

---

---

# Kvalifiseringsprogrammets deltakere: Hvor lang er avstanden til arbeidsmarkedet?

AV SILLE OHREM NAPER

## SAMMENDRAG

*Kvalifiseringsprogrammet skal bidra til at flere med vesentlig nedsatt arbeids- eller inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven, skal komme i arbeid og aktivitet ved hjelp av tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging. Formålet med denne artikkelen er å gi en deskriptiv framstilling av deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet i 2009 ut fra demografiske kjennetegn, tidligere yrkeserfaring og i hvilken grad de tidligere har vært arbeidssøkere eller tiltaksdeltakere registrert hos NAV. Datagrunnlaget er opplysninger NAV har registrert om disse personene, og dekker nærmere 80 prosent av deltakerne i 2009.*

*Gjennomgangen viser at 57 prosent av deltakerne er menn, og 25 prosent av deltakerne er under 25 år. 40 prosent av deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet er innvandrere, hvorav den største gruppen kommer fra Somalia. Det er en del fylkesvise variasjoner i den demografiske fordelingen av deltakerne.*

*I artikkelen bekreftes det at deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet står langt fra arbeidslivet. 40 prosent har aldri vært i arbeid. I tillegg har en del arbeidserfaring av kort varighet, eller som ligger et godt stykke tilbake i tid. Blant norskfødte menn over 30 år har nesten alle hatt inntekt tidligere, men de fleste har nå stått lenge utenfor arbeidslivet. De fleste har nå stått lenge utenfor arbeidslivet. Norskfødte kvinner har mer nylig, og mer langvarig arbeidserfaring. Blant kvinner med innvandrerbakgrunn er det et flertall som ikke har noe tidligere yrkeserfaring i Norge. Unge har i noe større grad enn de over 24 år vært registrert som arbeidssøkere og ordinære tiltaksdeltakere i tiden før Kvalifiseringsprogrammet.*

*Totalt har 40 prosent deltatt på et statlig arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV etter 2005, og 27 prosent har deltatt i Tiltaksattsingen for sosialhjelpsmottakere. Vel to tredjedeler var registrert som arbeidssøkere i NAV i de to månedene før de startet på Kvalifiseringsprogrammet.*

---

## INNLEDNING

Kvalifiseringsprogrammet (KVP) retter seg mot personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven.<sup>1</sup> Målet er å bidra til at flere i målgruppen kommer i arbeid eller aktivitet – også i tilfeller der veien fram kan være relativt lang og usikker. KVP bidrar dermed til NAVs hovedmålsetning om å få flere i arbeid og aktivitet, og med innføringen av KVP ble «randsonen for arbeidslinja strukket til å gjelde målgrupper som antas å ha liten eller ingen arbeidsevne på stønadstidspunktet» (Langeng og Stene 2010, s. 279). I denne artikkelen ønsker vi å undersøke nærmere hvor langt unna arbeidsmarkedet deltakerne står, gjennom å studere hvor mye tidligere arbeidserfaring de har, og hvor lang tid som har gått siden de sist var i arbeid. Datagrunnlaget er NAVs egne registeropplysninger, som dekker nærmere 80 prosent av deltakerne i 2009 (se egen faktaboks).

En hovedmålgruppe for programmet er personer som har mottatt sosialhjelp over lengre tid. Det er tidligere dokumentert at mange av disse har en marginal tilknytning til arbeidsmarkedet, i form av manglende arbeidserfaring og lav arbeidsevne som følge av blant annet dårlig psykisk og somatisk helse, rusproblemer og lav utdanning. Mange hadde også lav arbeidsmotivasjon (Ohrem Naper, van der Wel og Halvorsen 2009). Samtidig er målgruppen meget sammensatt, og det kan være mange ulike grunner til at deltakerne står langt unna arbeidsmarkedet.

For å kunne bli deltakere i KVP må tett og koordinert bistand gjennom et individuelt tilpasset program vurderes som både nødvendig og hensiktsmessig for å styrke deltakernes muligheter i arbeidslivet. Valg av virkemidler skal skje med utgangspunkt i den enkelte brukers behov for bistand og ikke med utgangspunkt i hvilken stønadsordning eller målgruppe man tilhører. KVP gir tidligere mottakere av sosialhjelp mulighet til å nyttiggjøre seg arbeidsrettede tiltak som tidligere i stor grad var forbeholdt arbeidsledige og personer under attføring, i tillegg til mer «lavterskel» kommunale tiltak. Programmet skal bestå av

---

<sup>1</sup> Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 29.

arbeidstrenings- og sysselsettingstiltak, men kan også inneholde andre tiltak som er med på å støtte opp under og forberede overgang til arbeid. Det kan i tillegg settes av tid til blant annet helsehjelp og egenaktivitet, og til sammen skal programmet være på fulltid.

KVP retter seg både mot personer som ikke har vært aktive arbeidssøkere tidligere, og personer som har vært gjennom ulike tiltak tidligere uten at det har ført til arbeid eller annen langsiktig inntektssikring. Vi undersøker her i hvilken grad KVP-deltakerne har vært registrert som arbeidssøkere hos NAV i tiden før de kom inn i programmet, og om de har deltatt på andre arbeidsrettede tiltak i regi av NAV.

KVP er mulig gjort som følge av samarbeidet og samlokaliseringen mellom kommunene og den statlige Arbeids- og velferdsetaten som NAV-reformen førte til. Det er den kommunale delen av NAV som har koordineringsansvaret for KVP. Programmet ble innført fra 1. november 2007 i kommuner som hadde etablert NAV-kontor, og ble utvidet i takt med etableringen av nye NAV-kontor. Siden starten har rundt 12 300 personer deltatt i programmet. I denne artikkelen ser vi på de som deltok i programmet i 2009. Innledningsvis vil vi beskrive hvordan deltakerne fordeler seg på sentrale demografiske kjennetegn, og bruker dette til å undersøke hvordan tidligere yrkeserfaring, arbeidssøking og tiltaksdeltakelse varierer med disse kjennetegnene.

