

KOMMER DELTAKERNE I KVALIFISERINGSPROGRAMMET I JOBB?

Av Ivar Andreas Lima og Sille Ohrem Naper

Sammendrag

Kvalifiseringsprogrammet retter seg mot noen av NAVs brukere som står lengst unna arbeid, men har samtidig som klar målsetting å få deltakerne i arbeid. I denne artikkelen ser vi på om deltakerne som sluttet i kvalifiseringsprogrammet i 2010 eller 2011 kom i jobb eller gikk over til å motta arbeidsavklaringspenger etterpå. Blant dem som sluttet i kvalifiseringsprogrammet i 2010 og 2011 var 26 prosent i jobb 6 måneder senere. Det var flest utenlandsfødte menn over 24 år (31 prosent) og færrest norske menn over 24 år (18 prosent) som hadde fått jobb. Blant dem som kom i jobb var det likevel mange som fortsatt mottok sosialhjelp eller andre ytelser fra NAV. Det var ingen endring i andelen som kom i jobb i løpet av den perioden vi har sett på. Andelen som gikk over til arbeidsavklaringspenger har derimot blitt betydelig redusert. Den gikk ned fra 25 prosent i første halvår 2010, til 17 prosent i andre halvår 2011.

De som sluttet i kvalifiseringsprogrammet innen utgangen av september 2010 følger vi i to år etter at programmet ble avsluttet. Etter to år var andelen i jobb blitt redusert fra 26 prosent til 20 prosent. 10 prosent hadde hatt en stabil yrkesdeltakelse gjennom hele perioden. 37 prosent mottok enten arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd. Andelen som mottok disse helse relaterte ytelsene var betydelig høyere blant norskfødte enn blant utenlandsfødte, og noe høyere blant kvinner enn menn. Blant de norskfødte kvinnene over 24 år, mottok litt over halvparten arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd. Våre analyser indikerer at omtrent halvparten av de som begynner på arbeidsavklaringspenger vil gå over til uføretrygd etterpå. Et viktig resultat av deltakelse på kvalifiseringsprogrammet er dermed at en betydelig gruppe deltakere kommer inn i et løp som på sikt vil medføre at de får uføretrygd, og dette gjelder særlig for de norskfødte deltakerne over 24 år. Siden det har vært en nedgang i overgangen til arbeidsavklaringspenger kan dette bildet ha endret seg i dag.

Resultatene viser at mens omtrent en av fire var i jobb etter seks måneder, var det langt færre som oppnådde en stabil yrkestilknytning og ikke lenger mottok ytelser fra NAV. To år etter deltakelse i programmet var det omtrent to ganger flere som mottok en helse relatert ytelse enn som var i jobb.

Innledning

En av de største og viktigste utfordringene NAV står overfor er å hjelpe personer som står langt unna arbeidsmarkedet med å komme i arbeid. Et viktig virkemiddel for å få til det er kvalifiseringsprogrammet. Det skal bidra til at flere som ellers ville vært langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp kommer i arbeid ved hjelp av tett og koordinert oppfølging – også i tilfeller der veien frem kan være relativt lang og usikker. Det er også en målsetting at deltakerne skal klare å beholde jobben over tid. Det er foreløpig ikke gjort noen systematiske studier av hva som skjer med deltakerne etter programmet.

Hovedmålet med kvalifiseringsprogrammet er arbeid, mens målgruppen er personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne. Vi kan derfor ikke forvente at målet om arbeid kan nås av alle, kanskje ikke engang av et flertall. I denne artikkelen skal vi undersøke i hvilken grad deltakerne kommer i jobb, og om de forblir i jobb. Graden av måloppnåelse avhenger ikke bare av kvaliteten på programmet, men også av hvor langt deltakerne står fra arbeidsmarkedet i utgangspunktet. I tillegg vil det avhenge av forholdene på arbeidsmarkedet når programmet avsluttes.

