunene imellom om at noen grupper deltakere er vanskeligere å formidle over i arbeid enn andre, men det er noe uenighet om hvor lav terskelen inn i program bør være. Typisk ønsker de mer sosialfaglig orienterte kommunene at terskelen inn i program skal være lav.

Også når det gjelder bruk av økonomiske sanksjoner overfor motvillige deltakere varierer praksisen mellom kommunene. I noen kommuner skrives umotiverte deltakere ut av program uten at det følges opp med sanksjoner. I andre kommuner brukes sanksjoner nokså systematisk. Flere av informantene påpeker imidlertid at det i praksis er vanskelig å sanksjonere denne målgruppa, fordi de i utgangspunktet er fattige. Økonomiske sanksjoner kan dermed fort få konsekvenser i form av at de som sanksjoneres mister bostedet sitt. Tilsvarende variasjon finner vi i praksisen når det gjelder å sanksjonere deltakere som uteblir fra programmet. Det var kun en kommune som systematisk fulgte opp tidligere deltakere gjennom samtale med både sosialhjelpsveileder og tidligere KVP-veileder når den tidligere deltakeren dukket opp igjen som sosialhjelpssøker.

Det er ikke entydige funn når det gjelder kommunenes vurderinger av hva som er den beste organiseringen av programmet, eller i hvilken grad arbeidslinja skal styre innholdet. Her ser vi også en tendens til at det er en sammenheng mellom rekrutteringsstrategier og arbeidslinjeorientering: De som har en sterk arbeidslinjeorientering ser også ut til å ha en proaktiv rekrutteringsstrategi. Et funn som *er* entydig er at tett oppfølging, motivasjonsarbeid, markedsarbeid og godt individuelt tilpasset innhold i programmet vurderes som viktige suksesskriterier. Dessuten påpekes betydningen av den helhetlige innsatsen: det er ikke virkemidlene hver for seg som virker, men den samtidige innsatsen med effektiv og riktig rekruttering, tett oppfølging og godt innhold i program.

Referanser

- Andreassen, T. A. & Fossetøl, K. (2011). Kapittel 1 Innledning – Organisasjonsendring som velferdsreform. I *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Djuve, A. B. (2007). «Vi får jo to ekstra hender». *Arbeidsgiveres syn på praksisplasser for ikke-vestlige innvandrere*. Fafo-rapport 2007:26. Oslo: Fafo.
- Djuve, A. B. & Pettersen, H. C. (1997). *Virker tvang? Erfaringer med bruk av økonomiske sanksjoner i integreringsprogrammer for flyktninger*. Fafo-rapport 234. Oslo: Fafo.
- Djuve, A. B. & Tronstad, K. R. (2011). *Innvandrere i praksis. Om likeverdig tjenestetilbud i NAV*. Fafo-rapport 2011:07. Oslo: Fafo.
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Lund, M. & Østberg, T. (2001). *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger*. Fafo-rapport 364. Oslo: Fafo.
- Djuve, A. B., Sandbæk, M. L. & Lunde, H. (2011). *Likeverdige tjenester? Storbyenes tjenestetilbud til en etnisk mangfoldig befolkning*. Fafo-rapport 2011:35. Oslo: Fafo.
- Dølvik, T., Nadim, M. & Nielsen, R. A. (2008). *Levekår og sosialhjelp. Hopning av levekårsproblemer blant individer og kommuner – effekt på sosialhjelpsutgifter*. Fafo-rapport 2008:02. Oslo: Fafo.
- Hardoy, I. & Zhang, T. (2010). Innvandrere i arbeid. Hjelper arbeidsmarkedstiltak? *Søkelys på arbeidslivet*, 26(4), 343–363.
- Hjelmbrekke, S., Lunder, T. E. & Løyland, K. (2012). *Hopning av levekårsulepper i storbyene. Effekter på utgifter til sosialtjenesten*. TF-rapport nr. 297. Bø: Telemarksforskning.
- Kann, I. C. & Naper, S. O. (2012). Utviklingen i økonomisk sosialhjelp 2005-2011. *Arbeid og Velferd*, 3.
- Kildal, N. (2003). *The Welfare State: Three Normative Tensions*. Notat 09-2003. Bergen: Rokkansenteret.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2012). *Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner 2012. Grønt hefte*. Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2011-2012).

- Kommunal- og regionaldepartementet (2013). *Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner 2013. Grønt hefte*. Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2012-2013).
- Kvinge, T. & Djuve, A. B. (2006). *Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere. Hvem deltar, og hvordan er sysselsettingseffektene?* Fafo-rapport 517. Oslo: Fafo.
- Langørgen, A. (1995). *Faktorer bak kommunale variasjoner i utgifter til sosialhjelp og barnevern*. Notater 1995/56. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Langørgen, A., Galloway, T. A., Mogstad, M. & Aaberge, R. (2005). *Sammenligning av simultane og partielle analyser av kommunenes økonomiske atferd*. Rapporter 2005/25. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Lorentzen, T. & Nielsen, R. A. (2008) *Går fattigdom i arv? Langtidseffekter av å vokse opp i familier som mottar sosialhjelp*. Fafo-rapport 2008:14. Oslo: Fafo.
- Lovdata FOR 2011-12-21 nr 1471: Forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad.
- Midtsundstad, T., Dahl, E. & Djuve, A. B. (1999). *Jakten på storbyfaktoren. En analyse av sosialhjelpsforbruket i Norge*. Fafo-rapport 319. Oslo: Fafo.
- NOU 1996: 1 *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet
- NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet
- NOU 2012: 6 *Arbeidsrettede tiltak*. Arbeidsdepartementet.
- OECD (2005) *OECD Employment Outlook 2005*
- Prop. 124S (2009-2010) *Kommuneproposisjonen 2011*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Sandbæk, M. L. & Djuve, A. B. (2012). *Fortellinger om motivasjon. Hva er gode arbeidsmetoder i NAVs AMO-kurs for innvandrere?* Fafo-rapport 2012:27. Oslo: Fafo.
- Schafft, A. & Spjelkavik, Ø. (2011). *Kvalifiseringsprogrammet – sosialklientenes vei til arbeidslivet?* I T. A. Andreassen & K. Fossetøl (red.), *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Aastvedt, A., Råd, O. G., Løyland, K., Lunder, T. E., Håkonsen, L. & Austin, P. (2006). *Storbyfaktorer i inntektssystemet. Storbyenes egenart og konsekvenser for kommunal tjenesteproduksjon*. Rapport fra Asplan Viak AS og Telemarksforskning.

Kvalifiseringsprogrammet og sosialhjelpsutgiftene

Innføringen av Kvalifiseringsprogrammet (KVP) er et av de sentrale nye virkemidlene i NAV-reformen. Gjennom tett, individuell oppfølging og kvalifisering skal KVP bistå langtids sosialklienter med sammensatte problemer ut i arbeid. Dersom dette lykkes, må de kommunale utgiftene til sosialhjelp forventes å gå ned. Samtidig vet vi at de kommunale sosialhjelpsutgiftene påvirkes av en rekke andre faktorer. I denne rapporten har vi gjennomført en kvantitativ analyse av sammenhengen mellom bruk og effekt av KVP på de kommunale sosialhjelpsutgiftene, samt intervjuet i seks kommuner om hva som oppfattes som gode arbeidsmetoder i KVP.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2012:63
ISBN 978-82-7422-966-2
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20290