Formålet med artikkelen er å gi en beskrivelse av deltakerne. Det foreligger foreløpig relativt lite kunnskap om deltakerne i programmet, og det vil være nyttig å øke denne kunnskapen blant annet for å få et inntrykk av i hvilken grad programmet treffer målgruppen, hvor langt unna målsetningen om arbeid deltakerne står, og for å utvikle programmet videre. Resultatene som presenteres i denne artikkelen er de første fra et større FoU-prosjekt om KVP-deltakerne. En mer omfattende rapport vil foreligge mot slutten av 2010. I 2011 vil vi også undersøke i hvor stor grad KVP-deltakerne fra 2009 har fått innpass i arbeidslivet.

## Evalueringen av Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet skal evalueres på oppdrag fra Arbeidsdepartementet av Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) og Frischsenteret i samarbeid. Effektevalueringen vil ikke foreligge før i 2013, men den første underveisrapporten fra følgeevalueringen foreligger. Den er basert på kvalitative eksempelstudier fra en tidlig fase av implementeringen av programmet (Legard, Schaft og Spjelkavik 2009). Et viktig resultat herfra er at de som arbeider med KVP opplever at de med programmet får til bedre løsninger for brukere som tidligere ikke fikk noe tilbud eller som falt mellom ulike etater. AFI fant at programmet stort sett treffer målgruppen, men samtidig at ikke alle som ble rekruttert inn i KVP var de som programmet i utgangspunktet var tenkt rettet mot. Hvem som fikk tilbud om deltakelse i KVP varierte en del fra sted til sted, ut fra lokale definisjoner av målgruppa og inntakskriteriene, og tilbud om egnede tiltak.

Ulike typer data har ulike styrker og svakheter, og resultatene kan derfor bidra til å utfylle hverandre. Med dataene i denne artikkelen har vi ikke mulighet til å undersøke årsakene til at deltakerne i KVP har stått utenfor arbeidslivet. Basert på intervjuer bl.a. med ansatte på NAV-kontor, fant man i følgeevalueringen at:

*De fleste har problemer på mer enn ett område og problemer som til en stor grad henger innbyrdes sammen: Svært mange har psykiske og andre helsemessige problemer relatert til rusmiddelavhengighet. De aller fleste har manglende skolegang og liten arbeidserfaring. Gjeldsproblemer og andre økonomiske problemer blir hyppig nevnt, ofte også språkvansker og lese/skrivevansker. Også manglende motivasjon, lav selvtillit, dårlig sosialt nettverk og mangel på struktur i tilværelsen er noe som går igjen i beskrivelsen av deltakerne.*

*Legard, Schaft og Spjelkavik 2009, s. 68.*

Dette samsvarer med funn fra en tidligere spørreundersøkelse blant langtidsmottakere av sosialhjelp (van der Wel m.fl. 2006).

En spørreundersøkelse av brukernes opplevelse av KVP,

### Kvalifiseringsstønad

Deltakere på KVP har rett til kvalifiseringsstønad. Stønaden er to ganger folketrygdens grunnbeløp (G). I 2009 utgjorde det 145 760 kr på årsbasis. I tillegg har de som har barn rett til barnetillegg. Det er også mulighet for bostøtte fra Husbanken. Deltakere under 25 år får 2/3 støtte, tilsvarende 97 660 kr i 2009. Det skal betales skatt av stønaden, og den er pensjonsgivende. Stønaden reduseres mot eventuelt inntektsgivende

vende arbeid og andre offentlige ytelser. 40 prosent mottok i 2009 sosialhjelp i tillegg, enten som en fast supplerende stønad eller som en enkeltstående utbetaling. Vedtak om deltakelse i KVP kan gjøres for en periode på inntil ett år. Etter en ny vurdering kan det forlenges med ett år, eventuelt mer dersom det er nødvendig.

som også er del av evalueringen, viste at et flertall var svært fornøyd med bistanden de hadde fått og med muligheten for brukermedvirkning (Reichborn-Kjennerud 2009). I den undersøkelsen kartlegges også noen bakgrunnskjennetegn, som tilsvarer noe av det vi ser på i denne artikkelen. I spørreundersøkelsen var det syv prosent som oppga å ikke ha tidligere arbeidserfaring, og

medianen er syv års arbeidserfaring. 18 prosent var under 25 år, og 62 prosent var menn. 51 prosent var født i et annet land enn Norge. Med unntak av disse funnene er vår kunnskap om hva som kjennetegner deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet til nå begrenset.

## Datagrunnlag

Arena er NAVs saksbehandlingssystem for arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne. Det er ikke noe krav om at deltakere på Kvalifiseringsprogrammet skal registreres i Arena, med mindre de deltar på statlig tiltak, men mange kommuner finner det hensiktsmessig å bruke Arena som saksbehandlingsverktøy for oppfølging av alle deltakere i Kvalifiseringsprogrammet. Det er dette som danner datagrunnlaget for denne analysen.