For å kunne delta i kvalifiseringsprogrammet er det en forutsetning at man ikke har inntektsmulighet gjennom arbeid eller andre ordninger, som for eksempel arbeidsavklaringspenger. For å kunne få arbeidsavklaringspenger er det et vilkår at arbeidsevnen er nedsatt på grunn av sykdom eller skade, men for å få kvalifiseringsstønad er det uten betydning hva som er årsak til at arbeidsevnen er nedsatt. Kvalifiseringsprogrammet skal ikke brukes til avklaring av helseproblematikk (Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV, ledd 4.29.2.9). Det er imidlertid en del som får arbeidsavklaringspenger etter at de har deltatt på kvalifiseringsprogrammet, og dette er den andre overgangen vi ønsker å studere.

Vi skal besvare følgende spørsmål:

- Hvor mange får jobb etter å ha deltatt i kvalifiseringsprogrammet, og hvor mange av disse oppnår en stabil tilknytning til arbeidslivet? Kommer de som ikke får jobb rett etter programmet i arbeid etter hvert?

- Hvor mange går over til arbeidsavklaringspenger, og kommer de deretter tilbake til jobb, eller er de på vei inn i uførepensjon?
- Er det forskjeller i hvor stor andel som får jobb eller arbeidsavklaringspenger etter kjønn, alder, fødeland og tidligere arbeidserfaring?
- Har det vært endringer i hvor mange som får jobb og arbeidsavklaringspenger over tid?

Tall fra NAV-kontorene: En av tre kommer i jobb

Hvert tertial rapporterer NAV-kontorene til Arbeids- og velferdsdirektoratet om hva de som gjennomførte eller planmessig avvirket kvalifiseringsprogrammet gikk til. Disse tallene viser at fra 2010 til 2012 har det vært en økning i andelen som kommer i jobb, og en nedgang i andelen som går til arbeidsavklaringspenger. I 2012 gikk 34 prosent av deltakerne over i arbeid (heltid eller deltid), mot 28 prosent i 2010. I 2012 var det videre 13 prosent som gikk over til arbeidsavklaringspenger, mens det var 25 prosent i 2010. I begge årene var det få som mottok uførepensjon rett etter at de avsluttet kvalifiseringsprogrammet. 24 prosent gikk over til sosialhjelp i 2012, og det var omtrent det samme som tidligere år.

Vi har altså allerede noe kunnskap om hva deltakerne i kvalifiseringsprogrammet går til etterpå, men disse tallene har noen begrensninger. For det første inkluderer de bare personer som har fullført programmet eller avsluttet programmet etter avtale, og ikke de som av en eller annen grunn har falt fra underveis. For det andre er det ikke mulig å beskrive forskjeller i utfall etter kjennetegn ved deltakerne siden tallene bare oppgis på kommunenivå, ikke for hver deltaker. For det tredje gir tallene som NAV-kontorene rapporterer til direktoratet ikke noe informasjon om hva som skjer med deltakerne på lengre sikt.

I denne analysen utnytter vi individbaserte registerdata og følger deltakerne over tid, både de som fullførte eller avsluttet, og de som avbrøt programmet underveis. Vår studie er ingen effektevaluering. For å gjennomføre en effektstudie må det konstrueres en kontrollgruppe av ikke-deltakere som er sammenlignbare med deltakerne. På grunn av datasituasjonen kan vi foreløpig ikke konstruere en kontrollgruppe.

Om kvalifiseringsprogrammet

Inngangsvilkårene

For å kunne være aktuell for å delta i kvalifiseringsprogrammet må man være mellom 19 og 67 år og ha vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven. Dette blir fastsatt gjennom en arbeidsevnevurdering som foretas av NAVs veiledere. Hva som er årsaken til at arbeids- og inntektsevnen er redusert, er uten betydning. Videre må NAV vurdere at tett og koordinert bistand gjennom deltakelse i programmet både er hensiktsmessig og nødvendig for å styrke muligheten for deltakelse i arbeidslivet. Med «koordinert bistand» menes det at deltakeren må ha behov for oppfølging over tid fra to eller flere aktører.

