



Evaluering av Kvalifiseringsprogrammet

Sluttrapport

av
Angelika Schafft og Øystein Spjelkavik

AFI-rapport 4/2011

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

© Arbeidsforskningsinstituttet 2011

© Work Research Institute

© Forfatter(e)/Author(s)

Det må ikke kopieres fra denne publikasjonen ut over det som er tillatt etter bestemmelsene i "Lov om opphavsrett til åndsverk", "Lov om rett til fotografi" og "Avtale mellom staten og rettighetshavernes organisasjoner om kopiering av opphavsrettslig beskyttet verk i under-visningsvirksomhet".

All rights reserved. This publication or part thereof may not be reproduced in any form without the written permission from the publisher.

ISBN 978-82-7609-291-2

ISSN 0807-0865

Arbeidsforskningsinstituttet AS
Pb. 6954 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO

Work Research Institute
P.O.Box 6954 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO

Telefon: +47 23 36 92 00
Telefax: +47 22 56 89 18
E-post: afi@afi-wri.no
Webadresse: www.afi.no

Publikasjonen kan bestilles eller lastes ned fra <http://www.afi.no>

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

Temaområde

Medvirkning, inkludering og organisering

Rapport nr.:

4/2011

Tittel:

Evalueringsprogrammet
Sluttrapport

Dato:

Mai 2011

Forfattere:

Angelika Schafft og Øystein Spjelkavik

Antall sider:

85 + vedlegg

Resymé:

Kvalifiseringsprogrammet skal bidra til bedre arbeidsmarkedstilknytning og levekår for personer som står langt fra arbeidsmarkedet, har store og sammensatte problemer, vesentlig nedsatt inntektsevne og ingen eller begrensede trygderettigheter, og som er i, eller står i fare for å komme i en passiv situasjon preget av inntektsfattigdom. En vesentlig nyskapning i forbindelse med Kvalifiseringsprogrammet er at hele tiltaksspekteret kan tas i bruk og at ulike tiltak kan kombineres parallelt. Deltakerne mottar en standardisert kvalifiseringsstønad. Evalueringen peker på følgende forutsetninger for å lykkes med programmet: Parallellitet - kombinasjoner av ulike typer tiltak, kvalifiseringsstønad som en fast og forutsigbar inntekt, tett individuell oppfølging til og i arbeidsliv eller utdanning, over lengre tid, samt etter programmets avslutning. Evalueringen kan ikke gi noen pålitelige svar på hva som er kvalifiseringsprogrammets effekter for dem som har deltatt. En effektevaluering er planlagt i 2012-2013.

Emneord:

arbeid, arbeidsevnevurdering, arbeidsforberedende tiltak, arbeidsintegrering, arbeidsmarkedstiltak, brukermedvirkning, empowerment, fattigdomssatsing, individstønad, individuell plan, integrering, inkludering, kommune, kvalifiseringsprogram, kvalifiseringsstønad, KVP, medvirkning, NAV, NAV-reform, Norge, oppfølging, sosialhjelp, sosialhjelpsmottakere, tilrettelegging

Forord

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) har fått i oppdrag av Arbeidsdepartementet (AD) å foreta en forskningsbasert evaluering av kvalifiseringsprogrammet i perioden 2008 til 2010. AFI har stått for den kvalitative følgeforskningen og samarbeider med Frischsenteret som skal gjennomføre en registerdatabasert effektevaluering. Effektevalueringen vil i hovedsak foregå i perioden 2012 – 2013 og rapporten skal foreligge ved utgangen 2013.

Sommeren 2009 la vi fram en underveisrapport og høsten samme år rapporterte vi en brukerundersøkelse. Underveisrapporten gir en fyldig framstilling av kvalifiseringsprogrammets første fase og drøfter utfordringer knyttet til implementering og gjennomføring av programmet. Den foreliggende rapporten er basert på data fram til utgangen 2010.

Flere forskere ved AFI har deltatt i evalueringsarbeidet i korte eller lengre perioder: Sveinung Legard var tidligere med i forskerteamet og bidro til underveisrapporten av 2009, Kristin Reichborn-Kjennerud rapporterte en spørreundersøkelse blant et utvalg deltakere på kvalifiseringsprogrammet senere samme år, Karen-Sofie Pettersen kom høsten 2010 inn i forskerteamet. Hun gjennomførte den nettbaserte spørreundersøkelsen rettet mot samtlige NAV-kontor. Øystein Spjelkavik har vært med i hele prosjektperioden og er medforfatter av både underveisrapporten og den foreliggende sluttrapporten. Samtlige medarbeidere har også gjennomført intervjuer i casekommunene.

Forskningsleder Lars Klemsdal har kommentert et utkast av sluttrapporten. Medlemmene i referansegruppa har gitt konstruktive innspill underveis og til et tidligere utkast av sluttrapporten.

Angelika Schafft

Prosjektleder

Innhold

FORORD

SAMMENDRAG/SUMMARY IN ENGLISH

1	INNLEDNING	1
2	DATATILFANG.....	5
	Casestudier i 12 kommuner	5
	Dokumentstudier	6
	Spørreundersøkelse blant samtlige NAV-kontor	7
3	UTVELGELSE OG REKRUTTERING AV DELTAKERE	9
	Hva kjennetegner KVP-deltagere.....	10
	Hvordan praktiseres inngangsvilkårene og på hvilket faglig grunnlag skjer dette?	13
	Oppfølgingsbehov	15
	Arbeidsevnevurderingen.....	15
	Måltall	16
	Endringer i tolkning av inngangskriteriene	21
	Oppsummering og konklusjoner.....	22
4	ORGANISERING, KOMPETANSE OG SAMARBEID	24
	KVP-veiledernes kompetanse	25
	Samarbeid mellom statlige og kommunalt ansatte i NAV om KVP	29
	Kvalitet og kapasitet i kvalifiseringsprogrammet.....	34
	Samarbeid om KVP med eksterne aktører.....	37
	Individuell Plan.....	39
	Samarbeid med eksterne tiltaksarrangører	41
	Oppsummering og konklusjoner.....	43
5	TILTAK SOM GIS KVP-DELTAKERE	46
	Ukeprogrammer.....	46
	Tiltaksbruk.....	47
	AMO i KVP	50
	Statlige tiltak.....	51
	Kommunale tiltak	55
	Oppsummering og konklusjoner.....	56
6	BRUKERERFARINGER.....	58
	Medvirkning	58
	Brukertilfredshet.....	60
	To eksempler.....	64
	Oppsummering og konklusjoner.....	66

7	MÅLDEFINISJONER OG MÅLOPPNÅELSE	67
	Måldefinisjoner	67
	Måloppnåelse.....	69
	Erfaringer med dem som har planmessig avsluttet programmet og kommet i jobb eller utdanning	73
	Erfaringer med dem som har droppet ut	76
	Oppsummering og konklusjoner	78
8	AVSLUTTENDE KOMMENTAR.....	81
	REFERANSER	84
	VEDLEGG 1: INTERVJUGUIDER	
	VEDLEGG 2: SPØRRESKJEMA	

Tabeller

Tabell 1. Oversikt over caseutvalget	6
Tabell 2. Deltakernes bakgrunn	11
Tabell 3. Konkrete vilkår for å tilby KVP	14
Tabell 4. Deltakere i kvalifiseringsprogrammet pr. desember 2010. Hele landet. Basert på innrapportering fra NAV-kontorene.....	70
Tabell 5. Deltakere fordelt på hva de gikk til etter planmessig avsluttet KVP. Prosent. ¹⁾	71

Figurer

Figur 1. Deltakerne med innvandrerbakgrunn fordelt etter størrelse (antall ansatt) på NAV-kontoret	12
Figur 2. Forholdet mellom deltakere og måltall 2009 og 2010.....	18
Figur 3. Avvik i forhold til måltall for antall deltakere i 2009 – forventet avvik 2010.....	18
Figur 4. Vurdering av egen kompetanse på ulike områder.....	26
Figur 5. Lokalkontorenes organisering av KVP	30
Figur 6. KVP-veiledernes etatsbakgrunn	31
Figur 7. Samarbeid mellom statlige og kommunalt ansatte om KVP.....	32
Figur 8. Fokus på oppfølging, kvalitet og måltall.....	35
Figur 9. Lokalkontorenes kapasitet til å gi tett og koordinert bistand til alle deltakere.....	36
Figur 10. Hvor mange KVP-deltakerne får tilfredsstillende, tett og koordinert bistand, enten av lokalkontorets veiledere eller av ekstern tiltaksarrangør?	36
Figur 11. Grad av samarbeid med eksterne aktører	38
Figur 12. Andel KVP-deltakere som har Individuell Plan.....	40
Figur 13. Andel KVP-deltakere som får tett og direkte oppfølging av ekstern tiltaksarrangør	41
Figur 14. Hvem gir oppfølging til KVP-deltakere på praksisplass i ordinær virksomhet	42
Figur 15. Innholdselementer i KVP over tid	46

Figur 16. I hvilket omfang brukes ulike tiltak/aktiviteter i KVP	48
Figur 17. Hvor egnet anses ulike tiltak/aktiviteter for KVP-deltakere	49
Figur 18. Hva deltakere som hadde avsluttet KVP gikk til.....	72

Sammendrag

Program og evalueringsoppdrag

I 2007 lanserte regjeringen Kvalifiseringsprogrammet (KVP) som sitt viktigste virkemiddel i kampen mot fattigdom. Programmet skal bidra til bedre arbeidsmarkedstilknytning og levekår for personer som står langt fra arbeidsmarkedet, har store og sammensatte problemer, vesentlig nedsatt inntektsevne og ingen eller begrensede trygderettigheter, og som er i, eller står i fare for å komme i en passiv situasjon preget av inntektsfattigdom. Programmet skal omfatte et bredt spekter av tiltak som støtter opp under og forbereder overgang til arbeid. Deltakelse i programmet gir deltakerne rett til å motta en standardisert kvalifiseringsstønad. Kvalifiseringsprogrammet kan gis den enkelte for en periode på inntil to år, men kan forlenges etter en særskilt vurdering.

Kommunen har hovedansvaret for programmet, som skal forvaltes av de felles statlig-kommunale NAV-kontorene. Kvalifiseringsprogrammet ble implementert fra 1. november 2007 i kommuner som da hadde etablert NAV-kontor, og deretter i nye NAV-kontor etter hvert som de er blitt etablert. Fra 01.01.10 kunne alle kommuner tilby kvalifiseringsprogrammet.

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) har fått i oppdrag av Arbeidsdepartementet (AD) å foreta en forskningsbasert evaluering av kvalifiseringsprogrammet. Vi har gjennomført en formativ følgeevaluering, noe som betyr at at resultater fra følgeevalueringen er blitt formidlet tilbake til lokale aktører og forvaltning underveis i evalueringsperioden. Sommeren 2009 la AFI fram en underveisrapport og høsten samme år rapporterte vi en brukerundersøkelse. Den foreliggende sluttrapporten fra følgeevalueringen er basert på data fram til utgangen 2010. AFI samarbeider med Frischsenteret som i perioden 2012 – 2013 skal gjennomføre en evaluering av kvalifiseringsprogrammets effekter. Rapporten fra denne skal legges fram ved utgangen av 2013.

Datagrunnlaget for den foreliggende sluttrapporten er kvalitative caseundersøkelser av KVP i tolv casekommuner, spørreundersøkelser og dokumenter, herunder interne rapporter fra NAV.

Utvelgelse og rekruttering av deltakerne

De fleste KVP-deltakere er personer med sammensatte problemer. Mange har psykiske problemer og mange er voksne uten fullført utdanning. En stor andel KVP-deltakere, først og fremst ved de store NAV-kontorene, har innvandrerbakgrunn.

Det enkelte NAV-kontoret har ansvar for å foreta en skjønnsmessig vurdering av hvem som fyller lovens vilkår, herunder å operasjonalisere inngangsvilkårene som loven definerer. Inngangsvilkårene for å delta i kvalifiseringsprogrammet og dermed retten til å motta den tilhørende kvalifiseringsstønden er gitt i loven, men loven gir samtidig rom for skjønnsutøvelse. Har brukeren sosialhjelp som hovedinntektskilde eller står i fare for å komme i denne situasjon og behov for tett og koordinert oppfølging, så fyller vedkommende kriteriene dersom det kan tilbys et tilpasset program. Brukeren skal gjennomgå en arbeidsevnevurdering. Kvalifiserings-

programmet er en rettighet. Det vil si at ingen som fyller inngangsvilkår som er gitt i loven skal få avslag på søknad om KVP.

Rekrutteringsrutiner til programmet varierer noe, og det ser ut til at variasjonen delvis skyldes ulikheter i måten man har organisert KVP internt i NAV-kontorene og på hvilket tidspunkt man startet opp programmet. Likevel kan rutinene for rekrutteringen til KVP grovt skisseres slik: Kandidater meldes inn fra mottaket eller fra veiledere i et oppfølgingsteam. Disse kandidatene kommer så på en liste som de veilederne som jobber med KVP behandler videre. Man bruker da arbeidsevnevurderingen og diskuterer eventuelt med den aktuelle veilederen i oppfølgings-teamet hvor godt egnet den aktuelle kandidaten er for programmet. I enkelte tilfeller gjennomføres trekantsamtaler i forkant av en beslutning.

De kravene til deltakelse i KVP som i praksis oftest blir anvendt, er at kandidaten må være så stabil at vedkommende klarer å møte i henhold til planene som blir laget, at personen selv ønsker å søke og er motivert for å følge det individuelle programmet sitt. Noe under halvparten av KVP-veilederne stiller også som vilkår at søkeren må være motivert for å få en jobb.

Den standardiserte arbeidsevnevurderingen i NAV (AEV) kom sent på plass og det tok tid før KVP-veilederne hadde lært å anvende den. Nå opplyses det at AEV blir gjennomført i de fleste tilfeller før en person blir tilbudt KVP.

I den første fasen i KVP opplevde de involverte ved lokalkontorene stort press på å nå måltall for antall deltakere, og at de ikke fikk mulighet til å gjøre grundige vurderinger av arbeidsevne og bistandsbehov. Dette førte til at man noen steder tok inn mange deltakere som ikke var i stand til å nyttiggjøre seg tilbudet. Nå er det mye som tyder på at rekrutteringen skjer mer planmessig og at de som tas inn har en mer reell sjanse til å kunne dra nytte av KVP.

Fokuset på måltall vedvarte og mange NAV-kontor opplevde avvik mellom antall deltakere og måltall i 2009 og forventet det samme for 2010. Forventet lavere deltakertall enn måltall ble begrunnet med nedgang i antall aktuelle kandidater, problemer med å finne aktuelle kandidater og ressursmangel ved lokalkontoret. Høyere deltakertall enn måltall ble begrunnet med et stort behov for KVP, det at KVP er en rettighet og med økende antall sosialhjelpsmottakere.

Det har vært en tendens til endring i definisjon av målgruppen i retning av at man nå ikke lenger rekrutterer "de svakeste", slik det var tilfelle mange steder i den første fasen. I tillegg gjennomfører man nå i langt flere tilfeller en standardisert arbeidsevnevurdering (AEV).

Fortsatt kan man observere visse forskjeller lokalkontorene imellom, og av og til mellom veiledere ved samme kontor, når det gjelder definisjon av målgruppen, selv om disse forskjellene nå er mindre. Mens praksis ved mange lokalkontor tidligere var at så mange som mulig skulle inn i programmet, er det etter hvert blitt slik at man ser mer på hvem som kan ha nytte av å komme inn. Mens mange veiledere tidligere oppfattet KVP som primært et økonomisk alternativ for brukeren, ser man verdien av programmet nå i langt større grad i selve opplegget som man gjennom programmet kan tilby brukeren. Det er dessuten en tendens til at man stiller strengere krav til at brukeren skal følge opp sine egne planer, noe som betyr at det er blitt mindre rom for passive deltakere i KVP.

Hvilken målgruppe man sikter seg inn i programmet vil også prege innholdet av tiltakene som gis deltakerne. Velger man en målgruppe som har store utfordringer, vil lavterskeltilbud og aktivisering være mest aktuelt, mens de som har mindre utfordringer raskere vil begynne med arbeidspraksis og jobbsøking.

Organisering, kompetanse og samarbeid

Loven legger ansvaret for kvalifiseringsprogrammet til kommunen. Innsatsen i programmet ble i utgangspunktet organisert slik at det først og fremst var de kommunalt ansatte som arbeidet med KVP i NAV. Dette medførte at den sosialfaglige kompetansen i NAV ble spesielt vektlagt i programmet. I den første fasen hadde kvalifiseringsprogrammet et tydelig sosialfaglig perspektiv, med fokus på "aktivitet", "livskvalitet" og brukerens behov for struktur i hverdagen, mens det arbeidsrettede perspektivet forble mer uklart.

Den sentrale prosjektledelsen i Arbeids- og velferdsdirektoratet og fylkesprosjektene la mye vekt på kompetansebygging i KVP. Fremdeles står den sosialfaglige kompetansen sterkt blant KVP-veilederne. Likevel kan kompetansebyggingstiltakene i NAV generelt og i forbindelse med KVP spesielt ha ført til at den arbeidsmarkedsfaglige kompetansen og kunnskapen om statlige tiltak og regelverk er blitt forbedret.

Hvilken kompetanse KVP-medarbeidere i NAV mener å ha - og eventuelt mangler - varierer både mellom lokalkontorene og mellom veiledere ved samme lokalkontor. De aller fleste peker på manglende kompetanse på det å håndtere utfordringer mot det ordinære arbeidslivet. Et annet område som flere peker på er manglende psykiatri- og ruskompetanse. Mange opplever fortsatt manglende kompetanse innen det datatekniske, men da handler det vel så mye om at det datatekniske tidsmessig konkurrerer med faglig arbeid med brukerne.

I KVPs første fase kom NAV-ansatte som jobbet med i KVP i all hovedsak fra sosialtjenesten. Fremdeles er det slik at KVP i første rekke blir håndtert av medarbeidere med bakgrunn fra sosialtjenesten. Det å organisere den sosialfaglige og den arbeidsmarkedsfaglige kompetansen ved NAV-kontorene på en slik måte at etatens breddekompetanse ble utnyttet i tråd med KVPs intensjon, har vært en av de viktigste utfordringene. Det faglige arbeidet med KVP ved lokalkontorene er gitt en særegen organisering med forholdsvis stor autonomi når det gjelder rekruttering av deltakere, fordeling av oppfølgingsoppgaver og metodikk og det NAV-interne samarbeidet er forskjellig fra lokalkontor til lokalkontor. En del av NAV-kontorene har etter hvert organisert flerfaglige team som jobber med KVP. Uavhengig av om man jobber i egne KVP-team eller ikke, så har man ved de fleste NAV-kontor etter hvert etablert samarbeid mellom statlige og kommunalt ansatte i KVP.

KVP har høy prioritet ved lokalkontorene og man har et sterkt fokus på oppfølging og kvalitet. Samtidig er det fortsatt et sterkt fokus på kvantitet (måltall). I den første fasen av KVP skapte det opplevde motsetningsforhold mellom kvalitet og kvantitet dilemmaer for KVP-veilederne: På den ene siden var det gjennom KVP at det sosialfaglige arbeidet fikk status innad i NAV. På den andre siden opplevde mange oppgavebelastningen som så stor at de ikke hadde kapasitet til å

gjennomføre sitt sosialfaglige prosjekt, dvs. å gi deltakerne den tette individuelle oppfølgingen de hadde kompetanse til og ønsket å gi.

Dette har endret seg. Nå mener et flertall at de har kapasitet til å gi alle KVP deltakerne tilfredsstillende tett og koordinert bistand og at alle eller nesten alle KVP-deltakere får denne bistanden ved NAV-kontoret. Likevel mener KVP-veiledere ved relativt mange lokalkontor at de ikke greier å gi tilfredsstillende bistand til alle KVP deltakerne. En forklaring kan være at mange NAV-veiledere nå har ansvar for flere deltakere enn i begynnelsen.

Overgangen til nye databaserte verktøy, særlig arbeidsevnevurderingen i det statlige Arena-systemet har vært tidkrevende. Men selv nå, etter at de aller fleste har lært å bruke Arena, opplever mange at jobben ikke ble så mye lettere. KVP veiledere opplyser at de fremdeles bruker mer tid på de nye IT-verktøyene enn hva de var vant med fra sosialtjenesten tidligere. Mange veiledere ga tidligere uttrykk for at det å lære seg Arena var den største utfordringen. Hovedproblemet de opplever nå, er at de bruker mer tid til å ivareta dokumentasjonskrav i datasystemene enn til veiledning av sine brukere.

Selv om forholdene har bedret seg med hensyn til kompetanse innad i NAV, må NAV samarbeide med en rekke eksterne instanser rundt KVP-deltakere. NAV-ansatte mener at de har et godt samarbeid med andre kommunale enheter som bistår i utformingen av programmet rundt den enkelte bruker. De mener også at det er økt fokus på tverrfaglig innsats, samarbeid mellom ulike relevante institusjoner, eks skole, helse, kommunepsykiatri.

Individuell Plan (IP) er et verktøy for koordinering av tjenester for brukere med store og sammensatte bistandsbehov. I henhold til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 33 har deltakere i KVP rett til individuell plan (IP). Planen regnes for å være et viktig verktøy for å sikre brukerne medvirkning og for å gi et helhetlig og langsiktig tjenestetilbud til dem som trenger bistand fra flere instanser. I KVP-sammenheng brukes Individuell Plan (IP) imidlertid lite og informasjonen som gis deltakerne om IP er ikke nødvendigvis så omfattende. Grunnen kan være at IP konkurrerer med andre planer som etableres rundt KVP-deltakerne, som ukeplaner og handlingsplaner, og disse oppfattes som nyttigere enn Individuell Plan.

Arbeidsrettede tiltak skal ifølge loven inngå i KVP-deltakernes individuelle programmer og de fleste lokalkontorene har regelmessig samarbeid med tiltaksarrangører for statlige og kommunale tiltak. I KVPs første fase var mangel på tid og ressurser grunner til at lokalkontorene delegerte en del av sine kartleggings- og oppfølgingsoppgaver til eksterne tiltaksarrangører. Det er fremdeles ikke uvanlig at den tette og direkte oppfølgingen blir delegert til eksterne tiltaksarrangør, men det er kun en liten andel av lokalkontorene som gjør dette i stor omfang. Når det gjelder oppfølging på praksisplass i ordinær virksomhet, er det som regel enten NAV-veileder eller NAV-veileder i samarbeid med eksterne aktører som står for oppfølgingen. Det som NAV-veiledere opplever som problematisk med å delegere mye av den daglige oppfølgingen til statlige tiltaksarrangører, er at tilbudet hos disse tiltaksarrangører i hovedsak består av arbeidsrettede tiltak med fokus på den enkelte deltakernes utvikling og kvalifisering, mens sosialtjenestens ansvarsområde er langt større. Det er sosialtjenesten som gir gjeldsrådgivning og kan bistå med gjeldssanering. For sosialtjenesten dreier det seg heller ikke bare om den enkelte

deltaker, men oppmerksomheten rettes også mot andre som kan være påvirket av en brukers situasjon, eksempelvis deres barn. Sosialtjenestens innsats er altså langt mer helhetlig rettet mot den enkelte deltakers livssituasjon og ikke bare dens kvalifisering til arbeid.

Kriteriene for hvem som får oppfølging av NAV-veileder og hvem som blir henvist til tiltaksarrangører og i hvilken grad man bruker statlige eller kommunale tiltak, varierer fra at det fortrinnsvis er de svakeste NAV følger opp selv, til at de deltakerne med størst behov for tett oppfølging henvises til eksterne tiltaksarrangører.

Tiltak som gis KVP-deltakere

En vesentlig nyskapning i forbindelse med Kvalifiseringsprogrammet er at hele tiltaksspekteret kan tas i bruk og at ulike tiltak kan kombineres parallelt. Mens man tidligere måtte ha innvilget attføring for å delta på statlige arbeidsmarkedstiltak, er det i KVP bistandsbehovet som avgjør hvilke tiltak en kan få.

I KVPs første fase var det store forskjeller kommunene imellom med tanke på tiltaksspekteret som var tilgjengelig og/eller brukt i KVP. I noen kommuner fikk deltakerne kun kommunale tiltak, mens andre hadde et mer variert tiltaksspekter bestående av ulike statlige og kommunale tilbud. Noen lokalkontor har brukere med behov for tiltak som ikke finnes lokalt, eller tiltakene har begrenset med plasser, ventelister, eller for liten kapasitet til oppfølging. Det har vært en utfordring at ikke alle KVP-deltakerne hadde tilgang til tilbud de hadde behov for.

Arbeidspraksis i ordinær virksomhet og Oppfølging i NAV er de tiltakene som rangerer høyest når det gjelder hva KVP-veilederne vurderer som egnet for KVP-deltakere. Høyt ligger også motivasjonskurs og fysisk trening. Disse tiltakene er også de som blir brukt mest av KVP-deltakere. Arbeid med bistand ligger også relativt høyt på listen over hva KVP-veiledere vurderer som egnede tiltak, men lavere på listen over de tiltakene som brukes. Dette indikerer at Arbeid med bistand er et tiltak som ikke er tilgjengelig i den utstrekning man ønsker.

Ifølge tiltaksarrangørene får KVP-deltakere som regel de samme typer tiltak som andre tiltaksdeltakere, men forskjellen er at oppfølgingen av KVP-deltakere fra NAV-side er tettere og at tiltakene kombineres med andre typer tilbud og aktiviteter, som ulike kommunale tilbud og ulike helsetilbud. KVP-deltakernes ukeplaner stiller også større krav til oppmøte enn hva som ellers er vanlig.

Etter den første fasen i KVP, hvor hovedvekten lå på tilbud i skjermede virksomheter og kommunale lavterskeltilbud, ble oppmerksomheten i større grad rettet mot å øke og utvikle tiltak i ordinært arbeid. Det er en tendens til at statlige tiltak i mindre grad brukes alene i KVP, men oftere i kombinasjon med andre tiltak og – ikke minst – i forlengelse av KVP. Det legges stor vekt på bruk av ukeplan og man legger opp forholdsvis lange løp med i tiltakskjeding fra kommunale tilbud til statlige tiltak.

Samlet er inntrykket at KVP gir stor fleksibilitet med tanke på muligheter for å kombinere ulike statlige og kommunale (og andre) tiltak/tilbud, samtidig som oppfølgingen av deltakere på de

ulike tiltak og aktiviteter er blitt tettere fra NAVs side. Det er nå i større grad enn tidligere mulig å få til parallellitet og samordning av ulike tilbud, tiltak og aktiviteter.

Brukererfaringer

Det er tydelig at KVP-deltakerne har positive erfaringer med veilederne i NAV når det gjelder det som både veilederne og deltakerne selv refererer til som "tett oppfølging". KVP-deltakerne oppfatter veiledernes sosialfaglige tilnærming som god og relevant oppfølging, men deltakernes positivitet må ses i sammenheng med at de forholdsvis unisont oppfatter KVP-stønadens som mye mer positivt enn sosialhjelp. Samtidig har svært mange deltakere stor tro på at KVP vil bidra til å føre dem videre til utdanning - og særlig til jobb. Mange av KVP-deltakerne ser ut til å ha tro på at KVP vil hjelpe dem videre i livet

Der den tette individuelle oppfølgingen fra NAV svikter, er KVP-deltakerne klart mindre positive. Dette kommer særlig fram der KVP-veilederne ikke har fulgt opp det faglige innholdet i det tilbudet KVP-deltakere har fått hos tiltaksarrangører. De mest positive deltakerne er de som NAV selv følger tett opp i praksisplasser i ordinært arbeidsliv. Disse KVP-deltakerne er antakelig også de med færrest problemer, og som sånn sett er de som er enklest å følge opp. Det indikerer at NAV overlater ansvaret for mange av de svakeste brukernes utvikling i KVP til eksterne tiltaksarrangører.

KVP-deltakerne er ofte av den oppfatning at de ikke har hatt særlig mye valg, verken når det gjelder spørsmålet om å bli med i KVP eller om hva slags tilbud nyttiggjøre seg av. Det kan tyde på at noen veiledere ved NAV har for svak metodikk når det gjelder interessekartlegging. Det kan også indikere at relevante tilbud ikke er tilgjengelige lokalt, enten fordi de ikke finnes eller fordi de er for dyre. Hastverk og arbeidspress kan også lett svekke mulighetene til brukermedvirkning, noe som igjen vil få konsekvenser for deltakernes motivasjon, egeninnsats og tilfredshet.

KVP-deltakerne er imidlertid mer positive til de tilbud/tiltak de har fått gjennom KVP enn til medvirkningen i valg av tiltak. Det kan forstås på den måten at selv om KVP-veilederne i noen tilfeller ikke har lyktes i å motivere brukerne til selv aktivt å velge tilbud basert på egen motivasjon og interessekartlegging, så blir brukerne mer positive når de får erfaring med tilbudet.

Det er likevel grunn til å anta at den økonomiske stønaden er viktigere for en god del av KVP-deltakerne enn innholdet i de faktiske tilbudene de får. Selv om deltakerne blir mer fornøyde etter hvert, er det også en tendens til at de synes mange av tiltakene er lite meningsfulle, kjedelige og at de ikke fører dem fram til jobb. Det er en tendens til svak motivasjon til aktiviteter i tiltak blant nokså mange av KVP-deltakerne, i særlig grad blant deltakere som er i skjermede tilbud hos tiltaksarrangører, det vil si de KVP-deltakerne som har de største utfordringene.

Måldefinisjoner og måloppnåelse

Et sentralt spørsmål for en evaluering er naturligvis om programmet bidrar til at flere kommer i arbeid og aktivitet. I denne rapporten har vi i all hovedsak konsentrert oss om å beskrive og vurdere kvalifiseringsprogrammets implementering, organisering, innhold og metoder. Vi har per dags dato ikke et tilstrekkelig datagrunnlag for å kunne konkludere med hensyn til effekter av programmet. Vi vet ikke i hvilken grad resultater som oppnås gjennom KVP skyldes selve deltakelse eller om det samme kunne vært oppnådd dersom deltakerne ikke hadde deltatt i KVP. Denne type spørsmål kan kun besvares av effektstudien, som er planlagt gjennomført i 2012-2013.

Hovedtanken med KVP er at deltakelse skal redusere sosialhjelpsavhengighet ved at deltakeren kvalifiseres for arbeid. Men fra sentralt hold er ikke målformuleringene helt entydige. Det at måldefinisjonene har vært noe forskjellig fra sentralt hold kan ha forårsaket en del sprikende måldefinisjoner på lokalt hold. Det er lettere å oppnå gode resultater når målet defineres som "arbeid *eller* aktivitet". Men med "arbeid *eller* aktivitet" som mål blir det også lett slik at noen legger mest vekt på arbeid, mens andre framhever aktivitet. I vårt materiale definerte de aller fleste på lokalt nivå programmets mål som "aktivitet" og "bedre livskvalitet". Mange framhever også at det å bli avklart og komme på rett ytelse er et viktig mål for programmet. I KVPs første fase var mange skeptiske til målet om arbeid, men i den senere tiden er dette målet blitt klart mer framtreddende. For kommunenes rådmenn er det naturligvis vesentlig at de som deltar i KVP etter hvert blir mer selvhjulpne og at færre blir avhengig av sosialstønad til livsopphold.

Mens det overordnede målet for programmet er å forbedre den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet, om det nå defineres som avklaring, aktivitet eller arbeid, er resultatindikatorene som er definert fra forvaltningens side antall deltakere. Målet om aktivitet er lett å oppnå fordi det å delta i programmet er i seg selv en aktivitet. Jo færre frafall, jo større suksess. Og dersom programmet har fått det ønskede antall deltakere, har man også fått de ønskede resultater. Denne type resultatindikator gir imidlertid ikke sterke incentiver til innsats for å oppnå målet om arbeid.

Antall deltakere økte kraftig fra 2008 til 2009 og var deretter relativt stabilt. I alt 17.214 personer har deltatt i programmet fram til 2010. Av disse har 1.414 (8 prosent) falt fra og nesten 5.000 (29 prosent) har planmessig avsluttet programmet. Fra 2008 til 2010 har det vært en nedgang i antall deltakere som går over til ordinært arbeid eller utdanning og en oppgang i antall deltakere som har gått til midlertidig inntektssikring (arbeidsavklaringspenger, AAP), en ytelse som gis personer med helseproblemer, eller sosialhjelp.

De kvalitative undersøkelsene kan som nevnt ikke gi noen pålitelige svar på hva som er kvalifiseringsprogrammets effekter for dem som har deltatt. Likevel har vi noen holdepunkter for hva som kan være viktige forutsetninger for å lykkes med programmet:

- Parallellitet - det å kunne kombinere ulike typer tiltak
- Kvalifiseringsstønaden er en fast, forutsigbar inntekt
- Oppfølging til og i arbeidslivet eller utdanning
- Tett oppfølging over lengre tid

- Oppfølging etter programmets avslutning

Av dem som planmessig har avsluttet programmet har rundt to tredjedeler ikke kommet i arbeid eller ordinær utdanning. De fleste av dem som ikke har kommet i arbeid eller utdanning blir overført til midlertidig inntektssikring, arbeidsavklaringspenger (AAP). Dette er en ytelse som forutsetter at man har behov for arbeidsrettede tiltak på bakgrunn av en medisinsk diagnose. I alt 14 prosent har gått fra KVP til økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde og 9 prosent får sosialhjelp mens de venter på avklaring til AAP eller uførepensjon. Fire prosent har fått innvilget uførepensjon. De som ikke oppfyller inngangskriterier for å komme på nye statlige tiltak eller ytelser, kan få et tilbud på kommunale tiltak – under forutsetning av at det finnes et egnet tilbud i kommunen deres. Både AAP og uførepensjon forutsetter at man har en medisinsk diagnose for uførhet eller redusert arbeidsevne. Men ikke alle som har psykiske eller somatiske problemer har en diagnose. For dem er ofte sosialhjelp den eneste mulige inntektskilden.

Arbeids- og velferdsdirektoratets statistikk viser at rundt åtte prosent av alle deltakere så langt har falt fra. Vi har så langt ingen oversikt over hvor disse er blitt av, men vi har sett at det er en del variasjon mellom kommunene. Årsakene til frafall fra KVP er sammensatte og i en del tilfeller kan man spørre om programmet var det rette tilbudet for de aktuelle deltakere eller hvorvidt om tjenesteapparatet har sviktet, for eksempel ved at man ikke sørget for å ha tilstrekkelig ressurser og/eller kompetanse til å gi disse personer det tilbudet og den oppfølgingen som måtte til for å kunne gjennomføre programmet.

Avsluttende betraktninger

Myndighetenes mål for KVP er ikke bare å få flere i aktivitet, men også i arbeid. KVP bygger på erfaringer med tidligere arbeidsrettete tiltak og satsinger rettet mot denne målgruppen, men for ingen av dem er det påvist mer enn moderate sysselsettingseffekter. Vi vet så langt ikke noe om effekten av kvalifiseringsprogrammet. Er det rimelig å forvente en bedre sysselsettingseffekt av KVP enn av de tidligere satsingene?

Det er godt dokumentert at integrerte tilnærminger, hvor kvalifisering og trening skjer på ordinære arbeidsplasser, har bedre resultater enn de mer gradvise tilnærmingene for arbeidsøkere med store og sammensatte bistandsbehov. Forskningen har vist gode resultater med integrerte tilnærminger for mennesker med dårlig psykisk helse. Mye tyder på at også personer på KVP kan ha nytte av tilnærminger hvor man raskt kommer ut på vanlige arbeidsplasser. I startfasen fikk KVP et større fokus på "aktivitet", "livskvalitet" og brukerens behov for struktur i hverdagen enn på samarbeid med næringslivet og fokus på praksis og jobbsøking i ordinært arbeid. Arbeidsmarkedsorienteringen økte etter hvert i KVP, men den integrerte tilnærmingen står fortsatt relativt svakt og "opprustningstilnærmingen" er det dominerende perspektivet. Poenget er ikke at man skal bruke mindre tid, men at man bør flytte tidsbruken ut i virksomhetene, slik at tilrettelegging og individuell oppfølging i det ordinære arbeidslivet blir en del av den sosialfaglige innsatsen. Når helhetlig tilnærming omfatter tett individuell oppfølging til og i arbeid, utdanning, fritid og hjem, burde sjansen være stor for at flere i KVPs målgruppe kommer i arbeid.

Summary in English

Programme and evaluation assignment

In 2007 the Norwegian government launched the Qualification Programme (QuP) as its most important measure in the fight against poverty. The Programme is targeted at persons with significantly reduced earning ability and no or limited national insurance rights, who are trapped, or in danger of getting trapped, in a passive situation characterised by income poverty and who are considered to have a chance of getting a job through individual follow-up. The aim is to help them into employment through an individual scheme under which they also receive standardised income support. The programme includes a broad range of measures that facilitate and prepare for the transition to employment. The Qualification Programme can be granted to a person for a period of up to two years, but can be extended after an individual assessment.

The implementation of the Qualification Programme has been an integrated part of the implementation of the NAV-reform, a major welfare administration reform. The Qualification Programme started 1 October 2007 in municipalities that already had set up a NAV office¹ at the time, and proceeded concurrently with the establishment of the new NAV offices. By the first quarter of 2010, the Qualification Programme has become nationwide. The municipalities are responsible for the coordination of the programme, which is delegated to the joint state-municipal NAV-offices.

The Ministry of Labour asked the Norwegian Work Research Institute (WRI) to conduct a research based evaluation of the Qualification Programme. We have conducted a formative evaluation, which means that the results from the evaluation were reported back to local actors and administration during the evaluation period. In the summer of 2009 WRI presented a halfway report, and in the autumn of the same year we carried out a user survey. The present final report from the evaluation is based on data up until the end of 2010. WRI collaborates with the Ragnar Frisch Centre for Economic Research, which will conduct an effect evaluation of the Qualification Programme in 2012-2013. The report from the effect evaluation will be presented in late 2013.

The data on which the present final report is based, consist of qualitative case studies of the QuP in twelve case municipalities, surveys and documents, including internal reports from NAV.

Selection and recruitment of participants

QuP-participants have a variety of problems. A number is suffering from mental and/or social problems, drug related issues, and relatively many have a minority background.

The individual NAV office is responsible for conducting a discretionary assessment of who meets the requirements of the law, including operationalising the qualifying conditions set out in the law. The qualifying conditions for participation in the Qualification Programme and the right to

¹ The local employment and welfare office, which delivers and governs a broad range of social security benefits and pensions, labour market measures and services, social assistance benefits and also the Qualification Programme.

receive the appurtenant qualification benefits are set out in the law, but at the same time the law gives some leeway for discretionary assessments. If the user has social security benefits as the main source of income or is in danger of getting in this situation and in need of close and coordinated follow up, the person meets the criteria – if an appropriate programme can be provided. The candidates must go through a comprehensive work ability assessment ("arbeidsevnevurdering", AEV). The Qualification Programme is a right. This means that no-one who meets the qualifying conditions can be denied access to the QuP.

Strategies to recruit participants to the programme vary somewhat, and our data suggest that the variation is partly due to the way the QuP is organised within the NAV offices and at what time the QuP was initiated. Nevertheless, the routines for recruitment for the QuP can be broadly outlined as follows: Candidates are identified by the front-line service or by counsellors in a follow-up team. These candidates are then put on a list that is taken forward by the counsellors who work with the QuP. They use work ability assessments and in some cases also discuss with the relevant counsellor in the follow-up team whether or not the candidate in question is suited for the programme. In some cases tripartite talks are conducted prior to the decision.

The qualifying conditions for participation in QuP that are most frequently used are that the candidate must be stable enough that s/he is able to follow their individual plan and schedule, and that the person him/herself wishes to apply and is motivated to follow his/her individual programme. Almost half the QuP counsellors also require that the applicant must be motivated to get a job.

Implementation of the standardised work ability assessment in NAV (AEV) was delayed and it took time before the QuP counsellors had learned how to use it. Now it is reported that AEVs are carried out in a majority of cases before a person is offered the QuP.

In the first phase of the QuP some of the caseworkers at the local NAV offices experienced great pressure to reach the target number of participants and felt that they did not have a chance to conduct thorough assessments of work ability and support needs. This meant that in some places participants were included even though they were unlikely to benefit from the programme. Our findings indicate that recruitment now is more systematic and that those included have a more realistic chance of benefiting from the QuP.

The focus on target numbers continued and many NAV offices fell short of the target number of participants in 2009 and expected the same in 2010. The expected underperformance was explained with a reduction in the number of candidates, problems in finding potential candidates and a lack of resources at the local office. Over-performance of target numbers was explained by great need for the QuP, the fact that the QuP is a right and by the increasing number of social security benefits recipients.

There is a tendency that the definition of the target group has changed so that it is no longer "the weakest" who are recruited, as was the case many places in the first phase. Moreover, a standardised work ability assessment (AEV) is conducted in many more cases.

Some differences between local NAV-offices, and sometimes between case workers in the same NAV office, are still apparent when it comes to the definition of the target group, even though these differences are smaller now. While many local NAV offices at the outset tried to recruit as many participants as possible to the programme, they now are more carefully selecting only those they expect will benefit from the programme. While many case workers at the outset used to see the QuP primarily as an economic alternative to social welfare assistance, they now to a much greater extent emphasise the significance of an individually tailored programme that can be offered to the participants. There is also a tendency that stricter demands are placed on the participants to follow up his or her own plans, which means that there is less room for passive participants in QuP.

The definition of the programme's target group will also influence the content of the activities that are offered to the participants. If the selected target group faces complex problems, low threshold services and activation will be most relevant, while those with less serious problems can start work experience placements and job seeking more quickly.

Organisation, competence and cooperation

The law places the responsibility for the QuP on the municipalities and the task of working directly with participants has been given mainly to employees from the municipal sector within the local NAV-office. Most of these employees come from care-oriented backgrounds and their competence and experience as social workers has been strongly emphasised in the programme. The first phase the Qualification Programme had a clear social work perspective, with an emphasis on "activity", "quality of life" and the users' need for structure in everyday life, whereas the work oriented perspective remained more diffuse.

The central project management in the Norwegian Labour and Welfare Administration and the county projects particularly emphasised competence building in the QuP. Social work competence is still strong among QuP counsellors. Nevertheless, competence building measures in NAV in general and in connection with the QuP in particular may have improved labour market competence and knowledge of national measures and regulations.

What competence QuP workers in NAV feel that they have – or possibly lack – varies both between local NAV-offices and between counsellors at the same local office. Most of them point to a lack of competence in the area of labour market in relation to regular work places. Other areas where many feel weak competence are psychiatry and substance abuse issues. Many still feel unfamiliar with the administration databases, but in most of these cases it is perhaps primarily about technical issues competing for time with face-to-face work with users.

In the first phase of the QuP NAV employees who were involved in the QuP were primarily recruited from the social services. Organising the social work expertise and the labour market competence at the NAV offices in such a way that the NAV organisation's broad competence was utilised in accordance with the intention of the QuP has been one of the most important challenges. Still there is a clear impression that the QuP is primarily handled by employees with a

social work background. Internal organisation of tasks and competencies varies between local NAV offices. Where counsellors have been given the task to primarily work with QuP they also have considerable autonomy with regard to recruitment of participants, distribution of follow-up tasks and methodology. Some of the NAV offices have established interdisciplinary teams that handle the QuP. Regardless of whether or not special QuP teams have been organised, most NAV offices have established cooperation between state and municipal employees in the QuP.

The QuP has high priority in the local offices, and there is a clear emphasis on follow-up and quality. At the same time there is still a strong focus on quantity (target figures). In the first phase of the QuP the perceived conflict between quality and quantity created dilemmas for QuP counsellors: On the one hand, the QuP gave social work a high status within NAV. On the other hand, many felt that the work load was so big that they did not have the necessary capacity to fulfil their project as social workers, i.e. give the participants the close individual follow up that they were trained to and wanted to give.

This has changed. Now, a majority feel that they have the capacity to provide satisfactorily close and coordinated assistance to all QuP participants and that all or almost all QuP participants get this assistance at the NAV office. Nevertheless, QuP counsellors at a relatively large number of local offices feel that they are unable to provide satisfactory assistance to all QuP participants. One explanation may be that many NAV counsellors are responsible for more participants now than before.