Populasjonen er definert som alle Kvalifiseringsprogramdeltakere som var registrert i Arena i 2009, i alt 7 727 personer. I følge kommunenes rapporteringer til Arbeids- og velferdsdirektoratet, har det vært om lag 10 000 deltakere i 2009. 77 prosent av KVP-deltakerne er altså registrert i Arena. Andelen var økende utover i 2009, men det er variasjoner fra kommune til kommune i hvor stor andel som er registrert. Representativiteten antas å være god, fordi registreringen avhenger av rutiner ved NAV-kontorene og ikke kjennetegn ved den enkelte deltakeren. Det er altså ikke noen form for selvseleksjon, som kan føre til skjevheter i utvalgsundersøkelser. Alderssammensetningen og andelen på statlige tiltak blant de som er registrert i Arena tilsvarer i stor grad det kommunene selv har rapportert inn, noe som indikerer liten grad av skjevhet i utvalget vårt. I utgangspunktet hadde vi forventet at andelen på kommunale tiltak ville være lavere, siden det kun er de på statlige tiltak som må rapporteres inn. Det kunne gitt en skjevhet da de som er deltakere på statlige tiltak står nærmere arbeidsmarkedet, men dette viste seg altså å ikke være tilfelle. Det kan være noe usikkerhet knyttet til dateringene av deltakelsen i KVP, enten på grunn av etterregistrering, eller fordi noen personer ikke har blitt meldt ut selv om de ikke lenger deltar i programmet, hvis de fortsatt er registrert som arbeidssøkere.

For populasjonen som vi analyserer i denne artikkelen, har vi tilgang til langt flere kjennetegn enn i den kommunale rapporteringen. Fra Arena har vi arbeidssøkershistorikk (forløp) fra 2006-2009. I tillegg har vi demografiske data fra Folkeregisteret, opplysninger om tidligere pensjonsgivende inntekt fra Inntektsregisteret, og arbeidshistorikk tilbake til 2000 fra Arbeidsgiver/ arbeidstaker-registeret (AA-registeret).

## Definisjoner

**Innvandrer:** En person som er født i et annet land enn Norge. Opplysningen er hentet fra Folkeregisteret.

**Pensjonsgivende inntekt:** Lønns- og/eller næringsinntekt, samt sykepenger, stønad ved fødsel/adopsjon, dagpenger under arbeidsløshet, attførings- og rehabiliteringspenger (etter 2002), tidsbegrenset uførestønad, kvalifiseringsstønad. For de som mottok kvalifiseringsstønad i 2008, er dette inkludert.

**Tid siden sist i arbeid:** Antall måneder før oppstart KVP siden de sist hadde et arbeidsforhold av minst to måneders varighet som var registrert i AA-registeret, gitt at de ikke samtidig var registrerte som arbeidssøker og/eller deltaker i KVP. Arbeidsforhold som stanset før 1.1. 2000 er ikke med. Det er også en forutsetning at siste registrerte arbeidsforhold ikke var arbeidstrening eller varig tilrettelagt arbeid, slik det i utgangspunktet var i 3 prosent av tilfellene. Ved å bruke AA-registeret fanger vi ikke opp de selvstendig næringsdrivende, men i følge Inntektsregisteret hadde under en prosent av KVP-deltakerne næringsinntekt i 2008.

**Samlet arbeidserfaring:** Akkumulert antall måneder totalt registrert som arbeidstaker i AA-registeret før oppstart KVP. Her har det ikke vært krav om at varigheten skal være på minst to måneder, ellers samme betingelser som over.

**Arbeidssøker:** Person som er registrert arbeidssøker hos NAV. Her er både ordinære arbeidssøkere (helt ledig, delvis sysselsatte, ordinære tiltaksdeltakere og andre ordinære arbeidssøkere) og arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne inkludert. Som ny arbeidssøker regnes de som ikke hadde vært registrert som arbeidssøkere i NAV i de to siste månedene (61 dager) før registrert oppstart KVP.

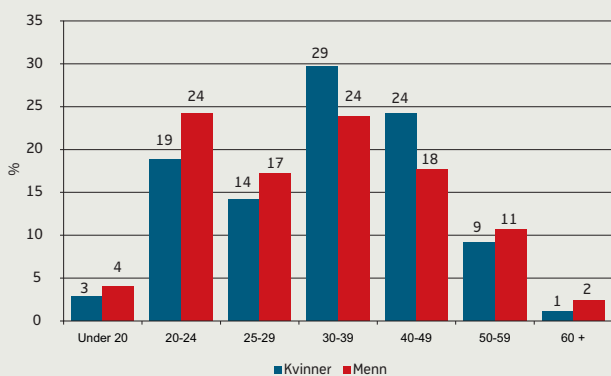
## EN AV FIRE ER UNDER 25 ÅR

57 prosent av KVP-deltakerne er menn, og gjennomsnittsalderen for deltakerne er 34,3 år. Aldersfordelingen er noe ulik for menn og kvinner, slik figur 1 viser. Andelen i de yngste aldersgruppene er høyere for menn enn for kvinner. Svært få av deltakerne er over 60 år.

En av fire deltakere i Kvalifiseringsprogrammet er under 25 år. Dette tilsvarer andelen av sosialhjelpsmottakere som er under 25 år. Denne yngste gruppen er av spesiell interesse, siden det har vist seg at de som mottar sosialhjelp som unge klarer seg dårligere på arbeidsmarkedet enn andre unge arbeidsledige (Hammer 2009). Det er derfor spesielt viktig å få disse over i et annet løp, slik KVP kan bidra til. Samtidig har man ønsket å avgrense ordningen for å unngå at ungdom som har forutsetninger for å kunne gjennomføre ordinær utdanning i stedet trekkes inn i en stønadskarriere (St. meld. nr. 9 2006–2007, s. 224). Blant annet av den grunn utgjør stønaden til de under 25 år 2/3 av stønaden for de øvrige deltakerne. I analysene av arbeidserfaring og tidligere arbeidssøking ser vi på de unge for seg, også fordi de ikke har hatt mulighet til å delta i arbeidslivet så lenge.