Kvalifiseringsprogrammet er subsidiært. Det vil si at dersom man har inntektsmulighet gjennom arbeid eller andre ordninger må denne benyttes. Dersom en deltaker søker om arbeidsavklaringspenger eller uførepensjon skal programmet stanses fordi overgang til arbeid ikke lenger er målet for programmet. Dette er presisert i merknadene til §§ 34 og 29 i rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV, se punkt 4.34.2.4 og 4.29.2.9.

Kvalifiseringsprogrammet er en rettighet for de som oppfyller alle inngangsvilkårene. Programmet er en engangsrettighet. For å kunne delta må man ha lovlig opphold og fast bopel.

Innholdet i programmet

Innholdet i kvalifiseringsprogrammet skal være individuelt tilpasset, men det skal samtidig inneholde arbeidsrettede tiltak og arbeidssøking. Programmet kan inneholde andre tiltak som skal støtte opp under og forberede overgang til arbeid, slik som opplæring, motivasjonstrening og lignende. Arbeidsrettede tiltak skal inngå i programmet fra det tidspunktet det vurderes som hensiktsmessig, og senest når deltakeren er halvveis i programmet. Det skal legges stor vekt på deltakerens egne ønsker og vurderinger ved utformingen av programmet. Programmet skal være på fulltid, men det kan settes av tid til for eksempel helsehjelp og ulike egenaktiviteter hvis det er behov for det. Programmet gis for inntil ett år, vurdert ut fra deltakerens forutsetninger og behov. Hvis målsettingen med programmet ikke er oppnådd når vedtaket utløper, kan programmet forlenges med inntil ett år, og etter en særskilt vurdering ytterligere 6 måneder. Et kvalifiseringsprogram kan dermed totalt sett vare i 2,5 år.

Kvalifiseringsstønad

Deltakerne i kvalifiseringsprogrammet mottar kvalifiseringsstønad, som i 2012 var på 164 000 kr i året (2 ganger folketrygdens grunnbeløp). Deltakere under 25 år får to tredjedeler av dette, og de som forsørger barn får barnetillegg. I tillegg kan man få bostøtte. Stønaden er skattepliktig og utbetales etterskuddsvis på grunnlag av fremmøte.

Vi kan dermed ikke svare på om det er en positiv effekt av å delta på programmet sammenlignet med å ikke delta. Frisch-senteret har fått i oppdrag å gjøre en effektevaluering som etter planen skal foreligge i løpet av året.

Hvem deltar i programmet?

I og med at inngangskriteriene for å delta i kvalifiseringsprogrammet i stor grad er skjønnbaserte, varierer forståelsen av hvem som utgjør målgruppen i en viss grad mellom kommunene (Schaft og Spjelkavik 2011). Vi finner likevel en del fellestrekk. Deltakerne i kvalifiseringsprogrammet står langt fra arbeidslivet og har lite yrkeserfaring, i tråd med intensjonen til programmet. Det viser både kvantitative studier av gruppen vi selv har gjort tidligere (Ohrem Naper 2010) og kvalitative studier (Djuve m.fl. 2012).

I 2011 var halvparten av deltakerne i kvalifiseringsprogrammet født i et annet land enn Norge (Herud og

Ohrem Naper 2012). Det største enkeltlandet var Somalia. Av deltakerne i 2009 som innvandret mellom 2003 og 2006 hadde 70 prosent deltatt i introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere før de kom inn i kvalifiseringsprogrammet. Blant menn over 25 år i sistnevnte gruppe var andelen hele 79 prosent¹. For mange av disse er trolig norskkunnskapene dårlige, men språkproblemer alene skal ikke være nok til å få innvilget deltakelse i kvalifiseringsprogrammet.