The transition to new computer based tools, particularly the work ability assessment and other registration in the national "Arena" system, has been time-consuming. But even now, when the vast majority of counsellors has learned how to use Arena, many feel that their work has not become any easier. QuP counsellors state that they still spend more time on the new IT tools than they used to in their prior jobs. While many counsellors initially reported difficulties when learning "Arena", it seems that the main problem now is that they spend a lot of time fulfilling the documentation requirements in the computer systems. Many state that this cuts into the time they can spend on users.

Even though conditions have improved with regard to competencies among KVP-counsellors, NAV must cooperate with a number of external bodies around the QuP participants. NAV employees feel that they cooperate well with other municipal bodies that provide services and assist in the design of the programme around the individual user. They also report that there is an increased focus on interdisciplinary work and cooperation with different relevant institutions, for instance schools, health services, municipal psychiatry.

Individual Plan (IP) is a tool for the coordination of services for users with substantial and complex needs. Pursuant to the law, QuP participants have a right to an individual plan (IP). The plan is regarded as an important tool to ensure user involvement and provide coordinated and long-term services for those who need assistance from several different agencies. In a QuP context, Individual Plan (IP) is however rarely used, and the information provided to participants about IP is often inadequate. The reason may be that IP competes with other plans that are established around the QuP participants, such as week schedules and action plans, and these are seen as more useful than Individual Plan.

Pursuant to the law, work oriented measures shall be part of QuP participants' individual programmes, and most local NAV-offices regularly cooperate with organisers of state and municipal measures. In the first phase of the QuP lack of time and resources were among the reasons why local offices delegated some of their assessment and follow-up tasks to external measure organisers. It is still not uncommon that the close and direct follow-up is delegated to external service providers, but only a small share of the local offices do this to a great extent. When it comes to follow-up in on-the-job training on ordinary work places it is usually conducted either by a NAV counsellor or a NAV counsellor in cooperation with external actors. One of the things that NAV counsellors perceive as problematic in delegating much of the day-to-day follow up to service providers of labour market measures is that the services that they provide primarily are work oriented measures with a focus on the individual participants' vocational development and qualification, whereas the responsibility of the public social and welfare services is much broader. They provide for instance debt counselling and can assist with debt restructuring. They are not only dealing with the individual user, they also direct attention to others who may be affected by the user's situation, e.g. their children. The social service's efforts are thus more broadly directed at the individual participant's life situation, and not just their qualification for work.

The criteria for who gets follow up from a NAV counsellor and who is referred to the service provider, and to what degree state or municipal measures are used, vary from cases where NAV primarily follows up the weakest participants, to cases where the participants with the greatest need for close follow up are referred to external service providers.

Measures offered to QuP participants

According to the law, the Qualification Programme shall consist of employment related measures that can be combined with a broad range of other activities that support the individual participant's transition into employment, as medical/psychological treatment, rehabilitation and training initiatives etc. One significant innovation in connection with the Qualification Programme is that all of NAV's labour market schemes, as well as services arranged by the municipality, NGOs and/or private service providers may be used and that different measures can be employed simultaneously. While earlier only those who were granted vocational rehabilitation could participate in state-run labour market contact, QuP stipulates that individual support need should determine which measures they can receive.

In the first phase of the QuP there were big differences between the municipalities in terms of the spectrum of measures available and/or applied in the QuP. In some municipalities participants only received municipal measures, while others had a more varied spectrum of measures consisting of different state and municipal services. Some local NAV-offices have users who need measures that are not available locally, or the measures have a limited number of openings, waiting lists, or there is too little capacity to follow up. It has been a challenge that not all QuP participants have had access to the measures they need.

Work experience placements in ordinary work places and Follow up in NAV are the measures that rank highest in terms of what QuP counsellors estimate to be most suited to QuP participants. Motivational courses and physical training score high, too. These measures are also the ones most used by QuP participants. The Supported Employment scheme (Arbeid med bistand) is also relatively high on the list of what QuP counsellors judge to be well-suited measures, but comes lower on the list of measure applied. This indicates that Supported employment is a measure that is not available to the extent one desires.

According to the service providers the QuP participants normally receive the same kind of measures as other service users, but the difference is that QuP participants are followed up more closely from NAV-counsellors and that measures they get are combined with other kinds of services and activities, such as different municipal services and different health services. The QuP participants' week schedules have also stricter attendance requirements than what is normal for other recipients of labour market measures.

After the first phase of the QuP, when the main emphasis was on measures in sheltered industry and municipal low-threshold services, the attention was turned towards increasing and developing vocational schemes in ordinary work life.

There is a tendency that state labour market schemes to a lesser degree are used alone in the QuP, but more often in combination with accompanying activities and – not least – subsequent to the QuP after termination. Great emphasis is put on individual week schedules and relatively long plans are laid where measures are linked from municipal low threshold activation measures to state labour market measures.

Overall the impression is that the QuP provides great flexibility in terms of the possibilities for combining different state and municipal (and other) measures/services, and that follow-up routines of participants in different measures and activities from NAV have become tighter. To a larger extent than before it has become possible to have parallel approaches and coordination of different services, measures and activities.

User experiences

It is evident that QuP participants have positive experiences with NAV counsellors when it comes to what counsellors and participants themselves refer to as "close follow-up routines". QuP participants perceive the counsellors' social work approach as good and relevant, but the participants' positive attitudes must be seen in connection with the fact that they relatively unanimously regard the QuP benefits as much more positive than social security benefits. At the same time many participants strongly believe that the QuP will contribute to leading them on to education – and particularly to work.

Where the close follow-up routines from NAV fail, QuP participants are significantly less positive. This is particularly evident where QuP counsellors have not followed up the professional content of the services that QuP participants have received from service providers. The most positive participants are those who are followed up by NAV in on-the-job training in regular work places.

These QuP participants are probably also those who have the least problems, and who therefore are the easiest to follow up. This indicates that NAV leaves the responsibility for the development of many of the weakest users in the QuP to external measure organizers.

Many QuP participants feel that they have not had much choice, neither in terms of whether or not to participate in the QuP, nor in terms of what kind of measures they want to use. This may indicate that some NAV counsellors have insufficient methodology when it comes to assessing of interests. It may also indicate that the relevant measures are not available locally, either because they do not exist or because they are too expensive. Haste and work pressure can also easily weaken the opportunities for user involvement, which in turn can have consequences for the participants' motivation, efforts and satisfaction.

However, QuP participants' experiences are more positive from the services/measures they have received through the QuP than from their involvement in the choice of measures. One possible interpretation of this may be that even if the QuP counsellors in some cases have failed to motivate the users actively to choose services based on their own motivation and assessed interests, the users become positive when they get experience from participating in the measure.

There is still reason to assume that the economic benefits are more important for a large number of the QuP participants than the content of the actual services they receive. Even if the participants become more satisfied after a while, there is also a tendency that many think the measures lack purpose, are dull and do not lead them to a job. There tends to be low motivation for activities among quite a number of QuP participants, particularly among participants who receive sheltered vocational measures from service providers, i.e. those QuP participants who have the biggest challenges.

Definition of goals and goal attainment

A core question in the evaluation is obviously whether the programme contributes to achieving employment and activity for the target group. In this report we have primarily concentrated on describing and assessing the implementation, organization, content and methods of the Qualification Programme. As of today we do not have sufficient data to draw conclusions about the effects of the programme. We do not know to what extent the results that are reached through the QuP are due to participation in the programme or whether the same results would have occurred if the participants had not taken part in the QuP. These kinds of questions can only be answered in an effect study, which is planned for 2012-2013.

The main idea behind the QuP is that participation will reduce dependence on social security benefits by qualifying the participant for work. But the goals, as defined by central authorities, are not unequivocal. The fact that goals have been defined differently by central authorities may have resulted in somewhat diverging goals locally. It is easier to get results when the goal is defined as "work or activity". But having "work or activity" as the goal may mean that some emphasize work more, whereas others highlight activity. In our material most respondents on the local level defined the programme goal as "activity" and "better quality of life". Many also

pointed out that to resolve the case and be assigned to the right kind of benefit is an important aim for the programme. In the first phase of the QuP many were sceptical to having employment as an objective, but lately this objective has become much more prominent. For the chief administrative officers in the municipalities it is, of course, crucial that those who participate in the QuP eventually become more self-reliant and that fewer are dependent on social security benefits to subsist.

While the overall goal of the programme is to improve the individual's opportunities in the work market, be it defined as case resolution, activity or work, the result indicators defined by the administration are the number of participants. Activity as objective is easy to achieve since participation in the programme itself constitutes activity. The fewer who drop out of the programme, the greater the success. And if the programme has recruited the desired number of participants, the desired goal has been reached. This type of result indicator does not, however, give strong incentives to reach the goal of employment.

The number of participants increased greatly from 2008 to 2009 and stayed relatively stable after that. In all 17 214 persons have participated in the programme in the course of the whole period. Of these 1 414 (8 percent) dropped out and nearly 5 000 (29 percent) have had a planned termination of the programme. From 2008 to 2010 there has been a decrease in the number of participants who proceed to ordinary work or education and an increase in the number of participants who have gone on to temporary income security ("arbeidsavklaringspenger", AAP), a type of benefit given to people with health problems, or social welfare assistance.

The qualitative evaluation cannot provide any unambiguous answers to what the effects of the Qualification Programme are for those who have participated. Still, we do have some indications of what might be important preconditions for success in the programme:

- Parallel approaches – the ability to combine different measures
- The qualification benefits constitute a regular, predictable income
- Follow-up for and in work life or education
- Close follow-up over a longer period of time
- Follow-up after the end of the programme

Among those who have had a planned termination of the programme around two thirds have not gone on to work or ordinary education. Most of those who have not gone on to work or education are transferred to temporary income security, work assessment allowance (AAP). This is a type of benefit that can only be given to those who need work-related measures due to a medical diagnosis. In total 14 percent have gone from the QuP to social security benefits as the main source of income, and 9 percent receive social security benefits while waiting for a decision on work assessment allowance (AAP) or disability benefits. Four percent have been granted disability benefits. Those who do not meet the qualifying criteria for new state measures or benefits may be offered municipal measures, provided that there is a suitable offer in their municipality.

Both work assessment allowance (AAP) and disability benefits depend on a medical diagnosis of disability or reduced work capacity. But not all who have mental or somatic problems have a diagnosis. For these people social security benefits are the only possible source of income.

Statistics from the Directorate of Labour and Welfare show that around eight percent of all participants thus far have dropped out. So far we do not know where they have ended up, but we do know that there is some variation from municipality to municipality. The reasons for dropping out from the QuP are complex, and in some cases one can question whether it was the right programme for the specific participant at all, or whether the welfare apparatus has failed, for example by not ensuring sufficient resources and/or competence to give these persons the services and the follow-up that were required for them to complete the programme.

Concluding remarks

The government's aim for the QuP is not just to have more people in activity, but also in employment. The QuP builds on experience from earlier work-related measures and initiatives directed to this target group, but none of them has shown more than moderate effects in terms of employment. So far we do not know anything about the effects of the Qualification Programme. But is it reasonable to expect a better employment effect from the QuP than from the earlier initiatives?

It has been well documented that integrated labour market schemes ("place-train") where qualification and training are carried out in regular work places, have better results – even for job-seekers with substantial and complex assistance needs – than the more gradual, step-by-step approaches ("train-place"), where labour market oriented training and guidance is provided within sheltered environments. Research has shown good results from integrated measures for people with significant mental health issues. There are good indications that people in the QuP, too, can benefit from approaches where they are quickly introduced to regular work places.

In the beginning the QuP had a greater emphasis on "activity", "quality of life" and the user's needs for structure in everyday life than on cooperation with businesses/employers and on work experience placements and job seeking in ordinary employment. Labour market orientation increased gradually within the QuP, but the integrated approach still has a rather weak standing, and the step-by-step-approach is the dominant perspective. The point is not that one should use less time for vocational rehabilitation, but that the time spent should be moved out to the workplaces, so that adaptation and individual monitoring in ordinary work life becomes a part of the social work approach. When a comprehensive approach involves close individual follow-up to and in work, education, leisure and home, there should be a good chance that QuP-participants get a job.

1 Innledning

I Stortingsmelding nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering ("AVI-meldingen"), som ble lagt fram i november 2006, foreslo regjeringen et Kvalifiseringsprogram med en standardisert inntektssikring (kvalifiseringsstønad) for utsatte grupper med ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden. Programmet skulle være et tilbud for dem "som står i fare for å komme i en passiv situasjon preget av inntektsfattigdom kombinert med andre levekårsproblemer av helsemessig og/eller sosial karakter. Dette handler i stor grad om personer som i dag er avhengige av økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde over lengre perioder" (s. 218). Utgangspunkt for programmet har vært at ca 30 000 mennesker i Norge hadde sosialhjelp som sin hovedinntektskilde i mer enn seks måneder i løpet av ett år. Kvalifiseringsprogrammet (KVP) ble innført i 2007 og lansert som regjeringens viktigste virkemiddel i kampen mot fattigdom.

Om formålet med KVP heter det i AVI-meldingen: "Formålet med forslaget til kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad er å bidra til at flere i målgruppen kommer i arbeid. Tilbudet er ment for personer i målgruppen som vurderes å ha en mulighet for å komme i arbeid gjennom en tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging. Alle vil ikke nå målet om arbeid, men deltakelse i programmet vil likevel kunne bidra til bedre funksjonsevne og livskvalitet. Det kan for mange forutsette en godt tilpasset oppfølging også etter at programperioden er over" (ibid.: 223).

Kvalifiseringsprogrammet skulle igangsettes trinnvis i takt med etableringen av NAV-kontorer. Programmet ble implementert fra 1. november 2007 i kommuner som da hadde etablert NAV-kontor, og deretter i nye NAV-kontor etter hvert som de er blitt etablert. Fra 01.01.10 kunne alle kommuner tilby kvalifiseringsprogrammet. KVP forvaltes av det lokale NAV-kontoret, men det er kommunen som har ansvar for at NAV-kontoret kan tilby et kvalifiseringsprogram til dem som fyller lovens krav for dette.

KVP finansieres blant annet gjennom et tilskudd fra staten. Statstilskuddet er gitt som et øremerket tilskudd i implementeringsperioden (ut 2010) og skal dekke kommunens mer-kostnader knyttet til ordningen. Fra og med 2011 ble det øremerkede tilskuddet lagt inn som en del av den ordinære rammefinansieringen av kommunenes virksomhet.

Kvalifiseringsprogrammets innhold

Ifølge loven *skal* KVP inneholde arbeidsrettede tiltak og arbeidssøking, men det *kan* også inneholde andre tiltak som kan være med på å støtte opp under og forberede overgang til arbeid. Med andre tiltak menes opplæringstiltak, motivasjonstrening, mestringstrening og lignende. Det kan også settes av tid til helsehjelp, opptrening, egenaktivitet mv. som kan støtte opp under og forberede overgangen til arbeid. Programmet skal være helårig og på full tid. Innholdet i programmet skal tilpasses den enkeltes behov og forutsetninger (jf. lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen kap. 4 § 30).

Deltakelse i KVP er en rettighet for dem som oppfyller inngangsvilkårene, samtidig som programmet skal være individuelt tilpasset ut fra den enkeltes behov og forutsetninger. Deltakelse i programmet gir deltakerne rett til å motta en standardisert kvalifiseringsstønad, som på årsbasis utgjør 2G i folketrygden.² Personer under 25 år får 2/3 av 2G. Kvalifiseringsstønaden, og dermed selve programmet, kan gis den enkelte for en periode på totalt to år, men kan forlenges med ett år etter en særskilt vurdering. Stønaden erstatter da andre stønader, som individstønad for dem som er på arbeidsmarkedstiltak fra før og stønad til livsopphold fra sosialtjenesten. Kvalifiseringsstønaden reduseres i den utstrekning vedkommende har rett til dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger eller foreldrepenger. Supplerende sosialhjelp, eventuelt barnetillegg, og også bostøtte og barnebidrag går utenom (jf. lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen kap. 4 §§ 37 og 38).

Inngangsvilkårene for KVP og den tilhørende stønaden er gitt i loven, og deltakelse er frivillig. Men KVP er også basert på prinsippet i sosiallovgivningen om at den enkelte må forsøke alle tilgjengelige midler til å forsørge seg selv gjennom arbeidsinntekt, trygd osv. før sosialstønad kan innvilges. KVP med tilhørende kvalifiseringsstønad regnes for å være en del av "alle tilgjengelig midler" for dem som er i målgruppen. KVP er med andre ord både en rett og en plikt.

Tidligere erfaringer

KVP bygger på erfaringer man har gjort med arbeidsrettede tiltak og satsinger rettet mot denne målgruppen over flere år. I 2000–2004 ble det i 16 kommuner gjennomført et nasjonalt forsøk med arbeidsrettede tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp ("Tiltaksforsøket"). Hovedmålet var å få et større antall sosialhjelpsmottakere i arbeid gjennom blant annet styrking av kommunenes lokale tiltaksarbeid og samarbeid med lokalt næringsliv (Lødemel & Johannessen 2005). Mens dette forsøket var i gang, lanserte regjeringen i 2003 en ny satsing på målrettede arbeidsmarkedstiltak for langtids sosialhjelpsmottakere ("Tiltakssatsingen"), som et av hovedtiltakene i Tiltaksplanen mot fattigdom.³ Også med denne satsingen ønsket man å styrke arbeidslivstilknytningen for dem som står lengst fra arbeidsmarkedet. Til forskjell fra "Tiltaksforsøket", som var en styrking av sosialtjenesten, innebar denne satsingen en styrking av Aetat og statlige arbeidsmarkedstiltak. Evalueringen påpekte behov for mer individuell oppfølging av tiltaksdeltakerne (Schafft & Spjelkavik 2006). Som et direkte svar på funn fra denne evalueringen ble prosjektet Tettere individuell oppfølging (TIO) igangsatt i 2005. TIO-programmet skulle sikre tettere individuell oppfølging av langtids sosialhjelpsmottakere, slik at de i større grad skulle kunne nyttiggjøre seg arbeidsrettede tiltak. Utvikling av metoder for individuell oppfølging, tverretattlig samarbeid og brukermedvirkning var sentrale trekk ved TIO. Ifølge evalueringen handlet tett individuell oppfølging i TIO om tid til kontakt med den enkelte og 'den gode samtalen', fokus på den enkeltes mestring, helhetstilnærming som involverer den enkeltes familiesituasjon og øvrig viktig nettverk. Evalueringen framhever også trening, motivasjon, arbeidssøkerkurs, norskopplæring, data og skolefag så vel som grundig kartlegging og praksis i ordinære bedrifter, som positive trekk ved TIO (Rambøll Management 2008).

² 2G (2 ganger grunnbeløp i folketrygden) utgjorde pr. 1. mai 2010 kr 151 282.

³ Videreført i "Handlingsplan mot fattigdom" (vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006–2007) – Statsbudsjettet 2007).

En annen forløper til KVP er "Ny Sjanse", et 2-årig kvalifiseringsprogram for innvandrere som etter flere år i Norge ikke har fast tilknytning til arbeidsmarkedet, og som er sosialhjelpsmottakere. Tiltakene i programmet er rettet mot språkopplæring, arbeidspraksis og samfunnsorienterende opplæring. Av en spørreundersøkelse i prosjektkommunene som Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI) gjennomførte, går det fram at etter to år med tett oppfølging i individuelt tilpassede kvalifiseringsløp kom omtrent 40 prosent av deltakerne inn på arbeidsmarkedet eller videregående utdanning (ECON/Pöyry 2008).

Erfaringer med tiltakene og satsingene som gikk forut for KVP, var at grundig kartlegging, opplegg tilpasset den enkelte og stabile relasjoner til veiledere er viktige forutsetninger for sosial trening og utvikling av struktur og mestringsstrategier i hverdagen, som videre anses å gi deltakerne bedre sjanser på arbeidsmarkedet. Det er imidlertid viktig å påpeke at det ved ingen av disse satsingene kunne påvises mer enn moderate sysselsettingseffekter (Schafft, Skarðhamar m fl. 2010).

Evaluering

Evalueringen består av to delprosjekter: Følgeevaluering og effektevaluering. AFI har gjennomført den formative følgeevalueringen, noe som betyr at resultater fra følgeevalueringen er blitt formidlet tilbake til lokale aktører og forvaltning underveis i prosjektperioden (jf Baklien 2004). Dette har skjedd skriftlig i form av underveisrapportering og muntlig på møter og samlinger. AFI samarbeider med Frischsenteret som skal gjennomføre en evaluering av kvalifiseringsprogrammets effekter. Effektevalueringen vil i hovedsak foregå i perioden 2012 – 2013 og rapporten fra denne skal legges fram ved utgangen av 2013.

Datagrunnlaget for den foreliggende sluttrapporten er kvalitative caseundersøkelser av KVP i tolv casekommuner, spørreundersøkelser og dokumenter, herunder interne rapporter fra NAV.

Data fra de to delprosjektene skal senere kombineres slik at evalueringen får undersøkt hvorvidt eventuelle ulikheter kommunene imellom når det gjelder resultater kan skyldes ulikheter i inngangsvilkår (variasjoner i målgruppen), oppfølgingsmetoder, tiltaksbruk, organisering av det NAV-interne samarbeidet, koordinering og samordning av tjenester, eller andre forhold som kan påvirke resultatene på lokalt nivå.

Evalueringen skal kartlegge hvorvidt kvalifiseringsprogrammet (KVP) som helhet har hatt den tilsiktede virkning når det gjelder målet om arbeidsdeltakelse. Det overordnede spørsmålet er: Bidrar kvalifiseringsprogrammet til å nå de mål som er satt for tiltaket, spesielt om programmet bidrar til at flere kommer i arbeid og aktivitet?

Evalueringen skal frambringe kunnskap om følgende hovedtemaer:

- Utvelgelse/rekruttering av deltakere
- Samordning og koordinering av tiltak og tjenester
- Tiltaksbruk/metoder, virkemidler
- Brukerretting/medvirkning

- Måloppnåelse

Sommeren 2009 la AFI fram en underveisrapport (Legard, Schafft m fl. 2009) og høsten samme år rapporterte vi en brukerundersøkelse (Reichborn-Kjennerud 2009). AFIs underveisrapport gir en fyldig framstilling av den første fasen og drøfter utfordringer knyttet til implementering og gjennomføring av programmet. Den foreliggende rapporten er basert på data fram til utgangen 2010.

Referansegruppe

Det er etablert en referansegruppe for evalueringen som består av representanter fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, NAV-lokal, Attføringsbedriftene, ASVL, Fagforbundet, Velferdsalliansen og oppdragsgiver, Arbeidsdepartementet. Departementet er representert ved to avdelinger, Velferdspolitisk avdeling og Arbeidsmarkedsavdeling. Referansegruppen møttes omtrent halvårlig og har i alt hatt fire møter. Det siste møtet fant sted i desember 2010 og var viet innspill på utkast til den foreliggende rapporten.

Rapportens oppbygging

I kapittel 2 redegjøres det for datatilfanget i evalueringen. Problemstillinger som belyses i kapittel 3 er hvordan det praktiseres inngangsvilkårene til KVP og på hvilket faglig grunnlag dette skjer, hvilke rutiner, hvilken praksis man har for rekrutteringen, og hvordan det defineres målgruppa lokalt: Hvem som velges ut til å delta, hvem som får avslag og hvem som holdes helt utenfor programmet.

Kapittel 4 handler om den lokale organiseringen av KVP internt i NAV, og kapittel 5 om samordning og koordinering av tiltak og tjenester, dvs. samarbeidet eksternt med samarbeidspartnere. I kapittel 6 ser vi nærmere på måldefinisjoner og måloppnåelse. Kapittel 7 er basert på brukererfaringer. Vi ser på hva deltakerne i KVP gjør (tiltak, aktiviteter, osv.), hvordan de blir fulgt opp av sine veiledere, i hvilken grad de har innflytelse over programmet (brukermedvirkning) og hvilke erfaringer de har med KVP så langt.

Rapportens siste kapittel (8) er generelle betraktninger rundt tiltak og metoder i kvalifiseringsprogrammet.

2 Datatilfang

Casestudier i 12 kommuner

Casestudier er spesielt egnet for å undersøke lokale handlingssituasjoner og årsakssammenhenger (Yin 2009). Blant annet kan man få fram hvordan lokal organisering, operasjonalisering av lovbestemte vilkår og praktisk gjennomføring henger sammen.

Utvalget består av 12 case. Caseenheten er KVP, noe som omfatter ikke bare deler av NAV og kommunen, men også andre offentlige og private aktører, frivillige organisasjoner og tiltaksarrangører. I rapporten omtaler vi casene også som "casekontor" og "casekommuner".

Utvalget skulle representere spredning med tanke på geografisk plassering, kommunestørrelse og oppgavebelastning.⁴ Det er ikke lagt opp til å undersøke om det finnes systematiske forskjeller mellom casene som kan ha sammenheng med disse kjennetegn. Til dette er utvalget for lite og samtidig for heterogent på andre kjennetegn/variable som kan tenkes å påvirke programmets lokale utforming og resultater. For å få med flest mulig case som har hatt anledning til å samle erfaringer med KVP over et visst tidsrom, måtte vi fortrinnsvis velge kommuner som etablerte NAV-kontor på et tidlig tidspunkt. Hos de fleste av våre case ble NAV-kontoret etablert allerede i 2007 (fem i 2. eller 3. kvartal, to i 4. kvartal). Fire fikk NAV-kontor enda tidligere fordi de var med i pilotforsøket for NAV-reformen. Kun ett NAV-kontor i vårt utvalg startet så sent som i 4. kvartal 2008.

Casene er anonymisert.

⁴ Oppgavebelastningen er kategorisert ut fra andelen av kommunens yrkesaktive befolkning i sosialhjelp, attføring/rehabilitering, arbeidsledighet, sykefravær og kombinasjonsbrukere som involverer sosialhjelp, samt andelen nye alderspensjonister og nye uføre. Inndelingen er basert på en analyse som AFI gjennomførte i forbindelse med evalueringen av NAV-reformen.

Tabell 1. Oversikt over caseutvalget

Oppgavebelastning	Kommunestørrelse *	Landsdel
Høy	Veldig stor	Sørlandet
Høy	Stor	Østlandet
Høy	Middels	Nord-Norge
Middels	Veldig stor	Østlandet
Middels	Stor	Midt-Norge
Middels	Stor	Nord-Norge
Middels	Mellomstor	Nord-Norge
Middels	Liten	Østlandet
Middels	Liten	Sørlandet
Lav	Veldig Stor	Østlandet
Lav	Veldig Stor	Østlandet
Lav	Middels	Vestlandet

* Veldig stor = >40 000, stor = 15-20 000, middels = 5-15 000, liten = < 5 000 innbyggere

Vi gjennomførte to runder med kvalitative caseundersøkelser i de samme 12 kommuner. Casebesøkene startet opp høsten 2008 og pr juli 2009 hadde vi gjennomført den første besøksrunden. I denne første runden undersøkte vi ulike sider ved den lokale implementeringen på et tidlig tidspunkt av iverksettingen. Andre runde casebesøk ble gjennomført i 2010 og den ble lagt på et senest mulig tidspunkt for å kunne fange opp endringer og hvorvidt man lokalt har etablert rutiner og rammer rundt gjennomføringen av KVP som kan forventes å bidra til at man oppnår de mål man har satt for programmet.

I casene har vi gjennomført intervjuer med aktører som er involvert i KVP, NAV-ansatte, rådmenn, tiltaksarrangører og brukere. Vi har brukt tematiske intervjuguider med åpne og eksplorerende spørsmål (vedlegg 1).

I den første runden intervjuet vi i alt 81 personer, herunder 26 deltakere og i den andre runden intervjuet vi i alt 97 personer, herunder 41 deltakere, 28 Nav-ansatte (ledere, KVP-veiledere, KVP-koordinatorer), 7 rådmenn, 3 kommunalsjefer, 1 sosialsjef, 1 bydelsdirektør og 16 ansatte hos tiltaksarrangører.

Utover dette har vi hatt en rekke uformelle samtaler med både deltakere, ansatte hos tiltaksarrangører og i NAV, og relevante momenter er blitt referert i våre feltnotater. Vi har samlet inn dokumenter og informasjonsmateriale som dreier seg om arbeidet med KVP lokalt.

Dokumentstudier

Implementeringen av KVP på alle NAV-kontor har fra 2008 til utgangen 2010 vært organisert som et prosjekt i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Fra 2011 er ordningen overført til ordinær drift.

Gjennom prosjektledelsen i direktoratet har evalueringen har fått tilgang til kvantitative rapporteringer som hvert NAV-kontor sendte inn månedsvis og tertialvis til Arbeids- og velferds-

direktoratet. I tillegg har vi fått tilgang fylkesprosjektenes kvalitative tertialrapporter som er basert på kvalitative rapporter fra de lokale NAV-kontorene til sine fylkesledd. Vi har også fått tilgang til direktoratets rapporter. Direktoratet har oppsummert aktivitetene i kvalifiseringsprogrammet i prosjektfasen i en sluttrapport som sammen med rapportene fra de enkelte fylkene er lagt ut offentlig tilgjengelig på nettet.⁵ For øvrig har vi benyttet oss av relevante dokumenter fra prosjektets webside⁶ og annet materiale vi fikk utlevert i forbindelse med casebesøkene. Vi har ikke systematisert dokumentene, men benyttet dem som supplement til egne data.

Spørreundersøkelse blant samtlige NAV-kontor

For å få breddekunnskap om forhold som vi har observert i casestudiene gjennomførte vi høsten 2010 en elektronisk spørreundersøkelse (QuestBack®) rettet til samtlige NAV-kontor (vedlegg 2). Denne spørreundersøkelsen skulle legges til et tidspunkt hvor samtlige lokalkontorer kunne regnes å være godt i gang med KVP. Iverksettingen av KVP har skjedd i takt med etableringen av NAV-kontorer. De siste NAV-kontor ble etablert i 2010.

Ved inngangen av oktober 2010 sendte vi ut denne elektroniske spørreundersøkelsen til samtlige NAV-kontor. Undersøkelsen dreier seg om problemstillinger rundt organiseringen av KVP ved de enkelte lokalkontor, målgruppa og rekruttering, samarbeid og resultater.

Utvalget

Svarprosenten for nettbaserte undersøkelser er gjennomgående lavere enn for postale utsendte undersøkelser og en svarprosent på under 60 prosent blir regnet som usikkert til å trekke entydige konklusjoner. Etter utsendelse og en påminnelse kom det inn svar fra 289 lokalkontor. Dette gir en svarprosent på 69,5. Svarprosent på denne undersøkelsen er med andre ord høy og gir et godt grunnlag til å konkludere om hvordan lokalkontorene jobber med KVP. Den høye svarprosenten kan tolkes som et signal på at respondentene opplevde undersøkelsen som viktig og relevant. Dette inntrykket ble forsterket ved at flere respondenter tok kontakt med AFI for å drøfte spørsmålsformuleringer.⁷ En av respondentene ba for eksempel om å få kopi av svarene hun hadde sendt inn for hun ville bruke det i kontoret videre arbeid med KVP.⁸

Et stort flertall, 80 prosent, av lokalkontorene som er med i undersøkelsen ble etablert før første kvartal 2009. De fleste av dem, 65 prosent, har færre enn 30 ansatte. 28,6 prosent har mellom 30-100 ansatte og de resterende (6,4 prosent) er kontorer med over 100 ansatte.

⁵ <http://kommune.nav.no/Kommunenavet/Sluttrapport+for+kvalifiseringsprogramprosjektet.271477.cms>

⁶ <http://www.nav.no/Sosiale+tjenester/Kvalifiseringsprogrammet>

⁷ Noen av disse henvendelsene gjaldt oppklaring i forhold til et spørsmål som dessverre hadde falt ut (se under).

⁸ Det var imidlertid ikke mulig å etterkomme dette ønske fordi undersøkelsen var anonym.

Respondentene

Undersøkelsen ble sendt til ledere ved lokale NAV kontor. Disse kunne selv velge å besvare den, eller sende den videre til sine medarbeidere. Det var i utgangspunktet noe usikkert på hvorvidt ledere ved lokalkontoret satt med tilstrekkelig oversikt til å kunne gi detaljerte opplysninger om kontorets arbeid med KVP. Av den grunn opplyste vi i e-postinvitasjonen at lederne kunne be en av sine medarbeidere om å besvare undersøkelsen. Uken etter utsendelsen ble det sendt ut en påminnelse til de av respondentene som ikke hadde besvart undersøkelsen. QuestBack gir tilbakemelding dersom undersøkelsen ble sendt til feil adresse, eller om respondentene ikke er tilgjengelig. Ved et par tilfeller tok vi kontakt med NAV sentralt for å få riktig e-postadresse til ledere ved lokalkontor, og undersøkelsen ble sendt til disse. Det er derfor grunn til å anta at de alle NAV-ledere mottok e-post med link til undersøkelsen.

50 prosent av de 289 respondentene som besvarte den nettbaserte undersøkelsen var ledere ved lokalkontoret, 40 prosent av respondentene var enten ansvarlig/koordinator eller veileder for KVP (hvorav noen også var veileder for andre brukere). Fire prosent jobbet som teamleder, og seks prosent oppga annen stilling ved lokalkontoret (flertallet av disse oppga at de har en lederstilling ved avdelingskontoret).

Når det gjelder respondentenes etatsbakgrunn er fordelingen slik: 44 prosent oppgir at de har bakgrunn fra sosialtjenesten og 20 prosent at de har bakgrunn fra trygdeetaten. 11 prosent kommer fra Aetat. For kun to prosent er dette deres første jobb. 23 prosent oppgir at de har annen bakgrunn. Blant disse er det flere som oppgir at de har bakgrunn fra andre offentlige etater, slik som pleie og omsorg, barnevern, opplæring, rus og psykiatri.

På spørsmål om hvilke områder respondentene jobber med når det gjelder KVP, svarte et stort flertall av respondentene, 80 prosent, at de jobber med de fleste områder innen KVP. Bare ni prosent oppgir at de jobber med utvalgte områder innen KVP, og resten oppgir at de jobber med ledelse og organisering av tiltaket.

Respondentene ved undersøkelsen kan dermed antas å ha god kjennskap på hvordan det arbeides med KVP på lokalkontorene.

3 Utvelgelse og rekruttering av deltakere

Kvalifiseringsprogrammet med tilhørende stønad er hjemlet i kapittel 4 i Loven om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. I § 29 heter det:

Kvalifiseringsprogram gjelder for personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven.

Rett til kvalifiseringsprogram forutsetter at

- a) søkeren har gjennomgått en arbeidsevnevurdering,*
- b) tett og koordinert bistand gjennom deltakelse i programmet vurderes som hensiktsmessig og nødvendig for å styrke vedkommendes mulighet for deltakelse i arbeidslivet, og*
- c) arbeids- og velferdsforvaltningen kan tilby et tilpasset program.*

I Odelstingsproposisjonen Nr 70 (2006-2007) heter det: "Kvalifiseringsprogrammet er ment for personer som vurderes å ha en mulighet for å komme i arbeid gjennom å få tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging, også i tilfeller der veien fram kan være relativt lang og usikker." Og videre: "Retten til kvalifiseringsprogram vil måtte baseres på skjønnsmessige kriterier. Objektive kriterier uten rom for skjønn vil kunne regulere antallet deltakere, men ikke nødvendigvis bidra til treffsikkerhet i forhold til den målgruppen programmet tar sikte på."

Inngangsvilkårene for å delta i kvalifiseringsprogrammet og dermed motta den tilhørende kvalifiseringsstønad er altså gitt i loven, samtidig som det er rom for skjønn. Alle som har sosialhjelp som hovedinntektskilde og som ikke har rett på andre ytelser i folketrygden skal vurderes for KVP. Det at brukeren er langtidsmottaker av sosialhjelp er i seg selv ikke tilstrekkelig vilkår for å vurdere KVP som egnet tilbud. Har brukeren sosialhjelp som hovedinntektskilde eller står i fare for å komme i denne situasjon og behov for tett og koordinert oppfølging så fyller vedkommende kriteriene dersom det kan tilbys et tilpasset program. Brukeren skal gjennomgå en arbeidsevnevurdering. Kvalifiseringsprogrammet er en rettighet. Det vil si at ingen som fyller inngangsvilkår som er gitt i loven skal få avslag på søknad om KVP.

Det er det enkelte NAV-kontoret som har ansvar for å foreta en skjønnsmessig vurdering av hvem som fyller lovens vilkår, herunder å operasjonalisere inngangsvilkårene som loven definerer. I denne sammenhengen er det viktig å se nærmere på hvilke metoder som brukes i kartleggingsarbeidet, hvordan man prøver å minimalisere eventuelle feilvurderinger.

Før det kan fattes vedtak om kvalifiseringsprogram skal det gjennomføres en arbeidsevnevurdering. NAV har utviklet en standardisert metode med tilhørende IKT-system for arbeidsevnevurdering (AEV). Det er ikke bare personer som er aktuelle for KVP som får en slik arbeidsevnevurdering. Den skal gjennomføres med alle personer som søker om ytelser og/eller bistand fra NAV og hvor man har grunn til å tro at arbeidsevnen er nedsatt. Arbeidsevne-

vurderingen innebærer blant annet å kartlegge den enkeltes evne til å møte krav som stilles i arbeid eller deltakelse i dagliglivet - og hvilke bistandsbehov vedkommende har.⁹

I KVPs første fase var ikke den standardiserte arbeidsevnevurderingen på plass i NAVs system. Den ble innført høsten 2008 og det tok flere måneder før NAV-veilederne var opplært og kunne ta den i bruk. I denne fasen har vi sett at omstendigheter rundt etableringen av programmet bidro til ulike prioriteringer, og kriterier for hvem som ble regnet for å være med i målgruppen for KVP var ikke helt like fra kommune til kommune. Sterkt press på å nå måltallet over antall deltakere som var gitt til hvert NAV-kontor gjorde at man noen steder tok inn en del personer som ble "haste-innmeldt" og som er "tunge å jobbe med". Andre steder valgte man å ta inn personer som man anså som de mer ressurssterke – og dermed mindre ressurskrevende – innenfor målgruppen (Legard, Schafft m fl. 2009). Evalueringen påpekte at "fokus på å fylle måltall og en vid definisjon av målgruppa har ført til at man enkelte steder har tatt inn personer som man visste har dårlige forutsetninger for å nyttiggjøre seg arbeidsrettete tiltak i de to år de kan delta på programmet. Dersom denne tendensen fortsetter og hovedvekten samtidig legges på tiltak som har som primært mål å gi bedre livskvalitet for de i målgruppa som står langt fra arbeidsmarkedet, kan dette innebære en viss dreining vekk fra programmets overordnede mål: Flere vil komme i aktivitet, men ikke nødvendigvis som overgang til arbeid" (Ibid. : 98).

I det følgende skal vi se nærmere på hva som kjennetegner KVP-brukerne og hvordan det praktiseres inngangsvilkårene i KVP-prosjektets avsluttende fase i 2010. Vi tar utgangspunkt i NAVs egne data, funn fra vår elektroniske spørreundersøkelse og det som kom fram i den andre runden med intervjuer i de tolv casekommuner.

Hva kjennetegner KVP-deltagere

Høsten 2010 gjennomførte NAV en registerdatabasert undersøkelse som skulle kartlegge hva som karakteriserer KVP-deltakerne. Her kom det fram følgende (Naper 2010):

- 57 prosent er menn
- 25 prosent er under 25 år.
- 40 prosent er innvandrere (den største gruppen fra Somalia).
- 40 prosent har aldri vært i arbeid.
- 40 prosent har deltatt på et statlig arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV etter 2005. Uvisst hvor mange som har vært på kommunale tiltak.
- Rundt 10 prosent av KVP-deltakerne har vært på tiltak i mer enn seks måneder til sammen i løpet av perioden etter 2005.
- 27 prosent har deltatt i Tiltakssatsingen for sosialhjelpsmottakere.

⁹ Mer om Arbeidsevnevurdering i NAV her:

<http://kommune.nav.no/Sentralt/Sosiale+tjenester/Kvalifiseringsprogrammet/Nyttige+verkt%C3%B8y/Arbeidsevnevurdering.248015.cms>

Det er store fylkesvise variasjoner i den demografiske fordelingen av deltakerne.

I vår nettbaserte spørreundersøkelse fikk respondentene velge mellom flere kategorier, også de som man ikke fanger opp i registerdata. Vi ba dem om å vurdere hvorvidt KVP-deltakerne hadde en eller flere av 11 ulike kjennetegn/problembakgrunn. Respondentene ble bedt om å oppgi hvor stor andel av KVP-deltakerne ved lokalkontoret de regnet med hadde disse typer problemer/kjennetegn. Svarfordelingen vises i følgende tabell.

Tabell 2. Deltakernes bakgrunn

Hvor stor andel av KVP deltakerne ved ditt kontor kan regnes å tilhøre følgende kategori? (andel oppgitt i prosent)						
	Samtlige	De fleste	Mange	Få	Ingen	Vet ikke
Personer med psykiske problemer	3,6	15,3	42,8	30,2	6,8	1,4
Vokse uten fullført utdanning	8,1	15,4	34,8	28,1	13,1	0,5
Personer med gjeldsproblemer	2,7	14,5	34,8	35,3	12,7	0
Unge langtidsledige med sosialhjelp som hovedinntektskilde	3,2	13,2	33,6	31,8	17,7	0,5
Personer med rusproblemer	2,3	9,5	27,6	34,8	25,3	0,5
Innvandrere/flyktninger	1,4	4,5	20,4	31,2	41,6	0,9
Unge skoledropouts	1,8	4,5	19,0	41,2	33,5	
Eldre langtidsledige med sosialhjelp som hovedinntektskilde	0,5	5	15,3	41	37,4	0,9
Enslige forsørgere med sosialhjelp som hovedinntektskilde	0,9	1,8	10,9	41,2	44,3	0,9
Personer med sammensatte problemer	18,9	31,5	28,8	14,9	5	0,9

En kunne forvente at KVP-deltakerne er en heterogen gruppe mennesker og at mange også har en opphopning av flere problemer. Tabellen bekrefter dette bildet. Flertallet av respondentene oppgir at samtlige eller de fleste av deres KVP-deltakere tilhører kategorien "Personer med sammensatte problemer". Over 50 prosent av respondentene oppgir at de fleste/mange av KVP-deltakerne som er knyttet til deres kontor har psykiske problemer. Dette gjenspeiler funn fra tidligere forskning om funksjonsevne og selvrapportert helse blant sosialhjelpsmottakere som avdekket at det er en svært stor andel i denne gruppen som har psykiske plager, ofte forekommer disse sammen med rusproblemer (Wel, Naper m fl. 2006). Ifølge våre respondenter er også mange av deres deltakere voksne uten fullført utdanning. Også dette er i tråd med det vi vet fra tidligere forskning som har vist at utdanningsnivået til sosialhjelpsmottakerne har vært mye lavere enn hele befolkningens utdanningsnivå (Dahl, Enes m.fl. 2006), og at de som ikke fullfører videregående opplæring har økt sannsynlighet for å bli arbeidsledig, motta uføretrygd eller sosialhjelp, eller å bli fengslet (Falch & Nyhus 2009).