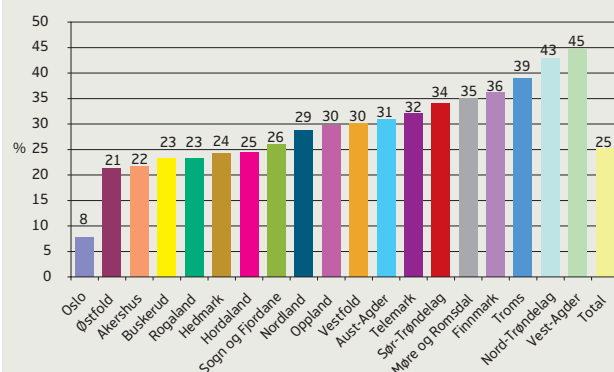
Det er store fylkesvise forskjeller i hvorvidt fylkene har valgt å prioritere unge under 25 år i Kvalifiseringsprogrammet, se figur 1. I en særstilling kommer Oslo, der bare åtte prosent av deltakerne er under 25 år. Oslo har også en lav andel unge blant sosialhjelpsmottakerne, og en høy andel innvandrere. Innvandrere utgjør derfor en stor andel av KVP-deltakerne i Oslo, se figur 5. I seks fylker er minst en tredjedel av deltakerne under 25 år. De fylkesvise variasjonene skjuler allikevel en langt større variasjon mellom kommunene.

Figur 1:  
Aldersfordeling på deltakere i Kvalifiseringsprogrammet 2009, for menn og kvinner.



KILDE: NAV

Figur 2:  
Andel deltakere i Kvalifiseringsprogrammet 2009 som er under 25 år etter fylke og totalt.



KILDE: NAV

## FIRE AV TI ER INNVANDRERE

Innvandrere har lavere sysselsetting enn befolkningen ellers, selv om sysselsettingen er økende og varierer med landbakgrunn. Det er også høyere andeler med lav inntekt blant innvandrere enn i befolkningen for øvrig (Enes 2010). Innvandrere er derfor en viktig målgruppe for KVP.

40 prosent av deltakerne i KVP er født i et annet land enn Norge. Andelen er høyere enn innvandringsandelen blant sosialhjelpsmottakere generelt, som er på 28 prosent. Dette tallet er imidlertid ikke direkte sammenlignbart, fordi definisjonen av innvandrere er ulik.<sup>2</sup>

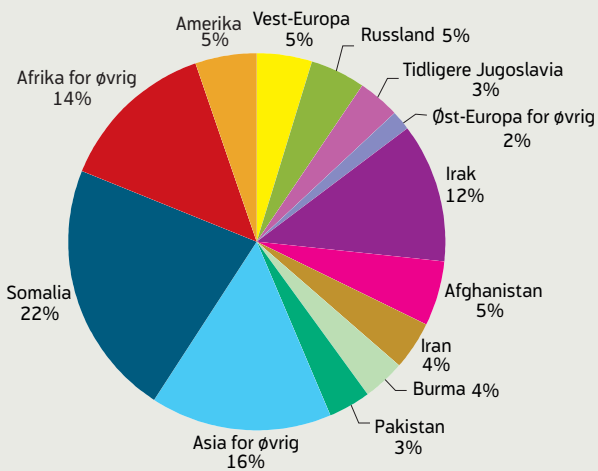
Figur 3 viser fordelingen av innvandrerne etter fødeland. De fødelandene som har mer enn 100 deltakere er vist for seg, mens resten av fødelandene er gruppert etter verdensdel. Somaliere utgjør den største innvandrerguppen med 22 prosent av alle KVP-deltakere med innvandringsbakgrunn. 12 prosent er født i Irak, ellers er det stor spredning i fødelandene. Til sammen 44 prosent av innvandrerne i programmet har bakgrunn fra Asia og 36 prosent fra Afrika.

Det er stor variasjon i hvor lenge det er siden deltagerne med innvandrerbakgrunn kom til Norge, men et flertall har innvandret etter 2000 (se figur 4).

Innvandrerne er i gjennomsnitt eldre enn andre KVP-deltakere: 37,8 mot 31,9 år for norskfødte. Av de unge under 25 år er det bare 17 prosent med et annet fødeland enn Norge. Blant innvandrerne er kvinnene i knapt flertall med 53 prosent.

<sup>2</sup> <http://www.ssb.no/soshjelpk/tab-2010-06-29-04.html>

Figur 3:  
Fordeling av innvandrere i KVP etter fødeland.

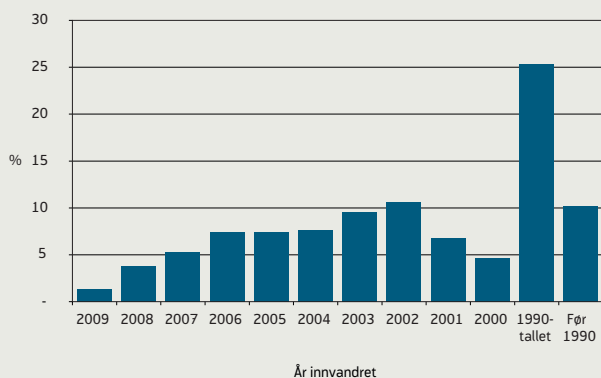


KILDE: NAV

Det er store forskjeller mellom fylkene også når det gjelder andel innvandrere blant KVP-deltakerne. Oslo skiller seg ut også her, ved at 72 prosent av de som er registrert som deltakere i KVP i Oslo er innvandrere. Som nevnt bidrar dette til å forklare den lave andelen unge i fylket. For de øvrige fylkene varierer andelene mellom 20 og 50 prosent, som vist i figur 5. Variasjonen kan både skyldes hvor stor innvandringsandelen er i de ulike fylkene, og lokale prioriteringer av målgruppe for KVP.