En av fem deltakere i kvalifiseringsprogrammet var under 25 år ved utgangen av 2012 (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2013). Det er imidlertid stor variasjon mellom kommunene i hvilken grad de prioriterer de unge, og om de anser kvalifiseringsprogrammet som et egnet virkemiddel for denne grup-

¹ I følge tall vi har bestilt spesielt fra SSB.

pen. I Oslo, som hadde hele 27 prosent av deltakerne på landsbasis, var kun fem prosent under 25 år.

Det er ikke noe krav at man er mottaker av økonomisk sosialhjelp for å bli med i kvalifiseringsprogrammet, men flertallet er det. Langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp, eller personer som står i fare for å bli det, er regnet som den viktigste målgruppen. I underkant av 30 prosent hadde fått økonomisk sosialhjelp i inntil seks måneder forut for programmet, og rundt 45 prosent hadde fått det i seks måneder eller mer.

Mange av deltakerne har udefinerte fysiske helseplager og dårlig psykiske helse, og andre kan ha problemer knyttet til rus (Djuve m.fl. 2012, Schafft og Spjelkavik 2011). Ofte dreier det seg om sammensatte problemer. Det samme viser tidligere studier av langtidsmottakere av sosialhjelp (Van der Wel m. fl. 2009). Samtidig viser en rapport fra 2012 at det er det en utbredt holdning blant NAV-kontorene at personer med store rusproblemer eller store psykiske problemer er uegnet til å delta i programmet. Det kan være et resultat av at kontorene tidligere har hatt dårlige erfaringer med disse gruppene (Djuve m.fl. 2012). Det finnes ikke registeropplysninger om helse eller rusproblematikk som kan belyse betydningen av disse sentrale forholdene for utfallet av deltakelse i programmet.

Tidligere studier av liknende tiltak

Med tanke på at kvalifiseringsprogrammet er rettet inn mot personer som i utgangspunktet står langt fra arbeidsmarkedet, kan man ikke forvente at det store flertallet kommer i arbeid. For å få et inntrykk av om resultatet kan sies å være «vellykket» kan det være nyttig å sammenligne med resultater fra lignede prosjekter og grupper. Vi foretar som nevnt ikke en effektevaluering.

Deltakerne på kvalifiseringsprogrammet inngår i en kategori som kalles «personer med nedsatt arbeidsevne» i NAVs terminologi (Bråthen og Vetvik 2011). NAV lager løpende statistikk om overgang til arbeid for alle med nedsatt arbeidsevne. Av alle som var registrert hos NAV med nedsatt arbeidsevne i 2011 var 45 prosent i arbeid seks måneder etter at de hadde

avgang fra statusen.² Deltakerne i kvalifiseringsprogrammet utgjør en bare liten del av denne gruppen. Størstedelen av gruppen med nedsatt arbeidsevne var mottakere av arbeidsavklaringspenger, og denne gruppen står nærmere arbeidsmarkedet enn det som gjelder for deltakerne på kvalifiseringsprogrammet.

Forut for innføringen av kvalifiseringsprogrammet ble det gjennomført flere satsinger med mål om å få flere langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp i arbeid. Den viktigste er «Arbeidsmarkedssatsingen i tiltaksplan mot fattigdom» også kalt Tiltakssatsing for sosialhjelpsmottakere. I den siste evalueringen av satsingen fant Schafft m.fl (2010) at 25 prosent av deltakerne på satsingen var i jobb tre måneder etter at de var skrevet ut av tiltaket. Av de som hadde kommet i jobb var det en god del som mistet den igjen, noe som indikerer en fortsatt svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Deltakelse i satsingen ga en positiv effekt på å komme i jobb sammenlignet med de som ikke deltok, men forskjellene var små.