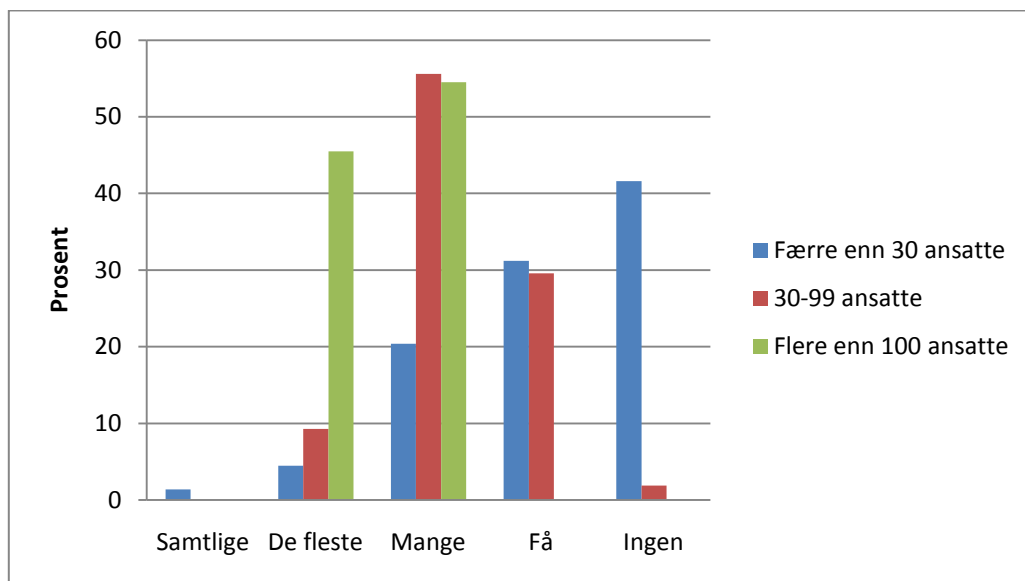
Nær halvparten av respondentene, 44,3 prosent, oppgir at ingen av deres KVP-deltakerne hører til kategorien enslige forsørgere med sosialhjelp som hovedinntektskilde og nesten like mange at de har få deltakere i denne kategorien. I brukerundersøkelsen som AFI gjennomførte høsten 2009 blant et utvalg KVP-deltakere oppga 13 prosent at de bodde alene med barn (Reichborn-

Kjennerud 2009 : 4f). Enslige forsørgere med sosialhjelp som hovedinntektskilde var en av de eksplisitt definerte målgruppene i arbeidsmarkedssatsingen for sosialhjelpsmottakere (tiltaks-satsingen). Evalueringer viste imidlertid at denne målgruppen utgjorde kun rundt 6 prosent av deltakerne og problemer knyttet til stram økonomi og behov for avlastning ble sett på som mulige hindringer for deltakelse (Rønsen & Skarðhamar 2006; Schafft & Spjelkavik 2006; Schafft, Skarðhamar m fl. 2010).

Ifølge SSB hadde rundt 50 000 personer sosialhjelp som hovedinntektskilde i 2009. Av disse var 5.707 (11 prosent) enslige med barn under 18 år (1.275 menn og 4.432 kvinner). Av de 3.149 som var registrert som mottakere av kvalifiseringsstønad i 2009, var 435 (13 prosent) enslige med barn under 18 år (351 kvinner og 84 menn).¹⁰ Sett under ett tyder disse tallene på at man med kvalifiseringsprogrammet har nådd en større andel av denne målgruppen enn man gjorde med tiltakssatsingen.

I vår spørreundersøkelse oppgir mange respondenter at de har få deltakere i KVP som hører til kategorien innvandrere/flyktninger. Til sammen 75 prosent av respondentene svarer at ingen eller få deltakere hører til kategorien innvandrere/flyktning. Det betyr ikke at andelen innvandrere blant KVP-deltakere generelt er lav. Registerdata fra Arena viser at fire av ti KVP deltakere er innvandrere – definert som personer som er født i et annet land enn Norge (Naper 2010). Men registerdata viser også store forskjeller mellom fylkene: Oslo skiller seg ut ved at 72 prosent av KVP-deltakere er innvandrere (født i et annet land enn Norge), mens andelen for de øvrige fylkene varierer mellom 20 og 50 prosent (Naper 2010 : 20). Hvordan fordelingen er i vårt materiale viser følgende diagram:

Figur 1. Deltakerne med innvandrerbakgrunn fordelt etter størrelse (antall ansatt) på NAV-kontoret



¹⁰ <http://www.ssb.no/soshjelpk/tab-2010-06-29-08.html>

I utvalget vårt har 65 prosent av NAV-kontorene færre enn 30 ansatte, 29 prosent har mellom 30-100 ansatte og de resterende 6 prosent er kontorer med over 100 ansatte. Vi ser at det er de store NAV-kontorene som også har flest KVP-deltakere med innvandrerbakgrunn. Det at et såpass stort antall NAV-kontor i vårt utvalg har ingen eller få innvandrere på KVP kan altså forklares med forskjellene NAV-kontorer imellom.

Hvordan praktiseres inngangsvilkårene og på hvilket faglig grunnlag skjer dette?

Et lovbestemt vilkår for KVP-deltakelse er at søkeren er, eller står i fare for å bli, sosialhjelpsmottaker. Arbeidsevnevurderingen skal avdekke om det er arbeidsevne hos søkeren som kan utvikles gjennom programmet. De øvrige vilkårene vurderes deretter av NAV-kontoret, som skal ta stilling til om KVP vil være hensiktsmessig og nødvendig for at vedkommende kan komme i arbeid. I praksis må det altså gjøres en del skjønnsmessige avgrensninger. Arbeidsevnevurderingen er statens ansvar (navloven § 14a), mens vilkårene ellers og vedtaket er kommunens ansvar juridisk og faktisk. Ut fra hva våre informanter blant veiledere og ledere i NAV forteller, oppfatter man loven som klar på hvem som er KVPs målgruppe. Ifølge deres beskrivelser er målgruppen de brukerne som balanserer mellom KVP og AAP (arbeidsavklaringspenger) og utfordringen er å finne ut hvilken av disse ytelsene som er den mest relevante for disse brukerne. AAP er en ytelse som forutsetter at man har behov for arbeidsrettede tiltak på bakgrunn av en medisinsk diagnose. Dersom søker har rett til andre ytelser, så vil de ikke få innvilget KVP.

Flere NAV-ansatte forteller at de ikke holder noen grupper kategorisk utenfor programmet så lenge de fyller inngangsvilkårene. Noen sier at de likevel ofte prioriterer unge i 20-årene. Dette er typisk brukere som har lettere psykiske helseproblemer og litt rusproblemer. Andre er mer tydelige på hvem som ikke får tilbud om KVP hos dem: Det kan være brukere med mer alvorlige psykiske helseproblem, tyngre rusmisbrukere, brukere som er å anse som uføre (men ikke har uføretrygd) eller de som vurderes å være ordinære arbeidssøkere (og som ikke har AAP). Det å holde visse grupper utenfor KVP begrunnes gjerne med at det finnes andre tiltak og andre ordninger som anses for å være bedre egnet for dem enn KVP.

Utgangspunktet for rekrutteringen til KVP er at brukere søker sosialhjelp fordi de har behov for inntektssikring. I enkelte tilfeller kjenner brukere til programmet, for eksempel via brosjyrer, aviser, Introduksjonsprogrammet, rustjenesten eller tiltaksarrangører osv, og tar selv initiativet. Andre blir oppfordret av sosialkuratorer.

Den generelle oppfatningen er at når brukere søker seg inn i KVP skal de ha en arbeidsevnevurdering og med utgangspunkt i denne skal det lages et realistisk individuelt kvalifiseringsprogram. I prinsippet inviteres deltakere til å søke gjennom at de blir informert om tiltaket, men det er tilfeller der noen blir litt pressa til å søke fordi veilederen ser at brukeren trenger avklaring for å komme videre. Det er ikke alle brukerne som er helt innstilt på det, selv om de blir informert om programmet og selv aktivt søker.

Selve rekrutteringsprosessen til programmet varierer noe, avhengig av hvordan man har organisert KVP internt i NAV-kontoret. Likevel kan rutinene for rekrutteringen til KVP grovt skisseres slik: Kandidater meldes inn fra mottaket eller fra veiledere i oppfølgingsteam. Disse brukerne kommer på en liste som de som jobber med KVP behandler videre. Man ser da på arbeidsevnevurderingen og diskuterer eventuelt med den aktuelle veilederen i oppfølgingsteamet hvor godt egnet den aktuelle kandidaten er for KVP. I enkelte tilfeller gjennomføres trekantsamtaler i forkant av en beslutning.

Mange steder er det et lederansvar på teamnivå å ta den endelige beslutningen om hvem som skal tas inn i programmet. Dersom man velger de man anser som "lettest" blant kandidatene, vil målet være jobb. Når man velger å ta inn tyngre brukere, vil hensikten oftere være avklaring (og tiltak som skal gi økt livskvalitet). Det er grunn til å anta at denne type beslutninger tas på grunnlag av både brukerens rettigheter, vurdering av brukerens motivasjon og kontorets muligheter, herunder hva som måtte finnes av tilbud og ledig kapasitet.

De kravene til deltakelse i KVP som i praksis blir anvendt, er at deltakerne må være såpass stabile at de klarer å møte i henhold til planene som blir laget og at de må være motiverte for å følge sine planer. En KVP-deltaker bør for eksempel ha en plan for, og motivasjon til, å endre rusvanene, og det vil være lite hensiktsmessig å sette i gang et program for en som ikke møter. Dette er forhold som typisk kartlegges gjennom arbeidsevnevurdering og flere samtaler.

I den nettbaserte undersøkelsen ønsket vi å få en konkretisering av forhold som lokalkontorene la vekt på når de vurderte brukere til KVP. Respondentene ble presentert for 11 ulike forhold, og bedt om å opplyse hvorvidt de anser disse som forutsetning for å tilby KVP.

Tabell 3. Konkrete vilkår for å tilby KVP

For at en person skal få tilbud om KVP må hun eller han...	(Prosent)
... selv søke KVP	57,5
... være motivert til å få en jobb	45,5
... ikke søke uføretrygd	32,9
... ha ruskontroll	32,6
... ha et stabilt boforhold	26,1
... ha hatt sosialhjelp som hovedinntektskilde over lengre tid	19,5
... ikke være kronisk syk	14,9
... være rusfri	11,8
... ikke ha en alvorlig psykisk lidelse	7,7
... ikke være under kriminalomsorgen	3,6

Som tabellen viser svarer flertallet av respondentene at et vilkår for å tilby en person KVP er at personen selv søker om å få det. For noe under halvparten er det et vilkår at søker må være motivert for å få en jobb et vilkår for KVP. En tredjedel av respondentene oppgir at søker må ha ruskontroll og ikke ha søkt uføretrygd. Opplysninger som fremkommer i spørreundersøkelsen må ses i lys av at kravene lokalkontorene nå stiller for deltakelse i KVP har kommet etter hvert som man har fått erfaring med programmet.

Oppfølgingsbehov

Hvem som får tilbud om å delta i KVP har sammenheng med hvordan saksbehandlerne vurderer kandidatenes behov for hjelp, oppfølging og forutsetninger for å komme i ordinær jobb, altså om hvordan de tolker lovens vilkår. En kan spørre seg hvorvidt det er slik at kvalifiseringsprogrammet tilbys dem som har de største problemene og dermed størst oppfølgingsbehov, eller om det er de som har best forutsetninger til å komme i jobb, og minst oppfølgingsbehov innenfor målgruppen som tilbys programmet. Eller om man velger verken de svakeste eller de sterkeste, men personer man regner med kan komme i jobb, men som også har behov for tett og langvarig oppfølging for å nå dette målet. I en tidlig fase i KVP observerte vi tendenser i to ulike retninger. Noen steder var NAV opptatt av å få fylt opp måltallene og man var klar over at man også tok inn en del personer som man regnet med ikke kunne dra nytte av arbeidsrettede tiltak. Andre steder valgte man å begynne med dem man anså for å ha gode forutsetninger for å komme i jobb uten å være svært ressurskrevende.

Det å prioritere personer med minst behov for tiltak kan gi gode resultater – i betydningen av at mange av deltakerne kommer i arbeid – men uten at dette nødvendigvis kan forstås som en effekt av tiltaket. Blant gruppen som i utgangspunkt har gode utsikter på arbeidsmarkedet kan det også oppstå en innlåsingseffekt: Deltakerne som er i stand til å finne seg en jobb på det åpne arbeidsmarkedet holdes unna jobbsøking så lenge de er på tiltak.

I den nettbaserte undersøkelsen ble respondentene presentert for tre kategorier KVP-deltakere. Gruppe 1 var definert som "personer som med litt hjelp har gode forutsetninger til å komme i ordinær jobb". Gruppe 2 var "de som med tett og langvarig oppfølging har forutsetninger for å komme i ordinær jobb", og Gruppe 3 "de som har dårlige forutsetninger for å komme i ordinær jobb". Respondentene ble bedt om å oppgi hvor stor andel av deres KVP-deltakerne som tilhørte hver av kategoriene.

Ut fra variasjonene vi har sett i våre casekommuner er det ikke overraskende at det som kom fram i spørreundersøkelsen, er at de fleste NAV-kontor har deltakere fra alle disse tre gruppene. Mens vi i programmets første fase har sett en mer tydelig prioritering av enten "de svakeste" eller "de sterkeste", ser det nå ut til at de tre gruppene fordeler seg ganske likt hos de fleste lokalkontorene. NAV-kontor som har en viss overvekt av én av de tre gruppene er i mindretall. Blant disse er det flest kontorer hvor gruppe 2, altså "de som med tett og langvarig oppfølging har forutsetninger for å komme i ordinær jobb" utgjør hovedparten av deltakere.

Arbeidsevnevurderingen

Rett til kvalifiseringsprogram forutsetter som nevnt blant annet at søkeren har gjennomgått en arbeidsevnevurdering, dvs en vurdering av evnen til å skaffe seg og beholde et arbeid. Ressurser og hindringer vurderes i forhold til hva arbeidslivet og dagliglivet krever, og hvilke muligheter som finnes. En arbeidsevnevurdering i NAV innebærer at søkeren først foretar en egenvurdering

ved hjelp av et skjema. Deretter har vedkommende en samtale med en veileder om de forholdene som har kommet fram av egenvurderingen. Egenvurderingen vil sammen med kunnskap om arbeidsmarkedet, helseopplysninger og annen dokumentasjon utgjøre det grunnlaget som arbeidsevnevurderingen bygger på. Alt dette skal være en del av innsøkningsrutinene.

Den standardiserte arbeidsevnevurderingen i NAV kom sent på plass og det tok tid før NAV-veilederne hadde lært å anvende den. I KVPs første fase var det sosialtjenestens kartleggings-verktøy KIS, som KVP-veilederne benyttet hyppig, fordi dette var et verktøy som man i sosialtjenesten var fortrolig med (Legard, Schafft m fl. 2009). Dette ser ut til å ha endret seg. I vår nettbaserte spørreundersøkelse kom det fram at arbeidsevnevurderingen i NAV blir gjennomført i de fleste tilfeller før en person blir tilbudt KVP. 64 prosent av respondentene oppga at de *alltid* gjennomfører den før en bruker tilbys KVP, og en fjerdedel av respondentene oppga at de *ofte* gjennomfører arbeidsevnevurdering.

Endringer med hensyn til innsøkningsrutiner kunne vi også observere i den andre runden med caseundersøkelser. En veileder som har vært med fra begynnelsen forteller:

”Det var hardt kjør på måltall i begynnelsen, forferdelig. Vi fikk inn mange over måltall fordi vi ble sterkt oppfordret til det av ledelsen, både her og i fylket. Vi fikk inn mange svake deltakere der alt var prøvd i årevis uten resultat. De datt utenfor i KVP også. Nå er nivået, både på deltakerne og på antall mer realistisk”.

Nå rekrutteres deltakere fortløpende ut fra hva den enkelte veileder kommer over av aktuelle kandidater. Det betyr at det er blitt mer vanlig at de som arbeider med KVP får henvendelse fra de andre veilederne ved kontoret, og at man så gjennomfører en samlet drøfting og vurdering før en aktuell bruker oppfordres til å søke. Tilsvarende rutiner fikk vi beskrevet også hos de fleste andre NAV-kontor i vårt caseutvalg.

Man ønsker i større grad enn tidligere å legge til rette slik at de som tas inn i programmet faktisk fyller inngangsvilkårene. Det påpekes at en søknad genererer mye papirarbeid og et kartleggings-apparat som er forholdsvis omfattende. Derfor ønsker man at den som søker er tilstrekkelig kartlagt med hensyn til om vedkommende fyller vilkårene eller ikke. Flere forteller om en praksis der det tidligere har vært forholdsvis stor tilstrømming til KVP fra Introduksjonsprogrammet, og at man nå forsøker å innføre en bedre forhåndskartlegging også av disse og er blitt mer restriktiv til å ta dem inn i KVP: ”De som kommer fra Introduksjonsprogrammet har gjerne en særegen problematikk. De kan ha et sterkt ønske om å jobbe, men kan ha store språklige problemer, sosiale eller kulturelle integreringsutfordringer, eller de kan være analfabeter.”

Måltall

Ordningen med kvalifiseringsprogram medfører merkostnader for kommunene. Kommunene har fått øremerkede tilskudd som skulle dekke merkostnader for et visst antall deltakere (kommunens måltall). Tilskuddet ble tildelt fra og med det kvartalet NAV-kontoret ble etablert i

kommunen. Fra og med 2011 ble det øremerkede tilskuddet avviklet og lagt inn som del av den ordinære rammefinansieringen av kommunenes virksomhet.

Beregningen av brutto kommunale merkostnader har følgende hovedkomponenter: Det skal dekke utgifter til kvalifiseringsstønad og barnetillegg, utgifter til kommunalt finansierte tiltak og oppfølging av deltakerne i slike tiltak, samt utgifter som kommunen har til oppfølging av deltakere mens de er i statlige arbeidsmarkedstiltak. I tillegg er det beregnet at kommunene vil motta refusjon av individstønad. Utover dette forutsetter finansieringen av KVP en "egenandel" fra kommunene som i beregningen består av den sosialhjelpen brukerne ellers ville ha fått. Estimerte innsparinger i utbetalt økonomisk sosialhjelp trekkes altså fra.

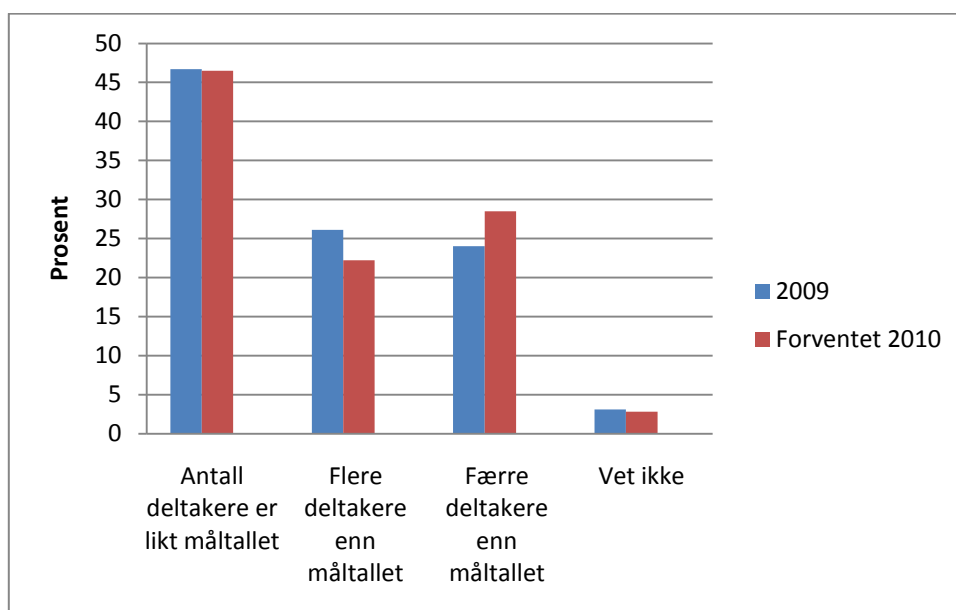
Fordelingen av tilskudd mellom kommunene ble gjort med utgangspunkt i rammer som er fastsatt av Stortinget og Arbeidsdepartementet. Fordelingen er basert på sosialhjelpsnøkkelen, tidspunktet for etableringen av kontoret og en beregnet utvikling i antall deltakere. Noen kontor fikk i 2010 et lavere tilskudd (og derved et lavere "måltall") enn året før, fordi disse kontorene var kommet i en fase med en beregnet lavere tilgang enn avgang av deltakere.

De som har kommet sent i gang med programmet og har hatt færre deltakere enn beregnet, har fått tilskudd til høyere aktivitet enn de i realiteten har hatt. Ubrukte midler kunne overføres fra ett år til et annet. Når disse kommunene i året etter har fått flere deltakere, skulle tilskuddet de har fått tidligere brukes til å dekke det lokale behovet. Fordelingsnøkkelen forutsatte et komplisert regnestykke og avklaringene om fordeling til kommunene skjedde langt ute i budsjettåret, noe som har skapt usikkerhet hos kommunene om det forventede antall deltakere og om størrelsen på tilskuddet ville kunne dekke de reelle utgiftene. Det har vært usikkerhet knyttet til kostnadsberegningene, og for enkelte kommuner har det ikke vært godt samsvar mellom beregnet og faktisk behov, dvs mellom måltall og det reelle antallet deltakere.

Mens måltallsregimet i den første perioden medførte sterkt fokus på kvantitet og rask rekruttering, fikk vi opplyst ved enkelte NAV-kontor at måltallsregimet i den senere tida har fungert som en brems på rekrutteringen. Måltallet som ble satt i den første perioden ble oppfattet som høyt for kontorer i oppstartsfasen, men måltallet som senere er satt, blir oppfattet som lavt ved de samme kontorene. Disse er nå godt i gang med KVP, og noen har et langt høyere antall deltakere inne i programmet enn det måltallet de har fått.

I den nettbaserte undersøkelsen ønsket vi å undersøke nærmere hvor utbredt dette misforholdet mellom måltall og antall deltakere var, og om dette har endret seg over tid. Vi spurte om antall KVP-deltakere ved hvert enkelt lokalkontor svarte til kontorets måltallet både for 2009 og om man forventet avvik mellom måltall og antall deltakere for 2010. Dersom det var avvik mellom antall deltakere og måltall ba vi om begrunnelsene for avvikene.

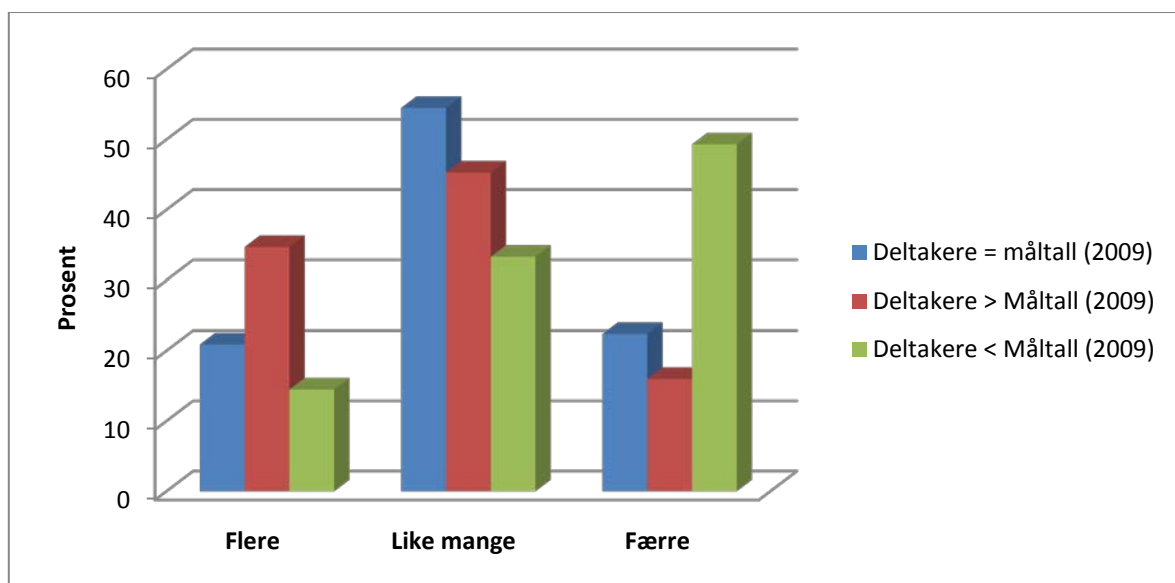
Figur 2. Forholdet mellom deltakere og måltall 2009 og 2010



Nærmere halvparten, 46 prosent, av respondentene opplyser at antall deltakere var likt måltallet for 2009, og like mange forventet at antall deltakere svarer til måltallet for 2010. 26 prosent av respondentene oppga at det var flere deltakere enn måltallet i 2009, mens det er en liten nedgang av antall respondenter som forventet flere deltakere enn måltallet for 2010. Motsatt ser vi at det er litt flere av respondentene som forventet færre deltakere enn måltallet for 2010.

Videre var vi interessert i å vite hvorvidt man forventet at de opplevde avvik varer ved. Forventer de som oppga å ha hatt flere deltakere enn måltallet i 2009 at det samme også vil gjelde for 2010? Og tilsvarende: forventer de som oppga at de hadde færre deltakere enn måltallet i 2009 at dette også ville fortsette i 2010? Og forventer de som hadde samsvar mellom antall deltakere og måltall i 2009 et tilsvarende samsvar i 2010? Svarfordelingen ser vi i diagrammet nedenfor.

Figur 3. Avvik i forhold til måltall for antall deltakere i 2009 – forventet avvik 2010



Diagrammet viser at forskjellene mellom måltall og antall deltakere i 2009 til en viss grad er forventet å vedvare i 2010. Nær halvparten av respondentene som oppga at de hadde færre deltakere enn måltallet i 2009 (grønne søyler til høyre) forventet også færre deltakere enn måltallet i 2010. De som i 2009 hadde flere deltakere enn måltallet (røde søyler i midten), forventet oftest like mange eller flere deltakere også i 2010. Blant dem hvor antall deltakere stemte overens med måltall i 2009 (blå søyler til venstre), var det et flertall som regnet med at dette også vil være tilfelle i 2010. Samtidig ser vi at det er færre respondenter, uansett hvordan forholdet mellom måltall og deltakere var i 2009, som forventer flere deltakere enn måltallet for 2010. En mulig forklaring kan være at man regnet med en reduksjon i det statlige driftstilskuddet.

I et åpent spørsmål ble respondentene bedt om å forklare hvorfor de hadde avvik mellom antall deltakere og måltall. Flertallet av respondentene som oppga at de hadde flere deltakere på KVP enn måltallet i 2009 forklarte dette med brukernes behov. Lokalkontorene hadde mange som var aktuelle for programmet, og flere hadde unge med lav stønad. Overskridelse av antall deltakere kan også forklares med at det var tiltaket i seg selv, og ikke måltallet som var i fokus. "Målgruppen er større enn måltallet, og KVP er en rettighet" er et svar som belyser dette. Respondentenes svar viser at deres orientering var mer rettet mot brukernes behov og å etablere KVP som et godt tiltak. Følgende svar er et eksempel på dette:

I forkant av at vi vart NAV-kontor i mai 2009 starta vi eit "liksom-KVP" på 3 personar. Dei første 3-4 mnd som NAV-kontor var vi veldig bevisste på å få på plass eit KVP for aktuelle brukarar. Vi hadde derfor fleire brukarar som fylte vilkåra for KVP enn måltallet tilsa (vi prøver å halde fokuset mest på kven som fyller vilkåra/faglege vurderingar, og ikkje la måltallet vere "styrande").

Hvordan begrunnet respondentene at antall deltakere var lavere enn måltallet i 2009? Ikke overraskende forklarte flere av respondentene det lave deltakertallet med at det ikke var tilstrekkelig søkere eller aktuelle kandidater til KVP. "Hadde ikkje nok kandidater" og "fant ikke kandidater" var begrunnelser som gikk igjen. En annen forklaring var at lokalkontoret ikke ble etablert før ved utgangen av 2009, og at de ikke hadde rukket å komme i gang med KVP. En tredje begrunnelse for at antall deltakere var lavere enn måltallet var frafall som nettopp skyldtes prioritering av å få fylt opp måltall. Følgende utsagn illustrerer dette:

Stort fokus på måltall var sentralt, slik at man ikke jobbet grundig nok med kartleggingsarbeidet rundt den enkelte, og fikk heller ikke tid nok til god oppfølging, slik at flere droppet ut etter kort tid. Ikke ressurser nok i NAV kontoret til å jobbe tilfredsstillende med dette området.

Det sterke fokuset på måltall kan ha ført at lokalkontorene har prioritert rekruttering til tiltaket høyere enn kartlegging av behovene til potensielle deltakere. I tillegg viser flere av respondentene til at lokalkontoret ikke har kapasitet på bemanningssiden og kompetanse til å jobbe med flere KVP-deltakere. Noen oppgir at det er lav bemanning på kontoret og at dette førte til at de ikke klarte å gi deltakerne god nok oppfølging.

Som vist i figur 2 forventer rundt halvparten av respondentene avvik mellom antall deltakere og måltall for 2010. Flere av begrunnelsene for disse avvikene var sammenfallende med begrunnelsene for tilsvarende avvik i 2009. Forventet lavere deltakertall enn måltall ble

begrunnet med få deltakere, nedgang i aktuelle kandidater, problemer med å finne aktuelle kandidater og ressursmangel ved lokalkontoret. Høyere deltakertall enn måltall ble begrunnet med et høyt behov for KVP, at KVP er en rettighet og økt andel sosialhjelpsmottakere.

Begrunnelsene for forventet avvik i 2010 kan også knyttes til statens forvaltning av tiltaket og det at fordelingen til kommunene (måltall) for 2010 ble først gjort kjent for lokalkontorene i mars samme år. Samtidig med opplysningene om de nye måltallene ble lokalkontorene også informert om en reduksjon i det statlige driftstilskuddet i tråd med forventet nedgang av antall deltakere i kommunene som har hatt ordningen lengst. Som nevnt ble det statlige tilskuddet – og dermed måltall – redusert for kontorer som var kommet i en fase med beregnet lavere tilgang enn avgang av deltakere, altså ut fra forventningen om at antallet aktuelle deltakere ville gå ned. Tilbakemeldinger fra lokalkontorene viser at dette ikke nødvendigvis har vært tilfelle og at behovet kan ha være minst like stort som før. Flere av våre informanter viste til at dette førte til store styringsutfordringer for lokalkontorene. Flere viste også til at det var vanskelig å forholde seg til sentralnivåets endring i måltall og flere så på reduksjonen av det statlige driftstilskuddet som et uttrykk for at staten hadde mindre interesse for KVP enn tidligere. På et åpent spørsmål i spørreundersøkelsen om årsakene til forventet avvik, fikk vi følgende svar:

For di vi gikk inn i året med samme antall som måltall 2009. Imidlertid ble det statlige driftstilskuddet betydelig lavere enn forutsatt, og dette ble kjent først i mars måned. Dette er det helt håpløst for et NAV-kontor å styre etter, jfr. kommunal budsjettprosess som foregår sept-nov året før.

Fikk signaler om måltall på 20 i des 2009, kontrabeskjed om 12,9 kom i april 2010! Planene var allerede laget - oppleves som ekstremt uryddig av direktoratet!!!

Vi fikk redusert måltall og bevilgning for 2010. Vi låg vesentlig over måltallet i 2009 og inn i 2010 pga forventet videreføring av nivået i 2010. Ved reduksjon har vi tatt ned antall deltakere og regner med å være på måltallet i løpet av året. Myndighetene prioriterer tydeligvis ikke KVP like sterkt lenger. Vi brukte nesten dobbelt så mye på KVP i 2009 og 2010 enn tildelte ressurser samtidig som vi hadde økt sosialhjelpsforbruk.

En NAV-leder vi intervjuet fremhevet at tidspunktet for reduksjon var lagt for tidlig. Selv om man har hatt programmet lenge, er ikke antall deltakere blitt mindre. Her kjører NAV-kontoret som "vanlig" det vil si at de ikke har redusert antall brukere, selv om måltallet er gått ned.

Likevel forteller man ved lokalkontorene at de i praksis ikke forholder seg måltall, men til hvor mange som har rett til KVP. Man ser på behovet og oppfatter det sånn at de ikke kan nekte noen det de har rett til, eller å si at det er fullt fordi man har nådd måltallet. Snarere er praksisen som denne veilederen beskriver: "Det er helt tilfeldig på lista, veilederne ser om noen passer inn, men søker ikke etter noen spesielt. Det er ikke så mange som kommer inn i KVP lenger, det er litt rart, for det er en rettighet. KVP markedsføres ikke lenger, det er vi som styrer hvem som får høre om det, og dermed hvem som får tilbud."

Endringer i tolkning av inngangskriteriene

Mens praksis tidligere var at så mange som mulig skulle inn i programmet, ser man nå mer på hvem som kan ha nytte av å komme inn. KVP oppfattes ikke lenger som primært et økonomisk alternativ for brukeren - Mens mange veiledere tidligere oppfattet KVP som primært et økonomisk alternativ for brukeren, ser man verdien av programmet nå i langt større grad i selve opplegget som man gjennom programmet kan tilby brukeren. Det er en klar tendens til at man stiller strengere krav til at brukeren skal følge opp sitt eget opplegg. Det betyr at det er blitt mindre rom for passive deltakere i KVP enn tidligere.

Vi har observert en tendens til endring i definisjon av målgruppen i retning av at man nå ikke lenger rekrutterer "de svakeste", slik det har vært tilfelle mange steder i den første fasen. I tillegg gjennomfører man nå i langt flere tilfeller en standardisert arbeidsevnevurdering (AEV). Her er eksempler fra noen av våre informanter:

"Først tok vi de som kun hadde økonomisk sosialhjelp og vi tok de vanskeligste med mest sammensatt problematikk. Nå har vi gjort den grøveste jobben så nå går det mer i forhold til forlengelser. Vi har også vært strengere."

"Det har endret seg litt. Jeg trodde KVP var noe annet enn den retningen det går ift måten å tenke i forhold til brukergruppen, som er de svakeste som har gått lenge på sosialkontor. Signalene er innskjerping på tiden de skal bruke så vi tenker at vi må få inn sterkere brukere. Motivasjonen er en viktig del av det. Nå er det mer fokus på arbeid med en gang."

"Ved oppstart var vi bundet opp av måltall i tillegg til at KVP var veldig nytt. Vi hadde da en veldig vid målgruppe som besto av alt fra langvarige sosialhjelpsmottakere til minoritetsspråklige uten norskkunnskaper til personer vi så kom til å bli (langvarige) sosialhjelpsmottakere hvis de ikke fikk tilbud om KVP. I tillegg hadde mange sosialkuratorer navn på personer de mente burde inn i KVP, som fikk tilbudet. I høst har vi rettet fokus mer også på om personen er motivert for å ta tak i livet sitt/hverdagen sin."

"Vi understreker at KVP er et program med en tilhørende stønad, ikke omvendt. Vi har ikke holdt noen utenfor, men vi har tatt en avgjørelse nå om at det ikke er nok bare at brukerne ikke kan norsk. Det er ikke en sammensatt problemstilling i utgangspunktet. Nå må de kunne et minimum av norsk for å bli med i KVP. Vi har også begynt å se mer på det med motivasjon. Det har skjedd en endring fordi vi ønsker å tenke at brukerne skal kunne nyttiggjøre seg programmet og at vi har fått signaler om at det skal være mer arbeidsrettet. Noen har søkt bare for inntektssikring og ikke fordi de er interessert i programmet."

En kan forvente at denne endringen i retning av å holde de svakeste deltakerne utenfor programmet også vil påvirke resultatene: En vil få flere deltakere som kommer raskere i jobb. I tillegg vil man kunne redusere oppfølgingsinnsatsen og varighet av tiltak.

Oppsummering og konklusjoner

De fleste KVP-deltakerne er personer med sammensatte problemer. Mange har psykiske problemer og mange er voksne uten fullført utdanning. En stor andel KVP-deltakere, først og fremst ved de store NAV-kontorene, har innvandrerbakgrunn.

Inngangsvilkårene for å delta i kvalifiseringsprogrammet og dermed motta den tilhørende kvalifiseringsstøtten er gitt i loven, samtidig som det er rom for skjønn. Alle som har sosialhjelp som hovedinntektskilde og som ikke har rett på andre ytelser i folketrygden skal vurderes for KVP. Det at brukeren er langtidsmottaker av sosialhjelp er i seg selv ikke tilstrekkelig vilkår for å vurdere KVP som egnet tilbud. Har brukeren sosialhjelp som hovedinntektskilde eller står i fare for å komme i denne situasjon og behov for tett og koordinert oppfølging så fyller vedkommende kriteriene dersom det kan tilbys et tilpasset program. Brukeren skal gjennomgå en arbeidsevnevurdering. Kvalifiseringsprogrammet er en rettighet. Det vil si at ingen som fyller inngangsvilkår som er gitt i loven skal få avslag på søknad om KVP.

Rekrutteringen til programmet varierer noe, og det ser ut til at variasjonen i måten man rekrutterte på delvis skyldes ulikheter i måten man har organisert KVP internt i NAV-kontorene på og på hvilket tidspunkt man startet opp programmet. Likevel kan rutinene for rekrutteringen til KVP grovt skisseres slik: Kandidater meldes inn fra mottaket eller fra veiledere i et oppfølgingsteam. Disse kandidatene kommer så på en liste som de veilederne som jobber med KVP behandler videre. Man bruker da arbeidsevnevurderingen og diskuterer eventuelt med den aktuelle veilederen i oppfølgingsteamet hvor godt egnet den aktuelle kandidaten er for programmet. I enkelte tilfeller gjennomføres trekantsamtaler i forkant av en beslutning.

De kravene til deltakelse i KVP som i praksis oftest blir anvendt, er at kandidaten må være så stabil at vedkommende klarer å møte i henhold til planene som blir laget, at personen selv ønsker å søke og er motivert for å følge planen. Noe under halvparten av KVP-veilederne stiller også som vilkår at søkeren må være motivert for å få en jobb.

Den standardiserte arbeidsevnevurderingen i NAV (AEV) kom sent på plass og det tok tid før KVP-veilederne hadde lært å anvende den. Nå opplyses det at AEV blir gjennomført i de fleste tilfeller før en person blir tilbudt KVP.

I den første fasen i KVP opplevde de involverte ved lokalkontorene stort press på å nå måltall for antall deltakere, og at de ikke fikk mulighet til å gjøre grundige vurderinger av arbeidsevne og bistandsbehov. Dette førte til at man noen steder tok inn deltakere som man egentlig regnet for å være for svake til å kunne nyttiggjøre seg tilbudet. Andre lokalkontor prioriterte de som man anså for å være lite ressurskrevende, fordi den interne omorganiseringen opplevdes som svært krevende i seg selv.

Fokuset på måltall vedvarte og mange NAV-kontor opplevde avvik mellom antall deltakere og måltall i 2009 og forventet det samme for 2010. Forventet lavere deltakertall enn måltall ble begrunnet med få deltakere, nedgang i aktuelle kandidater, problemer med å finne aktuelle kandidater og ressursmangel ved lokalkontoret. Høyere deltakertall enn måltall ble begrunnet

med et stort behov for KVP, det at KVP er en rettighet og med økende antall sosialhjelpsmottakere.

Det har vært en tendens til endring i definisjon av målgruppen i retning av at man nå ikke lenger rekrutterer "de svakeste", slik det var tilfelle mange steder i den første fasen. I tillegg gjennomfører man nå i langt flere tilfeller en standardisert arbeidsevnevurdering (AEV).

Fortsatt kan man observere visse forskjeller lokalkontorene imellom, og av og til mellom veiledere ved samme kontor, når det gjelder definisjon av målgruppen, selv om disse forskjellene nå er mindre. Mens praksis ved mange lokalkontor tidligere var at så mange som mulig skulle inn i programmet, er det en klar tendens til at man nå ser mer på hvem som kan ha nytte av å komme inn. Mens mange veiledere tidligere oppfattet KVP som primært et økonomisk alternativ for brukeren, ser man verdien av programmet nå i langt større grad i selve opplegget som man gjennom programmet kan tilby brukeren. Det er dessuten en tendens til at man stiller strengere krav til at brukeren skal følge opp sine egne planer, noe som betyr at det er blitt mindre rom for passive deltakere i KVP.

Hvilken målgruppe man sikter seg inn i programmet vil også prege innholdet av tiltakene som gis deltakerne. Velger man en målgruppe som har store utfordringer, vil lavterskeltilbud og aktivisering være mest aktuelt, mens de som har mindre utfordringer raskere vil begynne med arbeidspraksis og jobbsøking.

4 Organisering, kompetanse og samarbeid

I underveisrapporten fra evalueringen (Legard, Schafft m fl. 2009) konstaterte vi at den første fasen av kvalifiseringsprogrammet var preget av usikkerhet og frustrasjon, ikke minst på grunn av de mange nye oppgavene man hadde ved de nyetablerte NAV-kontorene. Innsatsen ble organisert slik at det først og fremst var kommunalt ansatte som arbeidet med KVP i NAV. Dette betyr at den sosialfaglige kompetansen i NAV ble spesielt vektlagt i programmet. Programmet fikk et tydelig sosialfaglig perspektiv, med fokus på "aktivitet", "livskvalitet" og brukerens behov for struktur i hverdagen, mens det arbeidsrettede perspektivet forble mer uklart. NAV-veilederne syntes å være at KVP-deltakerne er "for svake for" og "står langt fra" arbeidslivet. Flere av veilederne opplevde så mye arbeidspress at de heller ikke fikk utnyttet den sosialfaglige kompetansen i arbeidet med KVP-deltakerne.

I KVP skulle de kommunalt ansatte imidlertid også arbeide på områder som tidligere ble dekket av andre etater, først og fremst Aetat. De måtte f eks bestille og følge opp arbeidsrettede statlige tiltak hos eksterne tiltaksarrangører og gi oppfølging ut på ordinære arbeidsplasser for dem som var i praksis. Dette hadde mange verken tid eller kompetanse til. Også IKT-verktøy som det statlige Arena var en stor utfordring for KVP-veilederne fra kommunen.

Underveisevalueringen konstaterte at KVP-veilederne i NAV med sosialfaglig bakgrunn, og den hadde de aller fleste, hadde behov for å øke sin kompetanse på flere områder. Det dreide seg både om kunnskap om arbeidsrettede statlige tiltak, om arbeidsmarkedet og om kompetanse og ressurser til tett og individuell oppfølging ut på ordinære arbeidsplasser. Også innad i NAV var man klar over behovet for bedre kompetanse på det arbeidsmarkedsfaglige området i KVP, dvs. behovet for bedre kontakt med det ordinære arbeidslivet, markedskompetanse, og kompetanse og ressurser til tett og individuell oppfølging ut til ordinære arbeidsplasser (Legard m.fl. 2010).

Evalueringen viste videre at tiltaksarrangørene i stor grad fikk ansvar ikke bare for iverksetting av de KVP-tilbud som er bestilt av NAV og den daglige oppfølgingen av KVP-deltakere, men også for kartlegging og vurdering av arbeidsevne. Selv om vedtaket formelt måtte treffes av NAV, bidro tiltaksarrangører dermed til en viss grad også til avgjørelsen av hvem som fikk tilbud om KVP, og hvilke tilbud disse deltakerne fikk – i hvert fall så lenge den standardiserte lovpålagte arbeidsevnevurderingen ikke var kommet på plass i NAV.

I tillegg påpekte evalueringen et behov for bedre å utnytte i KVP også den arbeidsmarkedsfaglige kompetansen fra NAV-ansatte med bakgrunn i den statlige Aetat. En viktig utfordring besto i å organisere den sosialfaglige og arbeidsmarkedsfaglige kompetansen ved NAV-kontorene slik at etatens breddekompetanse utnyttet i tråd med KVPs intensjon (ibid.). Både i den nettbaserte undersøkelsen og i den nye intervjurunden undersøkte vi nærmere hvordan disse forhold hadde utviklet seg i kvalifiseringsprogrammets videre forløp.