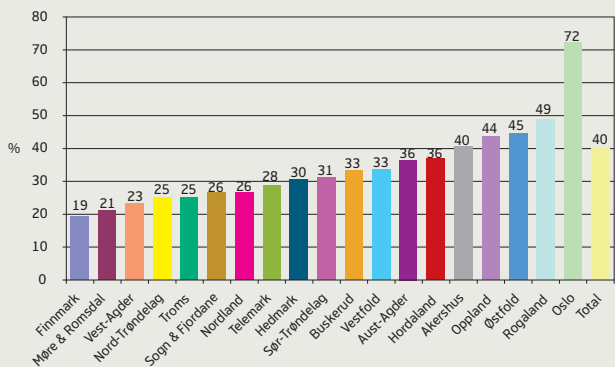
Underveisevalueringen utført av AFI viser at noen kommuner har flyktninger som har fullført Introduksjonsprogrammet, men som trenger mer bistand og opplæring,

Figur 4:  
Andel av innvandrerne på Kvalifiseringsprogrammet som kom til Norge i ulike år.



KILDE: NAV

Figur 5:  
Andel deltakere i Kvalifiseringsprogrammet som er innvandrere etter fylke og totalt.



KILDE: NAV

eller flyktninger uten rett til Introduksjonsprogrammet som hovedmålgruppe (Legard, Schafft og Spjelkavik 2009). Samtidig refererer de bekymring for at de som forblir i KVP i to år etter å ha fullført Introduksjonsprogrammet, vil ha en så lang tiltaksperiode at de blir vant til å leve av offentlig støtte og utvikler et selvbilde og en livsstil som klienter.

Av KVP-deltakerne som hadde innvandringsbakgrunn, hadde åtte prosent tidligere deltatt i Introduksjonsprogrammet med bistand fra NAV.

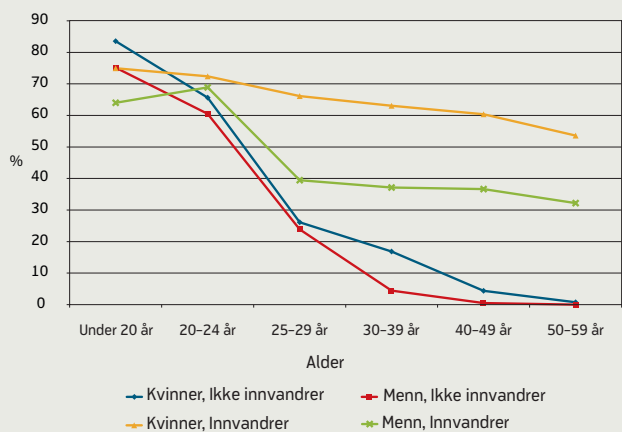
## TIDLIGERE ARBEIDSERFARING

### 40 prosent har aldri hatt pensjonsgivende inntekt

De som aldri har hatt pensjonsgivende inntekt, har heller ikke vært yrkesaktive. Pensjonsgivende inntekt er en indikator på tidligere erfaring fra arbeidslivet. Også visse ytelsene fra NAV er pensjonsgivende, men alle disse ytelsene forutsetter imidlertid en tidligere opptjening basert på arbeidsinntekt (se faktaboks).

40 prosent hadde aldri hatt pensjonsgivende inntekt før 2009, men det er store variasjoner etter alder, kjønn og innvandringsbakgrunn. Jo eldre man er, jo flere potensielle år har man hatt til å tjene pensjonsgivende inntekt, slik at andel uten tidligere pensjonsgivende inntekt, som forventet, faller med alder. Innvandringsbakgrunn viser seg også å ha stor betydning. Sammenhengen med alder er langt svakere blant innvandrerne, og særlig blant innvandrerkvinnene. Blant norskfødte menn over 30 år er det svært få

Figur 6:  
Andel deltagere på Kvalifiseringsprogrammet 2009 som aldri har hatt pensjonsgivende inntekt, fordelt på aldersgrupper, kjønn og innvandringsbakgrunn.



KILDE: NAV

som aldri har hatt pensjonsgivende inntekt, mens det i samme aldersgruppe er rundt 60 prosent av innvandrerkvinnene som aldri har hatt det. Den høye andelen innvandrere som ikke har hatt pensjonsgivende inntekt må sees i sammenheng med botiden i Norge. Vi kjenner ikke til deres yrkeserfaring forut for innvandringen til Norge.

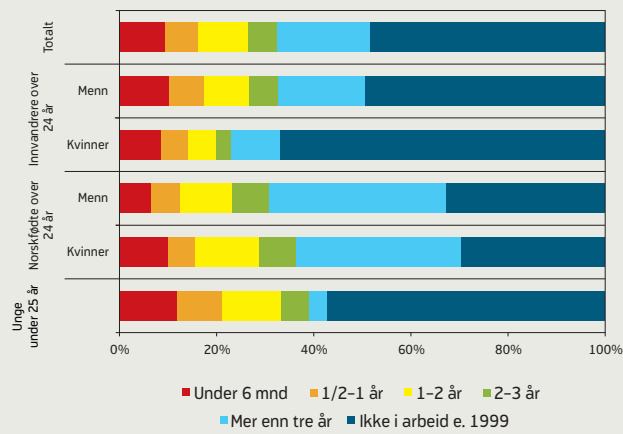
### En tredjedel har vært i arbeid de siste tre årene

For dem som har vært i arbeid tidligere, har vi sett på hvor lenge det var siden de sist var i arbeid av minst to måneders varighet, og hvor lang samlet arbeidserfaring de har. Hvor lenge det er siden man sist var i arbeid kan sees på som et mål på hvor langt man står fra arbeidsmarkedet. Dersom det er lenge siden man sist var i arbeid, mangler man ofte en del kompetanse som er etterspurt på arbeidsmarkedet, eller man er ikke i stand til eller ønsker ikke å arbeide. Det å være utenfor arbeidsmarkedet i en lengre periode kan i seg selv være et hinder for å få nytt arbeid, blant annet fordi man signaliserer til en potensiell arbeidsgiver at man kanskje ikke er attraktiv på arbeidsmarkedet, eller man kan ha mistet grunnleggende ferdigheter.