Lorentzen og Dahl (2005) undersøker hvilken effekt det å delta i kombinasjoner av flere statlige tiltak har på yrkesdeltakelse og inntekt i påfølgende år for en gruppe sosialhjelpsmottakere. Utfallsvariablene er gjennomsnittlig antall dager personene jobber i løpet av et år, og gjennomsnittlig yrkesinntekt per år. Utvalget består av sosialhjelpsmottakere som gikk på kjeder av tiltak i 1995 og 1996. De finner blant annet et det er en sterk positiv effekt av kombinasjonen kvalifiserende tiltak og arbeidstrening, samt av kvalifiserende tiltak og lønnstilskudd. Studien viser også at den positive effekten ser ut til å øke over tid. Et kjennetegn ved kvalifiseringsprogrammet er nettopp at ulike typer kvalifiserende kurs blir kombinert med praksisplass i ordinært arbeidsliv³.

² Kilde: Tabell 8. Personer med avgang fra status nedsatt arbeidsevne som 6 måneder senere var registrert som arbeidstaker. Jan 2011- september 2012. Antall og prosent. Se: <http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Arbeidsmarked/Annen+arbeidsmarkedstatistikk/>

³ Tall fra KOSTRA viser at over 40 prosent av deltakerne på Kvalifiseringsprogrammet har vært på praksisplass innen de slutter på programmet.

Data og metode

Data

KOSTRA: For å identifisere deltakere i kvalifiseringsprogrammet bruker vi data fra KOSTRA/SSB, for 2010 og 2011.

KOSTRA er et rapporteringssystem fra kommune til stat på en del utvalgte indikatorer. Populasjonen er definert som alle som er registrert i KOSTRA med sluttdato i kvalifiseringsprogrammet i 2010 og 2011, og som var registrert som bosatt i mars 2012. Deltakere som har avsluttet programmet fordi de har flyttet til en annen kommune, er ikke med. I noen figurer ser vi på alle som sluttet på programmet inkludert de som avbrøt, mens i andre ser vi kun på de som fullførte programmet eller avsluttet det etter avtale. Logikken er at når vi ser på gruppeforskjeller etter seks måneder så inkluderer vi alle, også de som avbrøt programmet. Dette gjelder figur 4–5c, samt tabell 2. I de resterende figurene ser vi kun på de som har fullført programmet.

Med «fullført eller avsluttet program» mener vi program som er fullført i henhold til planlagt forløp, eller dersom programmet etter avtale mellom NAV-kontoret og deltakeren er endelig avsluttet tidligere enn planlagt forløp. Årsaken til avtalt endelig avslutning har ikke betydning. Med «avbrutt program» menes at deltakeren har uteblitt fra program så ofte eller over så lang tid at utbetalingen av kvalifiseringsstønadene er varig stanset.

Opplysninger om økonomisk sosialhjelp er også hentet fra KOSTRA/SSB. Vi har kun opplysninger om økonomisk sosialhjelp for 2010 og 2011.

Periode: Vi følger utvalget fra 6 måneder etter avsluttet program og ut september 2012. Vi har derfor kun opplysninger om arbeid eller ytelser 24 måneder etter avsluttet kvalifiseringsprogram for de som avsluttet programmet innen utgangen av september 2010.

Arbeidstaker-arbeidsgiverregisteret: Aa-registeret er knyttet til administreringen av sykelønnsordningen for

lønnstakere. Arbeidsforhold med minst fire timers gjennomsnittlig arbeidstid i uken skal registreres. Vi har definert det å være i jobb som å være registrert med ett arbeidsforhold som varer i minst en måned på tidspunktene 6, 12 eller 24 måneder etter at programmet er avsluttet. I tillegg brukes opplysninger fra registeret om arbeidshistorikk forut for KVP tilbake til 2003.

NAV's ytelser: Opplysninger om uførepensjon, arbeidsavklaringspenger, dagpenger og andre ytelser er hentet fra NAVs registre over disse ytelsene. Opplysningene om ytelsene er oppdatert til og med september 2012. Midlertidige helserelaterte ytelser før kvalifiseringsprogrammet består av rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførepensjon. Vi har opplysninger om slike ytelser fra 1988 frem til disse ordningene ble erstattet av arbeidsavklaringspenger i mars 2010.