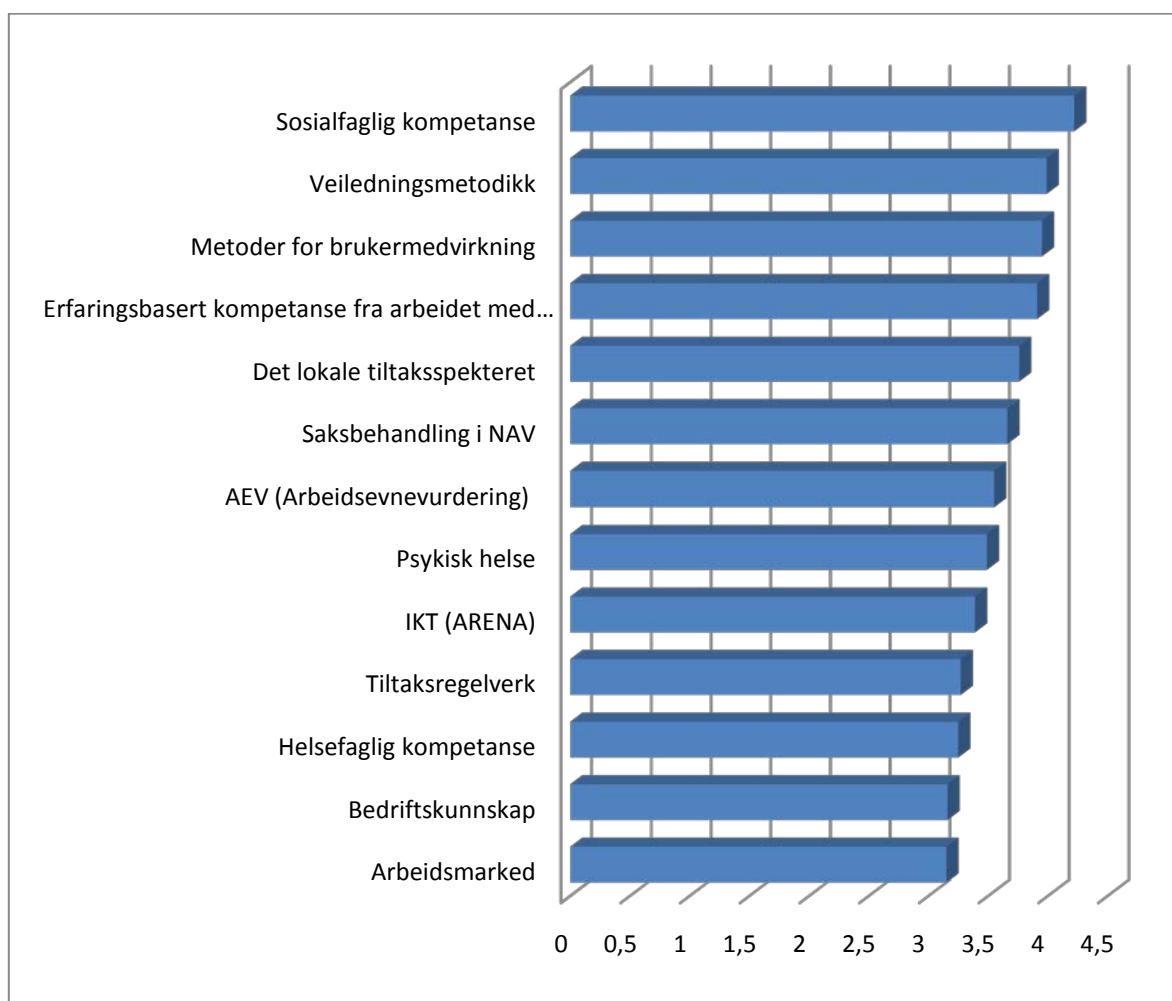
KVP-veiledernes kompetanse

Fra sentralt hold har man gjort en stor innsats for kompetansebygging, opplæring, kurs og seminarer. Arbeids- og velferdsdirektoratet etablerte våren 2008 et prosjekt i begge ansvarslinjer gjennom NAV Fylke og Fylkesmannen hvor fylkesmannens aktiviteter var knyttet til kompetanseutvikling. Fylkesprosjektene var aktive overfor de lokale NAV-kontor. Lokalkontorene fikk kompetanseveiledere som har bistått KVP-veiledere med kompetansebygging gjennom "skulder-ved-skulder"-opplæring. Alle kompetanseveiledere i fylkene har fått opplæring i veilederrollen gjennom fem todagers kurs. Tema for kompetansebyggingstiltak har vært dokumentasjon, arbeidsevnevurdering, tett individuell oppfølging, bruk av plan (individuell plan), markedsarbeid, samarbeid med andre, involvering av brukere og forankring i ledelse både i NAV-kontorene og i kommunene, samt avklaring av juridiske spørsmål.¹¹

I spørreundersøkelsen ønsket vi å få kunnskap om respondentene vurdering av egen kompetanse på ulike områder som inngår i KVP. Her var vi særlig interessert i å finne ut hvordan de som arbeidet direkte med KVP, dvs. KVP-koordinatorer og KVP-veiledere vurderte sin egen kompetanse. Svarfordelingen vises i følgende diagram.

¹¹ AV-direktoratet: Implementering av kvalifiseringsprogrammet 2007-2010. Sluttrapport.

Figur 4. Vurdering av egen kompetanse på ulike områder



1=svært dårlig, 2=dårlig, 3= Verken dårlig eller god, 4=god og 5= svært god.

Svarfordelingen viser at den sosialfaglige kompetansen står sterkt blant KVP-veilederne, mens kompetansen på bedrifter og arbeidsmarkedet er svakere. Den samme tendensen så vi i den første fasen av kvalifiseringsprogrammet (Legard m fl 2009). Samtidig ser vi at kompetansen på samtlige områder samlet sett ikke vurderes som dårlig.

Flere av informantene vi intervjuet viser til nyttige opplæringstilbud for å styrke kompetansen i arbeidet med KVP. Noen viser til kurs i NAV Arbeidsdirektoratet om "helhetlig, prinsippstyrt, metodisk tilnærming", mens andre viser til at Fylkesmannen har laget nettverk som har generert viktig kompetanse. Andre igjen viser til interne dagssamlinger ved lokalkontoret og internt opplæring "skulder ved skulder". I alle casebesøkene forteller KVP-medarbeidere i NAV at de har fått mye opplæring i det statlige IT-verktøy Arena. En annen type kommentar til spørsmålet om kompetanse som flere har anført, er:

"Det har aldri stått på mulighetene til kompetanseheving. Det er begrensningen i egen tid som er begrensningen, tidsaspektet og den øvrige jobben man skal ivareta."

Hva slags kompetanse er viktig i KVP-sammenheng? En NAV-leder vi har intervjuet sier noe om en KVP-veileders kompetanse:

"Du må vite hva slags tiltak som kan passe til den enkelte personen, hva de har behov for. Jeg er motstander av å sette folk på tiltak bare for å tilfredsstille NAV sine behov for aktivitet. Du må vite hva som finnes i kommunen og hva de ulike tiltakene i NAV innebærer. Du bør ha vært på de fleste stedene og sett hvordan det fungerer."

En annen NAV-leder sier:

"Man må kunne datasystemene, fagsystemene og reglene. Du skal også kunne litt om tiltaksapparatet og de tekniske systemene både når det gjelder kommune og stat, regelverk og systemet rundt."

Den kompetansen KVP-veilederne særlig mener er nødvendig for å drive KVP godt og som de aller fleste også mener de har ved NAV-kontorene, kan enklest beskrives som tradisjonelt faglig sosialt arbeid, og til en viss del også helsefaglig arbeid. En KVP-veileder beskriver dette slik:

"Vi har jo jobbet mot familiebiten, vi har jobbet opp mot individ, med støttesamtalen og veiledningssamtalen. Det handler om å kommunisere med brukerne på en enkel og tydelig måte."

En annen KVP-veileder sier:

"Du må være et godt medmenneske og prøve å sette deg inn i en annens sted. Kommunikasjon og lytting. Relasjonsbygging – det er grunnleggende kompetanse."

En tredje KVP-veileder sier:

"Det er ikke uvanlig at det er kaos på ganske mange områder, økonomi, arbeid, tenner. Det er ganske komplekst. Det har vi snakket om, dette med menneskekunnskap og kommunikasjon."

Utover den mer entydige sosialfaglige kompetansen og - om enn i noe mindre grad - den datatekniske kompetansen, nevnes følgende eksempler på kompetansebehov innenfor KVP: Markedskunnskap, tiltakskunnskap, kunnskap om ulike psykiatriske diagnosene, ruskompetanse, kompetanse på arbeidsevnevurdering og AAP, og gjeldsrådgivning.

Hvilken kompetanse KVP-medarbeidere i NAV mener å ha - og eventuelt mangler - varierer både fra lokalkontor til lokalkontor og fra veileder til veileder ved samme lokalkontor. De aller fleste peker på manglende kompetanse på det å håndtere utfordringer mot det ordinære arbeidslivet. En NAV-leder peker på at for de med sosialfaglig bakgrunn er det nettopp dette som er nytt:

"Det å stå faglig overfor forventninger fra næringslivet, det er der jeg ser at KVP kanskje kommer for kort. Det er her KVP ordningen er svak, og det er vanskelig å bygge kompetansen her. Det har de ikke i ryggmargen som sosionom".

Et annet område som flere peker på er psykiatri- og ruskompetanse. En KVP-veileder sier:

"Jeg har etterspurt mer kompetanse om rus, så der skal vi nå på kurs. Det som trengs er oppdateringer ift. rus. Det er mennesker med sammensatte behov. Det er mye

dobbeltdiagnoser. Du må ha kunnskap om rusbehandling og psykiatri, ellers kommer du ikke videre.”

Et tredje viktig område der mange opplever manglende kompetanse er fortsatt innen det datatekniske, men da handler det vel så mye om at det datatekniske tidsmessig konkurrerer med innsats på det faglige innholdet. En KVP-veileder sier følgende:

”Jeg bruker nesten en hel dag på IT for å starte opp en KVP deltaker, så du skal være rimelig datakyndig”.

En annen sier:

”Det er den tekniske registreringsbiten som er et mareritt, alt vi må gjøre av registreringer i Arena og så må vi dobbeltføre i vårt sosialfaglige system og det har med statistikk å gjøre. Det er også et krav til rapportering i KVP månedlig som er helt forferdelig, et manuelt system. Det er månedlig rapportering og tertialrapportering. Det er kjempe tungvint.”

En tredje sier:

”Det er mange system i etaten. Vedtak gjøres i Velferd, oppfølging gjøres i Arena. Det er vanskelig å få til teknikken, jeg bruker mye tid på å tilfredsstille det tekniske. Det faglige innholdet kommer i bakgrunnen. Dette synes jeg er det største problemet, det krever mye ressurser.”

Andre kompetanseområder der mange opplever å ha mangler er tiltak og tiltaksspekteret, juridiske problemstillinger og barnevern.

Ofte handler kompetansemangelen om flere aspekter i kombinasjon, som det å håndtere det datatekniske samtidig som du skal drive tett individuell oppfølging og ha oversikt over tiltaksspekter og arbeidsmarked. En KVP-veileder fanger opp alle disse aspektene i sin beskrivelse av de kompetansemessige utfordringene:

”Jeg hadde jobbet med tett individuell oppfølging tidligere så det var ikke noe nytt. Det var det tekniske og alt det andre som var nytt. De fra stat som hadde Arena-kompetansen inne fra før har nok hatt en mindre bratt læringskurve siden det var så avgjørende de første to årene, men vi ser at vi fra kommunen har en annen tilnærming til brukergruppen i forhold til vilkår vi setter og måten vi jobber med brukerne på. Det har vært mer arbeidsrettet og klarere lovverk i de andre etatene. Vi jobber mer med hele mennesket”.

En annen KVP-veileder sier:

”Det sosialfaglige er ok. Men vi må også se på arbeidsinnholdet, ta kontakt med arbeidsgivere, legge opp oppfølging, vite hva som forventes, bruke arbeidsgiver, vite hva vi må tenke på. Jeg kan for lite om tiltak og arbeidsmarkedet. Jeg arbeider mot arbeidsmarkedet gjennom statlige tiltaksarrangører. Vi hadde noe opplæring i begynnelsen, men det handlet lite om tiltak.”

Også delegering av oppgaver til eksterne tiltaksarrangører krever kompetanse. Det er imidlertid svært få av våre informanter som direkte tar opp bestillingskompetanse som en spesifikk utfordring innen KVP, men det er flere som påpeker viktigheten av å følge opp tiltaksarrangører.

Samarbeid mellom statlige og kommunalt ansatte i NAV om KVP

NAV-ansatte som jobber med KVP har altså god sosialfaglig kompetanse, men mange KVP-veilederne gir fremdeles uttrykk for at de har for dårlig kunnskap om statlige arbeidsmarkedstiltak og om arbeidsmarkedet. I KVPs første fase har NAV-ansatte som jobbet med i KVP i all hovedsak kommet fra sosialtjenesten. Evalueringen slo fast at det å organisere den sosialfaglige og arbeidsmarkedsfaglige kompetansen ved NAV-kontorene slik at etatens breddekompetanse utnyttes i tråd med KVPs intensjon har vært en av de viktigste utfordringer (Legard, Schafft & Spjelkavik 2009).

I den nettbaserte undersøkelsen stilte vi flere spørsmål som skulle belyse hvordan KVP nå er organisert ved lokalkontorene. Er arbeidet med KVP organisert gjennom egne team med teamleder? Inngår KVP i andre team ved kontoret, tilfelle hvilke? Hvordan ledes og koordineres KVP og hvem jobber med KVP? I tillegg ønsket vi å vite hvordan respondentene vurderte kontorets samlede kompetanse på KVP og hvilke faktorer som er i fokus i arbeidet med KVP.

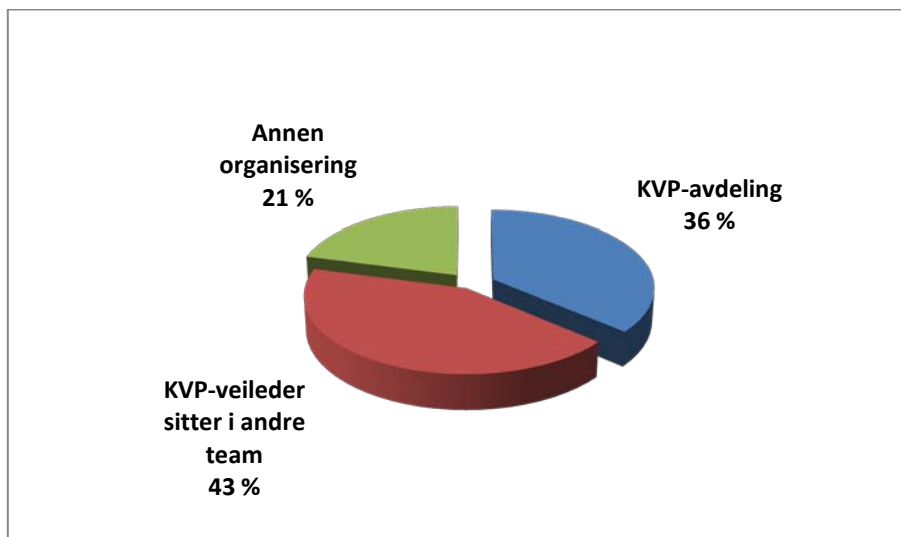
Nærmere tre fjerdedel av respondentene oppgir at det er en egen KVP-koordinator/KVP-ansvarlig ved lokalkontoret de jobber ved. 81 prosent av respondentene oppgir at KVP-koordinatorene/KVP-ansvarlige har bakgrunn som kommunalt ansatt, 3,3 prosent av respondentene oppgir at de har bakgrunn fra Aetat og 3,3 prosent at de har bakgrunn fra trygde-etaten. 17,4 prosent oppgir at KVP-koordinator/ KVP-ansvarlig har annen bakgrunn. Flertallet av disse oppgir at KVP-koordinator har bakgrunn fra helsesektoren, rus- og psykiatri, noen fra NAV (både statlig og kommunalt) og noen fra det private næringslivet.

I den nettbaserte undersøkelsen ba vi respondentene om å oppgi hvilke team som finnes på deres lokalkontor, og de ble gitt mulighet til å krysse av for flere team. 69 prosent av respondentene oppgir at kontoret har oppfølgingsteam. 27,4 prosent av respondentene oppgir at kontoret har KVP-team og en fjerdedel oppgir at kontoret har markedsteam. 18,5 prosent oppgir at de har mottaksteam.

Flertallet av dem som valgte "Annet" oppga at kontoret hadde så få ansatte at de ikke jobbet i team, men at de ansatte heller jobber som "generalister", det vil si at de jobber med de fleste områder innen NAV. I kategoriene annet oppga serviceteam, frontteam, intro-team (flyktninger), virksomhetsteam, brukersentrert team, rus/psykiatriteam og korttidsteam.

Videre ba vi respondentene om å opplyse hvorvidt KVP ved lokalkontorene var organisert i egne team/avdelinger. Diagrammet nedenfor viser hvordan KVP er organisert ved kontorene:

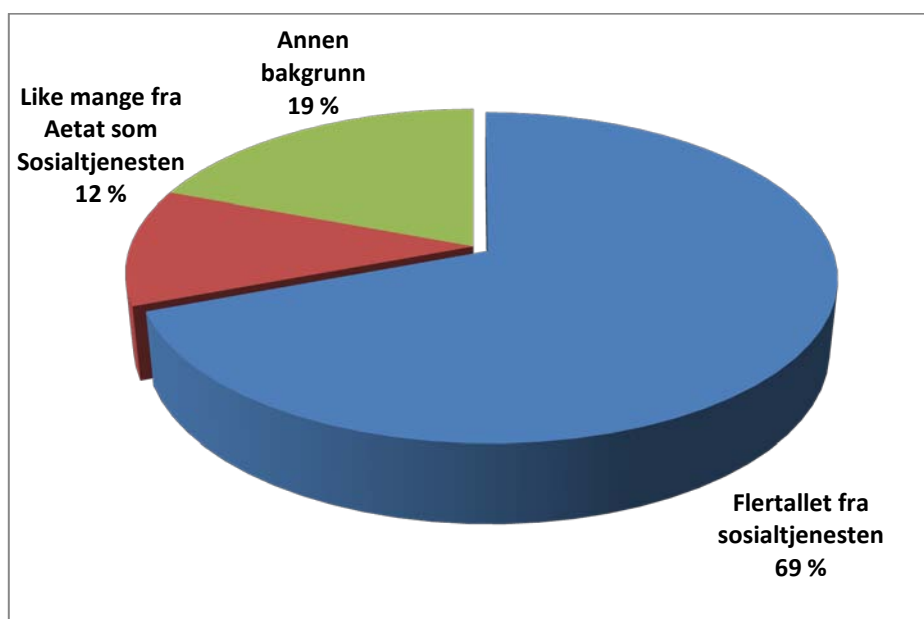
Figur 5. Lokalkontorenes organisering av KVP



Kun litt over en tredjedel, 36 prosent, av respondentene oppgir at det er et eget KVP- team ved kontoret. De fleste av disse består av veiledere med ulike faglig etatsbakgrunn, mens et mindretall har veileder med lik faglig etatsbakgrunn. Nesten halvparten av respondentene oppgir at det ikke er egne KVP-team/ KVP-avdelinger, men at KVP-veilederne sitter i andre oppfølgings-team. Bak kategorien "annen organisering" oppgir flertallet av respondentene at det ikke er eget KVP team ved kontoret og/eller at det bare er en av de ansatte ved kontoret som jobber med KVP.

Respondentene som oppga at det var eget KVP team ved kontoret ble spurt om hvilken etatsbakgrunn veilederne i teamet hadde. Svarfordelingen vises i følgende diagram:

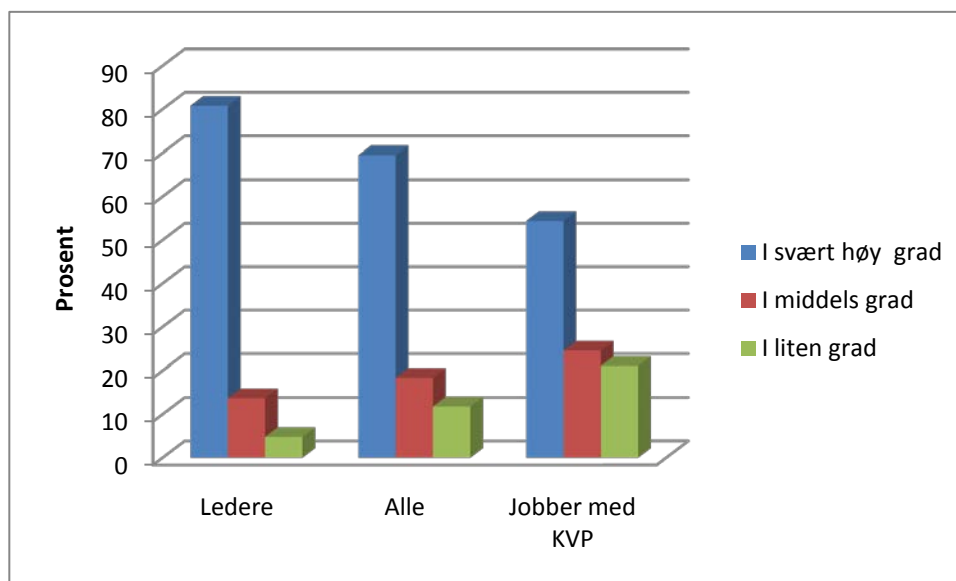
Figur 6. KVP-veiledernes etatsbakgrunn



Diagrammet viser at flertallet av veilederne i KVP-teamene har bakgrunn fra sosialtjenesten. Ingen av respondentene svarer at flertallet har bakgrunn fra Aetat, mens kun 12 prosent svarer at det er like mange veiledere fra Aetat som sosialtjenesten. Respondentene som svarte "Annen bakgrunn" ble bedt om å oppgi hvilken bakgrunn det dreide seg om. Heller ikke her finner man bakgrunn som kan knyttes til arbeidsmarkedskompetanse. I kategorien "annen bakgrunn" finner vi bakgrunn fra helsesektoren, mens noen oppgir blandet bakgrunn, slik som den kommunale helse- og omsorgssektoren, barnevernstjenesten og noen få kommer fra det private næringsliv.

En del av NAV-kontorene har altså flerfaglige team som jobber med KVP. Men et tverrfaglig samarbeid internt i NAV trenger ikke være i form av faste team. Gjennom den nettbaserte undersøkelsen ønsket vi å finne ut i hvilken grad ansatte i det statlige og det kommunale NAV generelt har samarbeid om KVP. Som diagrammet under oppgir flertallet av respondentene at det er samarbeid mellom statlige og kommunalt ansatte i KVP.

Figur 7. Samarbeid mellom statlige og kommunalt ansatte om KVP



Flertallet av respondentene, 70 prosent, oppgir at det er høy grad av samarbeid mellom statlige og kommunalt ansatte om KVP. Samtidig ser vi at andelen ledere ved lokalkontor som oppgir at det er høy grad av samarbeid er større enn andelen ansatte som jobber med KVP (enten som veileder eller som ansvarlig). 21 prosent av respondentene som jobber med KVP oppgir at det er liten grad av samarbeid mellom statlige og kommunalt ansatte i NAV om KVP, og en fjerdedel av de som jobber med KVP gir oppgir at det er middels grad av samarbeid. Det kan være ulike grunner til at ledere ved NAV kontor og ansatte som jobber med KVP oppgir ulik grad av samarbeid mellom statlig og kommunalt ansatte i NAV om KVP. En nærliggende forklaring er at ledere, i kraft av sin stilling, har en større kontaktflate i NAV systemet enn ansatt som jobber med ulike tiltak, og at ledere av i sine svar ikke har skilt mellom samarbeid om KVP og samarbeid generelt. I spørreundersøkelsen gikk vi ikke nærmere inn på hvordan respondentene vurderte behov for ytterligere samarbeid med ansatte på NAV på sentralt hold, men svarene kan tolkes i retning av at det finnes et slikt behov.

Ulike typer samarbeid

Også fra den andre runden av våre casestudier er det et klart inntrykk at KVP i første rekke blir håndtert av medarbeidere med bakgrunn fra sosialtjenesten og at det faglige arbeidet med KVP ved lokalkontorene er gitt en særegen organisering med forholdsvis stor autonomi når det gjelder rekruttering og metodikk. Innenfor denne hovedtendensen er det imidlertid en god del variasjon, som idealtypisk kan framstilles som følger:

Samarbeid type A:

KVP er organisert i et oppfølgingsteam, men med dedikerte KVP-medarbeidere uten etatsbakgrunn i prosjektstillinger. Det er ingen fra de tidligere etatene som jobber med KVP-

deltakere, men andre veiledere fører fortløpende søkere inn på venteliste. De dedikerte KVP-medarbeiderne følger fortløpende opp listen og prioriterer aktuelle opptak i programmet. De blir enige seg imellom om hvem som jobber med hvem, de har fortløpende diskusjoner med hverandre om deltakerne og bruker hverandres kompetanse. Det er lite samarbeid med de andre veilederne, men god kontakt med både teamleder og kontorleder, med jevnlig møter hvor ting som angår KVP blir tatt opp.

- Særegen KVP-organisering: delvis, dedikerte KVP-medarbeidere i Oppfølgingsteam
- KVP-medarbeideres etatsbakgrunn: Ingen
- Bestemmer opptak og metodikk: Ja
- Systematisk internt samarbeid: Lite

Samarbeid type B:

KVP er organisert som et eget team bestående av medarbeidere med bakgrunn fra sosialtjenesten. Rekrutteringen til programmet foregår ved at brukere fra ulike instanser og tiltak tar kontakt, eller via andre veiledere. Teamet er selvgående. Ledelsen stiller spørsmål, men blander seg lite inn i selve arbeidet og gir klart uttrykk for at de som arbeider med KVP også er de som vet best positivt.

- Særegen KVP-organisering: Ja, i eget KVP-team med dedikerte KVP-medarbeidere
- KVP-medarbeideres etatsbakgrunn: Sosialtjenesten
- Bestemmer opptak og metodikk: Ja
- Systematisk internt samarbeid: Lite

Samarbeid type C:

KVP er organisert som et eget team. Teamet er tverrfaglig satt sammen. Deltakerne foreslås av veiledere fra annet oppfølgingsteam, og deltakere fordeles tilfeldig mellom KVP-medarbeiderne. Etter hvert som deltakere går ut av programmet tas nye inn blant de som er foreslått. KVP-teamet avgjør selv hvem og hvor mange som skal tas inn, behandler søknader og eventuelle ekstraordinære tiltak eller sanksjoner. Utover ukentlige oppdateringer på ledige praksisplasser og noe samarbeid om AMO-kurs, har det vært lite samarbeid med markedsteamet.

- Særegen KVP-organisering: Ja, i eget KVP-team med dedikerte KVP-medarbeidere
- KVP-medarbeideres etatsbakgrunn: Flerfaglig
- Bestemmer opptak og metodikk: Ja
- Systematisk internt samarbeid: Noe

Samarbeid type D:

KVP har ingen særskilt organisering og heller ingen særskilt organisert rundt innsøking og opptak. De som arbeider med KVP-deltakere er utdannet sosionomer og har jobbet i sosialtjenesten, og er spredt utover i kontorets to oppfølgingsteam. Alle medarbeiderne som jobber med KVP deltar på egne KVP-møter og er med på vurderingen av hvem som skal tas inn i programmet og om eventuelle sanksjoner skal brukes på deltakere som ikke følger opp tiltaksplan.

- Særegen KVP-organisering: Nei, KVP-medarbeidere i alle team som også har andre brukere, men med egne KVP-møter
- KVP-medarbeideres etatsbakgrunn: Sosialtjenesten
- Bestemmer opptak og metodikk: Ja, i egne KVP-møter
- Systematisk internt samarbeid: Noe

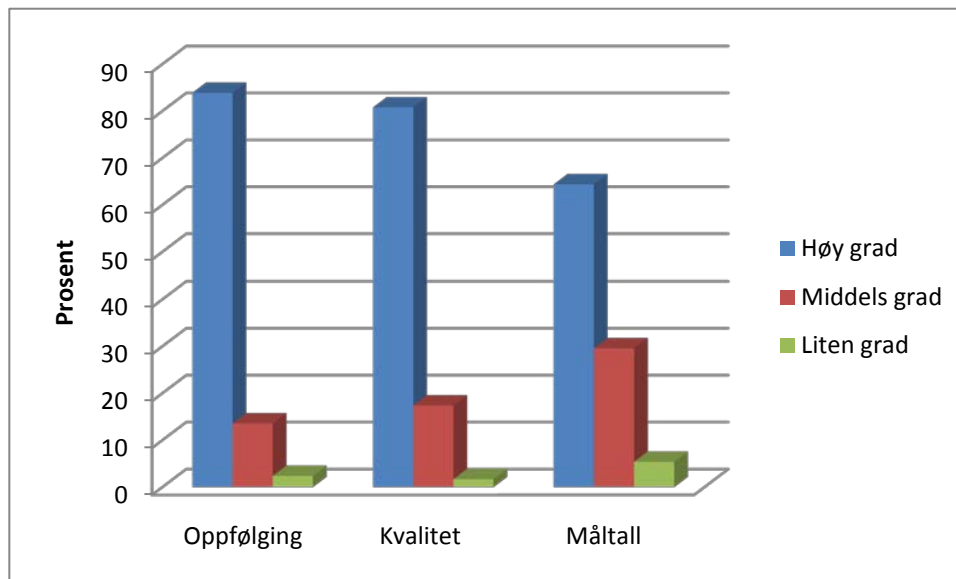
Kvalitet og kapasitet i kvalifiseringsprogrammet

KVP ble lansert som det første "NAV tiltak" i betydningen samarbeid mellom tidligere ulike og atskilte etater om brukere med behov for samordnet bistand. Lokalkontorenes fokus på KVP må ses i lys av eierskapet de har til tiltaket og til hvordan KVP er integrert i NAV strukturen (Legard mfl 2009). Ut fra denne bakgrunnen er det ikke overraskende at 85 prosent av alle respondentene oppga at KVP hadde høy prioritet ved lokalkontoret. Det var ingen signifikante forskjeller mellom antall ansatte ved kontorene og graden kontoret prioriterte KVP. Det er grunn til å anta at den høye prioriteten som KVP har ved lokalkontorene forklarer hvorfor godt over 80 prosent av respondentene vurderer lokalkontorets samlede kompetanse som god eller svært god.

Som vist i den første delrapporten fra KVP-evalueringen gikk det tregt å rekruttere deltakere til programmet i den tidlige fasen. KVP skulle etableres i takt med etableringen av de lokale NAV-kontor. I praksis var det imidlertid ikke slik at samtlige lokale NAV kontor gikk i gang med KVP fra dag én og flere NAV-kontor hadde i løpet av sitt første halve år ennå ikke fått en eneste KVP-deltaker. En viktig årsak for at programmet kom sent i gang, er at man prioriterte de interne prosessene i forbindelse med NAV-etableringer. Det foregikk en utstrakt opplæringsvirksomhet, mye handlet om å få på plass IT-systemer ved de nyetablerte NAV-kontorene og det har vært usikkerhet knyttet til innhold og kompetanse i nye arbeidssituasjoner. Det hersket usikkerhet om hvem som skulle rekrutteres inn i KVP og hvordan man skulle få dem rekruttert. Det sentrale nivåets fokusering på måltall hadde skapt en del misnøye blant ansatte ved lokalkontor. Flere ga uttrykk for at fokus på måltall kunne gå på bekostning av kvalitet i oppfølgingen. Motforestillinger mot måltall ble forklart med at NAV-ansatte med bakgrunn i sosialtjenesten "har liten tradisjon til å forholde seg til slike måltall."

I den nettbaserte spørreundersøkelsen ønsket vi å vite om man fortsatt opplevde like stor fokus på kvantitet og spurte i hvilken grad respondentene mente at fokus i KVP var rettet mot henholdsvis måltall, oppfølging og kvalitet. Diagrammet nedenfor viser svarfordelingen.

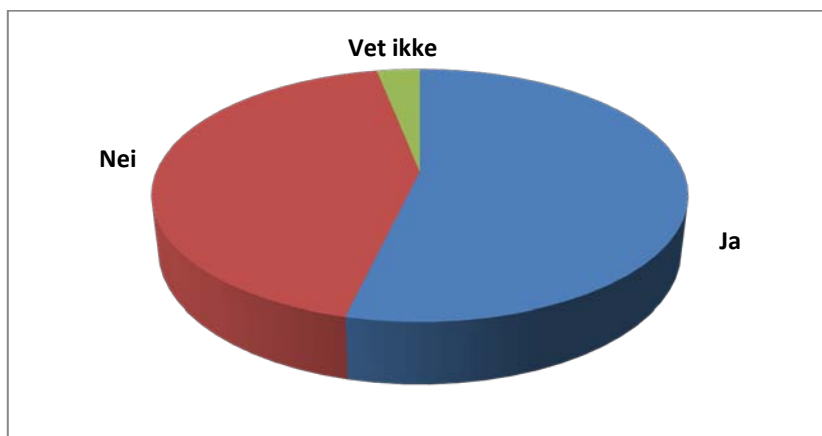
Figur 8. Fokus på oppfølging, kvalitet og måltall



Svarene indikerer at oppfølging og kvalitet er områder det legges størst vekt på i lokalkontorenes arbeid med KVP. Hele 85 prosent av respondentene oppgir at de i høy grad har fokus på oppfølging. Nesten like mange, 81 prosent, oppgir at de har høy fokus på kvalitet. Noen færre, men allikevel et flertall på 64 prosent oppgir at de i høy grad har fokus på måltall.

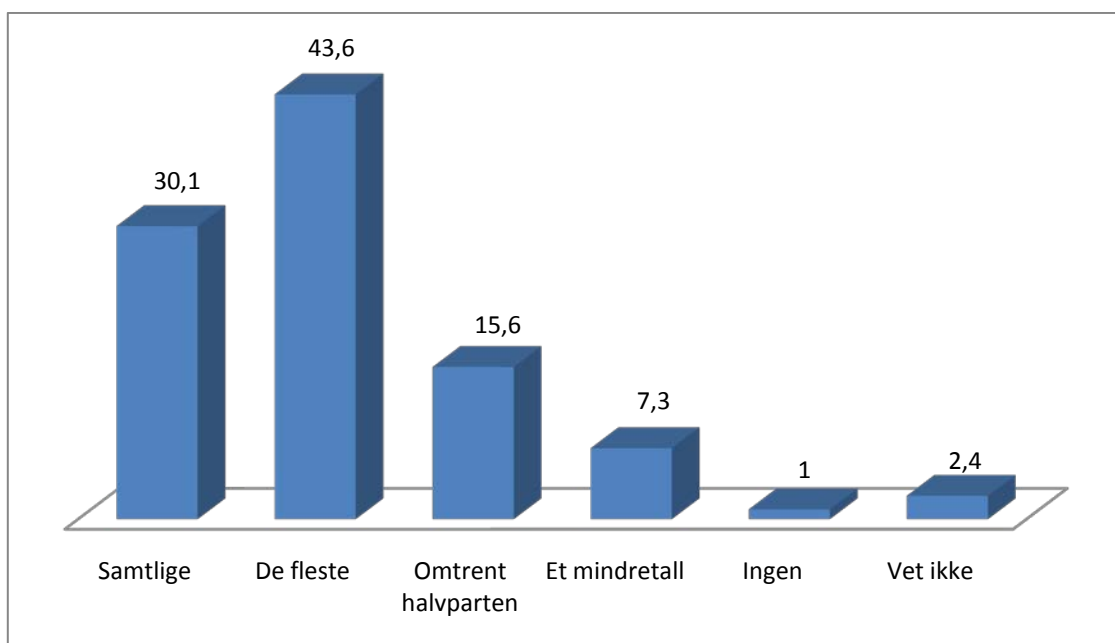
Fremdeles har man altså et sterkt fokus på oppfølging og kvalitet, men ikke så rent lite på kvantitet (måltall) heller. I den første fasen av KVP så vi at det opplevde motsetningsforhold mellom kvalitet og kvantitet kunne skape større dilemmaer for veilederne som jobbet med oppfølging av KVP-deltakere. På den ene siden var det gjennom KVP at det sosialfaglige arbeidet deres fikk en viss status innad i NAV, på den annen side var oppgavebelastningen så stor at de ikke hadde kapasitet til å gjennomføre sitt sosialfaglige prosjekt, dvs. å gi deltakerne den tette individuelle oppfølgingen de hadde kompetanse til og ønsket å gi. I den nettbaserte undersøkelsen stilte vi derfor også følgende spørsmål: Har lokalkontoret etter din mening kapasitet til å gi tilfredsstillende tett og koordinert bistand til alle KVP-deltakere?

Figur 9. Lokalkontorenes kapasitet til å gi tett og koordinert bistand til alle deltakere



Som vi ser er det et betydelig mindretall (43 prosent) som oppgir at kontoret ikke greier å gi alle KVP deltakerne tilfredsstillende tett og koordinert bistand. Men selv om mange lokalkontor ikke har nok kapasitet til å gi denne type bistand til samtlige deltakere, trenger ikke dette gjelde for flertallet av deres deltakere. Vi spurte derfor også om hvor mange KVP-deltakere som får tilfredsstillende tett og koordinert bistand i NAV.

Figur 10. Hvor mange KVP-deltakerne får tilfredsstillende, tett og koordinert bistand, enten av lokalkontorets veiledere eller av ekstern tiltaksarrangør?



Diagrammet viser at det store flertallet av respondentene mener at alle eller nesten alle KVP-deltakere får tilfredsstillende tett og koordinert bistand ved deres NAV-kontor. Andelen som oppgir å gi denne bistanden til samtlige er her mindre en hva man kunne forvente ut fra forrige spørsmål. En mulig forklaring er at man riktignok mener at kontoret har nok kapasitet til å gi

denne bistanden, men at denne kapasiteten ikke utnyttes godt nok til at samtlige KVP-deltakere får den.

Hva som defineres som tett og koordinert bistand varierer. Spørreundersøkelsen gir ikke grunnlag for å vite hvorfor KVP-ansatte i relativt mange lokalkontor mener at man ikke greier å gi tilfredsstillende bistand til alle KVP deltakerne. Men noen indikasjoner kan vi hente fra våre dybdestudier.

I intervjuene med NAV-ansatte på lokalkontorene fikk vi opplyst at det har skjedd en god del endringer i bemanningen for KVP etter den første fasen og fram til høsten 2010. Tendensen går i retning nedbemanning, dvs. at hver NAV-veileder har fått flere deltakere enn i begynnelsen:

"I begynnelsen skulle ingen ha flere enn 24 i 100 prosent stilling. Vi sammenliknet oss med Intro. Vi mente vi ville klare mer enn de 15 som var anbefalt fra direktoratet. Nå har jeg 33 på 80 prosent stilling. Vi har kø på folk som ønsker samtale med en koordinator på vårt team. Jeg syns det er greit."

Tidkrevende saksbehandlingsrutiner kan være en annen grunn. Overgangen til nye databaserte verktøy, særlig arbeidsevnevurderingen og andre registreringsoppgaver i det statlige Arena-systemet har vært tidkrevende. For veilederne fra kommunesiden gikk det mye tid til opplæring og i perioder måtte de forholde seg til flere IKT verktøy til registrering av saks- og personopplysninger fra ulike fagsystemer (Arena, Oskar, Socio, Velferd), noe som skapte stress og frustrasjon. Men selv nå, etter at de har lært å bruke nye verktøy, opplever mange at jobben ikke ble så mye lettere. KVP veiledere opplyser at de fremdeles bruker mer tid på de nye IT-verktøy enn de var vant med fra sosialtjenesten tidligere. Noen vedtak fattes fortsatt i det kommunale programmet, parallelt med registreringer i det statlige Arena. Mange veiledere ga tidligere uttrykk for at det å lære seg Arena var den største utfordringen. Hovedproblemet de opplever nå, er at de bruker mer tid til å ivareta dokumentasjonskrav i datasystemene enn til veiledning av sine brukere.

Samarbeid om KVP med eksterne aktører

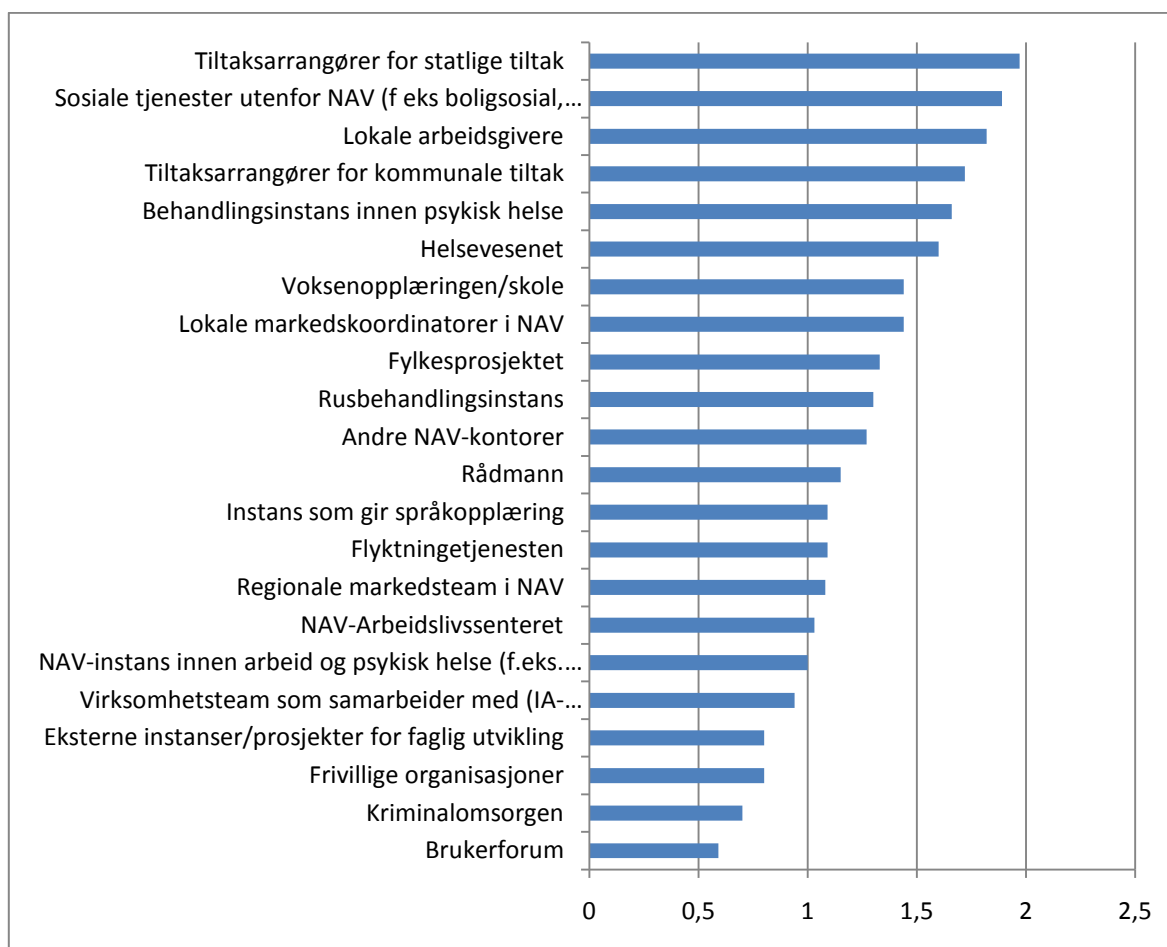
Vi har sett ovenfor at KVP-veiledere i NAV har fått økt sin kompetanse på flere relevante områder, men at de fortsatt opplever mangel på kompetanse på noen viktige områder. Flere av våre informanter tar imidlertid til orde for at man ikke kan forvente at all kompetansen som er viktig og relevant for KVP skal finnes internt i NAV. En KVP-veileder forteller at de *"i gitte situasjoner må hente inn tilleggskompetanse. Noen har hatt behov for psykolog og rusavvenning. Det er tillegg som NAV selv har bestilt. I en periode hadde vi norsklærer gjennom voksenopplæringen."*

Den typiske KVP-deltakeren har en sammensatt problembakgrunn og selv om forholdene nå har bedret seg med hensyn til kompetanse i NAV, vil det fortsatt være en rekke eksterne instanser som NAV må samarbeide med rundt KVP-deltakere. I det følgende skal vi se nærmere på

lokalkontorenes samarbeid i KVP med ulike eksterne aktører: Hvilke aktører lokalkontorene samarbeider med, hvor mye og hvordan det samarbeides med de ulike aktørene.

I den nettbaserte undersøkelsen ble respondentene presentert for 23 instanser og bedt om å oppgi hvor mye de samarbeidet med hver av disse instanser i KVP. Svarfordelingen viser diagrammet nedenfor.

Figur 11. Grad av samarbeid med eksterne aktører



0= ingen samarbeid, 1= Sjelden, etter behov, 2= Hyppig, etter behov, 3= Regelmessig samarbeid.

Det ble det presisert at regelmessig samarbeid innbar at lokalkontoret hadde inngått faste avtaler eller hadde faste rutiner for samarbeid.