Vi skiller i de kommende analysene mellom de under 25 år og de som er eldre. For de som er over 24 år skiller vi mellom menn og kvinner, og mellom innvandrere og ikke-innvandrere. Det er lite forskjeller etter kjønn og innvandringsbakgrunn for de unge under 25 år, og andelen innvandrere er lav. Vi har derfor valgt å behandle disse som en gruppe i de videre analysene.

Totalt er godt og vel halvparten av deltakerne registrert med minst ett arbeidsforhold av minst to måneders varighet i løpet av de ti siste årene. En tredjedel har vært i arbeid

Figur 7:  
Deltakere på Kvalifiseringsprogrammet 2009 etter tid siden de sist var i arbeid. Fordelt etter demografiske grupper.



KILDE: NAV

de siste tre årene forut for KVP. En tredjedel av de norskfødte menn over 25 år som deltar i KVP har ikke vært i arbeid etter 1999. I tillegg ligger arbeidserfaringen til 54 prosent av de som har vært i arbeid mer enn tre år tilbake i tid.

Når vi tar utgangspunkt i registrerte arbeidsforhold istedenfor tidligere pensjonsgivende inntekt er andelen unge som ikke har vært i arbeid noe lavere. Det har sammenheng med at en del av dem har vært i arbeid i 2009. Til sammen var 21 prosent av de unge i arbeid i løpet av de siste 12 månedene før de begynte på KVP.

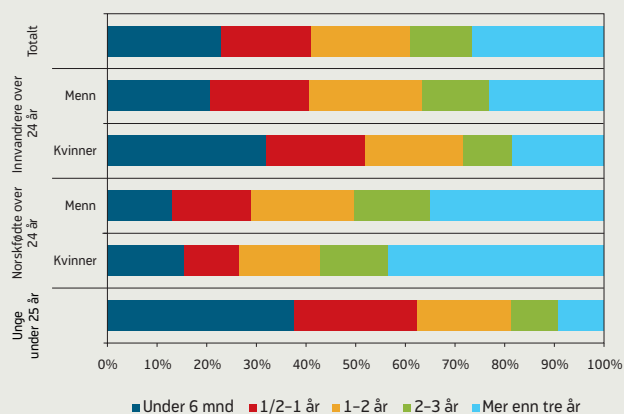
### Samlet arbeidserfaring

I figur 8 ser vi på akkumulert varighet i arbeid blant de som har vært i arbeid etter 1999. Vi finner da at en god del av dem som har vært i arbeid, har ganske kortvarig erfaring. Totalt 40 prosent har samlet sett vært i arbeid i ett år eller mindre. Særlig unge med tidligere arbeidserfaring har en kortvarig arbeidskarriere, hvilket i og for seg er naturlig. De innvandrerkvinnene som har vært i arbeid, har også ofte kortvarig erfaring fra arbeidslivet. Samtidig er det en god del som har lange arbeidsforhold bak seg, særlig blant norskfødte kvinner over 24 år. Samlet sett har disse noe mer arbeidserfaring enn norskfødte menn over 24 år.

## ARBEIDSSØKERHISTORIKK

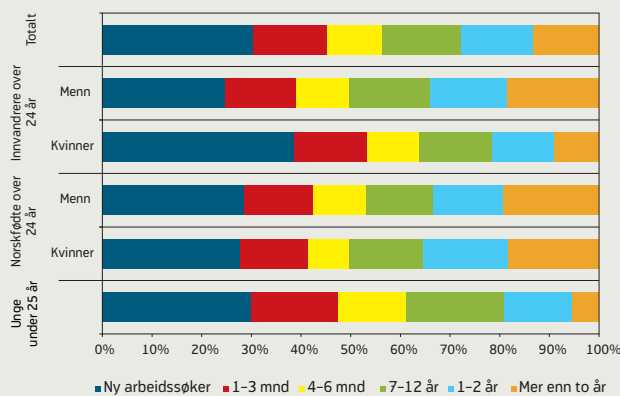
Et mål med KVP er å fange opp personer som ikke er i arbeid, og som heller ikke aktivt søker arbeid. Hovedmålgruppen for KVP er langtidsmottakere av sosialhjelp. Disse har ikke nødvendigvis vært registrerte som arbeids-

Figur 8:  
Deltagere på Kvalifiseringsprogrammet etter hvor lenge de samlet har vært i arbeid fordelt etter demografiske grupper.



KILDE: NAV

Figur 9:  
Deltagere på Kvalifiseringsprogrammet 2009. Andel personer innenfor ulike varighetsgrupper som arbeidssøker før KVP fordelt etter demografiske grupper.



KILDE: NAV

søkere tidligere, eller det kan ha gått en stund siden de sist meldte seg som arbeidssøkere.

Nesten en tredjedel hadde ikke vært registrert som arbeidssøkere hos NAV de siste to månedene før de startet på KVP. Av disse hadde likevel to tredjedeler vært arbeidssøkere etter 2005. Totalt 11 prosent av KVP-deltakerne hadde ikke vært registrert som arbeidssøkere i perioden, og det gjaldt særlig innvandrerkvinnene.

Ser vi på de som har vært registrert som arbeidssøkere, finner vi at median varighet som arbeidssøker før deltakelse i KVP, er 11 måneder. Unge under 25 år har kortest median varighet som arbeidssøker (8 måneder), mens innvandrerne har noe kortere varighet enn norskfødte blant de over 24 år.