Folkeregisteret: Folkeregisteret inneholder informasjon om alle som bor eller har vært bosatt i Norge. Herfra har vi hentet demografiske opplysninger om kjønn, fødselsår, fødeland.

Ligningsregisteret: Registeret eies av Skattedirektoratet og benyttes av NAV i forvaltningen av ulike trygdeytelser. Herfra har vi hentet opplysninger om pensjonsgivende inntekt fra og med 2005. Vi benytter to mål basert på dette: 1. Nivået på den pensjonsgivende inntekten året før oppstart på kvalifiseringsprogrammet, kodet om til antall «G», som står for grunnbeløpet i folketrygden (G). I 2012 var grunnbeløpet på 82 122, men det justeres årlig. 2. En dikotom variabel som angir hvorvidt de har hatt inntekt på minst 1 G etter 2005 og frem til oppstart på KVP eller ikke. Dette kan anses som et mål på hvorvidt de har vært selsatt eller ikke.

En systematisk oversikt over randomiserte studier fra USA viser at arbeidsmarkedstiltak for sosialhjelpsmottakere har små, men positive effekter på deltakerens sysselsetting og inntekt, og at de medfører en svak nedgang i sosialhjelpsutgifter (Kunnskapssenteret 2006). Effekten av tiltakene var størst for langtidsmottakere og dem uten tidligere arbeid. Overføringsverdien av denne kunnskapen til norske forhold er imidlertid begrenset.

En stor gruppe deltakere på kvalifiseringsprogrammet er marginalisert ungdom med liten tilknytning til

arbeidslivet. I en kunnskapsoppsummering fra 2012 om effektstudier av tiltak for å få «utsatte»⁴ unge i jobb eller utdanning, finner forfatterne Jensen og Andersen (2012) moderat støtte for en viss positiv effekt for noen typer tiltak. En konklusjon fra kunnskapsoppsummeringen er at det er behov for mer kunnskap om hvilke typer «indsatser der effektivt kan bringe utsatte unge i arbeid eller i ordinær utdanning».

⁴ Beskrevet som unge som har «hatt lange perioder på offentlig forsørgelse, dårlige arbeidsmarkedsforhold samt sosiale og psykiske problemer» (Jensen og Andersen, 2012, s. 7).

Tabell 1. Deltakere i kvalifiseringsprogrammet som avsluttet programmet i 2010 eller 2011 etter bakgrunnskjenne tegn. Prosent. N=6210

	Prosent
<i>Sluttår</i>	
2010	54
2011	46
<i>Oppstartsår</i>	
2008	17
2009	41
2010	33
2011	9
<i>Varighet i programmet</i>	
1 – 6 mnd.	20
7–12 mnd.	33
13–24 mnd.	36
Mer enn 2 år	11
<i>Programslutt</i>	
Fullført/avsluttet	84
Avbrutt program	16
<i>Demografi</i>	
Unge under 25 år	28
Norskfødte kvinner	12
Norskfødte menn	23
Utenlandsfødte kvinner	20
Utenlandsfødte menn	17
<i>Pensjonsgivende inntekt året før KVP</i>	
Ingen	39
Under 1 G	33
Mellom 1 og 2 G	17
Mellom 2 og 3 G	7
Mer enn 3 G	3
<i>Tjente mer enn 1 G etter 2005 og før start KVP</i>	
	50
<i>Antall år i arbeid siste fem år</i>	
0 år	50
1–2 år	29
3–5 år	21
<i>Har tidligere mottatt midlertidige helse relaterte ytelser</i>	
	20

Kvalifiseringsprogrammet er inspirert av Introduksjonsordningen for flyktninger og innvandrere når det gjelder stønads- og rettighetsaspektet. Av de som avsluttet introduksjonsprogrammet ble 46 prosent sysselsatt (Kavli m.fl. 2007). Kvinnelige deltakere kom sjeldnere i jobb enn menn.