Svarfordelingen viser at tiltaksarrangører både for statlige og kommunale tiltak er de instansene som flertallet av lokalkontorene har et regelmessig samarbeid med. Arbeidsrettede tiltak skal inngå i KVP-deltakernes individuelle programmer og det er innlysende at de fleste lokalkontorene har et regelmessig samarbeid med arrangører for statlige arbeidsmarkedstiltak. Flertallet av respondentene oppgir videre at kontoret samarbeider ofte med arbeidsgivere og kommunale tjenester utenfor NAV. Eksempel på slike tjenester er boligetat og økonomisk rådgivning.

Diagrammet viser også hvilke instanser som respondentene oppgir at de samarbeider minst med. Halvparten av respondentene oppgir at de ikke har samarbeid med brukerforum, en tredjedel

oppgir at lokalkontoret sjelden samarbeider med brukerforum og hele 7 prosent oppga at de ikke visste om de hadde et slikt samarbeid. I en tolkning av disse opplysningene er det viktig å presisere at det her dreier seg om brukersamarbeid på et annet nivå enn individnivå. Tallene sier ingenting om samarbeid mellom den enkelte deltaker og lokalkontoret om KVP, men vi ser at lokalkontorene i liten grad har medvirkningsarenaer for brukere på et formalisert overordnet nivå, slik brukerforum kan ses som et eksempel på.

Hva samarbeid med eksterne instanser konkret går ut på, illustrerer følgende eksempler:

Vi har samarbeid med skolene. Det hadde vi ikke så mye før i sosialtjenesten. Nå samarbeider vi om elevens behov, hva som vil være det beste utdanningsløpet, kanskje vi må betale for ekstraundervisning. Gjennom ansvarsgrupper har vi også med helsesektoren. Med helsevesenet samarbeider vi med psykiatrisk sykepleier ved sykehuset, med habiliteringstjenestene og fastlegene. Vi har også kontakt med den avdelingen på sykehus som driver med rusrelatert psykiatri. De gjør en vurdering ift videre behandlingsløp. Vi har stort fokus på helse i kartleggingsfasen for å avklare AAP med en gang. Kommunens psykiatriske sykepleiere er organisert inn i NAV så vi har tett samarbeid og mange felles brukere. Vi kan jobbe mer i lag. Vi er tettere på helsevesenet når vi har KVP enn ellers. Noen har aldri vært hos lege, men som burde vært det. En del har ADHD og aspergertendenser. De har hatt et liv i vold og rus fra de var 12-13 år. Vi har samarbeidsmøter, ansvarsmøter, telefonkontakt og sender meldinger.

Vi har den tette oppfølgingen med fastleger osv. Det er ikke noen forskjell på om du er på KVP eller under et annet oppfølgingsteam. Det er ikke noen relasjoner på systemnivå som er spesifikt for KVP, men generelt er det relasjoner på systemnivå: natthjem, miljøarbeidertjenesten, boveileder, rusavdeling, BUP, LAR og ungdomsteam.

Vi har blant annet samarbeid med spesialisthelsetjenesten og tannleger. De fleste har dårlig tannstatus pga fattigdom. Vi har samarbeid med rus og psykiatri. En gang i måneden har vi møte med alle rådgivende leger. NAV har også et godt samarbeid med andre kommunale enheter som bistår i utformingen av programmet rundt den enkelte bruker, noe vi tror er forutsetningen for å få til KVP.

Individuell Plan

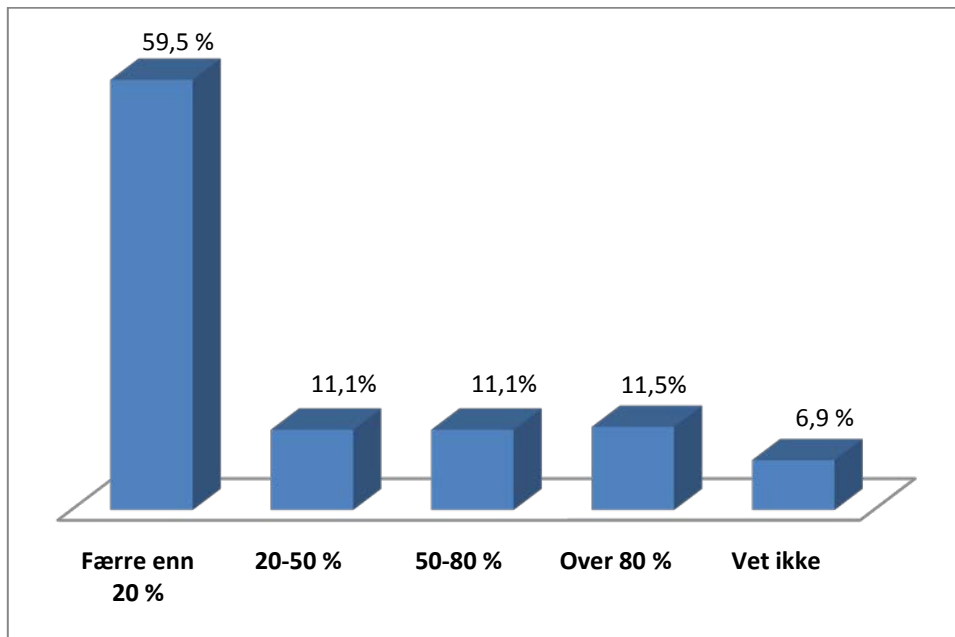
I henhold til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (§ 33) har deltakere i KVP rett til individuell plan (IP). Planen regnes for å være et viktig verktøy for å sikre brukerne medvirkning og for å gi et helhetlig og langsiktig tjenestetilbud til dem som trenger bistand fra flere instanser. Vi har allerede i underveirapporten påpekt at IP i KVP-sammenheng brukes forholdsvis lite, og at informasjonen som går ut til deltakerne om IP er utilstrekkelig. Det har vært en utfordring å få utarbeidet IP som reelt verktøy til flere deltakere. Begrep som handlingsplan, ukeplan, aktivitetsplan¹² og Individuell plan brukes noen ganger om hverandre, noe som kan skape forvirring blant både NAV-ansatte og deltakerne. En NAV-veileder sier:

¹² Personer som får kvalifiseringsprogram skal ikke ha noen "aktivitetsplan" i NAV. Ifølge NAV-loven §14a skal personer som har gjennomgått en arbeidsevnevurdering enten ha en aktivitetsplan eller et kvalifiseringsprogram.

Vi kaller individuelle planer for aktivitetsplan, men det er nesten det samme. Aktivitetsplan er vel en plan under individuell plan. En individuell plan er frivillig og de får mulighet til å ha det hvis de vil. Aktivitetsplan er ikke frivillig. Ingen har individuell plan.

Den nettbaserte undersøkelsen viser at Individuell Plan (IP) fremdeles i liten grad blir brukt i praksis. Respondentene ble bedt om å oppgi hvor stor andel av KVP-deltakerne som har IP.

Figur 12. Andel KVP-deltakere som har Individuell Plan



60 prosent av respondentene svarer at et mindretall av KVP-deltakerne ved kontoret har Individuell Plan.

Også i våre caseundersøkelser får vi klart inntrykk av at Individuell Plan brukes svært lite. Det er andre planer som skal etableres rundt KVP-deltakerne, ukeplaner og handlingsplaner, og disse oppfattes som langt mer meningsfulle og nyttige enn Individuell Plan. NAV-veiledere vi intervjuet, sa for eksempel følgende:

Det er veldig ulike oppfølging med hver enkelt deltager ut fra behov. Vi har ukeplaner og aktivitetsplaner og vi bruker Arena mye. Individuelle planer får de tilbud om, men det er ingen som har det.

Jeg har prøvd å skrive planer, men disse folka er i en utprøvingsprosess så de planene skifter ganske fort. Tiltaksarrangøren lager halvårsplaner og jeg har en hovedplan men det er rom for raske endringer. Man må være fleksibel.

Vi bruker planer. Det gjorde vi ikke i så stor grad på sosialkontoret, så vi har tatt i bruk planer som et arbeidsverktøy. IP skal de jo tilbys. Ukeplaner skal vi begynne med, en kalender, for å dokumentere tiltaket deres bedre, vi skal ha det ned på et papir. Vi skal bli flinkere til å tilby IP. Vi har laget en oppstartsrutine for førstegangssamtale.

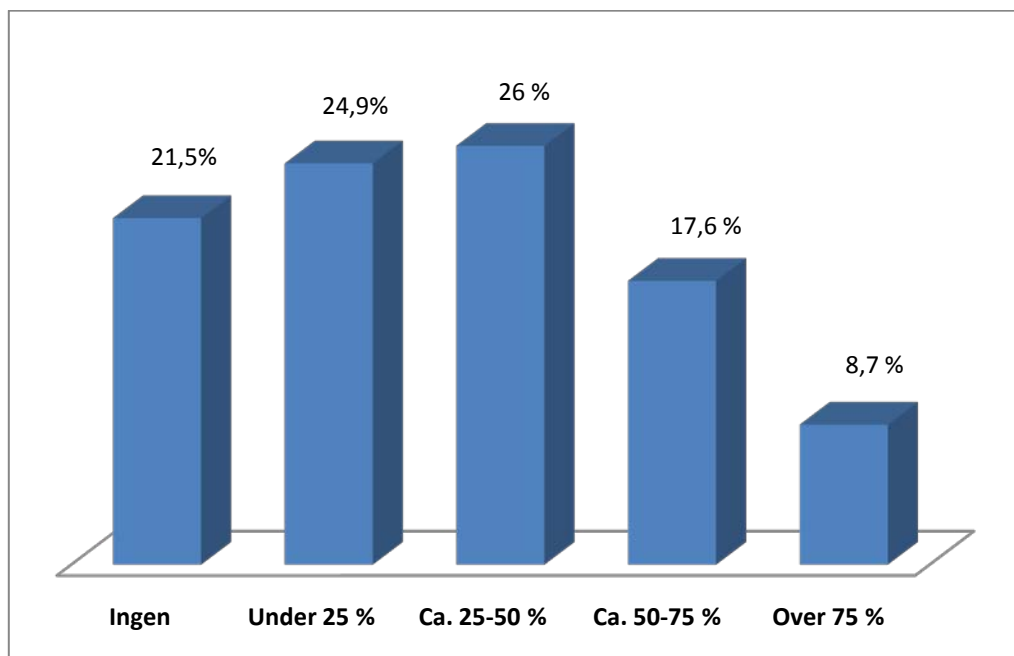
IP er rotete for meg, de skal jo ønske det selv, ikke kun ha planer for å ha planer. Jeg bruker heller tiltaksplaner og ser på progresjonen i dem. Jeg bruker ikke ukeplaner. Det er alltid sånn at vi begynner forsiktig og så fyller vi på. Jeg sjekker deltakerliste hver 14 dag på frammøte, permisjon osv.

Samarbeid med eksterne tiltaksarrangører

I KVPs første fase har vi sett at det ikke bare dreide seg om kompetanse, men at også mangel på tid og ressurser kunne være grunner til at lokalkontorene delegerte en del av sine kartleggings- og oppfølgingsoppgaver til eksterne tiltaksarrangører. Tiltaksarrangørene fikk i stor grad ansvar for kartlegging og vurdering av arbeidsevne og dermed til en viss grad også for avgjørelsen av hvem som får tilbud om KVP, og hvilke tilbud disse deltakerne får (Legard, Schafft et al. 2009) – i hvert fall så lenge den standardiserte lovpålagte arbeidsevnevurderingen ikke var kommet på plass i NAV. Tiltaksarrangørene sto også for den daglige oppfølgingen av KVP-deltakere, men NAV undersøkte ikke alltid hvorvidt disse hadde nok kompetanse og ressurser til å gi deltakerne den oppfølgingen og de tilbud NAV hadde bestilt. Det hendte at NAV aksepterte tiltaksarrangørers påstand om at deltakerne var "for svake" til at bestilte tiltak kunne gjennomføres.

I den nettbaserte spørreundersøkelsen ønsket vi i å finne ut i hvilken grad NAV samarbeidet med eksterne tiltaksarrangører om oppfølging av den enkelte KVP-deltaker i den senere tid. Respondentene ble bedt om å opplyse hvor stor andel av den tette og direkte oppfølgingen av KVP-deltakerne blir delegert til ekstern tiltaksarrangør:

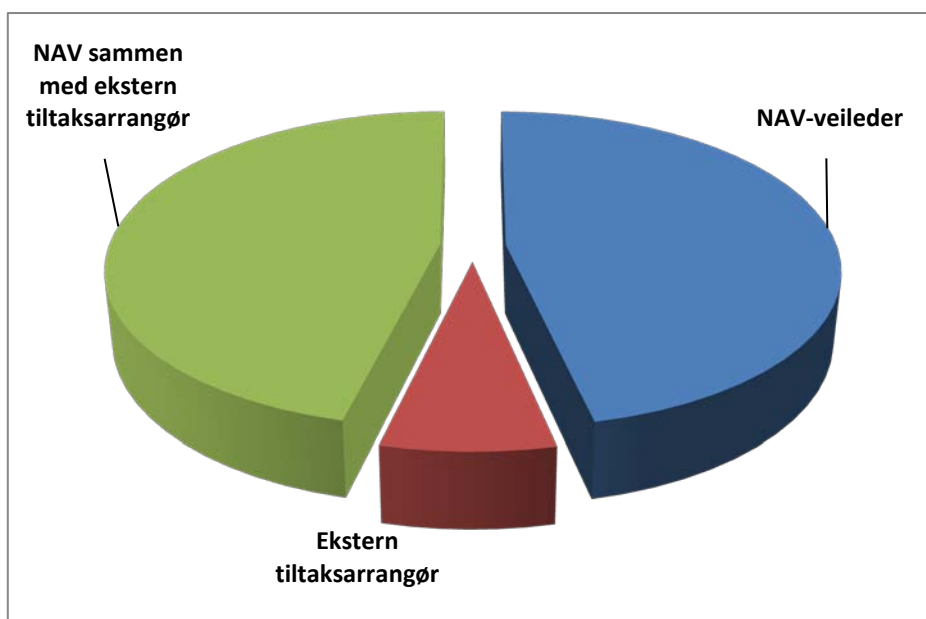
Figur 13. Andel KVP-deltakere som får tett og direkte oppfølging av ekstern tiltaksarrangør



Som diagrammet over viser er det ikke uvanlig at den tette og direkte oppfølgingen blir delegert til eksterne tiltaksarrangør, men at dette gjelder en viss andel av KVP-deltakerne, og ikke alle sammen. Det er kun en liten andel av lokalkontorene som delegerer en stor del av den tette og direkte oppfølgingen av KVP-deltakerne til ekstern tiltaksarrangør.

En del av oppfølgingen er rettet mot deltakere som er i praksisplass i ordinært arbeid. Også her ville vi vite hvorvidt eksterne tiltaksarrangører var involvert i denne type oppfølging.

Figur 14. Hvem gir oppfølging til KVP-deltakere på praksisplass i ordinær virksomhet



Som diagrammet viser er flertallet av lokalkontorene er involvert i oppfølgingen i KVP-deltaker som har praksisplass i ordinært arbeid, enten gjennom egne veiledere, eller gjennom et samarbeid med eksterne tiltaksarrangører. Nær halvparten, 47 prosent av respondentene svarer at denne oppfølgingen blir gitt av NAV-veileder, og tilsvarende svarer at oppfølgingen blir gitt i samarbeid med eksterne aktører. Kun syv prosent av respondentene svarer at oppfølging av KVP deltakere i ordinært arbeid blir gitt av ekstern tiltaksarrangør.

Det som NAV-veiledere opplever som problematisk med å delegere mye av oppfølgingen til statlige tiltaksarrangører, er at tilbudet hos tiltaksarrangører i hovedsak består av arbeidsrettede tiltak med fokus på den enkelte deltakernes utvikling og kvalifisering, mens sosialtjenestens ansvarsområde er langt større. Det er sosialtjenesten som gir gjeldsrådgivning og kan bistå med gjeldssanering, mens kursarrangører kan tilby kurs i økonomistyring (SMART-kurs). For sosialtjenesten dreier det seg heller ikke bare om den enkelte bruker, men oppmerksomheten må også rettes til pårørende, familien og eventuelt andre som er påvirket av en brukers situasjon. For eksempel hvis noen har rusproblemer, så har sosialtjenesten ansvar for å se om det er barn som rammes av det, hvordan det går med dem, evt melde til barnevernet, melde bekymring, eventuell tvangsinnleggelse, legge forhold til rette, gi ekstra økonomisk sosialhjelp i forhold til

tiltak for de fattige ungene. Sosialtjenestens innsats er altså ikke bare rettet mot den enkelte bruker og dens kvalifisering til arbeid.

Ved et NAV kontor opplyser veiledere at det var "føringer" fra teamledere om å skrive ut deltakere fra KVP når man bruker statlige tiltak og at man derfor heller ikke lenger bruker statlige tiltak i KVP, men kjøper plasser i et kommunalt sysselsettingsprosjekt. NAV-veiledere følger selv opp deltakere i praksisplasser, mens den daglige oppfølgingen ellers foregår i det kommunale tiltaket. Et kommunalt tilbud består i utdanning og praksisplass, og samarbeider med videregående skole og senter for spesialpedagogikk. "Jeg går inn og gir ekstra innsats i perioder – ikke fordi det gis manglende oppfølging i tiltaket, men fordi vi blir enige om at det trengs sterkere innsats i en bestemt praksisplass eller på et bestemt tidspunkt," opplyser NAV-veilederen ved dette kontoret.

Noen av KVP-deltakere får oppfølging kun gjennom NAV. Her er det NAV-veilederen som har veiledningssamtaler, skaffer praksisplass, gir tett oppfølging med arbeidsgiver og bruker på arbeidsplassen. For noen kjøper NAV avklaring av helsemessige forhold.

Kriteriene for hvem som får oppfølging av NAV-veileder og hvem som blir henvist til tiltaksarrangører og i hvilken grad man bruker statlige eller kommunale tiltak, er svært forskjellige. En NAV-veileder opplyser at det fortrinnsvis er det de svakeste, hvor man ser at det kan være et langt løp for å komme i ordinært arbeid, som er de som NAV følger opp selv. Ved andre NAV kontor har man det motsatte resonnement: Deltakerne som har størst behov for tett oppfølging sendes til tiltaksarrangører. Men NAV følger bedre med disse deltakere enn hva som er vanlig med andre tiltaksbrukere: NAV-veilederne får ukentlige deltakerlister og ser raskt om en deltaker ikke møter opp. I tillegg har NAV-veilederen oftere møter med brukere og tiltaksarrangør enn hva som er vanlig med andre tiltaksdeltakere. NAV gir mer oppfølging av tiltaksarrangør i KVP enn hva som var vanlig før, for eksempel i form av dialogmøter med bruker og tiltaksarrangør.

Når kriteriene for hvem NAV selv velger å gi et tilbud og hvem som sendes til tiltak er såpass forskjellige, er det ikke overraskende at vi har sett store forskjeller mellom NAV-kontorene med tanke hvor stor andel av deltakerne som får tilbud hos en tiltaksarrangør. Noen opplyser at det er rundt halvparten av deltakerne som NAV alene følger opp, hos noen forekommer dette bare helt unntaksvis. For eksempel når deltakeren allerede før KVP har vært på en NAV-arrangert praksisplass med individstønad. I så fall fortsetter NAV-veilederen med oppfølgingen etter at vedkommende fikk innvilget KVP.

Oppsummering og konklusjoner

Loven legger ansvaret for kvalifiseringsprogrammet til kommunen. Innsatsen i programmet ble i utgangspunktet organisert slik at det først og fremst var de kommunalt ansatte som arbeidet med KVP i NAV. Dette medførte at den sosialfaglige kompetansen i NAV ble spesielt vektlagt i programmet. I den første fasen hadde kvalifiseringsprogrammet et tydelig sosialfaglig perspektiv,

med fokus på "aktivitet", "livskvalitet" og brukerens behov for struktur i hverdagen, mens det arbeidsrettede perspektivet forble mer uklart.

Den sentrale prosjektledelsen i Arbeids- og velferdsdirektoratet og fylkesprosjektene la mye vekt på kompetansebygging i KVP. Fremdeles står den sosialfaglige kompetansen sterkt blant KVP-veilederne. Likevel kan kompetansebyggingstiltakene i NAV generelt og i forbindelse med KVP spesielt ha ført til at den arbeidsmarkedsfaglige kompetansen og kunnskapen om statlige tiltak og regelverk er blitt forbedret.

Hvilken kompetanse KVP-medarbeidere i NAV mener å ha - og eventuelt mangler - varierer både mellom lokalkontorene og mellom veiledere ved samme lokalkontor. De aller fleste peker fremdeles på manglende kompetanse på det å håndtere utfordringer mot det ordinære arbeidslivet. Et annet område som flere peker på er manglende psykiatri- og ruskompetanse. Mange opplever også fortsatt manglende kompetanse innen det datatekniske, men da handler det vel så mye om at det datatekniske tidsmessig konkurrerer med innsats i det faglige innholdet.

I KVPs første fase kom NAV-ansatte som jobbet med i KVP i all hovedsak fra sosialtjenesten. Fremdeles er det slik at KVP i første rekke blir håndtert av medarbeidere med bakgrunn fra sosialtjenesten. Det å organisere den sosialfaglige og den arbeidsmarkedsfaglige kompetansen ved NAV-kontorene på en slik måte at etatens breddekompetanse ble utnyttet i tråd med KVPs intensjon, har vært en av de viktigste utfordringene. Det faglige arbeidet med KVP ved lokalkontorene er gitt en særegen organisering med forholdsvis stor autonomi når det gjelder rekruttering av deltakere, fordeling av oppfølgingsoppgaver og metodikk og det NAV-interne samarbeidet er forskjellig fra lokalkontor til lokalkontor. En del av NAV-kontorene har etter hvert organisert flerfaglige team som jobber med KVP. Uavhengig av om man jobber i egne KVP-team eller ikke, så har man ved de fleste NAV-kontor etter hvert etablert samarbeid mellom statlige og kommunalt ansatte i KVP.

KVP har høy prioritet ved lokalkontorene og man har et sterkt fokus på oppfølging og kvalitet. Det er fortsatt et sterkt fokus på kvantitet (måltall). I den første fasen av KVP skapte det opplevde motsetningsforhold mellom kvalitet og kvantitet dilemmaer for KVP-veilederne: På den ene siden var det gjennom KVP at det sosialfaglige arbeidet fikk status innad i NAV. På den andre siden opplevde mange oppgavebelastningen som så stor at de ikke hadde kapasitet til å gjennomføre sitt sosialfaglige prosjekt, dvs. å gi deltakerne den tette individuelle oppfølgingen de hadde kompetanse til og ønsket å gi.

Dette har endret seg. Nå mener et flertall at de har kapasitet til å gi alle KVP deltakerne tilfredsstillende tett og koordinert bistand og at alle eller nesten alle KVP-deltakere får denne bistanden ved NAV-kontoret. Likevel mener KVP-veiledere ved relativt mange lokalkontor at de ikke greier å gi tilfredsstillende bistand til alle KVP deltakerne. En forklaring kan være at hver NAV-veileder nå har ansvar for flere deltakere enn i begynnelsen.

Også overgangen til nye databaserte verktøy, særlig arbeidsevnevurderingen i det statlige Arena-systemet har vært tidkrevende. Men selv nå, etter at de aller fleste har lært å bruke Arena, opplever mange at jobben ikke ble så mye lettere. KVP veiledere opplyser at de fremdeles bruker mer tid på de nye IT-verktøyene enn hva de var vant med fra sosialtjenesten tidligere. Mange

veiledere ga tidligere uttrykk for at det å lære seg Arena var den største utfordringen. Hovedproblemet de opplever nå, er at de bruker mer tid til å ivareta dokumentasjonskrav i datasystemene enn til veiledning av sine brukere.

Selv om forholdene har bedret seg med hensyn til kompetanse, må NAV samarbeide med en rekke eksterne instanser rundt KVP-deltakere. De NAV-ansatte mener at de har et godt samarbeid med andre kommunale enheter som bistår i utformingen av programmet rundt den enkelte bruker. De mener også at det er økt fokus på tverrfaglig innsats, samarbeid mellom ulike relevante institusjoner, eks skole, helse, kommunepsykiatri.

Individuell Plan (IP) er et verktøy for koordinering av tjenester for brukere med store og sammensatte bistandsbehov. I henhold til Sosialtjenesteloven § 33 har deltakere i KVP rett til individuell plan (IP). Planen regnes for å være et viktig verktøy for å sikre brukerne medvirkning og for å gi et helhetlig og langsiktig tjenestetilbud til dem som trenger bistand fra flere instanser. I KVP-sammenheng brukes Individuell Plan (IP) lite og informasjonen som gis deltakerne om IP er utilstrekkelig. Grunnen kan være at IP konkurrerer med andre planer som etableres rundt KVP-deltakerne, som ukeplaner og handlingsplaner, og disse oppfattes som nyttigere enn Individuell Plan.

Arbeidsrettede tiltak skal ifølge loven inngå i KVP-deltakernes individuelle programmer og de fleste lokalkontorene har regelmessig samarbeid med tiltaksarrangører for statlige og kommunale tiltak. I KVPs første fase var mangel på tid og ressurser grunner til at lokalkontorene delegerte en del av sine kartleggings- og oppfølgingsoppgaver til eksterne tiltaksarrangører. Det er fremdeles ikke uvanlig at den tette og direkte oppfølgingen blir delegert til eksterne tiltaksarrangør, men det er kun en liten andel av lokalkontorene som gjør dette i stor omfang. Når det gjelder oppfølging på praksisplass i ordinær virksomhet, er det som regel enten NAV-veileder eller NAV-veileder i samarbeid med eksterne aktører som står for oppfølgingen. Det som NAV-veiledere opplever som problematisk med å delegere mye av den daglige oppfølgingen til statlige tiltaksarrangører, er at tilbudet hos disse tiltaksarrangører i hovedsak består av arbeidsrettede tiltak med fokus på den enkelte deltakernes utvikling og kvalifisering, mens sosialtjenestens ansvarsområde er langt større. Det er sosialtjenesten som gir gjeldsrådgivning og kan bistå med gjeldssanering. For sosialtjenesten dreier det seg heller ikke bare om den enkelte deltaker, men oppmerksomheten rettes også mot andre som kan være påvirket av en brukers situasjon, eksempelvis deres barn. Sosialtjenestens innsats er altså langt mer helhetlig rettet mot den enkelte deltakers livssituasjon og ikke bare dens kvalifisering til arbeid.

Kriteriene for hvem som får oppfølging av NAV-veileder og hvem som blir henvist til tiltaksarrangører og i hvilken grad man bruker statlige eller kommunale tiltak, varierer fra at det fortrinnsvis er de svakeste NAV følger opp selv, til at de deltakerne med størst behov for tett oppfølging henvises til eksterne tiltaksarrangører.

5 Tiltak som gis KVP-deltakere

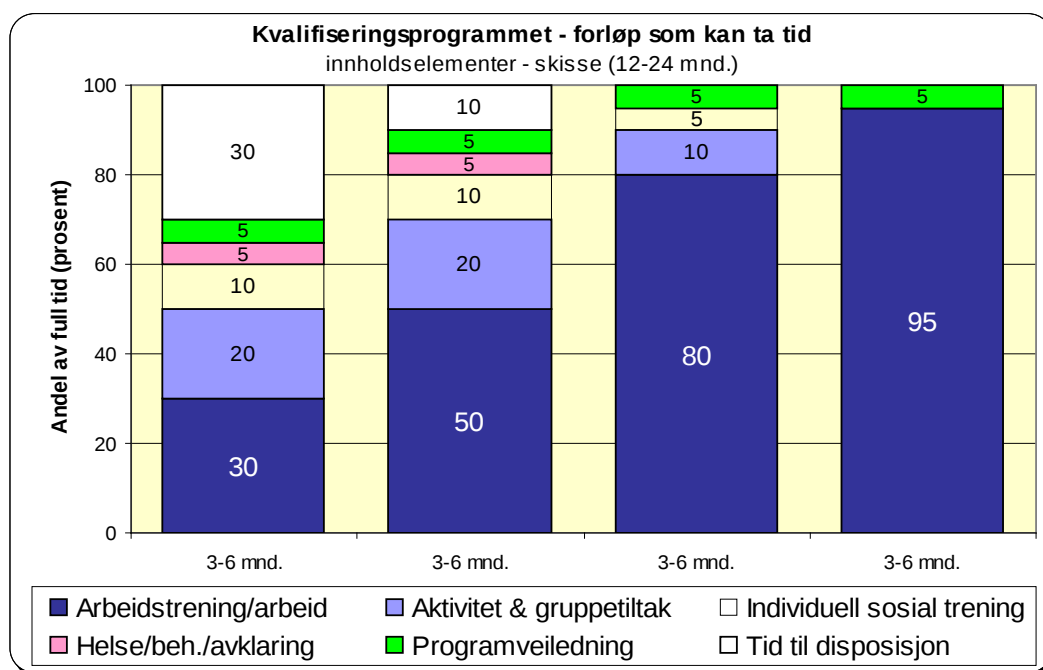
Ukeprogrammer

Kvalifiseringsprogram er et individuelt tilpasset sett med virkemidler og tiltak. Ifølge Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, § 30, *skal* arbeidsrettede tiltak og arbeidssøking inngå i den enkeltes program. Andre tiltak som *kan* inngå er f eks opplæring, motivasjons- og mestringstrening, fysisk aktivitet/kostholdsveiledning, medisinsk /psykologisk behandling/helsehjelp.

Kvalifiseringsprogrammet skal foregå på fulltid (37,5 timer pr. uke). Varigheten er ett år med mulighet for forlengelse med ett år og etter særskilt vurdering eventuelt enda ett år.

KVP-deltakernes ukeplaner kan fylles med ulike aktiviteter og tiltak og den skal/kan endres etter hvert som deltakeren utvikler seg og mestrer mer og mer av de arbeidsrettete tilbud. NAV selv lanserte følgende modell for et typisk forløp i kvalifiseringsprogrammet:

Figur 15. Innholdselementer i KVP over tid



Kilde: NAV (<http://kommune.nav.no/binary/242664/file?download=true>. Lest mai 2010)

Fra og med 2009 har SSB har innhentet opplysninger om deltakere i kvalifiseringsprogrammet, herunder hvilke typer tiltak/ aktiviteter/ bistand deltakerens program har bestått av. Ifølge SSB var den vanligste aktiviteten tilrettelagt arbeidstrening, dernest kom praksisplass. Arbeidstrening

og praksisplass var særlig vanlig for deltakere under 25 år, og som hadde startet i program allerede i 2008.¹³

Evalueringen av KVPs første fase viste at det var store forskjeller kommunene imellom med tanke på tiltaksspekteret som var tilgjengelig og/eller brukt i KVP. I noen kommuner fikk deltakerne kun kommunale tiltak, mens andre hadde et mer variert tiltaksspekter bestående av ulike statlige og kommunale tilbud. Noen kontor hadde brukere med behov for tiltak som ikke fantes lokalt, eller tiltakene hadde begrenset med plasser, ventelister, eller for liten kapasitet til oppfølging. Det har vært en utfordring at ikke alle KVP-deltakerne hadde tilgang til tilbud de hadde behov for.

Spørsmålet er hvilken grad det nå utnyttes hele spekteret av NAVs virkemidler og ressurser for KVP. Har man i den enkelte kommunen mulighet for å gi et variert og fleksibelt tilbud til den enkelte – i tråd med KVPs uttrykte mål om at programmet skal kunne tilpasses den enkeltes behov og forutsetninger og gir virkemidlene som benyttes i programmet mulighet til å utforme gode programmer til den enkelte?

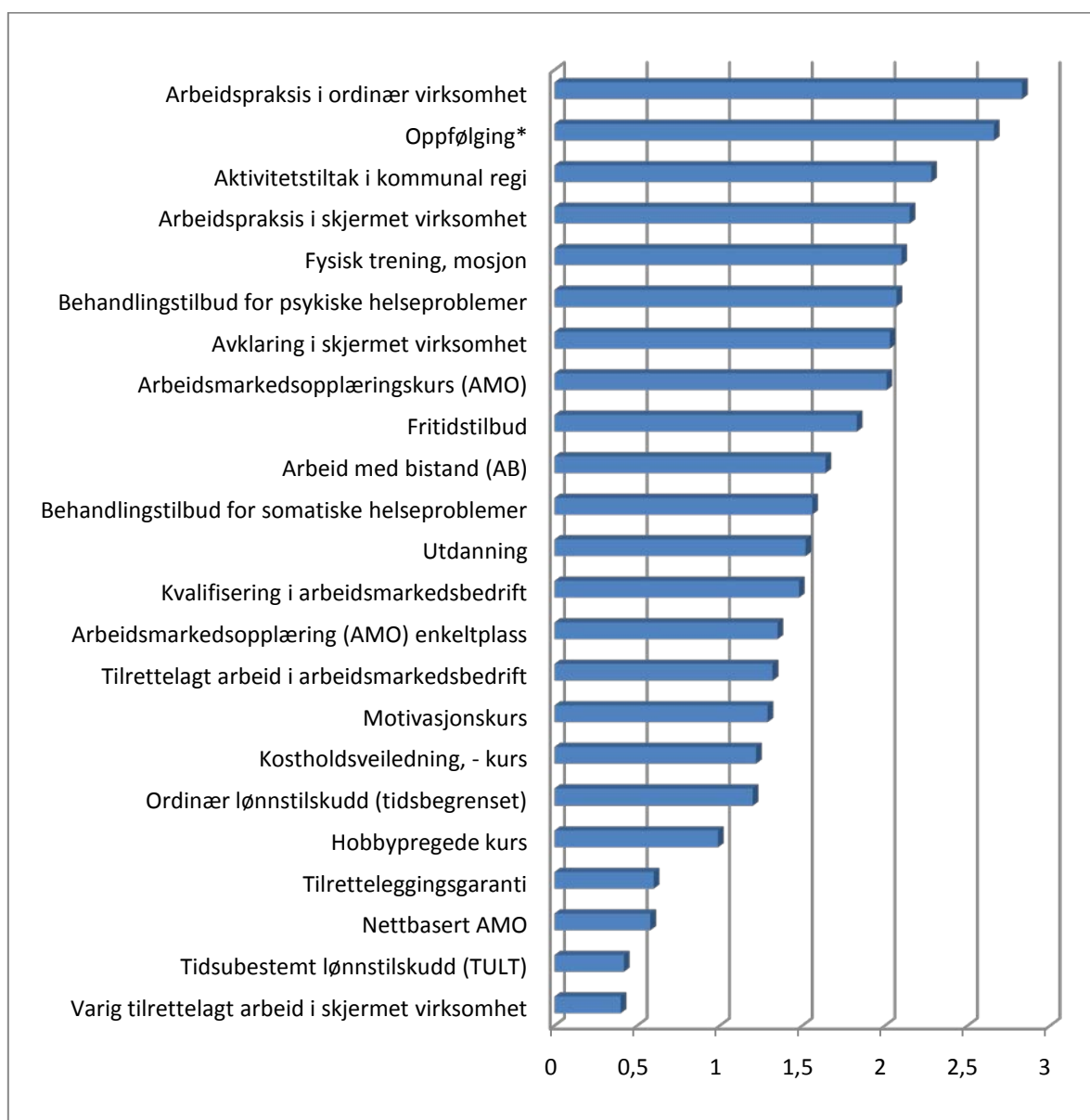
Tiltaksbruk

I forbindelse med KVP kan NAV tilby et større spekter av virkemidler enn de gjorde før. Kriteriene for utløsing av tiltak er endret, slik at det blir behov og ikke spesielle kriterier som er avgjørende for hvilke tiltak som kan gis – og blandes. Man kan f.eks. blande arbeidsrettete statlige tiltak med kommunale aktivitetstilbud og behandling. Med KVP har NAV fått muligheten til å kjøpe ulike typer kurs og sette sammen individuelle "tiltaksmeny". En trenger ikke være på ett tiltak på full tid, men NAV kan lage en ukeplan bestående av flere elementer.

I det følgende skal vi først se nærmere på funn fra vår nettbaserte undersøkelse om hvilke tiltak som brukes innen KVP, hvor ofte de brukes og hvordan ansatte i NAV vurderer disse tiltakene. Respondentene ble presentert for ulike statlige og kommunale tiltak, aktiviteter og bistand og bedt om å oppgi hvor ofte de benyttet disse som en del av KVP.

¹³ En detaljert tabell finner man her: http://www.ssb.no/magasinet/slik_lever_vi/tab-2010-12-06-08.html

Figur 16. I hvilket omfang brukes ulike tiltak/aktiviteter i KVP



Respondentene ble presentert for fem svaralternativ: 1=Brukes aldri, 2= Sjelden, 3=Brukes av og til, 4= Brukes ofte og 5= brukes alltid.

* I NAVs egne opplysninger om faktisk gjennomføring av tiltakssammensetning i KVP, kommer oppfølging lengre ned på lista enn det gjør i denne nettbaserte undersøkelsen. Årsaken kan være at "oppfølging" i den nettbaserte undersøkelsen ikke ble avgrenset mot tiltaket "oppfølging".

Diagrammet viser at Arbeidspraksis i ordinær virksomhet og Oppfølging er de to tiltakene som oftest blir brukt i KVP. 64 prosent av respondentene svarer at arbeidspraksis i ordinær virksomhet er et tiltak som brukes ofte i KVP og ikke uventet oppgir flertallet, 60 prosent at oppfølging anvendes ofte.

Det er grunn til å tro at bruk av tiltak henger sammen med hvordan tiltakene vurderes – og hvilke tiltak som er tilgjengelige lokalt. Respondentene ble bedt om å gi sin vurdering av hvor godt egnet de mente at hvert av tiltakene er for å øke KVP-deltakernes sjanse til å komme i ordinær jobb.

Figur 17. Hvor egnet anses ulike tiltak/aktiviteter for KVP-deltakere



Respondentene ble presentert for fire svaralternativ: 1=Ikke egnet, 2= Egnet for enkelte deltakere, 3= Egnet til mange deltakere 4= Godt egnet for de fleste deltakere.

Arbeidspraksis i ordinær virksomhet og Oppfølging er tiltak som rangerer høyest når det gjelder hva som vurderes som egnet for KVP-deltakere. Høyt ligger også motivasjonskurs og fysisk trening. Samtlige disse ligger også øverst på listen over hvilke tiltak som brukes av KVP-deltakere (figur 16). Arbeid med bistand ligger også relativt høyt på listen over egnede tiltak, men er rangert lavere på listen over hvilke tiltak som brukes, noe som kan indikere at tiltaket ikke er tilgjengelig i den utstrekning som man kunne ønske.

Kartlegging og arbeidsevnevurdering kan omfatte en rekke ulike aspekter som så gir føringer videre for hva slags tiltak og virkemidler man velger. En KVP-veileder i NAV som vi intervjuet gir følgende beskrivelse:

”Vi bruker en del tid på arbeidsevnevurdering. Vi må finne ut hva de liker. Mange av disse har aldri mestret noe. Liker de blomster så la oss bruke tid på å snakke om blomster. Vi går i lag med folk ute, går på hjemmebesøk osv. for å se om de har boevne. Kartlegging i forhold til kosthold mv. har vært i fokus. Man må være i stand til å ta vare på hus og hjem, kunne lage seg et måltid, håndtere gjeld, ha friske tenner. Hvis de med gjeld får KVP, trekkes gjeld fra stønaden. Vi har gjeldsrådgiver på NAV og på helsestasjonen som hjelper til med betalingsplan og lage system. Mange har aldri betalt en regning og prioriterer pengebruk. Disse tingene må være på plass før de kan møte i jobb. Noen av tiltakene ivaretar mange av disse områdene. I noen tilfeller har vi samarbeid med barnevernet. I ansvarsgruppemøter er brukerne med å lage ukeplaner. Ingen ukeplan er lik.”

Avklaring skal ende med en vurdering om muligheter på arbeidsmarkedet og bistandsbehov i forhold til dette. Av og til henviser NAV også til Arbeid med bistand, men det er heller unntaket. Som regel er det en arbeidsmarkedsbedrift som NAV har hatt samarbeid med fra før og som tilbyr flere arbeidsmarkedstiltak.

AMO i KVP

Mange lokalkontor kjøper ulike typer kurs (Arbeidsmarkedsopplæring, AMO), gjerne kalt avklaringskurs og arbeidstreningsplasser hos tiltaksarrangører. I den nettbaserte undersøkelsen oppga en tredjedel av respondentene at AMO var et tiltak de brukte ofte innen KVP, og en tredjedel oppga at AMO ble brukt av og til. Respondentene som svarte at AMO ble brukt ofte ble bedt om å beskrive hvilke type kurs som er i bruk. Flere svarer at AMO-kurs blir gitt etter en vurdering av KVP-deltakerens behov. Ellers tyder svarene fra respondentene på at det er et bredt spekter av AMO-kurs som brukes i KVP:

- Pleie- og omsorg, Kafé og kantine med praksis, barnehageassistent, yrkesorientering med praksis
- Jobbklubb, Butikk kurs, og fleste NAV-intro kurs
- Sertifikater IKT
- Basiskurs, IT-kurs, salg og service
- Det er opprettet flere kurs som er spesielt tilrettelagt for brukere i KVP
- Norskundervisning, oppfølging psykisk helse, arbeid med bistand, arbeidstrening i skjermet virksomhet
- Lager, truck, data
- Ungdomskurs, jobbsøk med praksisplass
- Norskopplæring, truckførerkurs, andre
- Jobbklubb - avklaring - datakortet - stillasbyggerkurs – barne- og ungdomsarbeider kurs
- Lavterskelkurs som "SNU livet" trinnet etter kommunale aktivitetstiltak.
- Karriereveiledning, yrkesnorsk, truckførerkurs

- Pleie og omsorg, barne/ungdomskurs, vekterkurs, truckførerkurs
- Kortvarige kurs som truckfører o.l.
- Grunn- og vgs. nivå enkeltfagkurs. Datakurs

Respondentene som vurderte AMO som et godt egnet tiltak for å øke KVP-deltakernes sjanse til å komme i ordinær jobb ble bedt om å oppgi hvilke kurs innen AMO som de vurderer som gode. Igjen ble det svart at brukers behov var avgjørende, men også at kursene måtte være rettet mot arbeidslivet. Flere peker på at kursene bør være kortvarig og kompetansegivende. En respondent svarer følgende:

”Ønsker flere kurs tilpasset KVP-deltagere eks jobbsøkerkurs som er mer spisset mot denne gruppen. Mer fokus på normer regler i arbeidslivet, økonomi og andre ting som må være på plass for å klare å holde på en jobb bør også inn der (bolig, sosiale forhold etc) Også mer konkrete jobbkurs der man får kompetanse opp mot et spesielt yrke er egnet for noen i KVP.”

Mange av disse kursene består av ”avklaring” og ”oppfølging”. Varigheten er vanligvis 6 måneder totalt.

En NAV-veileder forteller:

”Da kjøper vi oppfølging i det daglige, mens vi på NAV er overordnede på den måten at vi styrer med rammene for tiltaket og evaluerer minst hver tredje måned. Vi skal snakke med brukeren hver måned hvis det går bra. Formell evaluering med tiltaksarrangør, bruker og NAV er minimum hver tredje måned.”

I evalueringens første fase så vi at disse kursene etter hvert ble utviklet mer og mer i tråd med NAVs kravspesifikasjoner som var utformet slik at de skulle passe til målgruppen. Ofte er kursene organisert slik at en del av tiden er ”teori” og en del er arbeidspraksis, for eksempel tre måneder teori og etterpå 3 måneder arbeidspraksis. I kravspesifikasjoner forpliktet kursledere til å skaffe deltakerne praksisplasser i ordinære bedrifter, men vi har sett at NAVs bestilling på dette punktet ikke alltid blir fulgt.

Statlige tiltak

”Oppfølging” og ”Arbeidspraksis i ordinær virksomhet” er tiltak hvor NAV-veilederne selv har det daglige oppfølgingsansvar, dvs. at disse ikke delegeres til eksterne tiltaksarrangører. Noen steder får vi opplyst at NAV har utlyst ekstraordinære tiltaksplasser for KVP, andre steder har dette ikke vært tilfelle. Her har KVP inngått i fastlagt rammeavtale for øvrige tiltak i hos en tiltaksarrangør.

Tiltak som kjøpes hos de statlige tiltaksarrangører er oftest Avklaring og ulike typer AMO-kurs, samt Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS). I noen tilfeller er disse tiltak utformet etter kravspesifikasjoner med forhandlinger som fylket gjennomfører, f eks brukes det APS hvor norskundervisning er en del av tilbudet.