De som verken har vært registrert som arbeidssøkere hos NAV eller som arbeidstakere i AA-registeret kan kalles inaktive. Det er ikke så mange dette gjelder, men ikke overraskende ut fra de tidligere resultatene, dreier det seg i hovedsak innvandrerkvinner. Totalt 8 prosent hadde ikke vært registrert som arbeidstaker eller arbeidssøker i de aktuelle tidsrommene. Av disse var 65 prosent innvandrere over 24 år.

### Tidligere deltagelse på arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV

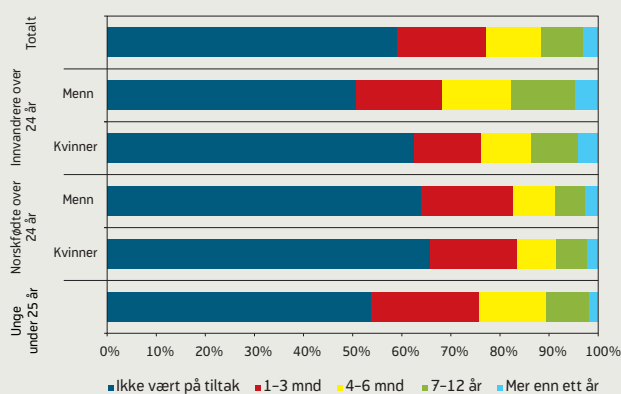
KVP skal gi en ny sjanse til personer som har vært i ulike tiltak tidligere, uten at det har ført til at de har kommet i arbeid. For en del av deltakerne i KVP kan det ha vært for krevende å delta på ordinære arbeidsmarkedstiltak.

Vi finner at 40 prosent av KVP-deltakerne har deltatt på statlige arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV etter 2006 (ordinære tiltaksdeltakere). I tillegg kan en del ha deltatt på kommunale tiltak i regi av sosialtjenesten, som vi ikke har opplysninger om her. Det er få som har en langvarig tiltakshistorie bak seg. Bare rundt 10 prosent har vært på tiltak i mer enn seks måneder til sammen i løpet av perioden. Menn med innvandringsbakgrunn og unge under 25 år har i større grad enn andre deltatt på tiltak tidligere. Dette er grupper som er prioritert på arbeidsmarkedstiltak.

I årene forut for innføringen av KVP ble det gjennomført flere enkeltforsøk og satsinger rettet mot langtidsmottakere av sosialhjelp og andre grupper som står langt fra arbeidsmarkedet, og utformingen av KVP baserer seg i stor grad på erfaringene derfra. Det viktigste er «Tiltaks-satsingen for sosialhjelpsmottakere» som startet med Bondevik II-regjeringens «Tiltaksplan mot fattigdom» i 2002. Målgruppen var personer som hadde sosialhjelp som hovedinntekt, og som sto i fare for å varig miste tilknytningen til arbeidslivet. I tillegg skulle deltakerne enten være langtidsmottakere, unge, enslige forsørgere eller innvandrere. Målgruppen er altså i noen grad overlappende med målgruppen for Kvalifiseringsprogrammet. Når Kvalifiseringsprogrammet startet opp, ble en del deltakere i Tiltaks-satsingen overført til Kvalifiseringsprogrammet.

Totalt 27 prosent av KVP-deltakerne som er registrert i Arena har tidligere deltatt i Tiltaks-satsingen. Tabell 1 viser at det er flere menn enn kvinner som har deltatt i Tiltaks-satsingen tidligere, og andelen er høyest blant norskfødte

Figur 10:  
**Deltagere på Kvalifiseringsprogrammet 2009.**  
**Andel personer innenfor ulike varighetsgrupper som ordinære tiltaksdeltakere før KVP-deltakelse fordelt etter demografiske grupper.**



KILDE: NAV

Tabell 1:  
**Andel deltakere i Kvalifiseringsprogrammet 2009 som har deltatt i Tiltakssatsingen for sosialhjelpsmottakere i perioden 2006-2008, fordelt etter demografiske kjennetegn.**

	Kvinner	Menn	Sum
Unge under 25 år	19 %	25 %	23 %
Norskfødte over 25 år	26 %	33 %	31 %
Innvandrere, over 24 år	20 %	34 %	27 %
<b>Totalt</b>	<b>22 %</b>	<b>31 %</b>	<b>27 %</b>

over 24 år. Slår vi sammen deltagelse i ordinære arbeidsmarkedstiltak og deltagelse i arbeidsmarkedstiltak gjennom Tiltakssatsingen for sosialhjelpsmottakere, finner vi at til sammen 53 prosent av deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet har deltatt i tiltak tidligere. 23 prosent av disse har kun deltatt i tiltakssatsingen.

## OPPSUMMERING OG DISKUSJON

Kvalifiseringsprogrammet retter seg mot dem som står langt unna arbeidsmarkedet, og denne artikkelen viser at 40 prosent aldri har vært i arbeid i Norge. I tillegg er det

mange som har stått utenfor arbeidsmarkedet i en lang periode før de ble deltakere i KVP, og/eller kun har kortvarig yrkesdeltakelse. Bak denne marginale tilknytningen til arbeidsmarkedet kan det ligge forhold som dårlig helse, rusproblemer, lese- og skrivevansker og lav utdanning. Dette er forhold vi ikke har opplysninger om i dataene som ligger til grunn for denne artikkelen, men som andre undersøkelser har vist er utbredt blant deltakerne eller i målgruppen (van der Wel m.fl. 2006, Legard m.fl. 2009).