Kjennetegn ved utvalget

I tabell 1 gir vi oppsummerende statistikk for de som sluttet på kvalifiseringsprogrammet i 2010 eller 2011. Det var omtrent like mange som sluttet i hvert av årene. Nesten halvparten hadde vært mer enn ett år i programmet. 16 prosent avbrøt programmet ved å utebli, mens resten fullførte det planlagte programmet eller avsluttet programmet etter avtale med NAV-kontoret.

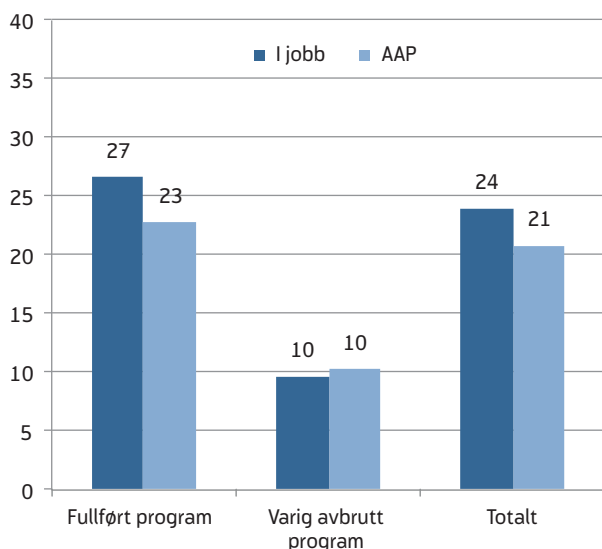
I hovedsak ser vi at den demografiske sammensetningen samsvarer med resultatene fra tidligere studier. Det er mange unge under 25 år, og en høy andel utenlandsfødte. Vi ser også at utvalget er kjennetegnet ved en svak yrkestilknytning. Halvparten av deltakerne hadde ingen eller svært begrenset tilknytning til arbeidslivet mellom 2005 og det året de startet på kvalifiseringsprogrammet. 27 prosent hadde inntekt over 1 G⁵ året før de startet på kvalifiseringsprogrammet, og 50 prosent hadde hatt inntekt over det nivået noen av årene etter 2005.

Lavere andel fikk jobb ved avbrutt program

Andelen som går over i jobb etter å ha deltatt i programmet kan beregnes på to måter. Den ene er å kun presentere tallene for de som har fullført eller avsluttet programmet, og den andre er å også ta med de som har avbrutt programmet. Hvis vi skal måle resultatet av det å delta i tiltak og å få tett oppfølging, er det gode grunner til ikke å ta med de som i liten grad har deltatt på programmet. Djuve m. fl. (2012, s. 37) fant at ved alle kontorene de gjennomførte intervju, hadde veilederne opplevd å måtte avbryte program på grunn av deltakernes rusproblemer. I slike tilfeller kan det å avbryte programmet være slutten på et forløp med

.....
⁵ 1 G (grunnbeløpet i Folketrygden) tilsvarte 75 641 kroner i 2010.

Figur 1. Tidligere deltakere i kvalifiseringsprogrammet etter om de var i jobb eller mottok arbeidsavklaringspenger seks måneder etter avsluttet program og etter om programmet ble fullført/ avsluttet eller avbrutt. Prosent. N=6210



Kilde: NAV

avtalebrudd og manglende deltakelse i tiltak. Sett ut fra et kost-nytte perspektiv kan det derimot argumenteres for å ta med de som har avbrutt programmet. Også disse har bidratt til ressursbruken mens de deltok i programmet. Det viser seg dessuten at de som avbrøt programmet hadde nokså lang median⁶ varighet i programmet, på 277 dager, mot 376 dager blant dem som har fullført programmet. Andelen som avbryter programmet er dessuten en indikator på i hvilken grad man lykkes med å velge ut de som er egnet til å delta på programmet, og i hvilken grad programmet er tilpasset deltakerne. Vi vil derfor starte med å vise utfallet seks måneder etter avsluttet program for begge grupper.