"Å søke dem inn på kurs er et veldig nyttig virkemiddel for å finne ut situasjonen til brukeren, finne ut hva som er galt og dermed finne ut hvordan du kan hjelpe dem. Kursene er også et pressmiddel, for deltakerne får trekk ved manglende frammøte,"

sier en NAV-veileder. Fordi NAV-veilederne også har fått en del flere oppgaver på lokalkontoret og ikke nok kapasitet til den tette personlige oppfølgingen, blir også oppfølgingstjenester av den "klassiske sosialsorten" nå i større grad delegert til tiltaksarrangør. Deltakerne får i så fall en kontaktperson på kurset, som følger dem opp. Noen NAV-kontor kjøper tjenester som Avklaringskurs med spesialtilpasning og utredninger. Dette er dyre tjenester, og noen NAV-veiledere mener at de egentlig burde gitt disse tjenester selv, men i så fall måtte de hatt bedre ressurser til det.

En utfordring for tiltaksarrangører kan være at tiltaket "Avklaring" som NAV bestiller med x antall plasser ikke alltid fylles opp med det antallet deltakere som det er beregnet for. Tiltaksarrangøren må i så fall sette inn like mye ressurser men får betalt bare for et mindre antall deltakere. Dermed foretrekker tiltaksarrangører naturligvis å arrangere AMO-kurs, hvor det gis fast finansiering uavhengig av antall deltakere. "Ironien er at det skulle være slutt på tiltakstanken. Det er individenes behov som skal være styrende i forhold til hva du skal få. Men så blir det gruppetiltak likevel," kommenterer en tiltaksarrangør.

Mens AMO er en bedre løsning for tiltaksarrangøren, er tilbudet ikke nødvendigvis en fordel for deltakere eller for NAV. Anbudsreglene gjør det vanskelig å gi KVP-deltakerne individuelle tiltak. Individuell AMO gir riktignok mulighet til å skreddersy en pakke av ulike tiltak for én person, men i så fall må NAV legge det ut på anbud, og innhente priser fra flere leverandører. Også ellers må AMO-kurspakker legges ut på anbud, men når en tiltaksarrangør først har vunnet et anbud på et kurs, så er det NAV sitt ansvar for å fylle kurset med deltakere. I så fall kan NAV godt tilby kurset til én deltaker på KVP. Der hvor NAV har avtaler med flere kursarrangører som tilbyr ulike typer kurs, kan dette være en mulighet til individuelle skreddersydde tilbud til enkelte KVP deltakere uten å gå veien via individuell AMO. Men når det er et lite lokalkontor og det finnes bare en arrangør for arbeidsmarkedstiltak for hele regionen, kan NAV ikke tilby sine brukere noe annet enn det denne tiltaksarrangøren har av tilbud. Hvis det er behov for tilpasninger i opplegg i tråd med KVP-deltakernes behov, kan NAV evt bestille et kursopplegg som passer til nettopp denne målgruppen.

I en av våre casekommuner har tiltaksarrangørene opprettet en funksjon som bistandstilretteleggere, og hos en lokal vekstbedrift er en slik tilrettelegger dedikert NAV og KVP, noe som gjør at de fleste KVP-deltakere er på statlige tiltak hos denne tiltaksarrangøren.

Arbeid med bistand (AB), regnes for å fungere bra, men brukes svært lite. En veileder opplyser:

"Jeg har fått beskjed om at det er feil bruk av ressurser å bruke oppfølging fra AB mens deltakeren er i KVP og får ikke gjøre det mer. Problemet er at om jeg kutter AB, så reduseres oppfølgingen. Jeg har ikke tid til å gjøre den nødvendige oppfølgingen."

Arbeidspraksis i skjermet virksomhet gis "de tyngste som krever mest oppfølging".

NAV samarbeider tett med tiltaksarrangørene og med dem som følger opp deltakere, har hyppige møter med dem og jevnlig telefonkontakt. Den daglige oppfølgingen gjøres av tiltaksarrangøren. Oppfølging kan bestå i faste samtaler på tiltaksstedet, kjøre og hente til tiltaksstedet, vekke brukere, bli med til legen.

"Tanken er at alt ikke skal skyves over på tiltaksarrangør, men de kommer tett på og det vil være rart om jeg hopper inn igjen. Tillitsforholdet til tiltaksarrangør må brukes for det det er verdt. Vi vurderer hvilke tiltak som er hensiktsmessig for vedkommende sammen med bruker, men mange har ikke ide om hva de ønsker, mens andre har klare tanker om hva de trenger. Veien blir til mens vi går."

Noen er direkte plassert i praksis og de er det NAV-veileder som står for hovedkontakten.

"Det funker så lenge det ikke er så mange. Det ville vært umulig med daglig oppfølging av meg på alle brukerne. jeg har en som er i praksis som krever tett oppfølging og det tar mye tid," sier en NAV-veileder.

Ved et annet NAV-kontor opplyser veilederen at man her bruker mest praksisplasser med oppfølging. For noen av deltakere som er ny i programmet bruker man et kommunalt arbeidstreningstiltak, hvor det gis tettere oppfølging.

"Der har de litt korte arbeidsdager pluss at de avklarer dem litt også. I starten brukte vi veldig lite eksterne tiltaksarrangører, men nå bruker vi det litt mer. Vi har jo som kontor samarbeid med psykiatri, helsevesen og utdanningsvesen, men ikke noe mer på KVP enn på andre," forteller NAV-veilederen ved dette kontoret.

Utdanning er et tilbud som fortrinnsvis gis unge KVP-deltakere, under 25 år som ikke har fullført videregående skole. NAV-veileder:

"Jeg har 3 KVP-deltakere, alle disse er inne i utdanningsløp: Utdanning innen data, gjøre ferdig realfag i videregående skole. En har fått lærlingeplass og vil få fast jobb. For ham bruker vi KVP-stønad som lærlingelønn."

Lokalt er tilbudsspekteret forskjellig. Noen sier at man fyller opp de statlige tiltak fordi de kommunale tiltak er for dårlige. Her ønsker man også at kommunen bør bidra mer med praksisplasser til brukere.

"Det er lagt opp til at all tiltaksbruk skal kjøpes hos statlige tiltaksarrangører, men noen av disse deltakerne er så dårlige at de ikke tør å gå inn døren på en arbeidsmarkedsbedrift. Spesielt de som har rusproblemer fungerer ikke i der. De med angst og rus klarer ikke å møte opp. Da må vi bruke noe annet og når vi nedbemannes kan vi ikke følge opp disse. Å kjøpe oppfølging går ikke ved denne brukergruppen. I stedet for å sette dem i tiltak de ikke vil ha setter vi dem heller i kommunale tiltak og dropper individstønden – før de er klare for det. Heldigvis har vi godt samarbeid med de kommunale tjenestene og ok lavterskeltilbud i kommunen, så de har vi brukt mye."

De fleste statlige tiltaksarrangører i våre casekommuner har ikke noe eget tilbud for KVP-deltakere. En forskjell er at en kan kombinere tradisjonelle tiltak med flere ulike tilbud som behandling, trening, supplerende utdanning/kvalifiseringstilbud osv. Slik beskriver noen tiltaksarrangører sine tilbud:

"Vi har dem på APS, arbeidspraksis i skjermet virksomhet og Arbeid med bistand. Jeg lurer på om vi har hatt søkere inne på avklaring i skjermet virksomhet. Det er en kartlegging og karriereveiledning, få struktur på dagen. Det er forskjellige bestillinger vi får fra NAV. Vi jobber mye med struktur. Noen har ståendes på bestillingen at de skal få mer struktur på dagen, eller komme i jobb."

"Vi leverer det samme tjenestetilbudet nå som tidligere. Bestillingen er jobbsøker-kvalifisering og arbeidsforberedende tiltak. Målsettingen er at de skal komme i jobb, men det skiller seg fra andre tiltak ved at KVP åpner opp for å bake inn mange ting som er relatert til arbeid som behandling, språkopplæring og trening. Det var rett og slett som en forlengelse av eksisterende tilbud. Det er veldig bra og tett oppfølging fra NAV-side, men det var det også før."

"KVP-deltakere får tilbud om å være i en intern praksis her eller et samarbeid med en ekstern arbeidsgiver der de måtte ønske å få arbeidstrening. Det er en utfordring å løfte dem fra praksisplass og over i noe som er lønnet, men det er greit å få til praksisplass. Vi er med deltakerne på trening og følger til legen. Vi tenker kosthold. Men det skal være relatert til det å nå målet om å komme i jobb."

"I tillegg til ordinære aktiviteter/arbeidstrening i bedriften, får KVP-deltakere tettere oppfølging og mere tilrettelegging etter individuelle behov. Eks. kostholdsveiledning, tilbud om trening med veileder, økonomiveiledning, samtale med arbeidspsykolog, fysioterapeut etc. Det er lagt vekt på stor individuell tilpassing til hver enkelt bruker, i forhold til brukerens behov for å "komme i gang". Det vil for mange være behov for basiskunnskap i "struktur på hverdagen". Det blir da i tillegg til vår ordinære teoretiske del i avklaringen, – bli i tillegg lagt mer vekt på økonomi, boveiledning, kosthold, døgnrytme, fysisk trening, sosial kompetanse, mestring og motivasjonsaktiviteter. En stor andel av deltakerne i KVP har ikke fullført skole/utdanning/kompetanseheving. Dette er etter vår mening det mest nødvendige for deltakeren for å kunne kvalifisere seg til et yrke. Det er for mange som i lang tid har vært ute fra arbeidslivet/skole, nødvendig med interessekartlegging og veiledning frem til et yrke som deltakeren kan etablere seg i."

"I år har vi avklaring, APS og Arbeid med bistand. De fleste er på avklaring og/eller APS. Vi hadde en tanke om en dialog med NAV om å ha egne tiltak for KVP, men de hadde ingen ønske om det, så de ble heller søkt inn i ordinære tiltak. NAV ønsket å bruke det kommunale arbeidstreningssenteret i kombinasjon med til ordinære tiltak, primært APS og avklaring. NAV hadde sitt eget opplegg rundt dette."

Et annet forhold som skiller KVP fra de ordinære tiltak og som både tiltaksarrangører og deltakere påpeker, er at deltakerne gis langt mer oppfølging fra NAVs side og at ukeplanene til den enkelte også innebærer at det stilles større krav til oppmøte og deltakelse.

"Det er mer krevende for KVP enn det var for deltakerne i tiltakssatsingen, fordi det skal være full ukesprogram som skal være godt dokumentert, så deltakerne merker en forskjell. Definisjonen av tidsbruken er strengere i KVP. Planen som lages for den enkelte som blir et verktøy er kanskje det som skiller mest. For å innfri NAVs forventninger lager vi et ukesprogram slik at alle skal vite innholdet i hva de skal gjøre hver dag. I andre tiltak er det ikke krav til 40-timers uke. Men NAV er også fleksible og sier ikke at de må være i 40-timers uke i oppstarten. Hviledager er også lov, men skal være definert."

"Det er ikke så forskjellig det vi gjør, men vi kan stille mye mer krav til oppmøte på KVP. Når vi lager ukeplanene må vi ha fokus på å få dem til å stå opp om morgenen og holde ut

en arbeidsdag. På AAP er det ikke så strenge krav til daglig oppmøte. Den arbeidstreningsbiten har vi mandag til onsdag. Torsdagene bruker vi mer til friluftsdager med turer. Fredagene har vi brukt til å jobbe med økonomi, blant annet gjeld. Hvis de ikke får orden på gjelda mens de er på KVP blir det tungt å komme videre.”

”NAV tar oftere kontakt med oss enn med de andre deltakerne. Det er fordi det er behov for det, det er folk som ikke henger helt med på dette. Det ligger jo i kortene at de trenger mer bistand. Noen av disse blir for eksempel kjørt ut hit. Så det er jo egentlig NAV sin rolle som blir annerledes. NAV er enda mer på banen om deltakerne ikke møter opp. Da er det telefonkontakt hver dag. Fra vår side gis det ikke noe annet til KVP deltakerne enn til andre.”

Kommunale tiltak

Kommunale tiltaksarrangører tilbyr en rekke forskjellige tiltak, aktiviteter og ulike typer arbeidstrening. Det kan være parkrydding og pleie av kulturlandskap, gjerne ”ting som ellers ikke kan gjøres pga. økonomi,” som en tiltaksarrangør opplyser. Her får den enkelte tettere oppfølging enn i statlige tiltak og tiltakene ses ofte som noe som skal gi stabilitet i hverdag og motivasjon. Men de kommunale tiltakene er ikke nødvendigvis et første trinn i tiltakstrappa og langt fra det ordinære arbeidslivet: En kommunal tiltaksarrangør forteller:

”Vi får mennesker inn og ser hva de trives med. Så fort vi får dem stabilisert og ser arbeidsvilje så ser vi hva de egner seg til. Da prøver vi kontakt med arbeidslivet hvor de kan passe inn. Hvis arbeidsgiver ikke lar dem få varig tilknytning blir vi skeptiske og tenker at de bare er ute etter billig hjelp. Vi har fått mange ut i jobb og på skole eller andre tiltak eller over på utføre. Mange skal dit også. Det kan være helsemessige problemer. Vi vurderer hvordan vedkommende fungerer. De gjør ikke oppgavene bare selv. Vi er der. Det er stor variasjon i oppgavene”

Innholdsmessig kan noen kommunale tiltak ligne på tilbud hos statlige tiltaksarrangører, samtidig som kontaktflaten til andre kommunale enheter som psykiatritjenester, rusomsorg osv. kan være større:

”Vi er et senter for arbeid og aktivitet, ingen arbeidsmarkedsbedrift. Det vi har nå er hovedsakelig KVP deltakere. Tidligere var vi et kommunalt sysselsettingstiltak i arbeid for sosialhjelp. Vi er lagt under kommunale enheter organisert i rus og psykiatrienheten i kommunen. Vi er organisert i samme enhet som psykiatrisk sykepleietjeneste og samarbeider med dem og kan følge opp avtaler hos fastlege. Hovedaktivitetene våre er vaktmestertjenester, snekkeroppdrag, transport og en del innenfor merkantile oppgaver pluss kantinedrift. Vi deler folk inn i team med arbeidsledere for hver enkelt aktivitet. Fokus er på å gjennomføre de arbeidsoppgavene som skal gjøres der og da. Til en hvis grad har de oppgaver de er interessert i, men vi har bare arbeidsoppgaver innenfor et visst spekter. I tillegg er det skreddersøm for den enkelte slik at noen driver med norskopplæring eller tar sertifikater og noen tar enkeltfag hvis de mangler det eller ungdomsskolepensum. Noen har oppfølgingstiltak ift. bolig, rusmestring, rådgiving ift. Personlig økonomi. Det skiller seg ikke fra hvordan vi jobber med andre deltakere. Den store skilnaden er at KVP-deltakerne har en konkret handlingsplan i bønn. Hovedfokuset vårt er å tilby meningsfulle aktiviteter mellom 9-15 hver dag. ”

Kommunal tilknytning kan gi adgang til praksisplasser i kommunale enheter:

”Når de har tilfredsstillende grad av stabilitet og har en adferd der de kan passe inn i ordinære praksisplasser går de videre til andre kommunale enheter eller ift privat eller bistå ift. jobbsøkerprosess. Vi er NAV sin døråpner ift. Praksisplasser i kommunen.”

Oppsummering og konklusjoner

En vesentlig nyskapning i forbindelse med kvalifiseringsprogrammet er at hele tiltaksspekteret kan tas i bruk og at ulike tiltak kan kombineres parallelt. Mens man tidligere måtte ha innvilget attføring for å delta på statlige arbeidsmarkedstiltak, er det i KVP bistandsbehovet som avgjør hvilke tiltak en kan få.

I KVPs første fase var det store forskjeller kommunene imellom med tanke på tiltaksspekteret som var tilgjengelig og/eller brukt i KVP. I noen kommuner fikk deltakerne kun kommunale tiltak, mens andre hadde et mer variert tiltaksspekter bestående av ulike statlige og kommunale tilbud. Noen lokalkontor har brukere med behov for tiltak som ikke finnes lokalt, eller tiltakene har begrenset med plasser, ventelister, eller for liten kapasitet til oppfølging. Det har vært en utfordring at ikke alle KVP-deltakerne hadde tilgang til tilbud de hadde behov for.

Arbeidspraksis i ordinær virksomhet og Oppfølging er de tiltakene som rangerer høyest når det gjelder hva KVP-veilederne vurderer som mest egnet for KVP-deltakere. Høyt ligger også motivasjonskurs og fysisk trening. Disse tiltakene er også de som blir brukt mest av KVP-deltakere. Arbeid med bistand ligger også relativt høyt på listen over hva KVP-veiledere vurderer som egnede tiltak, men ligger lavere på listen over de tiltakene som brukes. Dette indikerer at Arbeid med bistand er et eksempel på tiltak som ikke er tilgjengelig i den utstrekning man ønsker.

Ifølge tiltaksarrangørene får KVP-deltakere som regel de samme typer tiltak som andre tiltaksdeltakere, men forskjellen er at oppfølgingen av KVP-deltakere fra NAV-side er tettere og at tiltakene kombineres med andre typer tilbud og aktiviteter, som ulike kommunale tilbud og ulike helsetilbud. KVP-deltakernes ukeplaner stiller større krav til oppmøte enn hva som ellers er vanlig.

Etter den første fasen i KVP, hvor hovedvekten lå på tilbud i skjermede virksomheter og kommunale lavterskeltilbud, ble oppmerksomheten rettet mot å øke og utvikle tiltak i ordinært arbeid.

Det er en tendens til at statlige tiltak i mindre grad brukes alene i KVP, men oftere i kombinasjon med andre tiltak og – ikke minst - i forlengelse av KVP. Det legges stor vekt på bruk av ukeplan og man legger opp forholdsvis lange løp med i tiltakskjedning fra kommunale tilbud til statlige tiltak.

Innholdet til de viktigste tiltak og aktiviteter for KVP-deltakere kan skisseres slik:

Lavterskeltilbud: I hovedsak kommunale tiltak: Vektlegging av økonomi- og boveiledning, kosthold, døgnrytme, fysisk trening, sosial kompetanse, mestrings- og motivasjonsaktiviteter. Skolefag og yrkesrelevant kompetanseheving. De svakeste gis daglig oppfølging.

Arbeidstrening: Både statlige og kommunale tiltak, meningsfulle aktiviteter for eksempel stell av kulturlandskap, sosial trening. De svakeste deltar i lange løp, daglig oppfølging delegeres til tiltaksarrangører som gir tilbakemelding til NAV om fremdrift, oppmøte.

Statlige tiltak: I KVP bruker man de samme tiltakene som for dem som ikke er i KVP, Arbeidspraksis i skjermet virksomhet og til en viss grad Arbeid med bistand. Forskjellen er ukeplan og de andre tingene man kan legge inn og særskilte avtaler. Noen AMO-kurs er spesialdesignet for målgruppene i KVP. I KVP har NAV mer oppfølging av tiltaksarrangører og deres deltakere enn hva som er tilfelle ellers.

Praksisplass i ordinært arbeid: NAV står som oftest selv for oppfølgingen på praksisplasser.

Samlet er inntrykket at KVP gir stor fleksibilitet med tanke på muligheter for å kombinere ulike statlige og kommunale (og andre) tiltak/tilbud, samtidig som oppfølgingen av deltakere på de ulike tiltak og aktiviteter er blitt tettere fra NAVs side. Det er nå i større grad enn tidligere mulig å få til parallellitet og samordning av ulike tilbud, tiltak og aktiviteter.

6 Brukererfaringer

Medvirkning

KVP kan bestå av tiltak og tjenester både fra kommunen, fylkeskommunen, Arbeids- og velferds-etaten, andre statlige myndigheter, frivillige organisasjoner og private bedrifter. Kvalifiserings-stønaden skal være en standardisert ytelse som skal bidra til økonomisk forutsigbarhet og gi "motivasjon til å prøve seg i arbeidslivet". Vi vil i utgangspunktet ha en forventning om at brukernes medvirkning har en verdi i seg selv ved at det skaper økt brukertilfredshet og ved at det forbereder til det ansvaret for egeninnsats i tilbud/tiltak og som på et senere tidspunkt vil forventes i arbeidslivet. Dermed kan medvirkning øke effektivitet og måloppnåelse i kvalifiserings- og tilretteleggingsarbeidet. Vi skal her se nærmere på hvilke erfaringer deltakerne har med KVP når det gjelder medvirkning.

I evalueringen av KVPs første fase kom det fram at KVP for mange deltakere ikke fremsto som en valgmulighet, men heller som noe de var nødt til, fordi NAV krevde det av dem. Når det gjaldt utformingen av den enkeltes program/ukeplan opplevde noen deltakere at veilederne tok hensyn til deres ønsker, mens andre ga uttrykk for at de ikke hadde noen innflytelse på planen. Når deltakerne gis lite å velge imellom kan dette skyldes et begrenset tiltakstilbud, dårlig kunnskap blant KVP-veiledere om de tiltakene som finnes lokalt, eller at veilederne ikke har nok tid og ressurser til grundig å kartlegge deltakerens ønsker og behov. Evalueringen påpekte at det er en utfordring for KVP å etablere de typer tilbud og tiltakskombinasjoner som passer til den enkeltes ønsker og muligheter for å oppnå sine mål, samt forbedre kompetansen om tiltaksapparatet hos KVP-medarbeidere, slik at deltakerne kan bli godt informert om sine valgmuligheter og konsekvensene av sine valg (Legard, Schafft m fl. 2009).

Av dem som deltok i AFIs brukerundersøkelse høsten 2009 oppga 55 prosent at de i stor grad var med å bestemme hvilke tiltak de skulle delta på. Kun i alt 15 prosent mente at de i mindre grad (4 prosent) eller i liten eller ingen grad (11 prosent) hadde vært med på å bestemme hvilket tiltak de skulle delta på (Reichborn-Kjennerud 2009 : 10).

En del av de KVP-deltakerne vi har intervjuet i den andre runden¹⁴ har hatt entydige positive erfaringer når det gjelder selve brukermedvirkningen med tanke på valg av tilbud. En KVP-deltaker sier: "Det var innledningssamtaler i starten og nå er det sånn to ganger i måneden at vi tar veiledning og sånn". En annen sier: "Jeg fikk informasjon om eventuell utdanning, det økonomiske, om fremdrift, egentlig alt som trengs. Det var ganske greit. I motsetning til ting jeg har vært borti på NAV før så er egentlig dette det beste som finnes. Forrige gang jeg var der, før KVP, så var det bare sånn hei og ha det." En tredje sier: "Jeg fikk tilbud på NAV. Jeg skulle egentlig inn på (tiltaksarrangør), men der var det ventetid så jeg valgte å gå hit. Jeg har barn og sånn og trenger rutiner."

Ellers er inntrykket vi fikk av deltakernes opplevelse av medvirkning nokså likt det som kom fram i første fasen. Noen KVP-deltakere hadde positive erfaringer med møtet med KVP-veileder, men

¹⁴ Vi har intervjuet 41 KVP-deltakere.

opplevde likevel ikke å ha så mye valg. En sier: "Jeg hadde en veileder som jeg var hos. Jeg hadde bare positive erfaringer med det. Men de sendte meg jo bare hit til (tiltaksarrangør) egentlig." Flere KVP-deltakerne opplevde i utgangspunktet ikke å ha noe valg, men de har fått positive erfaringer etter hvert: "Jeg sa nei i første omgang for jeg ville ikke i det tilbudet. Men (tilbudet) har overrasket meg positivt. Vi får ansvar. Det føles som en vanlig jobb."

Men fremdeles er det mange av KVP-deltakerne som ikke har opplevd å ha store valgmuligheter når det gjaldt tiltak de kunne delta på:

- Jeg har ikke fått beskjed om at jeg kan velge noe annet. Det er kanskje ikke så mange plasser å velge mellom?
- Jeg søkte ikke KVP. Jeg ble sendt over fra sosialkontoret. Jeg fikk beskjed om å møte opp på (tiltaksarrangør) til et kurs.
- Det var ikke noe annet valg. Jeg fikk lite info om hva KVP gikk ut på. Jeg har gått i to år og vet det ikke egentlig enda. Det det egentlig betyr, er jo å kvalifisere seg til en jobb, men hva har jeg egentlig gjort for å kvalifisere meg til en jobb?
- Jeg fikk ingen informasjon, bare at det var en brukthandel.
- Det er ikke så mye jeg vet om KVP for vi er jo bare her. Vi får 12 000 før skatt, det er det eneste jeg vet.
- Jeg synes KVP har vært litt vagt. Jeg har ikke fått nok informasjon om hva de legger i begrepet.
- De ville ha meg på (tiltaksarrangør) hvor de sender alle slags merkelige kasus. Hvis du ikke har vært snål før du kom dit, så blir du sosialisert inn i den rollen.
- NAV har ikke satt opp noen planer for meg av noe slag.
- Jeg fikk ikke velge så mye. En skal jo prøve ulike ting her, og en skal jo prøve seg ut. Det er jo det som er meningen med dette opplegget.
- Jeg må være her fordi jeg får behandling gjennom NAV. Hvis jeg begynner i jobb mister jeg behandlingen fra NAV.
- De dytter på oss kurstilbud vi ikke ønsker. Jeg liker å jobbe med kroppen og å sende meg på kurs som ikke har noe med det å gjøre er dumt, men sier jeg nei så mister jeg stønaden.

De fleste av våre informanter forteller historier som indikerer at brukermedvirkningen med hensyn til muligheten for valg av individuelt tilpasset tilbud innen KVP ikke har vært spesielt vektlagt, i alle fall ikke sett fra deltakernes ståsted. Det kan fremdeles skyldes manglende metodikk knyttet til brukermedvirkning. Det kan også skyldes mangel på alternative tilbud lokalt. Årsaken kan også være at deltakerne i utgangspunktet har svak motivasjon eller er negativt innstilt, og at den økonomiske ytelsen mer enn programmets faglige innhold motiverer brukerne: "Jeg ble mest med fordi det var en måte å få lønn på."

I den grad veilederne opplever at fokus på kvantitative mål, dvs antall deltakere, går på bekostning av kvaliteten i arbeidet, kan dette også innebære dårlige vilkår for brukermedvirkning:

En KVP-veileder:

”Vi har hatt mange diskusjoner om hva som er poenget med KVP. Det var vanskelig å holde kvaliteten i starten samtidig man skulle dekke behovet for omfang. Mange skulle inn her. Det kom veldig fort. Programmet som sådan er det vel ikke noe tvil om at har vært viktig. Diskusjonen har vært i forhold til kvaliteten gitt at man skulle opp i kvantitet så raskt og så gikk man på akkord med seg selv.”

Det er en kjent problemstilling at hastverk og arbeidspress lett svekker mulighetene til brukermedvirkning, noe som igjen vil få konsekvenser for deltakernes motivasjon, egeninnsats og tilfredshet.

Brukertilfredshet

Selv om mange KVP-deltakere gir uttrykk for at de ikke hadde så store muligheter til å velge mellom tilbud innen KVP, er det langt flere som er fornøyd med de tilbudene de faktisk har fått. Her er noen eksempler:

- Jeg har kommet inn på interiørskolen. Det er fjernundervisning, så jeg er satt opp til å jobbe her på (tiltaksarrangør) for da blir det disiplin. Da kan veilederne følge meg opp, for det er såpass lenge siden jeg har vært i skolen.
- Jeg søker jobber og har sannsynligvis fått utplassering i dag. Det jeg egentlig er ute etter er å gjøre ferdig fagbrevet mitt som tømrer, men det har vært vanskelig å komme inn i praksis. Jeg mangler lærlingedelen og det får jeg forhåpentligvis gjort nå.
- Du får fort hjelp, men du må spørre selv. Hvis du vil noe så blir det noe av. Det er stor forandring fra i tidligere kurs. Her skjer det noe. Det er veldig individuelt her.
- Det har gått rett opp for meg. Jeg får dårlig samvittighet hvis jeg forsover meg liksom. De er veldig flinke til å gi av seg selv. Jeg trengte vaskemaskin og har ikke bil. Da ble jeg kjørt til elektrobutikken.
- Jeg har fått veldig mye hjelp med å søke jobber. Uten den hjelpen har jeg ikke klart noen ting.
- Sier NAV hopp så hopper du eller så setter de seg helt i vranglås. I mitt tilfelle var det mildt press i fra NAV. Valgene er egentlig da veldig få. Man må bite i seg de sarkastiske svarene man har og takke. Men jeg ble overrasket over hvor bra opplegget egentlig er når jeg kom hit.
- Jeg vet at de er der hvis jeg skulle trenge noe, hvis jeg skulle møte veggen. Jeg har vært utbrent en gang før og jeg tror ikke jeg klarer å komme opp igjen ved egen hjelp.
- Jeg trenger disiplin. Jeg er redd for å falle tilbake til gamle vaner.
- Det er et pluss at det er hyggelig sosialt. Det er omtrent verdt den dårlige lønna. Også det at man får stått opp om morgenen og får struktur.
- Jeg har vært på (tiltaksarrangør). Det er også jobbsøking, men baserte seg bare på jobbsøkingsopplegg og det var litt feil for min del for jeg måtte rette opp en del andre ting også. Det fikk jeg hjelp med her.

Evalueringen av Arbeidsmarkedssatsingen for sosialhjelpsmottakere av 2006 konstaterte et lignende fenomen: Tiltaksdeltakere oppga at de til å begynne med opplevde et element av tvang for å delta, men at de etter hvert likevel ble fornøyde med tiltakene (Schafft & Spjelkavik 2006).

Også brukerundersøkelsen som AFI gjennomførte høsten 2009 ga et positivt bilde av tiltakene sett fra deltakernes ståsted: Nesten samtlige av de 235 personer som deltok i denne undersøkelsen oppga at tiltakene er positive for dem. Et flertall trodde det er mest sannsynlig at de kommer i jobb etter at de er ferdige med tiltaket og et overveldende flertall mente at tiltaket øker muligheten for at de kan få ordinær jobb. De fleste oppga ellers at tiltakene har gitt dem en mer meningsfull tilværelse og bedre evne til å omgås andre. De har gitt dem tro på egne evner og muligheter, gitt dem nyttig arbeidserfaring og muligheter for jobb samtidig som det også har bedret helsen deres. De har fått en bedre livsstil og økt kunnskap og kompetanse (Reichborn-Kjennerud 2009).

I den andre intervjurunden vi gjennomførte med deltakere i de tolv casekommunene kom det fram at noen deltakere synes tilbudet de har fått er positivt fordi alternativet er verre ("Det er bedre å være her enn å gå hjemme") eller fordi de rett og slett trives på tiltaket: "Det er sosialt her, vi er mer sammensveisa, vi treffes privat også", "Jeg arbeider som jeg selv vil i mitt eget tempo her, det er bra."

De negative erfaringene deltakerne har fra de tilbudene de har fått i KVP handler i all hovedsak om at de ikke helt ser poenget med det – tiltaket oppfattes ikke som særlig relevant, meningsfullt, utfordrende eller framtidsrettet:

- Det er ikke så mange som er villige til å hjelpe deg selv om du er på KVP. Jeg har holdt på å spurt om å få noe innen salg og service i et halvt år, men det får jeg ikke.
- Jeg gikk et halvt år uten saksbehandler på NAV, mens jeg var på KVP. Så da forlanger jeg å få ett år ekstra. KVP er jo for å finne ut hva du skal gjøre videre. Jeg var her på (tiltaksarrangør), men det var liksom ikke noen ting som ble gjort, jeg var bare på arbeid. Jeg trodde KVP var for å finne ut hva du skal gjøre videre.
- De plasserer deg på (tiltaksarrangør) og tenker at da er problemet løst. De på NAV vet ikke hva som skjer her.
- Vi er her altså fem dager i uka. På onsdager er det såkalt "aktivitetsdag" og det betyr at vi er på bedriftsbesøk, trening, bading og lignende. Jobben består i å montere og skru sammen ting. Noen ganger gjør vi en jobb som selv 5-6 åringer klarer. Slik som for eksempel å putte skruer i en eske. Vi kan også sy på symaskin.
- Jeg har prøvd å komme meg over i et annet tilbud, men det var ikke mulighet
- Kurs. Det er jo bare tull alt sammen. Ulempen er at NAV bare sender oss på sånne kurs.
- Du blir bare gående her, jeg gjør ikke noe spesielt. Jeg kan bli satt til å gjøre forskjellige ting, jeg blir satt på en arbeidsliste. Noen ganger er det mye folk og da er det lite å gjøre og når det er lite folk er det mye å gjøre.

- Jeg var negativ til å begynne med. Jeg ble også sendt til jobbsøkerkurs og det var jo tragisk. Jeg har aldri blitt så motarbeidet i hele mitt liv.

Selv om deltakerne i det store og hele er positive til tiltakene de deltar i, er flere av dem skeptiske og negative til hva slags framtidig betydning KVP vil få for deres egen del:

- Nå har jeg vært i to år. Det var jo meningen at du skulle komme deg ut i jobb. Men jobb, er det <tiltaksarrangør>?
- <Tiltaksarrangør> blir et stoppested. Det går ikke noe videre liksom
- I kvalifisering burde man egentlig være i en ordentlig bedrift og kanskje ha mulighet til å få seg arbeid, men det har man jo ikke her på <tiltaksarrangør>.
- Ingenting kommer ut av dette kurset for meg selv
- En her på <tiltaksarrangør> har prøvd å få utplassering i ett års tid og hun har enda ikke blitt utplassert
- Det jeg trodde var målet var å komme seg i ordentlig arbeid. Jeg ville ikke anbefalt dette stedet. NAV burde finne en annen plass å utplassere folk på enn <tiltaksarrangør>.
- Når vi sier ifra sier de at de skal gjøre noe med det, men så gjør de aldri noe med det. Det er som å være på skolen.
- Jeg syns det er bra. Jeg lærer nye ting og blir aktivisert. Det negative er at jeg ser at <tiltaksarrangør> ikke vil ha deg videre.
- Jeg har vært her i 18 måneder, men alderen stopper meg. Jeg er 53. Jeg har ikke tro på at jeg får jobb. Det ser dårlig ut. Jeg har søkt om trygd. Da vil jeg få utbetalt 16.000 i stedet for 12.500 som i dag.

NAV-veilederne forteller at de selv i større grad tar ansvaret for oppfølgingen blant de KVP-deltakerne som de mener kan nyttiggjøre seg en praksisplass i ordinært arbeidslivet, mens de som de mener står lengre fra arbeidslivet, får tilbud i kommunale eller statlige tiltak, kurs og liknende. Det er et klart inntrykk at KVP-deltakere som har fått praksisplass i ordinært arbeidsliv gjennomgående har færre negative kommentarer enn de som sysselsettes i interne arbeidstreningstiltak hos tiltaksarrangører. Det finnes likevel unntak også blant disse. En KVP-deltaker i praksis sier: "KVP er vel i hovedsak for å få folk i arbeid, men hvis du bare går fra praksis til praksis uten å få arbeid så oppnår man vel ikke målet." Og vi har på den annen side møtt deltakere som virker fornøyd med å få jobbe i et verksted eller kantine i skjermet virksomhet. Her er det gjerne det sosiale miljøet som er utslagsgivende. "Jeg har aldri hatt så mange venner som jeg har her", forteller en av dem.

Blant våre 12 case er det to case hvor negative brukererfaringer i påfallende mye større grad kommer fram enn i de ti andre case. Blant KVP-deltakerne som ble intervjuet i disse to kommunene er den negative stemningen omtrent unisont negativ. De to casene skilte seg også ut ved at KVP-veilederne ved de to NAV-kontorene langt tydeligere ga uttrykk for at de ikke hadde tid til å følge opp KVP-deltakere, og de viste da gjerne til ressursituasjonen med et høyt antall

brukere, hvorav brukere med KVP-stønad kun var en del av dem, som begrunnelse. En KVP-veileder ved det ene NAV-kontoret sier:

"Her har KVP vært prioritert, men det er helt på et smertenivå her ift. ressurser. Vi er ikke i stand til å håndtere brukerne våre nå. Vi gjør en dårlig jobb i forhold til hva vi har lyst til. Vi drev før med hjemmebesøk og turer, men vi har ikke sjanse til å gjøre dette mer. Vi må delegere med den ressursituasjonen vi har. Det har skjedd store endringer på de tre siste årene. Det har vært kraftig nedbemanning. Vi ønsket å ha hovedoppfølgingen selv, men nå er det tiltaksarrangørene, for vi har ikke kapasitet. Jeg tror ikke det er noe styrke. Hvis vi hadde mer ressurser hadde vi foreslått for flere å søke KVP. Vi har ikke ressurser til å ivareta de vi allerede har i dag på en god nok måte. Samarbeidet har hele tiden vært tett og er det fremdeles, men når vi har det travelt får vi ikke tid til å pleie samarbeidet på samme måte. Faste samarbeidsmøter har for eksempel utgått."

En KVP-veileder ved det andre NAV-kontoret sier:

"Vi har kjøpt tjenester hos tiltaksleverandører på kvalifiseringsprogrammet. Men den oppfølgingen burde kanskje vært i NAV. Vi kjøper oss fri. NAV har kjøpt avklaringskurs med spesialtilpasning og utredninger som vi ikke klarer å gjøre sjøl. Men dette er forferdelig dyre tjenester. For å gjøre det selv måtte vi hatt ressurser til det. To dagers oppfølgingskurs er mer oppfølging enn hva vi kunne få til."

Selv om det ikke er vanskelig å finne negative erfaringer også i de øvrige casene, er stemningen blant KVP-deltakerne utvilsomt langt mer positiv i de resterende av disse.

Her er noen andre eksempler som viser at KVP-deltakerne har ganske sterk tro på at KVP har en betydning eller utgjør en viktig forskjell:

- De hjelper å finne praksisplasser du kanskje ikke hadde fått uten dem.
- Jeg var drit lei av å gå hjemme, men jeg følte også at jeg måtte. Men hadde det vært opp til meg så hadde jeg bare fått meg en jobb, hvis det hadde vært mulig. Jeg ser KVP også som en mulighet.
- Jeg tror de fleste opplever KVP som bra, om ikke med en gang så i hvert fall etter en liten stund.
- Nå har jeg skole, så det har jo kommet seg veldig bra, framfor å sitte i sofaen. Det er ett skritt i riktig retning. Jeg hadde aldri trodd jeg skulle begynne på skole.
- Jeg ønsker at jeg ikke må tilbake til NAV etter at jeg har vært her. Jeg er engstelige for hva som vil skje etter desember.
- Jeg føler ikke at jeg kaster bort tiden sånn jeg har følt på andre kurs.
- Jeg har sett flere som har gått her som har kommet seg ut i jobb.
- Nå skal jeg få forlenget KVP for å få tatt kompetansebeviset. Hvis det går i boks med kompetansebeviset, så vil jeg jo hatt nytte av KVP
- Det som er bra med KVP er at jeg begynte to dager og så gikk over til full tid, du kan bruke tiden til å se om du kan klare full tid eller deltidsjobb. Det tror jeg ikke jeg kunne gjort på en annen arbeidsplass.
- Målet er å komme ut i ordinært arbeid og det tror jeg at jeg kommer til å få til.

- Når jeg gikk på NAV så betalte de husleie og strøm og nå må jeg betale det selv. Jeg føler at jeg er mer selvstendig økonomisk. Nå bestemmer jeg litt mer.
- Man følges oftere opp når man har KVP enn ellers.
- Jeg ser på kurset som kun arbeidserfaring, som en erfaring til å komme meg videre.
- Målet er å komme i normal jobb, jeg håper veldig på å få en plassering i vanlig jobb.
- Jeg er i behandling og kan ikke få jobb før jeg er ferdig med behandling. Jeg vet jeg får jobb på dagen. Når jeg blir ferdig på behandling er jeg i jobb.
- Jeg får verdifull arbeidserfaring og kontakter.
- Jeg håper på en praksisplass og deretter fast jobb.
- Jeg har alt å tjene på KVP for jeg har ikke så mange andre alternativer. Jeg har latt ting skure og gå litt, så jeg føler at det har mye å gi meg. Du kommer deg opp om morgenen, får stabilitet, være en hel dag, sånne ting. Jeg vil vise at jeg kan være stabil og komme meg videre.

Avslutningsvis skal vi gi to eksempler på vellykket gjennomføring av KVP, den ene retta mot utdanning og den andre mot jobb.

To eksempler

Eksempel 1

Mann, 49 år, har hatt mange jobber, siste jobb var i 2002. Har pedagogisk bakgrunn og veilederen som forslo KVP, ramset opp flere alternativ som praksisplass innen rusomsorg, tilbake til læreryrket, veileder på ungdomsskole og flyktninghjelpen. Mannen forteller: "Jeg valgte flyktninghjelpen. Her gjorde jeg alt mulig, vi hentet folk på flyplassen, vi hadde trekantsamtaler, flytting av møbler, hjelpe dem med praktiske ting, i det hele tatt alt som foregikk der. Det var en begrenset periode. Nå har jeg en annen praksisplass. Det som er bra med KVP er at man får hjelp fra NAV og deres kontaktnett. Jeg hadde vært så lenge ute av jobb så jeg hadde ikke det nettverket som de kan ta i bruk her. Før var det bare utbetalingen og så var det ferdig. Før var det ikke noe hjelp å få i forhold til å få jobb. Jeg har prøvd å få jobb lenge uten å lykkes med det. Praksisplass er en fin innsalgsmulighetsom man har mulighet til gjennom KVP som jeg ikke hadde hatt ellers. Du leser jo i avisen at NAV får mye kjeft. Jeg opplever tvert imot. Det er aldri nei å få hvis du spør om ting og de har vært utrolig behjelpelig med massevis av rart. Jeg har fått studert veiledningspedagogikk mens jeg gikk på KVP. Det la de til rette for meg. Det er noe annet enn det forholdet jeg hadde til NAV før KVP. Da var det helt vilkårlig hvem jeg hadde kontakt med på NAV. Den økonomiske situasjonen nå sammenliknet med før er helt i orden. Jeg får anledning til å tjene penger ved siden av også og har fått et oppdrag i en avis. Jeg får forkorting, men det er allikevel høyere timebetaling så det lønner seg å jobbe. Jeg regner med at jeg får fast jobb. Jeg har snakket med folk der jeg er nå om at jeg ønsker meg jobb og de har sagt at de regner med at det blir åpninger."

Eksempel 2:

En mann, 24 år, som ikke har fullført VGS. Han beskriver sin egen historie slik: "Jeg har dårlige erfaringer med skole, jeg har søkt mange jobber, men har rett og slett ramlet ut. Familien flyttet hit (småby) da jeg var 14. Da fikk jeg venner som mobbet. Jeg hadde feil dialekt, men etter at jeg fikk juling pratet jeg flytende innfødt dialekt i løpet av en uke. Da gikk det bedre, men noen av dem var veldig dominerende, og det var mye juling. Jeg forsøkte jo å føye meg og vi er gode venner nå, men jeg ble ganske engstelig og nervøs, lav selvtillit." Etter å ha sluttet på VGS har han hatt tilbud gjennom NAV, der han jobbet som arbeidsleder på en arbeidssentral for utviklingshemmede. Der likte han seg godt, men det var "et tidsbegrenset opplegg". Før det deltok han på AMO-kurs innen rørlegging og sveising. Vi lar mannen selv fortelle videre: "Jeg fikk tilbud om KVP i 2009. Jeg hadde gått lenge på sosialhjelp. Det var jo nok til å klare seg fra måned til måned. Fikk også en del fra foreldrene mine og jeg bodde heime. NAV var veldig strenge, de krevde at jeg måtte delta på AMO-kurs for å få sosialhjelp. Det klikket dårlig med saksbehandleren. Jeg klaget på den ene og krevde en annen. Jeg fikk henne jeg har nå. Hun anstrengte seg for å prøve å hjelpe meg. Hun fortalte om KVP og lurte på om det kunne være noe for meg. Jeg var jo interessert i å komme meg videre, ta utdanning, så jeg sa ja med en gang. Jeg laget planer og satte opp mål i lag med veilederen. Jeg fikk en uke til å tenke gjennom hva jeg ville. Jeg kom med i et prosjekt som har som mål å gi deltakerne spesiell studiekompetanse. Det er et program for dem som ikke har fullført skolen. Man kan arbeide samtidig, og de hjelper til med å ordne en praksis. Det er som vanlig skole, bare at det er både friere og mer selvstendig og med praksis. De har veldig gode lærere. Først hadde vi seks uker undervisning, så var det opphold én uke, så praksisplass. Jeg var nervøs, men likte å tilrettelegge dagen sjøl. Jeg fikk tidspunktet for oppmøte og avslutning på dagen og tidspunkt for eksamen. Jeg la selv opp et løp der jeg brukte læreplan og beregnet antall timer. Matte og norsk er tunge fag som jeg la god tid til. Historie og naturfag gav jeg to måneder. I engelsk, norsk og matte fulgte jeg undervisningen i vanlig klasse på VGS. Det var ok, jeg var veldig nervøs, men jeg ble akseptert. Læreren orienterte de andre om hvorfor jeg var der. Jeg var veldig bestemt på at jeg skulle utvikle meg sjøl. Jeg har nå tatt tre eksamener og har tre igjen. Jeg regner med å bli ferdig til jul. Jeg er veldig fornøyd, har anbefalt KVP til andre. Jeg har fått det mye bedre. Før måtte jeg ha hjelp av foreldre og NAV for å få mat. Nå kan jeg betale mine egne regninger, har nok til mat, og kan også ta meg en tur på byen. Jeg har nesten tre ganger så mye som tidligere. Jeg har 12000 før skatt. Jeg fikk støtte til strømregning en gang. Jeg bor i Ungbo. Planen er å studere ved universitetet i Oslo fra neste sommer, bachelor innen programmering. Jeg har fått god oppfølging hele veien. Veilederen ringer meg og vi møtes, hun følger godt med på det jeg gjør. NAV har forandret seg. Det var utrolig tregt før, da måtte jeg vente opptil 2 måneder. Nå er det maks en uke. Jeg har fått rekvisisjon på dagen – jeg trengte det en gang for å få mat, det var flaut, særlig på butikken."