Andelen som aldri har vært i arbeid er langt høyere enn det som kom fram i en brukerundersøkelse i tilknytning til evalueringen av KVP, der man fant at bare 7 prosent manglet arbeidserfaring (Reichborn-Kjennerud 2009). En grunn til det kan være at mange av innvandrerne, særlig mennene, har arbeidserfaring fra andre land enn Norge, noe vi ikke har opplysninger om i våre registerdata. En annen grunn kan være at i en spørreundersøkelse vil svarhyppigheten være lavest blant de som står lengst unna arbeidslivet, for eksempel personer med rusproblemer eller lese- og skrivevansker. Dette vil særlig gi seg utslag når man har nådd en liten del av bruttoutvalget.<sup>3</sup>

Samtidig er det en del variasjon i avstanden til arbeidsmarkedet, både mellom ulike grupper og individuelt. Dette krever at et bredt utvalg av tiltak er tilgjengelig. En viktig utfordring i tiden framover vil være å gi en reell kompetanseheving, slik at de blir etterspurt arbeidskraft, men for mange vil det være en lang vei fram dit.

40 prosent av deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet er innvandrere. I denne gruppen er det mange som aldri har vært i arbeid i Norge tidligere, særlig gjelder dette kvinnene. Utfordringene blant innvandrerne er trolig i stor del annerledes enn for de norske. Langt på vei kan man tenke seg at innvandrerne er mindre problembelastet enn de norskfødte, men at de i større grad mangler språkferdigheter og godkjent utdanning. Det er viktig at den store andelen med innvandrerbakgrunn gjenspeiles i utformingen av programmet. Det kan være relevant å legge vekt på blant annet erfaringer fra Introduksjonsprogrammet. Innvandrerkvinnene har også i mindre grad enn de øvrige KVP-deltakerne vært i kontakt med den arbeidsrettede delen av NAV tidligere, og slik sett kan man si at KVP lykkes i å utvide kretsen for hvem man søker å få i arbeid.

I motsetning til tidligere satsninger, som eksempelvis Tiltakssatsingen for sosialhjelpsmottakere, var ikke unge spesielt definert som målgruppe for KVP. Andelen unge (25 prosent) er også lavere enn i tiltakssatsingen, der 37 prosent av deltakerne var mellom 20 og 24 år (Schafft, Skarøhamar og Zhang 2010). Det kan tenkes at andelen unge er lavere fordi gevinsten med å delta kan oppfattes

<sup>3</sup> Av et bruttoutvalg på 1467 KVP-deltakere i den omtalte spørreundersøkelsen, ble det kun fullført intervju med 235 deltakere.



---

---

som mindre for personer under 25 år. Kvalifiseringsstøtaden for disse vil i mange tilfeller være lavere enn gjennomsnittlig sosialhjelpsutbetaling (Gubrium 2010, s. 26). Samtidig har vi sett at det er store variasjoner mellom fylker i andelen unge, noe som trolig gjenspeiler både lokale prioriteringer og demografiske forskjeller. Noen kommuner som ønsker å satse på unge, har tildelt sosialhjelp i tillegg til kvalifiseringsstøtaden til deltakere under 25 år, for å kompensere for en lavere ytelse.

De unge som deltar i KVP har i noe større grad enn de over 24 år vært inntil arbeidslivet de siste årene før de startet på KVP. De har også i større grad enn andre KVP-deltakere (med unntak av innvandrermenn), vært på andre tiltak tidligere.

Formålet med denne artikkelen har kun vært å gi et deskriptivt innblikk i den demografiske sammensetningen av deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet, samt deres tidligere erfaring som arbeidstakere og – søkere. Dette gir i seg selv et verdifullt bidrag, i og med at det foreligger lite kunnskap om hvem deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet er. Avstand fra arbeidsmarkedet er en sentral problemstilling, både for å vurdere i hvilken grad man treffer målgruppen, og hvor lang veien for å nå målsetningen om integrering på arbeidsmarkedet vil være.

## LITTERATUR

Enes, Anette Walstad (red.) (2010). *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2009*. Rapporter 3/2010. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Gubrium, Erika K. (2009). *The Qualification program. A new work approach for Norway's social assistance recipients?* Thesis submitted for the Master Degree in International Social Welfare and Health Policy. Faculty of Social Science. Oslo University College.

Hammer, Torild (2009). *Unge sosialklienter fra ungdom til voksen alder*. NOVA Rapport nr 11/09.

Langeng, Per Inge og Erik Stene (2010). «Sosialt arbeid i nye omgivelser.» I: Hernes, Thorgeir, Ingar Heum og Paal Haavorsen (red.) *Arbeidsinkludering. Om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds-Norge*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Legard, Sveinung, Angelika Schafft & Øystein Spjelkavik (2009). *Evaluerer av Kvalifiseringsprogrammet. Underveisrapport. Notat 7/2009*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Ohrem Naper, Sille, Kjetil van der Wel og Knut Halvorsen (2008). «Arbeidsmarginalisering og fattigdom blant langtidsmottakere av sosialhjelp i 1990 og 2005». I: Harsløf, Ivan og Sissel Seim (red.) *Fattigdommens dynamikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Reichborn-Kjennerud, Kristin (2009). *En ny mulighet – brukernes opplevelse av Kvalifiseringsprogrammet i NAV*. Notat 11/2009. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Schafft, Angelika, Torbjørn Skarðhamar og Tao Zhang (2010). *Ny evaluering av Tiltakssatsingen for sosialhjelpsmottakere*. AFI-rapport 1/2010. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Van der Wel, Kjetil, Espen Dahl, Ivar Lødemel, Borghild Løyland, Sille Ohrem Naper og Marit Slagsvold (2006). *Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp*. HiO-rapport 2006 nr 29. Oslo: Høgskolen i Oslo.