De to eksemplene viser tydelig en svært positiv utvikling i KVP, med høy grad av brukermedvirkning i oppstarten, god relasjon mellom veileder og bruker, deltagelse i programmet basert på sterk motivasjon hos deltakeren, og god match mellom deltakers interesser og faktiske tilbud.

Oppsummering og konklusjoner

Det er tydelig at KVP-deltakerne har positive erfaringer med veilederne i NAV når det gjelder det som både veilederne og deltakerne selv refererer til som "tett oppfølging". KVP-deltakerne oppfatter veiledernes sosialfaglige tilnærming som god og relevant oppfølging, men deltakernes positivitet må ses i sammenheng med at de forholdsvis unisont oppfatter KVP-stønaden som mye mer positivt enn sosialhjelp. Samtidig har svært mange deltakere stor tro på at KVP vil bidra til å føre dem videre til utdanning - og særlig til jobb. Mange av KVP-deltakerne ser ut til å ha tro på at KVP vil hjelpe dem videre i livet.

Der den tette individuelle oppfølgingen fra NAV svikter, er KVP-deltakerne klart mindre positive. Dette kommer særlig fram der KVP-veilederne ikke har fulgt opp det faglige innholdet i det tilbudet KVP-deltakere har fått hos tiltaksarrangører. De mest positive deltakerne er de som NAV selv følger tett opp i praksisplasser i ordinært arbeidsliv. Disse KVP-deltakerne er antakelig også de med færrest problemer, og som sånn sett er de som er enklest å følge opp. Det indikerer at NAV overlater ansvaret for mange av de svakeste brukernes utvikling i KVP til eksterne tiltaksarrangører.

KVP-deltakerne er gjennomgående av den oppfatning at de ikke har hatt særlig mye valg, verken når det gjelder spørsmålet om å bli med i KVP eller om hva slags tilbud de kunne benytte seg av. Det kan tyde på at noen veiledere ved NAV har for svak metodikk når det gjelder interessekartlegging. Det kan også indikere at relevante tilbud ikke er tilgjengelige lokalt, enten fordi de ikke finnes eller fordi de er for dyre. Hastverk og arbeidspress kan også lett svekke mulighetene til brukermedvirkning, noe som igjen vil få konsekvenser for deltakernes motivasjon, egeninnsats og tilfredshet. KVP-deltakerne er mer positive til de tilbud/tiltak de har fått gjennom KVP enn til medvirkningen i valg av tiltak. Det kan forstås på den måten at selv om KVP-veilederne i noen tilfeller ikke har lyktes i å motivere brukerne til selv aktivt å velge tilbud basert på egen motivasjon og interessekartlegging, så blir brukerne mer positive når de får erfaring med tilbudet.

Det er likevel grunn til å anta at den økonomiske stønaden er viktigere for en god del av KVP-deltakerne enn innholdet i de faktiske tilbudene de får. Selv om deltakerne blir mer fornøyde etter hvert, er det også en tendens til at de synes mange av tiltakene er lite meningsfulle, kjedelige og at de ikke fører dem fram til jobb. Det er en tendens til svak motivasjon til aktiviteter i tiltak blant nokså mange av KVP-deltakerne, i særlig grad blant deltakere som er i tilbud hos tiltaksarrangører, det vil si de KVP-deltakerne som har de største utfordringene.

7 Måldefinisjoner og måloppnåelse

Et overordnet spørsmål for evalueringen er om KVP bidrar til å nå de mål som er satt for tiltaket, spesielt om det bidrar til at flere kommer i arbeid og aktivitet. Så langt har evalueringen konsentrert seg i all hovedsak om å beskrive og vurdere kvalifiseringsprogrammets implementering, organisering, innhold og metoder. Vi har per dags dato ikke et tilstrekkelig datagrunnlag for å måle effekter av programmet, vi vet altså ikke i hvilken grad det deltakerne oppnår etter KVP skyldes deltakelse eller om det kunne vært oppnådd dersom de ikke hadde deltatt i KVP. Registerdata med opplysninger om ulike sider ved deltakernes livssituasjon er tilgjengelige først om noen år. Effektevalueringen som skal gjennomføres i årene 2010-2013 har som mål å vise hvilke virkninger KVP har for deltakernes tilknytning til arbeidslivet og det ordinære utdanningssystemet, på evnen til selvforsørgelse, og på livskvalitet. I dette kapitlet skal vi først se nærmere på hvordan man har definert kvalifiseringsprogrammets mål, både sentralt og lokalt og deretter hva de som har deltatt i programmet har gått til etter programmets avslutning.

Måldefinisjoner

Hovedtanken med KVP er at deltakelse skal redusere sosialhjelpsavhengighet ved at deltakeren kvalifiseres for arbeid. Men fra sentralt hold er ikke målformuleringene helt entydige. I Arbeid, velferd og inkluderingsmeldingen (AVI-meldingen) heter det: "Programmet skal bidra til bedre arbeidsmarkedstilknytning og levekår for personer som står langt fra arbeidsmarkedet, har store og sammensatte problemer, vesentlig nedsatt inntektsevne og ingen eller begrensede trygderettigheter, og som er i, eller står i fare for å komme i en passiv situasjon preget av inntektsfattigdom" (St.meld.nr.9, 2006-2007). I Odelstingsproposisjonen heter det: "Formålet med kvalifiseringsprogrammet er å bidra til at flere i målgruppen (...) kommer i arbeid. Når en deltaker likevel ikke kommer i arbeid etter avsluttet program, kan det bety at arbeids- og velferdsforvaltningen i neste omgang må forsøke andre tiltak" (Ot.prp.nr.70, 2006-2007).

I Arbeidsdepartementets fagproposisjon til Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet 2010-2011 (Prop. 1 S, 2010-2011) heter det knapt og konsist: "Kvalifiseringsprogrammet har fra 2010 eksistert som et tilbud i alle landets kommuner. Programmet retter seg mot personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne som har ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden. Målet er å bidra til at flere i kommer i arbeid."

En analyse av argumentasjonen for kvalifiseringsprogrammet i ulike offentlige dokumenter forut for igangsetting av programmet peker på at fokuset på aktivitet og kvalifisering ble nedtonet fra den ene beslutningsfasen til den andre: "Fokuset på en inkluderende arbeidslinje i form av brede, helhetlige, fleksible og kvalifiserende tiltak er større i Arbeid, velferd og inkluderingsmeldingen enn i odelstingsproposisjonen (Ot.prp.nr.70, 2006-2007), der arbeidsrettede tiltak og jobbsøking står mer sentralt" (Bryn 2008 : 103). Det at måldefinisjonene har vært noe forskjellig fra sentralt hold kan ha forårsaket en del sprikende måldefinisjoner på lokalt hold. Når målet er "arbeid *eller*

aktivitet”, kan man lett være enig i det, men dermed blir det også slik at noen legger mest vekt på arbeid, mens andre fremhever aktivitet – om ikke nødvendigvis som det viktigste – så i hvert fall som det mest realistiske målet. Vi har fått vite at det på flere lokalkontor har vært diskusjoner om man ikke bør ha noe mindre ambisiøse mål enn å få deltakerne i arbeid. De aller fleste definerte programmets mål som ”aktivitet”, ”bedre livskvalitet” som det mest realistiske: En NAV-ansatt sier for eksempel: ”KVP har også som mål å få folk i aktivitet. Vi ser jo betydningen av det å få folk i aktivitet, og at det er nok mer realistisk enn å få folk i arbeid.” En annen: ”Målet er å bidra til å få et tilrettelagt tilbud for den brukergruppa som den ordningen henvender seg til og få dem i aktivitet fra passiv mottak av sosialtjenester.” En sier: ”Jeg tror ikke vi er uenige i målsettingen, men vi diskuterer hvor realistisk det er å forvente å få folk i arbeid. Jeg oppfatter til dels at vi som jobber med KVP i NAV har en annen oppfatning av KVP enn de andre som jobber her.”

Mange NAV-ansatte sier at det å bli avklart og komme på rett ytelse er det viktigste målet med programmet: ”Målet har vært å få sosialhjelpsmottakere eller de som er i fare for å bli det enten i jobb eller i en rett ytelse.” En annen: ”Det som er hovedhensikten er å få gjort en beslutning i forhold til hver enkelt som har gått på langtidsytelser, få satt i gang tiltak og få utredet personen.”

De fleste informantene vi intervjuet i casekommunene uttrykte særlig i KVPs første fase skepsis når det gjaldt målet om arbeid, men i den andre intervjurunden så vi at målet om arbeid er blitt mer framtrædende i den senere tiden. En NAV-veileder sier: ”Fra starten til nå så har det målet endret seg. Fra å tenke at det er de svakeste brukerne som vi skal få en god livskvalitet for, så tenker vi nå mer arbeid og aktivitetsrettet. Det har noe med føringene som har kommet.”

Rådmenn ser programmet i en større sammenheng:

”På kort sikt er det å tilby brukere av forskjellig karakter et verdig liv og en mulighet. Det er et program som tar opp i seg et individuelt tilpasset program for brukeren slik at de kan komme videre i livet, noe mer enn bare å motta en passiv ytelse slik som ofte var tilfellet før. På lang sikt er det at de skal komme i arbeid, selv om jeg har lest at mange kommer på trygd. Det er en måte å tilby innbyggerne noe bedre enn tidligere, selv om vi har tilbudt tiltak før også, men ikke på samme måte, så jeg innbiller meg at det er mindre passivitet i denne ordningen enn i det gamle systemet.”

”Hensikten må jo være det samme som det nasjonale målet, altså at man skal få avklaringer for personer som har utfordringer i dette systemet i dag. Når du har en helsemessig utfordring kan du gå i ulike sosiale løp. KVP griper tak i de med psykososiale problemer. Du får langtidssosialhjelpsklienter ut av sosialhjelpen. Det er positivt for oss, men ikke minst også for dem det gjelder. Jeg syns det største godet er at du får langtids sosialhjelpsmottakere ut av køen. Det er snakk om å gi verdighet til en gruppe som over lang tid har vært avhengige av sosialhjelp. Jeg har jo en forestilling om at ingen ønsker å gå på sosialhjelp. Det å måtte opprette særskilte ordninger for å få NAV til å gjøre det de skal gjøre, det kan man jo stille spørsmål ved.”

”Det ligger jo i kvalifiseringsprogrammet, det å kvalifisere personer som ellers ville ha hatt vanskeligheter med å komme i en mer eller mindre normal situasjon for å kunne bidra sosialt og i forhold til arbeidsinnsatsen i samfunnet. Dette gjelder de personer hvor en har prøvd en del andre tiltak, så i stedet for å bli passive trygdemottakere så er jo intensjonen som jeg vurderer den at de skal bli kvalifisert til å gjøre et arbeid.”

”Kommunen sier at det å ha de på KVP-stønad er bedre butikk enn å ha de på sosialhjelps-stønad. Da er ikke KVP en merutgift, merutgiftene for kommunen er ressursene som faktisk skal til, og så har en i liten grad brukt tiltak. Vi har ikke hatt diskusjoner med kommunen om endra måltall, og i hvert fall ikke med rådmannen eller kommunalsjefen. Vi tar de måltallene vi får. Vi bruker langt over måltallet, og det er det enighet om at vi kan gjøre. Rådmannen har gitt OK rammer og den jobber jeg etter. Sosialhjelpsutgiften går ikke opp, men det er flere som går på KVP-stønad. Det er ikke en merutgift for kommunen.”

For de kommunale rådmennene er det – ikke overraskende – vesentlig at de som deltar i KVP etter hvert blir mer selvhjulpne og at færre blir avhengig av sosialstønad til livsopphold. Det er langsiktige økonomiske gevinster som er viktige mål og innsatsen som må gjøres for å komme dit anser noen for å være viktige investeringer i framtiden.

Måloppnåelse

Mens det overordnede målet for programmet er å forbedre den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet, om det nå defineres som avklaring, aktivitet eller arbeid, er resultatindikatorer som er definert fra forvaltningens side, antall personer som deltar i programmet. Målet om aktivitet er lett å oppnå – det å delta i programmet er i seg selv en aktivitet. Og dersom programmet har fått det ønskede antall deltakere, har man også fått de ønskede resultater. Problemet er at dette ikke gir sterke incentiver til å oppnå målet om arbeid.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har månedlig innhentet kvantitative opplysninger om deltakere ved hvert NAV-kontor, deres antall, status, ytelser osv. Vi skal i det følgende gjengi noen av disse opplysningene. Vi skal først gi en oversikt over antall deltakere i programmet, hvor mange som har fullført programmet og hvor mange som har droppet ut. Tallene er Arbeids- og velferdsdirektoratets utregninger basert på rapporteringene fra samtlige NAV-kontorer.

Ifølge direktoratet er det hentet inn opplysninger fra 447 NAV-kontorer, samt fra Bergen kommune som etter eget ønske koordinerer rapporteringen fra alle bydelene i kommunen. Av disse hadde 288 kontorer og Bergen oppstart i 2008 (154 samt Bergen i 1. kvartal eller tidligere, 45 i 2.kvartal, 41 i 3. kvartal og 48 i 4.kvartal). Det var 36 kontorer som hadde oppstart i løpet av 1. kvartal 2009, 41 i 2. kvartal (samt en av bydelene i Bergen), 40 i 3. kvartal og 30 i 4. kvartal. De siste 9 (samt en av bydelene i Bergen) hadde oppstart i 2010 og 2011.

Tabell 4. Deltakere i kvalifiseringsprogrammet pr. desember 2010. Hele landet. Basert på innrapportering fra NAV-kontorene

	Søknader	Innvilgelser	Deltakere i program*	Gj.førte/planmessig avviklede program	Drop-out
	Akkumulert antall fra 01.01.2008	Akkumulert antall fra 01.01.2008	Antall deltakere	Akkumulert antall fra 01.01.2008	Akkumulert antall fra 01.01.2008
Desember 2008	5 279	4 411	4 133	175	75
Desember 2009	13 883	11 326	8 459	1 382	634
Desember 2010	21 664	17 214	8 802	4 968	1 414

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Antall deltakere i kvalifiseringsprogrammet den 31. desember. Det vil si totalt antall deltakere og herav antall med kvalifiseringsstønad som løper og antall som har permisjon (fra NAV's "Brukerveiledning: Tertialvis kvantitativ rapportering på kvalifiseringsprogrammet).

Arbeids- og velferdsdirektoratet innhentet også opplysninger om hvor mange deltakere som fikk sosialhjelp samtidig som de fikk kvalifiseringsprogrammet med tilhørende stønad. Blant dem som mottok kvalifiseringsstønnen i siste tertial 2010 var det 37 prosent som hadde mottatt sosialhjelp i tillegg. Sosialhjelp kan være engangsstønad eller fast supplerende stønad over flere måneder. I tredje tertial 2010 var det 19 prosent av deltakerne som mottok sosialhjelp som fast supplement til dekking av løpende livsoppholdsutgifter.

Direktoratets tall basert på lokalkontorenes innrapporteringer for 2008, 2009 og 2010 viser at antall deltakere har økt kraftig fra 2008 til 2009 og deretter vært relativt stabilt. I alt 17.214 personer har deltatt i programmet i løpet av hele perioden. Av disse har 1.414 (8 prosent) droppet ut og nesten 5.000 (29 prosent) planmessig avsluttet programmet. Hva disse har gått til viser følgende tabell:

Tabell 5. Deltakere fordelt på hva de gikk til etter planmessig avsluttet KVP. Prosent.¹⁾

	2008 N = 175	2009 N =1207	2010 N = 3587
Ordinært arbeid (heltid/deltid)	55	35	28
Skolegang/utdanning	10	8	6
Tidsubestemt lønnstilskudd (TULT)	0	1	1
Andre arbeidsmarkedstiltak i statlig regi	0	7	7
Over til midlertidig inntektssikring - AAP	16	19	25
Over til økonomisk sosialhjelp på grunn av avklaring av uførepensjon/AAP ²⁾	-	-	9
Over til økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde	9	14	14
Over til varig inntektssikring (uførepensjon)	2	5	4
Annet	0	8	6
Ukjent	15	3	3
Totalt			100 %

Kilde: AV-dir

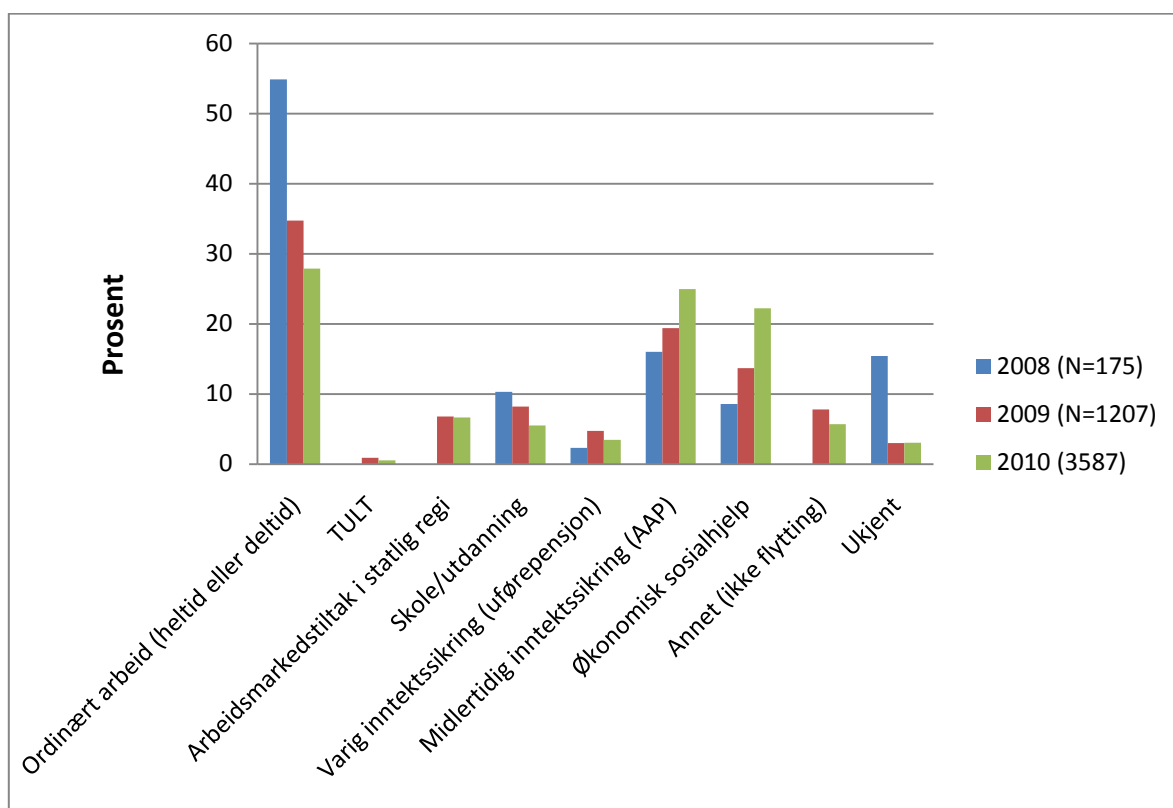
¹⁾ I brukerveiledningen presiseres det at dersom flere kategorier er aktuelle for en deltaker (f eks arbeid og utdanning) er det den kategorien som utgjør hovedtyngden som skal registreres.

²⁾ Denne kategorien ble kun brukt i 2010. For 2008 og 2009 ble alle som har gått til sosialhjelp som hovedinntektskilde registrert i samme kategori.

Rapportert antall deltakere som har planmessig avsluttet er cirka 5 prosent høyere enn summen av deltakerne fordelt på hva de gikk til.

Tabellen, som altså bygger på opplysninger hentet fra Arbeids- og velferdsdirektoratets rapporteringer om KVP, gir oversikt over hva deltakere som planmessig hadde avsluttet kvalifiseringsprogrammet gikk til. I alt 34 prosent har gått over til ordinært arbeid eller utdanning, 32 prosent er på andre statlige arbeidsmarkedstiltak eller AAP, 23 prosent får økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde, noen av dem fordi de avklares til uførepensjon. Fire prosent er gått over til uførepensjon. Det er noe usikkerhet knyttet til tallene. For det første er det en viss andel av deltakerne som hadde avsluttet KVP på planmessig måte som NAV ikke hadde opplysninger om. For det andre har det vært noen endringer i kategoriene som kunne krysses av. Vi skal anskueliggjøre tabellresultatene i følgende diagram.

Figur 18. Hva deltakere som hadde avsluttet KVP gikk til



TULT = Tidsubestemt lønnstilskudd, AAP = Arbeidsavklaringspenger

Fra 2010 har man skilt ut kategorien "økonomisk sosialhjelp på grunn av avklaring til uførepensjon" fra økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde ellers, men i diagrammet er disse to kategoriene slutt sammen til én kategori (økonomisk sosialhjelp).

Det har vært en nedgang i antall deltakere som går over til ordinært arbeid eller utdanning og en oppgang i antall deltakere som har gått over til midlertidig inntektssikring (AAP), en ytelse som gis personer med helseproblemer, eller sosialhjelp. En mulig forklaring er varighet i tiltak. KVP innvilges i utgangspunkt for maks ett år, men kan forlenges med ett år og evt. et tredje år. De som har avsluttet programmet i 2008 har gjort det før makstiden var brukt opp, og altså åpenbart ikke hatt behov for deltakelse utover det, de fleste av dem nettopp fordi de har oppnådd målet om jobb eller utdanning. De som innen den korte tiden ikke var kommet så langt, fortsatte videre. Så vil det etter hvert bli flere og flere som avslutter fordi tiden i KVP er oppbrukt. Blant dem vil det være flere som ikke har kommet i mål og som fortsetter i andre tiltak (AAP) eller går tilbake til sosialhjelp. Hvor lang tid det tar før x prosent av deltakerne kommer i jobb eller går ut til andre tiltak, vil vi få vite senere gjennom forløpsanalyser som er en del av den planlagte effektevalueringen i 2013.

Fra og med 2009 blir kvalifiseringsprogrammet registrert i SSBs kommunedatabase KOSTRA. Ifølge tall som SSB har publisert er andelen som har gått over til ordinært arbeid (heltid/deltid) i 2009 på kun 26 prosent. Her opererer man med imidlertid med andre kategorier enn de NAV bruker i sine etatsinterne rapporteringer og andelen for "Ikke avklart" og "Annet" er svært høy (henholdsvis 25,5 og 19,3 prosent). Samtidig stemmer tall fra andre kategorier, som utdanning og

statlige arbeidsmarkedstiltak bedre overens med NAV-rapportene.¹⁵ En mulig forklaring for denne differansen kan være at kategorien "ordinært arbeid" defineres strengere i SSB enn hos NAV-ansatte som rapporterer resultatene på elektronisk spørreskjema til Arbeids- og velferdsdirektoratet. I disse rapporteringer kan det forekomme at også arbeidsforhold uten vanlig kontrakt, f.eks. en praksisplass med utsikt til ansettelse, tolkes som "ordinær jobb", eller at arbeidsforholdet formelt ikke er inngått umiddelbart etter avsluttet KVP, men at NAV likevel oppgir "ordinært arbeid" som resultat, fordi man forventer det. Vi har foreløpig ingen mulighet til entydig å slå fast hvilket tall som er nærmest virkeligheten, men gjennom den registerdatabaserte effektevalueringen som gjennomføres av Frischsenteret i 2013 vil vi få nærmere belyst hva som er resultatene og effektene av KVP.

Erfaringer med dem som har planmessig avsluttet programmet og kommet i jobb eller utdanning

Hva oppfattes som suksesskriterier?

De kvalitative undersøkelsene kan som nevnt ikke gi noen entydige svar på hva som er kvalifiseringsprogrammets effekter for dem som har deltatt. Likevel har vi noen holdepunkter for hva som kan være viktige forutsetninger for å lykkes med programmet.

Parallellitet - det å kunne kombinere ulike typer tiltak

Individuelle ukeprogrammer gir mulighet til å gå i gang med for eksempel arbeidstrening eller praksisplass og samtidig delta på andre aktiviteter og/eller motta behandling. Hele spekteret av statlige og kommunale tiltak kan benyttes og kombineres slik det passer best for den enkelte. Isteden for tiltakskjeding, hvor det ene må være avsluttet før man starter neste tiltak kan tiltakene og aktivitetene skje parallelt. Tiltaksarrangører forteller:

"Bra er at det er romslig. Før måtte NAV skrive dem ut hvis de var i behandling eller soning. Nå kan alt fra trening til behandling til arbeidspraksis inngå i ett program."

"En dame som fikk uførepensjon som har fått en varig vernet arbeidsplass så hun ikke har vært så lykkelig i sitt liv. Hun har vært rusfri siden hun begynte i KVP. Denne damen hadde behandling som del av KVP."

"Rus er det vi ser et moment som også gjør seg gjeldende for et par stykker til som vi har vurdert å skrive ut. En peset vi så mye i sommer at han syns det var nok og fikk seg jobb. Den andre har vi vært på i forhold til rus så han har begynt i behandling i ruspoliklinikken og er i et prosjekt som har med unge rusmisbrukere å gjøre."

"Hovedutfordringen vår er å jobbe med rusmisbrukere. De kan si de ikke har et rusproblem, men vi kan se at de har det og at de får problemer med å delta i tiltak og være i jobb. Da må andre grep tas, som ikke vi har kompetanse på, men vi har andre vi kan be om hjelp hos. Vi har tett samarbeid med LAR. Spørsmålet er hva som er alternativet hvis de skrives ut av KVP. Det er mitt dilemma som ansvarlig for tiltak."

¹⁵ http://www.ssb.no/magasinet/slik_lever_vi/tab-2010-12-06-05.html

"Vi følger tett ift. lege, KIF, politi. Vi er rundt dem hele veien. Det kan være gjeldssanering og tannhelse. Vi bygger dem opp helt fra början av. Vi hjelper med skolegang, praksisplass, jobb og den opplevelsen at de har en eller to å forholde seg til og ikke det kjøret som er nede på NAV."

Kvalifiseringsstønden er en fast, forutsigbar inntekt

I kvalifiseringsprogrammet mottar deltakerne en fast inntekt i stedet for behovsprøvd sosialhjelp. Flere av deltakerne betegner kvalifiseringsstønden som "lønn" og opplever det som en stor fordel å ha en fast inntekt. Det gir bedre selvfølelse og forutsigbarhet. Selve stønadsbeløpet gir lite insentiver for deltakelse, særlig for de under 25 år som får 2/3 av 2G på årsbasis. Noen kommuner plusser på med sosialstønad for at deltakelse skal lønne seg.

"Det er tett oppfølging og tilbud hos arrangør som har vært det viktigste og kanskje stønden som nummer tre. For noen har det betydd å få selvrespekten tilbake. Viktig å få lønn som andre."

"Kvalifiseringsstønden er positiv fordi deltakerne opplever at de får en akseptabel lønn. De kravene som stilles til ferie, fri, permisjon og sykefravær gjør at de venner seg til arbeidsgiver."

"Vi mener at det skal lønne seg å være på KVP og det skal lønne seg å være aktiv. Derfor har vi bestemt at de på KVP skal ha 1500 kroner mer i måneden enn de på sosialhjelp. Da går vi inn med sosialstønad."

Oppfølging inn i arbeidslivet eller utdanning

KVP-deltakere får tettere oppfølging enn hva som er vanlig for andre tiltaksdeltakere. NAV samarbeider også tettere med tiltaksarrangører. I den grad oppfølgingen foregår på ordinære arbeidsplasser med rekrutteringsbehov og med tilrettelegging er dette en klar suksessfaktor.

Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratets sluttrapport for KVP blir "markedskunnskap og kjennskap til lokalt arbeidsliv av fylkesprosjektene trukket fram som en forutsetning for å lykkes med kvalifiseringsprogrammet. Samarbeid med lokalt næringsliv blir framhevet som sentralt. Det blir også trukket fram at arbeidstrening bør være nærmest mulig ordinært arbeid. Dette forutsetter at man kan ta i bruk vanlige arbeidsplasser som kvalifiseringsarena."

Noen eksempler fra våre case kan illustrere dette poenget:

"Ei jente droppet ut fra videregående hadde store lese- og skrivevansker og hatet gymnaset, men fikk arbeidstrening i barnehage og fikk bekreftelse på at denne jobben egnet hun seg godt til. Nå har hun fullført andre året på barne- og ungdomsfagarbeiderutdanning. Tiltaksarrangøren hadde trekantsamtaler med jenta og rådgiver på skolen. Jenta ble trygg på at skolen ville ta hensyn til hennes oppmerksomhetsproblemer."

"Vi har en høy prosent som er kommet i ordinær jobb. Av de i ordinær jobb var det det å bli hanket inn og så var det oppfølgingen de fikk i forkant av en praksisplass og under praksisplassen. Jeg vil si det er de viktigste faktorene."

Tett oppfølging over lengre tid

Arbeids- og velferdsdirektoratet konstaterte i sin sluttrapport "På grunnlag av rapporteringen ser det ut til at mange deltakerne trenger lenger tid i program enn ett år." Det samme er også et klart inntrykk som vi har fått i våre casekommuner. Her er noen eksempler:

"Vi har mange som er i ferd med sitt tredje år. Halvparten av deltakerne har brukt regulær tid, av dem har rundt 30 prosent fått ordinær jobb, 50 prosent er over i alternative ytelser. AAP er en stor andel, enslig forsørgerytelser, lån og stipend osv. De andre har enten droppet ut eller hatt store helsevansker."

"Det som er paradoksalt med KVP er at de bare får et år og kanskje ett år til. Du får en gruppe brukere som plutselig skal få til ting i løpet av et år. Det tar gjerne mer enn et år. NAV utvider gjerne med ett år til og det tror jeg skal til."

"For mange er ett år tilstrekkelig, men for veldig mange er ett år for lite. For KVP skal være 12 mnd med mulighet for forlengelse. Hovedtyngden forlenges. 30% har regulært fullført programmet innen ett år, 70% har fått forlengelse av KVP utover ett år."

"Selv om man er enig i hovedmålet om kvalifisering til arbeid, synes man ett år er lite, særlig med tanke på at disse deltakerne har vært "i systemet" i mange år og har mottatt sosialstønad i mange år."

"Vi må samarbeide med rus, psykiatri, vi må bygge fritid, samarbeide om bolig og gjeldsordning. Sann at de motivert for å tjene penger og til å komme på jobb. Det blir ikke gjort på ett år."

"Mange har gått over ett år. De fleste går over ett år. Vi blir mer og mer tydelig på at dette er folk som trenger litt ekstra tid og vi rekrutterer inn de som er lengst unna arbeid."

Oppfølging etter programmets avslutning

Erfaringer fra arbeidsrettede tiltak for målgruppen viser at flere vil miste sin arbeidstilknytning en tid etter at programmet er avsluttet (ECON 2004; Schafft, Skarøhamar m fl. 2010). Dette tilsier at oppfølgingen ikke nødvendigvis bør opphøre når en person har kommet i arbeid. Deltakerne vil også ha behov tett oppfølging etter at de har avsluttet programmet. Arbeids- og velferdsdirektoratet foreslår i denne sammenhengen at Tilretteleggingsgarantien i NAV vurderes i som et verktøy for videre støtte og oppfølging av bruker og arbeidsgiver (Sluttrapport fra Arbeids- og velferdsdirektoratet).

Sann som vi er bygget opp så følger vi dem fram til de er i jobb. Når de er i fast jobb uten oppfølgingsansvar så har vi ikke mulighet til å følge dem opp videre. Ideelt sett hadde det vært ok å hatt en halvårlig prat med dem."

Hvilke tilbud gis den gruppen som ikke kommer i arbeid eller ordinær utdanning etter fullført program?

Av dem som har planmessig har avsluttet programmet har rundt to tredjedeler ikke kommet i arbeid eller ordinær utdanning (tabell 5). De aller fleste av dem blir overført til midlertidig inntektssikring, AAP, en ytelse som forutsetter at man har behov for arbeidsrettede tiltak på bakgrunn av en medisinsk diagnose. 14 prosent har gått over til økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde og 9 prosent får sosialhjelp mens de venter å bli avklart til midlertidig inntektssikring AAP eller uførepensjon. Fire prosent har fått innvilget uførepensjon. Noen av dem som ikke oppfyller inngangskriterier for å komme på nye statlige tiltak eller ytelser, kan få et tilbud på kommunale tiltak – men dette forutsetter at det finnes et egnet tilbud i kommunen, noe som ikke er tilfelle overalt.

Både AAP og uførepensjon forutsetter at man har en medisinsk diagnose for uførhet eller redusert arbeidsevne. Men ikke alle som har psykiske eller somatiske problemer har en diagnose. For dem er ofte sosialhjelp den eneste mulige inntektskilden. Uansett kan det å ha deltatt på kvalifiseringsprogrammet ha vært en gevinst også for de aller svakeste deltakere. De får for eksempel behandling og tiltak som på sikt kan bidra til å få løst bakenforliggende problemer, noe det følgende eksempelet kan illustrere:

”Mange ruser seg mindre og mindre så rusinstitusjonene sier de er lettere å jobbe med, de får mer utbytte av rusbehandling. De aller fleste sier at de ruser seg mindre når de har noe meningsfullt i livet sitt, men de kan ikke stå i arbeid mens de ruser seg. De er nok aktive rusere mens de er i tiltak, men det er ikke synlig. Det er blandingsmisbrukere nå. Det er en ny type rusmisbrukere i Norge, ikke de gamle alkoholmisbrukere, så det er ikke alltid at man merker at de er ruset, men det blir vanskelig å ha en ordinær jobb.”

Erfaringer med dem som har droppet ut

Arbeids- og velferdsdirektoratets statistikk viser at rundt 8 prosent av alle deltakere så langt har droppet ut. Vi har foreløpig ingen talloversikt over hva de som har droppet ut av KVP har gått til. Også her er det en del variasjoner fra kommune til kommune. Enkelte av våre informanter nevner langt høyere tall. Hva kan være grunner for at deltakere dropper ut?

Fylkesprosjektene innhenter også kvalitative rapporter hos lokalkontorene, sammenfatter disse og rapporterer dette til direktoratet. I Arbeids- og velferdsdirektoratet har innhentet opplysninger fra fylkene og gjengitt disse i sin rapport for 1. tertial 2010:

”Hovedinntrykket er at det er et sammensatt bilde av årsaksforhold som fører til at deltaker avbryter før fullført program. Svarene fordeler seg mellom årsaker knyttet til bruker og årsaker knyttet til NAV. Som oftest er årsaken til at deltakere slutter en kombinasjon av begge årsaksforhold. Rusmisbruk (9 fylker), flytting (9 fylker), manglende motivasjon hos deltaker (6 fylker) og psykiske problemer (4 fylker) oppgis som de

vanligste grunnene til at en deltaker avbryter program. På den annen side oppgis fravær av tilstrekkelig oppfølging av deltakere (9 fylker), dårlig forarbeid (5 fylker) og mangel på tilpassede tiltak (4 fylker) som årsaker som kan knyttes til driften ved NAV-kontoret" (Kvalitativ rapport for 1. tertial 2010, AV-dir).

Det er hos tiltaksarrangører at de fleste deltakerne får den daglige oppfølgingen. Hvilke forhold er det de observerer som gjør at noen av deltakerne dropper ut? Her er noen observasjoner fra tiltaksarrangørenes hold:

Rusrelaterte problemer

"Av de som ruser seg er det en del som dropper ut. For de som kun kommer hit for penger er det også drop-out, hvis de kommer hit for å finansiere et rusproblem. Hvis de ikke vil ta imot tilbud om rusavvenning så må vi avslutte dem. Vi går i banken og ordner ukentlige trekk."

"En droppet vi ut fordi han ruset seg for mye og var ikke i stand til å innfri forventningene."

"Noen har valgt å slutte for de klarer ikke, for eksempel fordi de ruser seg for mye."

"Ca. 15 stykker har droppet ut, men det var tidlig tid når vi jobbet mye etter måltallene. Det var de med rus og motivasjonsproblemer. For tunge. De er fulgt opp underveis og utredes og følges opp tett opp ift videre ytelser nå."

Manglende motivasjon, uselvstendighet

"En kar hadde ingen problemer slik vi oppfatter det. Han hadde lite tiltak og var ikke god til å selge seg selv. Var det en hindring satte han seg hjemme. Når avtalen i praksisplassen gikk ut og ingen hadde ansvar lenger kom han tilbake igjen til det vanlige NAV-systemet og så fortsetter han å flyte i systemet. Jeg tror jeg har 15 sånne. Når de er ferdig i KVP kan vi ikke jobbe mer med dem. De hadde trengt mer tid."

"En jente som hadde vært i mange ulike tiltak over en 5-6 års periode. Hun ble gravid. Vi så et mønster gjennom tiltakene og graviditeten satte krav med tanke på hva hun måtte innfri. Uansett hvilke tiltak hun var i fant hun en omstendighet som gjorde at hun ikke kunne følge opp tiltaket. Hun ville ha ytelsen, men ønsket ikke å gjøre noe i praksis. Hun ville bare ha pengene. Hun har tilsynelatende fulgt opplegget for å få pengene. Hun stilte for eksempel ikke på avtaler."

Helseproblemer, fysiske eller psykiske

"Det kan være andre problemstillinger, f.eks fedmeproblematikk."

"Det er noen som ikke lykkes, heller ikke med KVP. Jeg har for eksempel en som er godt voksen, høyt teoretisk skolert, men veldig svak sosialt, han ramla ut av mitt system og KVP selv om vi prøvde flere tiltak."

Svart arbeid

"Svart jobb er et problem for noen. Vi har hatt deltakere som ikke har hatt tid til å være der fordi de har jobbet."

"Vi har rundt 15 prosent som er ute av sosialhjelp, ute av KVP uten at vi vet hvor de har blitt av. Men dette handler om å jobbe svart og motta sosialhjelp. Nå jobber de bare svart. Det er et brukbart resultat det også."

Manglende oppfølging av dem som er på praksis i ordinært arbeid

"Veilederne på NAV i KVP teamet har linken ut mot næringslivet og alt av statistikk, rapportering osv. Det er en for stor jobb for 5 personer. Jobben inn mot næringslivet er skadelidende og oppfølgingen av hver enkelt bruker har de ikke tid til i så stor grad som de burde. Det burde være kjerneoppgaven."

Vi ser at bildet er nokså sammensatt og i en del tilfeller kan man spørre seg hvorvidt kvalifiseringsprogrammet var det rette tilbudet for disse deltakere eller hvorvidt det sviktet i tjenesteapparatet, for eksempel at man ikke hadde tilstrekkelig ressurser og/eller kompetanse til å gi disse personer det tilbudet og den oppfølgingen som måtte til for at også de kunne gjennomføre programmet.

Oppsummering og konklusjoner

Et sentralt spørsmål for en evaluering er naturligvis om programmet bidrar til at flere kommer i arbeid og aktivitet. I denne rapporten har vi i all hovedsak konsentrert oss om å beskrive og vurdere kvalifiseringsprogrammets implementering, organisering, innhold og metoder. Vi har per dags dato ikke et tilstrekkelig datagrunnlag for å kunne konkludere med hensyn til effekter av programmet. Vi vet ikke i hvilken grad resultater som oppnås gjennom KVP skyldes selve deltakelse eller om det samme kunne vært oppnådd dersom deltakerne ikke hadde deltatt i KVP. Den type spørsmål kan kun besvares av en effektstudie, som er planlagt gjennomført i 2012-2013.

Hovedtanken med KVP er at deltakelse skal redusere sosialhjelpsavhengighet ved at deltakeren kvalifiseres for arbeid. Men fra sentralt hold er ikke målformuleringene helt entydige. Det at måldefinisjonene har vært noe forskjellig fra sentralt hold kan ha forårsaket en del sprikende måldefinisjoner på lokalt hold. Det er lettere å oppnå gode resultater når målet defineres som "arbeid *eller* aktivitet". Men med "arbeid *eller* aktivitet" som mål blir det også lett slik at noen legger mest vekt på arbeid, mens andre framhever aktivitet. I vårt materiale definerte de aller fleste på lokalt nivå programmets mål som "aktivitet" og "bedre livskvalitet". Mange framhever også at det å bli avklart og komme på rett ytelse er et viktig mål for programmet. I KVPs første fase var mange skeptiske til målet om arbeid, men i den senere tiden er dette målet blitt klart mer framtrepende. For kommunenes rådmenn er det naturligvis vesentlig at de som deltar i KVP etter hvert blir mer selvhjulpne og at færre blir avhengig av sosialstønad til livsopphold.

Mens det overordnede målet for programmet er å forbedre den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet, om det nå defineres som avklaring, aktivitet eller arbeid, er resultatindikatorene som er definert fra forvaltningens side antall deltakere. Målet om aktivitet er lett å oppnå fordi det å delta i programmet er i seg selv en aktivitet. Jo færre frafall, jo større suksess. Og dersom programmet har fått det ønskede antall deltakere, har man også fått de ønskede

resultater. Denne type resultatindikator gir imidlertid ikke sterke incentiver til innsats for å oppnå målet om arbeid.

Direktoratets tall basert på lokalkontorenes innrapporteringer for 2008, 2009 og 2010 viser at antall deltakere økte kraftig fra 2008 til 2009 og var deretter relativt stabilt, noe som henger sammen med innfasingstakten for NAV-kontorene. I alt 17.214 personer har deltatt i programmet i løpet av hele perioden. Av disse har 1.414 (8 prosent) falt fra og nesten 5.000 (29 prosent) har planmessig avsluttet programmet. Fra 2008 til 2010 har det vært en nedgang i antall deltakere som går over til ordinært arbeid eller utdanning og en oppgang i antall deltakere som har gått til midlertidig inntektssikring (arbeidsavklaringspenger, AAP) eller sosialhjelp. Det er noe usikkerhet knyttet til tallrapporteringen. Ifølge SSB er 26 prosent kommet i ordinært arbeid eller utdanning, ifølge NAVs egne rapporteringer er denne andelen på 34 prosent.

De kvalitative undersøkelsene kan ikke gi noen entydige svar på hva som er kvalifiseringsprogrammets effekter for dem som har deltatt. Likevel har vi noen holdepunkter for hva som kan være viktige forutsetninger for å lykkes med programmet:

- Parallellitet - det å kunne kombinere ulike typer tiltak
- Kvalifiseringsstøtten er en fast, forutsigbar inntekt
- Oppfølging til og i arbeidslivet eller utdanning
- Tett oppfølging over lengre tid
- Oppfølging etter programmets avslutning

Av dem som planmessig har avsluttet programmet har rundt to tredjedeler ikke kommet i arbeid eller ordinær utdanning. De fleste av dem som ikke har kommet i arbeid eller utdanning blir overført til midlertidig inntektssikring (arbeidsavklaringspenger, AAP). Dette er en ytelse som forutsetter at man har behov for arbeidsrettede tiltak på bakgrunn av en medisinsk diagnose. I alt 14 prosent har gått fra KVP til økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde og ni prosent får sosialhjelp mens de venter på avklaring til AAP eller uførepensjon. Fire prosent har fått innvilget uførepensjon. De som ikke oppfyller inngangskriterier for å komme på nye statlige tiltak eller ytelser, kan få et tilbud på kommunale tiltak – under forutsetning av at det finnes et egnet tilbud i kommunen deres.

Både AAP og uførepensjon forutsetter at man har en medisinsk diagnose for uførhet eller redusert arbeidsevne. Men ikke alle som har psykiske eller somatiske problemer har en diagnose. For dem er ofte sosialhjelp den eneste mulige inntektskilden. Uansett kan det å ha deltatt på kvalifiseringsprogrammet ha vært en gevinst også for de aller svakeste deltakere.

Arbeids- og velferdsdirektoratets statistikk viser at rundt åtte prosent av alle deltakere så langt har falt fra. Vi har så langt ingen oversikt over hvor disse er blitt av, men vi vet at det er en del variasjon mellom kommunene. De grunnene som KVP-veiledere hyppigst nevner for frafall er:

- Rusrelaterte problemer
- Manglende motivasjon, uselvstendighet
- Helseproblemer, fysiske eller psykiske
- Svart arbeid

- Manglende oppfølging av dem som er på praksis i ordinært arbeid

Årsakene til frafall fra KVP er med andre ord sammensatte og i en del tilfeller kan man nok med rette spørre om programmet var det rette tilbudet for de aktuelle deltakere eller hvorvidt om tjenesteapparatet har sviktet, for eksempel ved at man ikke sørget for å ha tilstrekkelig ressurser og/eller kompetanse til å gi disse personer det tilbudet og den oppfølgingen som måtte til for å kunne gjennomføre programmet.

8 Avsluttende kommentar¹⁶

Kvalifiseringsprogrammet skal bidra til bedre arbeidsmarkedstilknytning og levekår for personer som står langt fra arbeidsmarkedet, har store og sammensatte problemer, vesentlig nedsatt inntektsevne og ingen eller begrensede trygderettigheter, og som er i, eller står i fare for å komme i en passiv situasjon preget av inntektsfattigdom. Målet er å bidra til at flere i kommer i arbeid.

Deltakerne i KVP utgjør en stor utfordring for NAV fordi de trenger bistand fra ulike instanser, og man vil vanskelig kunne lykkes uten at bistanden koordineres. Det kan dreie seg om medisinsk og/eller psykologisk behandling, om å få ordnede boforhold, gjeldssanering, språkopplæring, alt sammen forhold som er av betydning for å kunne gjennomføre et arbeidsrettet tiltak. Det faglige perspektivet i KVP kan forstås sånn at sosialhjelpsavhengigheten skal reduseres ved at deltakeren blir kvalifisert for arbeid. Myndighetenes mål for KVP er altså ikke bare å få flere i aktivitet, men også i arbeid. KVP bygger på erfaringer med tidligere arbeidsrettete tiltak og satsinger rettet mot denne målgruppen, men hvilke effekter disse satsingene har hatt er vanskelig å evaluere (Lorentzen 2007), og for ingen av dem er det påvist mer enn moderate sysselsettingseffekter (Schafft, Skarøhamar m fl. 2010). Vi vet så langt heller ikke noe om effekten av kvalifiseringsprogrammet. Men er det rimelig å forvente en bedre sysselsettingseffekt av KVP enn av de tidligere satsingene?

I fagmiljøet innenfor internasjonal "vocational rehabilitation" har det i flere tiår vært diskusjon om hvilke tilnærminger som er best egnet for økt arbeidsinkludering av personer med redusert arbeidsevne som står utenfor arbeidslivet. "Opprustningstilnærmingen" er den mest vanlige i Norge: For å fremme overgang til ordinært arbeid skal den enkelte klargjøres før det er aktuelt med en jobb. Brukeren skal rustes opp for å matche krav og forventninger på arbeidsmarkedet. Hovedinnsatsen foregår før jobb i form av kurs og trening, og gjerne med kjeding av flere tiltak i en trappetrinnsliknende prosess. Man tenker seg at den enkelte først må være tilstrekkelig kvalifisert før det er aktuelt med deltakelse i det ordinære arbeidsmarkedet.

Selv om denne tilnærmingen kan fungere bra for noen, er det godt dokumentert at den ikke har gitt særlig store effekter i form av økt sysselsetting for mennesker med store og sammensatte problemer. Mye tyder på at "opprustningstilnærmingen" til og med kan ha en "innlåsingseffekt" - de som kunne komme i jobb er isteden på tiltak - slik at opprustningsbestrebelsene skaper mer avstand enn nærhet til det ordinære arbeidslivet.

Alternativet til denne type "opprustning" er en mer integrert tilnærming der det metodisk legges vekt på rask utplassering på vanlige arbeidsplasser, og der man utnytter mulighetene der fo og trening og utvikling av ferdigheter og eventuelt arbeidsevne. Man kan lettere identifiserer de utfordringene man kan gjøre noe med, og opplæringen kan skreddersys i henhold til det som trengs i nettopp denne aktuelle arbeidsoppgaven. Opplæring og trening starter altså i tilknytning til konkrete arbeidsoppgaver som den enkelte har en viss interesse i, slik at det foreligger en reell

¹⁶ Avsnittet bygger på kapittelet "Kvalifiseringsprogrammet – sosialklientenes vei til arbeidslivet?" (Schafft & Spjelkavik 2011)

mulighet for å finne fram til en god match mellom den enkeltes forutsetninger og arbeidsplassens krav. Tett oppfølging omfatter bistand i arbeidssituasjonen og i å håndtere sosiale og oppgavemessige utfordringer knyttet til jobbfastholdelse. Det handler ikke kun om bistand til den enkelte, men om oppfølging og tilrettelegging i den arbeidssituasjonen den enkelte befinner seg i, noe som like gjerne kan handle om bistand til arbeidsgiver og kolleger. Eller det kan dreie seg om å sette sammen arbeidsoppgaver som fortløpende matcher den enkeltes arbeidsevne og individuelle utvikling.

Det er godt dokumentert at denne type integrerte tilnærminger har bedre resultater enn de mer gradvise tilnærmingene for arbeidssøkere med store og sammensatte bistandsbehov (Wangen; Jenaro, Mank m fl. 2002; Frøyland 2006; Bond, Drake m fl. 2008). Forskningen om hva som bidrar til at mennesker med alvorlige psykiske helseproblemer blir friske har vist at ordinære omgivelser, hverdag og arbeid i felleskap med alminnelig friske folk er viktige arenaer for tilfriskning (Borg & Topor 2007). Ved å jobbe på en ordinær arbeidsplass beveger man seg ut av den sykdomsfokuserte terapeutiske livsverden og inn i en verden hvor man får en annen status, selvtillit og følelsen av å bli verdsatt og delaktig i et "normalt" fellesskap. Selv om det å jobbe på en ordinær arbeidsplass kan være krevende, gir utfordringene også muligheter for å lære å takle vanskeligheter. Tilfriskning er altså ikke en nødvendig forberedelse til arbeidslivet. Tvert om, bedringen skjer gjennom den aktuelle sosiale integreringen og normaliseringen i det ordinære arbeidslivet.

De som utgjør målgruppene for KVP, har ofte både psykiske, helsemessige og sosiale problemer samtidig (Wel, Naper m fl. 2006). Ikke bare har mange dårlig psykisk helse, de opplever også negative forventninger fra omgivelsene, de har lav selvtillit, dårlig økonomi og dårlige sosiale nettverk. Mange har tidligere deltatt i kurs og tiltak, uten at dette har ført dem videre til jobb. Forskningen har vist gode resultater med integrerte tilnærminger for mennesker med dårlig psykisk helse (Burns, Catty m fl. 2007). Mye tyder på at også personer på KVP kan ha nytte av tilnærminger hvor man raskt kommer ut på vanlige arbeidsplasser.

KVP startet opp i takt med etableringen av de enkelte NAV-kontorer i 2008. Den første fasen var preget av usikkerhet og frustrasjon, ikke minst på grunn av de mange nye oppgavene ansatte hadde fått ved de nyetablerte lokalkontorene. Kommunene hadde ansvar for KVP og dermed ble KVP organisert slikt at det først og fremst var de kommunalt ansatte i NAV, altså de som var vant til å jobbe sosialfaglig, som fikk oppfølgings- og veiledningsansvar for KVP-deltakerne. Ettersom KVP skal inneholde arbeidsrettede tiltak og arbeidssøking, måtte KVP-veiledere ha kompetanse på arbeidsmarkedsorienterte virkemidler og kontakt med arbeidslivet, dvs. ikke bare jobbe sosialfaglig, men også arbeidsmarkedsfaglig på områder som tidligere ble dekket av andre etater, særlig Aetat. Men fordi mange KVP-veiledere ikke hadde denne arbeidsmarkedsfaglige kompetansen fikk KVP et større fokus på "aktivitet", "livskvalitet" og brukerens behov for struktur i hverdagen enn på samarbeid med næringslivet og fokus på praksis og jobbsøking i ordinært arbeid. Det å legge til rette for erfaring og læring på vanlige arbeidsplasser, kombinert med tett oppfølging, vil være en viktig forutsetning for at KVP-deltakere faktisk skal få og beholde en jobb, og ved dette også få økt livskvalitet. Dette forutsetter naturligvis at man ikke bare utplasserer deltakere på praksisplasser og håper på det beste, eller skyver ansvaret over på virksomhetene, men sørger for proaktiv oppfølging som fremmer kvalifisering i arbeidsforholdet.

NAV-veiledernes oppfatning – i hvert fall i KVPs første fase – syntes å være at KVP-deltakerne er ”for svake for” og ”står langt fra” arbeidslivet. Dette ga sterke insentiver til å legge innsatsen til skjermete arenaer og på opprustning av den enkelte gjennom tiltakskjeding. Når man ikke har tro på at metodisk bruk av ordinære arbeidsplasser kan fungere for denne målgruppen, etablerer man heller ikke de nødvendige relasjonene med arbeidslivet eller tar i bruk etablert metodekunnskap om tett oppfølging og tilrettelegging på arbeidsplassen, slik den integrerte tilnærmingen forutsetter. Man velger heller å gjøre det man kan fra før - og det er ”opprustning”, kurs og arbeidstrening i skjermet virksomhet. I den grad denne tendensen fortsetter, er sjansen stor for at resultatet av KVP for mange blir mer en tiltakskarriere enn en arbeidskarriere.

Evalueringen av Tiltaksforsøket (Lødemel & Johannessen 2005) understreket nytten av styrket samarbeid mellom statlige og kommunale etater, men slo også fast at samarbeidet med det private næringsliv ikke ble utviklet i tråd med forsøkets intensjon. I den grad prosjektene samarbeidet med næringslivet, besto dette som oftest av utplasseringer for arbeidstrening i virksomheter. Også evalueringen av Tettere individuell oppfølging (TiO) slår fast at samarbeidet med næringsliv og helsevesen har vært vanskelig å få til, og at det har vært ”en nedadgående tendens til utplassering av deltakere i næringslivet i løpet av programperioden” (Rambøll Management 2008 : 17). Det ble vist til manglende kompetanse på markedsføring og generelle kapasitetsproblemer som mulige årsaker til dette. I evalueringen av kvalifiseringsprogrammets første fase påpekte vi lignende utfordringer.

Arbeidsmarkedsorienteringen økte etter hvert i KVP, men den integrerte tilnærmingen står fortsatt relativt svakt og ”opprustningstilnærmingen” er det dominerende perspektivet. Det viktigste inkluderingsprinsippet er det som mange medarbeidere i NAV og tiltaksarrangører erfaringsmessig stritter mest imot: at også de med sterkt nedsatt arbeidsevne skal få adekvat bistand til å komme raskt ut på en arbeidsplass, og at det er der hovedtyngden av kvalifiseringen bør settes inn, i praksis på akkurat samme måte som ved all annen tilpasset opplæring og tilrettelegging på arbeidsplassen. Vi hører ofte at ”ting tar tid” og at ”vi må skynde oss langsomt” som begrunnelser for å utsette bruken av vanlige arbeidsplasser. Poenget er ikke at man skal bruke mindre tid eller stresse deltakerne, men at man bør flytte tidsbruken ut i virksomhetene, slik at tilrettelegging og individuell oppfølging i det ordinære arbeidslivet blir en del av den sosialfaglige innsatsen i KVP. Når helhetlig tilnærming omfatter tett individuell oppfølging til og i arbeid, utdanning, fritid og hjem, burde sjansen være stor for at flere i KVPs målgruppe kommer i arbeid.

Referanser

- Baklien, B. (2004). Følgeforskning. Sosiologi i dag, 34 (4): 49-66
- Bond, G. R., R. E. Drake, m fl. (2008). "An Update on Randomized Controlled Trials of Evidence-Based Supported Employment." Psychiatric Rehabilitation Journal **31**(4): 280-290.
- Borg, M. & A. Topor (2007). Virksomme relasjoner: om bedringsprosesser ved alvorlige psykiske lidelser. Oslo, Kommuneforlaget.
- Bryn, M. D. (2008). Kvalifiseringsprogrammet: rett medisin mot sosialhjelpsavhengighet? Masteroppgave. Institutt for statsvitenskap. Oslo, Universitetet i Oslo.
- Burns, T., J. Catty, m fl. (2007). "The effectiveness of supported employment for people with severe mental illness: a randomised controlled trial." Lancet **370**(9593): 1146-1152.
- Dahl, G., A. W. Enes, m fl. (2006). Langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. Oslo, Statistisk sentralbyrå.
- ECON (2004). Arbeid med bistand – hva skjer når bistanden opphører? Oslo.
- ECON/Pöyry (2008). Opp om morran. IMDi-rapport 4-2007. Oslo.
- Falch, T. & O. H. Nyhus (2009). Frafall fra videregående opplæring og arbeidsmarkedstilknytning for unge voksne. Trondheim, Senter for økonomisk forskning AS.
- Frøyland, K. (2006). Supported employment or segregated rehabilitation?: vocational rehabilitation and the idea of "rapid job placement" : a literature review. Oslo, Work Research Institute.
- Jenaro, C., D. Mank, m fl. (2002). "Supported employment in the international context: An analysis of processes and outcomes." Journal of Vocational Rehabilitation **17**(1): 5.
- Legard, S., A. Schafft, m fl. (2009). Evaluering av kvalifiseringsprogrammet: underveisrapport. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet.
- Lorentzen, T. (2007). Kunnskapsstatus for sosialhjelpsforskningen. Oslo, Forskningsstiftelsen FAFO.
- Lødemel, I. & A. Johannessen (2005). Tiltaksforsøket: mot en inkluderende arbeidslinje? Sluttrapport fra evaluering av Forsøk med kommunalt ansvar for aktive, arbeidsretta tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp 2000–2004. Oslo, Gruppe for inkluderende velferd, Høgskolen i Oslo.
- Naper, S. O. (2010). "Kvalifiseringsprogrammets deltakere: Hvor lang er avstanden til arbeidsmarkedet?" Arbeid og velferd **3**: 17-25.
- RambøllManagement (2008). Evaluering av programmet Tettere individuell oppfølging. Sluttrapport. Oslo, Arbeids- og velferdsdirektoratet, avd. levekår og sosiale tjenester.

Reichborn-Kjennerud, K. (2009). En ny mulighet - brukernes opplevelse av Kvalifiseringsprogrammet i NAV. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet.

Rønsen, M. & T. Skarðhamar (2006). Virkningen av Arbeids- og velferdsdirektoratets tiltakssatsing blant sosialhjelpsmottakere. En evaluering basert på data fra FD-Trygd. Oslo.

Schafft, A., T. Skarðhamar, m fl. (2010). Ny evaluering av Tiltakssatsingen for sosialhjelpsmottakere. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet.

Schafft, A. & Ø. Spjelkavik (2006). På vei til jobb? Evaluering av arbeidsmarkedssatsingen for sosialhjelpsmottakere. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet.

Schafft, A. & Ø. Spjelkavik (2011). Kvalifiseringsprogrammet - sosialklientenes vei til arbeidslivet? I: Andreassen & Fosseth (red.) (2011). NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform. Oslo, Gyldendal Akademisk.

Wangen, G. Døråpner til arbeidslivet. Oslo, Universitetsforlaget.

Wel, K. v. d., S. O. Naper, m fl. (2006). Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp. Sluttrapport. Oslo, Høgskolen i Oslo. Gruppe for inkluderende velferd (GIV) og Avdeling for sykepleierutdanning (SU).

Yin, R. K. (2009). Case study research: design and methods. Los Angeles, Sage.

Intervjuguide I: KVP-ansvarlig og KVP-veiledere ved lokale NAV-kontor

Aktuelle respondenter:

- Fagansvarlig for kvalifiseringsprogrammet eller KVP-veileder (hvis ingen har rollen som fagansvarlig for KVP)
- KVP-veiledere/saksbehandlere

A. GENERELT

1. Hvilken organisasjonsmodell har NAV kontoret?
2. Ledelsens etatsbakgrunn

B. INFORMANTENES BAKGRUNN OG FUNKSJON

3. Hva er din stilling ved NAV-kontoret? (avdeling, oppgaver, kort)
4. Hva er din bakgrunn (faglig, tidligere arbeid, etatsbakgrunn)? Hvor lenge har du jobbet her? Hvor lenge med KVP?
5. Har det skjedd utskiftninger? Hvorfor?

C. OM ORGANISERINGEN AV KVP

6. Hvordan er arbeidet med KVP organisert ved kontoret?
 - Teamorganisering? I så fall hva slags team? ("generalistteam", "spesialistteam", "markedsteam"...)
7. Har det vært endringer i organiseringen siden KVPs første fase (2008-2009)? I tilfelle hvordan og hvorfor?
8. Organisasjons- og ledelsesmodellen på kontoret – hvordan fungerer den i forhold til KVP?
9. Hvilken erfaring har du med måten kvalifiseringsprogrammet er organisert på internt hos dere?

D. KOMPETANSEKRAV

10. Hvilken bakgrunn har veilederne som arbeider med KVP (faglig, tidligere etat) ?
11. Hva slags kompetanse trenger KVP-veiledere? Mener du at de/du (veileder) har den kompetansen som trengs? Hva er det eventuelt som mangler?
12. Har kvalifiseringsprogrammet ført til endrede kompetansekrav hos (noen av) de ansatte og hvordan har disse ansattes kompetansebehov blitt møtt?
13. grad på hvilken måte har du nytte av den kompetansen du hadde med deg fra tidligere, og i hvor stor grad har du hatt behov for å skaffe deg ny kunnskap og kompetanse for å løse dine nåværende oppgaver?
14. Oppfatter du din kompetanse som tilstrekkelig til at du kan gjøre en god jobb med KVP?
15. Hva slags kompetanseheving føler du at du har behov for utover dette?
16. Har du fått spesiell opplæring eller deltatt i opplegg for kompetanseutvikling, på kurs, samlinger, fått spesiell trening med tanke på det faglige arbeidet med målgruppa – i tilfelle hva?
 - Hvis ja: Hvordan fungerte det? På hvilke måter har du fått styrket din kompetanse?
 - Hvis ikke- er det planlagt noe?

E. MÅL

17. Har det vært diskusjoner rundt mål med KVP hos dere? Hva har de ulike oppfatningene handlet om?
18. Er det enighet nå om hva som er de sentrale målene med kvalifiseringsprogrammet? Hva forventer du/dere at deltakerne kommer til å oppnå?

F. KVP INTERNT

19. Har kvalifiseringsprogrammet medført endringer i arbeidsinnhold, arbeidsoppgaver og arbeidsfordeling? Andre måter å jobbe med brukerne på?
20. Hvordan fungerer kvalifiseringsprogrammet internt ved kontoret nå?
 - Ledelsens håndtering
 - Informasjon til de ansatte

- Kompetansekrav og opplæring
- Problemer/hindringer
- Gode grep/ løsninger man har gjennomført

21. Har utfordringene i forbindelse med KVP vært ulike for folk fra Aetat, trygd og sosial? På hvilke måter?
22. Hva betyr de nye økonomiske rammer knyttet til måltall for i år sammenlignet med i fjor?
23. Hvordan har dere tilpasset dere til de nye rammevilkår krav om måltall for i år sammenliknet med i fjor?
24. Hvordan fungerer kommunikasjonen / styringssignaler mellom fylkesledd og NAV-kontor? Med tanke på:
 - Måltall
 - Kompetansekrav og kompetansebygging
 - Definisjon av målgrupper
 - Tiltakstyper
 - Bemanning
 - Finansiering

G. RELASJON TIL EKSTERNE AKTØRER

25. Kvalifiseringsprogrammet: Hvilke oppgaver løses av NAV-kontoret selv, og hvilke tjenester og tiltak kjøper kontoret fra eksterne tiltaksleverandører?
26. Hvilke tiltaksarrangører bruker dere til KVP-deltakere og til hva? (Rik beskrivelse)
27. Hva er det mest vanlige: NAV står for den daglige oppfølging av KVP-deltakerne selv eller denne oppfølgingen delegeres til tiltaksarrangører? Begrunnelse? Har det skjedd endringer?
28. Sammenlignet med første fasen for KVP (i 2008/2009): Har det skjedd endringer i omfanget av bruk av eksterne tiltaksleverandører (i den grad informanten har bakgrunn til å svare på et slikt spørsmål)?
29. Har det skjedd noen endringer i relasjonen mellom NAV og de eksterne tjeneste/ tiltaksleverandørene? Hvis ja, hvilke endringer?

30. Hvilke relasjoner har NAV-kontoret til utdannings- og helsevesenet i forbindelse med deltakere i kvalifiseringsprogrammet? Har det skjedd endringer?

31. Hvordan fungerer rammevilkårene for programmet? Har det vært endringer?

- Finansiering: Hvilke konsekvenser har du sett i praksis her hos dere av at staten skal dekke kommunens merkostnader i forbindelse med kvalifiseringsprogrammet?
- Måltall

H. REKRUTTERING, UTVELGELSE – RUTINER OG MÅLGRUPPEDEFINISJON

32. Hvordan finner dere deltakere til programmet? Hvilke rutiner, hvilken praksis har dere for utvelgelse av deltakere (for eksempel trekantsamtaler, forhåndsutvelgelse, hvordan inviteres deltakerne inn)? Hvem er involvert i rekrutteringen? (Hvilke deler av NAV? Eksterne organisasjoner/aktører?) Hvordan ivaretar dere brukermedvirkning?

33. Hvem velges ut til å delta i programmet? Er det noen som har fått avslag - hvorfor? Er det noen "grupper" dere holder helt utenfor programmet - hvorfor? Er det noen av sosialhjelpsmottakerne som er for arbeidsdyktige til å delta i KVP? Er det noen som vurderes som for lite arbeidsdyktig?

34. Hvilken betydning har måltallene?

35. Hvor mange deltakere arbeider du selv med i KVP? Hvordan ble dette antallet bestemt? Hvordan ble det bestemt at du skal jobbe med akkurat disse?

36. På hvilken måte vurderer dere arbeidsevne og bistandsbehov hos dem som er med i programmet? (AEV, ARENA). Har det skjedd endringer siden 2008/09? Hvordan? Hvorfor?

37. Forekommer det ventetid i programmet? Finnes det uutnyttet kapasitet i programmet? Finnes det flaskehalser?

38. Hvilke alternative tilbud finnes det lokalt for de som ikke deltar i programmet?

- Tilbud til de sterkeste?
- Tilbud til de svakeste?

I. VIRKEMIDLER OG METODER I KVP

39. Hvilke samarbeidsformer og hvilke opplegg mv for oppfølging etableres rundt den enkelte deltaker? (Gjelder både de som er på tiltak i NAV-regi og de som er på tiltak hos ekstern leverandør/tiltaksarrangør)

40. Oppfølging av den enkelte deltaker: Beskriv hvordan dere i praksis jobber med deltakerne.

- Rik beskrivelse: Brukermedvirkning, valg, tvang, motivasjon

41. Hvilke typer tjenester / tiltak /tilbud får deltakerne deres i KVP (kommunale, statlige, frivillige osv)?

- Hva er bra/mindre bra med de ulike tilbudene?
- Har dette endret seg siden første fasen (2008/09)

42. Hvordan fungerer planer i dag og sammenlignet med tidligere:

- Ukeplaner
- Individuelle Planer (IP),
- Handlingsplaner

43. Hvilke erfaringer har du så langt med virkemidlene i kvalifiseringsprogrammet (stønad/stønadsnivå, varighet og tiltakstyper)?

44. Hva er de største utfordringene dere står ovenfor nå?

K. RESULTATER I KVP

45. KVP deltakelse er begrenset til ett år, men kan forlenges med ett ytterligere år. Cirka hvor mange av deres deltakere har regulært fullført programmet innen ett år?

46. Hvor mange har fått forlengelse av KVP utover ett år? Hvor mange av dem har fullført regulært og hva har disse gått til?

47. Omtrent hvor mange av disse har fått en ordinært lønnet jobb? Har disse gått ut av programmet? Får de oppfølging på annen måte?

48. Hva ved KVP har disse hatt størst nytte av og hvorfor?

- Stønaden – hvorfor?
- Tett personlig oppfølging?
- Individuelle ukeprogram?
- Tilbud hos tiltaksarrangør – hvilke?
- Annet – hva?

49. Hva med dem som ikke har fått jobb? Hva får de nå?

50. Hvor mange har droppet ut? Hvorfor?

51. Hvor går de som ikke kommer i jobb og KVP er oppbrukt?

L. AVSLUTNINGSSPØRSMÅL:

52. Er det noe mer du mener det er viktig at vi kjenner til/ tar hensyn til i evalueringen?
Noe vi ikke har tenkt på å spørre om?

Intervjuguide II: Rådmenn

1. Hvordan er samarbeidet med NAV-lokal om KVP
 - Informasjon fra NAV-lokal
 - Informasjon fra fylket om KVP
2. Hva er hensikten med KVP, sett fra kommunens side
3. Hva tjener kommunen på KVP?
4. Legger kommunen inn noe som innsats i KVP?
5. Hva betyr de nye økonomiske rammer knyttet til måltall for i år sammenlignet med i fjor?
6. Hvordan har dere tilpasset dere til de nye rammevilkår krav om måltall for i år sammenliknet med i fjor?
7. Hvordan vurderer kommunen NAV-lokals innsats med KVP?
8. Har Rådmannen vært involvert i drøftinger om KVP med:
 - NAV-lokal
 - Andre kommuner/rådmenn
 - Eget fylkesledd

Intervjuguide III: Eksterne tjenesteleverandører /tiltaksarrangører

1. På hvilke typer tiltak har dere deltakere som deltar i KVP? I eksisterende tiltak eller i særegne tiltak/kurs?
2. Hva er NAVs bestilling for disse? Skiller bestillingen seg fra bestillingene for de øvrige deltakerne i tilbudene?
3. Hvordan fikk dere bestillingen med KVP-deltakere (vunnet anbudskonkurranse, har hatt rammeavtale/kontrakt...)?
4. Hvor mange KVP-deltakere har dere inne for tiden og hvilke tilbud /tiltak får de?
5. Beskriv hvordan dere i praksis jobber med KVP-deltakerne og hvordan dette ev skiller seg fra arbeidet med andre deltakere

(Rik beskrivelse av innhold og arbeidsmetoder i tilbudet – som teori/undervisning, arbeidstrening/arbeidspraksis internt/eksternt, hvor lenge de ulike delene av tilbudet varer, om det gjøres noe for at deltakerne skal få jobb, hvordan det samarbeides med arbeidsgivere, bemanningsnøkkel, oppfølgingsmetoder mv)

6. Er det noen som har droppet ut - hvorfor?
7. Hvilke samarbeidsformer og hvilke opplegg mv for oppfølging etableres rundt den enkelte bruker? (parallel behandling/tilbud, hvem gjør hva, mv – den enkeltes ukeplaner, IP, hvilken rolle har NAV)
8. Har det skjedd endringer i tjenestetilbudet deres etter innføringen av KVP?
 - Har dere etablert nye tilbud for KVP-deltakere? Hva slags type tilbud i så fall? Flere plasser?
 - Har relasjonen mellom dere og NAV endret seg? Har dere inngått nye avtaler i forbindelse med KVP?
 - Har dere fått nye oppdragsgivere?
 - Kreves det ny kompetanse for arbeidet med KVP-deltakere? Nye/flere medarbeidere?
9. Hva mener du må til for at (deres) KVP-deltakerne skal komme i jobb? Har noen av deres KVP-deltakerne kommet i jobb?
10. Hvilke erfaringer har du så langt med virkemidlene i kvalifiseringsprogrammet (stønad/stønadsnivå, varighet og tiltakstyper)?
11. Hvilken erfaring har du så langt med kvalifiseringsprogrammet? Hva er bra med KVP, hva er dårlig?

Intervjuguide IV: Deltakere i kvalifiseringsprogrammet (4-5 personer)

Intervjuene kan også foregå som gruppeintervju med 4 – 5 deltakere

Viktig å gjøre det tydelig at vi har taushetsplikt og all informasjon skal behandles fortrolig – noe som også gjelder deltakerne imellom, dersom det gjennomføres gruppeintervjuer. Vi er uavhengige forskere og informasjon vil kun gis videre i anonymisert form. Vår evaluering er ingen ”kontroll”-evaluering av den enkelte.

1. Du/dere er med i KVP. Hva mener du/dere at dere har å tjene på å være med i KVP?
2. Hva slags tilbud har du/dere akkurat nå i KVP? Hva handler akkurat dette tilbudet/kurset om?
3. Hvorfor deltar du/dere på akkurat dette tilbudet? Hvilke valgmuligheter fikk du/dere?
4. Hvilken informasjon har du/dere fått om dette tilbudet/kurset?
5. Hva er bra og hva er dårlig med kurset/tilbudet? (Utfordringer? Gir det mening å delta, eller er det meningsløst? Hvordan fungerer kurset sosialt?)
6. Har du/dere deltatt på andre tilbud/kurs som KVP-deltaker? Hva – rik beskrivelse)
7. Hvilken erfaring har dere med NAV/Sosialtjenesten fra den tida du/dere har deltatt i KVP?
8. Hvordan er den økonomiske situasjonen deres nå sammenliknet med før? (Lønner det seg å delta på kurset – nå/i framtida?)
9. Hva tror dere kommer ut av dette kurset for dere selv?
10. Hva tror du/dere kommer ut av det å delta i KVP? Hva er målet?

Vedlegg 2: Spørreundersøkelse blant NAV-kontorer

Evalueringsprogrammet

På oppdrag av Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) gjennomfører Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) en evaluering av Kvalifiseringsprogrammet (KVP). Som en del av evalueringen sender vi ut en nettbasert undersøkelse til samtlige lokale NAV kontor i Norge. Enkelte spørsmål dreier seg om opplysninger om måltall og antall deltakere ved KVP i år og for 2009. Noen spørsmål handler om resultater og tiltak for deltakere som har avsluttet planmessig og ikke planmessig. Det er en fordel at du har disse opplysningene tilgjengelig før du besvarer spørsmålene.

Dersom du har ansvar for KVP ved flere lokalkontor ber vi deg basere dine svar fra kontoret du har mest tilhørighet til.

Undersøkelsen er anonym og svarene blir behandlet konfidensielt. Det tar omtrent 30 minutter å svare på spørsmålene.

Vi ber deg svare på spørsmålene innen onsdag 6.oktober 2010.

<Kontakt detaljer>

Med hilsen Angelika Schafft
Prosjektleder
Arbeidsforskningsinstituttet

Din identitet vil holdes skjult

Hvilken stilling har du ved ditt lokale NAV-kontor ?

- Leder av NAV-kontoret
- Ansvarlig/koordinator for KVP
- Veileder kun for KVP-deltakere
- Veileder både for KVP-deltakere og andre NAV-brukere
- Teamleder
- Annet, spesifiser her

Hvor jobbet du tidligere?

- I sosialtjenesten
- I trygdeetat
- I aetat
- Det er min første jobb
- Annet, spesifiser her

Hvilken av følgende kategorier beskriver best din måte å jobbe med KVP på ved lokalkontoret?

- Jeg jobber med de fleste områder innen KVP
- Jeg jobber med utvalgte områder innen KVP
- Ingen av kategoriene
- Annet, spesifiser her
- Vet ikke

Hvor stort er NAV-kontoret ditt?

- Mer enn 100 ansatte
- Mellom 30-100 ansatte
- Færre enn 30 ansatte

Når ble ditt NAV-kontor etablert (år/kvartal)?

Hvilke team finnes ved kontoret?

- Markedsteam
- Oppfølgingsteam
- Kvalifiseringsprogramteam
- Tiltaksteam
- Ungdomsteam
- Annet, spesifiser her

Hvordan er KVP organisert ved ditt NAV-kontor?

- KVP-avdeling/team har veiledere med samme faglige bakgrunn
- KVP-avdeling/team har blandet faglig bakgrunn
- Det er ingen egen KVP-avdeling/team: veilederne sitter i andre oppfølgingsteam
- Annet, spesifiser her

Hvilken etatsbakgrunn har veilederne i teamet?

- Flertallet kommer fra Aetat
- Flertallet kommer fra sosialtjenesten
- Like mange fra Aetat som fra Sosialtjenesten
- Flertallet har annen bakgrunn enn Aetat og Sosialtjenesten. De har følgende bakgrunn:

Er det en egen KVP-koordinator/KVP-ansvarlig el.lign. ved ditt lokale NAV-kontor?

- Ja
- Nei

NAV-veiledere som jobber med KVP ved ditt kontor: Omtrent hvor mange KVP-deltakere er det per veilederstilling?

I hvilken grad har lokalkontoret fokus på følgende forhold i arbeidet med KVP?

Ingen grad/Liten grad/Middels grad/Høy grad/Svært høy grad/Vet ikke

- Måltall
- Oppfølging
- Kvalitet

Har lokalkontoret etter din mening kapasitet til å gi tilfredsstillende tett og koordinert bistand av alle KVP-deltakere?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

Hvilken prioritet har KVP etter din mening ved ditt lokale NAV-kontor?

- Svært lav prioritet
- Lav prioritet
- Høy prioritet
- Svært høy prioritet.

Vi ønsker din vurdering av din samlede kompetansen på KVP. Hvor god er din kompetanse på følgende område:

Svært dårlig/ Dårlig /Verken spesielt god eller spesielt dårlig /God/ Svært god

- IT (kartleggings- og registreringsverktøy ARENA)
- Standardisert arbeidsevnevurdering AEV
- Saksbehandling i NAV
- Tiltaksregelverk
- Kunnskap om tiltaksspekteret lokalt
- Sosiofaglig kompetanse
- Helsefaglig kompetanse
- Kompetanse på psykiske helseproblemer
- Bedriftskunnskap
- Arbeidsmarkedsfaglig kompetanse
- Veiledningsmetodikk
- Metoder for brukermedvirkning
- Erfaringsbasert kompetanse fra arbeidet med målgruppen

Hvordan vil du vurdere lokalkontorets samlede kompetanse på KVP

- Svært dårlig
- Dårlig
- Middels
- God
- Svært god
- Vet ikke

Hvor ofte samarbeider ditt kontor med følgende instanser om KVP?

Regelmessig i henhold til faste rutiner,avtaler/Hyppig, etter behov/Sjelden, etter behov/Ikke i det hele tatt/Vet ikke

- Tiltaksarrangører for statlige tiltak
- Tiltaksarrangører for kommunale tiltak
- Rusbehandlingsinstans
- Behandlingsinstans innen psykisk helse
- NAV-instans innen arbeid og psykisk helse (f.eks. Vilje Viser Vei, veilednings- og oppfølgingsloser)
- Regionale markedsteam i NAV
- Lokale markedscoordinatorer i NAV
- Virksomhetsteam som samarbeider med (IA-)bedrifter
- NAV-Arbeidslivssenteret
- Lokale arbeidsgivere
- Flyktningetjenesten
- Voksenopplæringen/skole
- Instans som gir språkopplæring

- Kriminalomsorgen
- Helsevesenet
- Frivillige organisasjoner
- Rådmann
- Sosiale tjenester utenfor NAV (f eks boligsosial, økonomisk rådgivning)
- Brukerforum
- Andre NAV-kontorer
- Fylkesprosjektet
- Eksterne instanser/prosjekter for faglig utvikling

I hvilken grad samarbeider statlige og kommunalt ansatte i NAV om KVP?

- I svært liten grad
- I liten grad
- I verken spesielt liten eller spesielt stor grad
- I stor grad
- I svært stor grad
- Vet ikke/ikke relevant

Hvor mange KVP-deltakerne ved ditt kontor kan regnes å tilhøre følgende kategorier?

Samtlige/De fleste/Mange/Få/Ingen/Vet ikke

- Personer med rusproblemer
- Personer med psykiske problemer
- Personer med gjeldsproblemer
- Innvandrere/flyktninger
- Unge skoledropouts
- Vokse uten fullført utdanning
- Enslige forsørgere med sosialhjelp som hovedinntektskilde
- Eldre langtidsledige med sosialhjelp som hovedinntektskilde
- Unge langtidsledige med sosialhjelp som hovedinntektskilde
- Personer med sammensatte problemer
- Andre

Gruppen av personer som har sosialhjelp som hovedinntekt, kan grovt deles inn i tre grupper:

1. De som med litt hjelp har gode forutsetninger for å komme i ordinær jobb.
2. De som med tett og langvarig oppfølging har forutsetninger for å komme i ordinær jobb.
3. De som har dårlige forutsetninger for å komme i ordinær jobb.

Omtrent hvor stor prosentandel utgjør disse gruppene blant KVP-deltakerne hos dere?

Følgende spørsmål dreier seg om måltall, det vil si det gjennomsnittlige antall deltakere kontoret skal ha per år.

Hvordan var forholdet mellom måltall og antall deltakere i fjor (2009)?

- Vi hadde flere deltakere enn måltallet i fjor
- Det gjennomsnittlige antall deltakere var lik måltallet i fjor
- Vi hadde færre deltakere enn måltallet i fjor.
- Vet ikke

Forklar kort grunnen til at dere hadde flere / færre deltakere enn måltallet?

Hvordan blir forholdet mellom måltall og antall deltakere i år?

- Vi forventer flere deltakere enn måltallet
- Det gjennomsnittlige antall deltakere vil være lik måltallet
- Vi forventer færre deltakere enn måltallet
- Vet ikke

Forklar kort grunnen til at dere forventer avvik mellom måltall og antall deltakere?

Hvilke forutsetninger må være på plass for at en person får tilbud om KVP?

Ja, det er en forutsetning for å delta/Nei, det er ingen forutsetning for å delta

- Vedkommende må selv søke KVP
- Vedkommende må ikke ha en alvorlig psykisk lidelse
- Vedkommende må ha ruskontroll
- Vedkommende må være rusfri
- Vedkommende må være motivert til å få en jobb
- Vedkommende må ha et stabile boforhold
- Vedkommende må ikke være kronisk syk
- Vedkommende må ha hatt sosialhjelp som hovedinntektskilde over lengre tid
- Vedkommende må ikke søke uføretrygd
- Vedkommende må ikke være helt arbeidsledig
- Vedkommende må ikke være under kriminalomsorgen

Hvor ofte blir en standardisert arbeidsevnevurdering (AEV) gjennomført før brukeren tilbys KVP?

- Aldri
- Sjelden
- Ofte
- Alltid
- Vet ikke

Hvor ofte brukes følgende tiltak som en del av KVP?

Brukes ofte/Brukes ganske ofte/Brukes av og til/Brukes sjelden/Brukes aldri/Vet ikke

- Arbeidspraksis i ordinær virksomhet
- Arbeid med bistand (AB)
- Arbeidspraksis i skjermet virksomhet
- Arbeidsmarkedsopplæringskurs (AMO)
- Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) enkeltplass
- Avklaring i skjermet virksomhet
- Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift
- Nettbasert AMO
- Oppfølging
- Ordinær lønnstilskudd (tidsbegrenset)
- Utdanning
- Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift
- Tilretteleggingsgaranti
- Tidsubestemt lønnstilskudd (TULT)
- Varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet
- Aktivitetstiltak i kommunal regi
- Behandlingstilbud for somatiske helseproblemer
- Behandlingstilbud for psykiske helseproblemer

- Fritidstilbud
- Fysisk trening, mosjon
- Hobbypregede kurs
- Kostholdsveiledning, - kurs
- Motivasjonskurs

Dersom dere bruker tiltaket AMO ofte eller ganske ofte i KVP: Beskriv kort hvilke(n) type(r) kurs som er i bruk

Hvor godt egnet mener du følgende tilbud er for å øke KVP-deltakernes sjanse til å komme i ordinær jobb?
 Godt egnet for de fleste/Godt egnet for mange/Godt egnet for enkelte deltakere/Ikke egnet/Vet ikke

- Arbeidspraksis i ordinær virksomhet
- Arbeid med bistand (AB)
- Arbeidspraksis i skjermet virksomhet
- Arbeidsmarkedsopplæringskurs (AMO)
- Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) enkelt plass
- Avklaring i skjermet virksomhet
- Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift
- Nettbasert AMO
- Oppfølging
- Ordinær lønnstilskudd (tidsbegrenset)
- Utdanning
- Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift
- Tilretteleggingsgaranti
- Tidsubestemt lønnstilskudd (TULT)
- Varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet
- Aktivitetstiltak i kommunal regi
- Behandlingstilbud for somatiske helseproblemer
- Behandlingstilbud for psykiske helseproblemer
- Fritidstilbud
- Fysisk trening, mosjon
- Hobbypregede kurs
- Kostholdsveiledning, - kurs
- Motivasjonskurs

Dersom du vurderer AMO som et godt egnet tiltak for å øke KVP-deltakernes sjanse til å komme i ordinær jobb: Beskriv kort hvilke(n) type(r) kurs du tenker på

I hvilken utstrekning har KVP-deltakerne en ordning med individuell plan (IP) i henhold til Sosialtjenestelovens § 33 ?

- Alle har IP
- Mellom 80 og 100 prosent har IP
- Mellom 50 og 80 prosent har IP
- Mellom 20 og 50 prosent har IP
- Færre enn 20 prosent har IP
- Ingen har IP
- Vet ikke

Hvor stor andel av den tette og direkte oppfølgingen av KVP-deltakerne blir delegert til eksterne tiltaksarrangører?

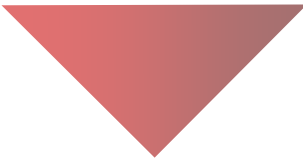
- Over 75 % av alle tilfellene
- Cirka 50-75 % av alle tilfellene
- Cirka 25-50 % av alle tilfellene
- Under 25 % av tilfellene
- Dette ivaretas kun av NAV-veilederne
- Vet ikke

Hvem gir oppfølging i form av tett og direkte bistand til KVP-deltakerne som er på praksisplass i ordinært arbeid?

- NAV-veileder
- Ekstern tiltaksarrangør
- Begge
- Ikke aktuelt

Hvor mange av KVP-deltakere ved ditt kontor mener du får tilfredsstillende tett og koordinert bistand, enten av lokalkontorets egne veiledere eller av eksterne tiltaksarrangører?

- Samtlige deltakere
- De fleste deltakerne
- Rundt halvparten av deltakerne
- Kun et mindretall
- Ingen av deltakerne
- Vet ikke



Arbeidsforskningsinstituttet

AFI er et tverrfaglig arbeidslivsforskningsinstitutt. Sentrale forskningstema er:

- Inkluderende arbeidsliv
- Utsatte grupper i arbeidslivet
- Konflikthåndtering og medvirkning
- Sykefravær og helse
- Innovasjon
- Organisasjonsutvikling
- Velferdsforskning
- Bedriftsutvikling
- Arbeidsmiljø

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

Abonnement på nyheter kan bestilles via hjemmesiden: www.afi.no

Pt 6954 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO
Besøksadresse:
Stensberggt. 25

Telefon: 23 36 92 00
Fax: 22 56 89 18
E-post: afi@afi-wri.no
www.afi.no