Figur 1 viser at det totalt er 24 prosent som var i arbeid seks måneder etter deltakelse i kvalifiseringsprogrammet. 27 prosent var i jobb blant dem som hadde fullført eller avsluttet programmet, mens det var 10 prosent blant dem som avbrøt programmet.

Andelen som var i jobb og andelen som mottok arbeidsavklaringspenger blir redusert med 2–3 prosentpoeng dersom vi tar med de som avbrøt programmet. Den lave andelen som kom i jobb blant dem som avbrøt programmet, indikerer at denne gruppen har betydelig større avstand til arbeidsmarkedet enn de som lykkes med å fullføre programmet. Den tilsvarende lave andelen av denne gruppen som mottok arbeidsavklaringspenger i etterkant er også interessant å merke seg.

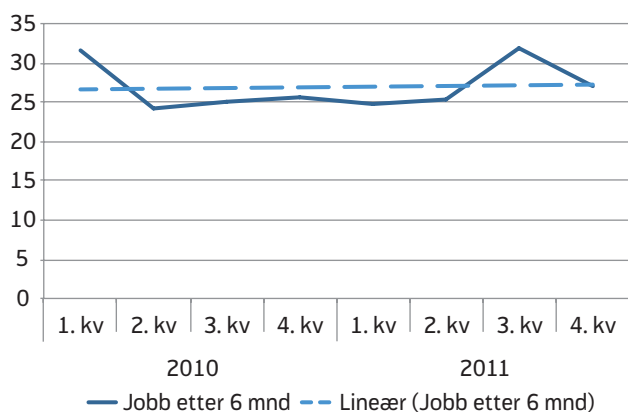
Nedgang i overgangen til arbeidsavklaringspenger

I figur 2a og b ser vi om utfallet seks måneder etter avsluttet program har endret seg i systematisk over tid fra de som sluttet i 1. kvartal i 2010 frem til de som sluttet i 4. kvartal i 2011. Figur 2a viser at det er en viss variasjon i hvor mange som kommer i jobb, men ingen klar trend. Dette er i motstrid til NAV-kontorenes rapporteringer, som viser økt overgang til arbeid i den samme perioden. Vi er usikre på hvorfor disse to datakildene viser ulike trender. En forklaring kan simpelthen være at dette er to ulike datakilder der arbeid registreres ulikt. Vi kan derimot observere en klar lineær nedgang i andelen som startet på arbeidsavklaringspenger⁷. Andelen som gikk til arbeidsavklaringspenger ble redusert fra 25 prosent i første halvår 2010, til 17 prosent i andre halvår 2011. Dette er i tråd med funn fra NAV-kontorenes rapportering til direktoratet. Det er flere mulige forklaringer på denne nedgangen. Arbeidsavklaringspenger ble innført i mars 2010, og tidligere analyser har vist at det også generelt var flere som begynte på arbeidsavklaringspenger i oppstartsåret enn i senere år (Kann m.fl. 2013). En annen mulig forklaring er at NAV-kontorene over tid kan ha blitt flinkere til å vurdere mulige deltakere på forhånd, noe som har resultert i at de i mindre grad rekrutterer de som heller skulle hatt arbeidsavklaringspenger. En tredje forklaring kan være at NAV-kontorene i større grad har begynt å skrive deltakerne ut av programmet

⁶ Median er verdien til den enheten som deler en ordnet fordeling i to like store deler. Det er et mål på sentraltendens som er bedre egnet enn gjennomsnittet til å beskrive en typisk verdi når verdiene er skjevfordelte (Hellevik, 1999).

⁷ Vi testet om det er en lineær nedgang med bruk av en logistisk regresjonsmodell med arbeidsavklaringspenger som avhengig variabel og kvartal for avslutning på program som uavhengig variabel. Den lineære nedgangen er signifikant på et 0,01 nivå.

Figur 2a. Tidligere deltakere på kvalifiseringsprogrammet etter om de er i jobb 6 mnd. etter avsluttet program, og etter hvilket kvartal de avsluttet. Prosent og linje som viser den lineære sammenhengen. N=5232



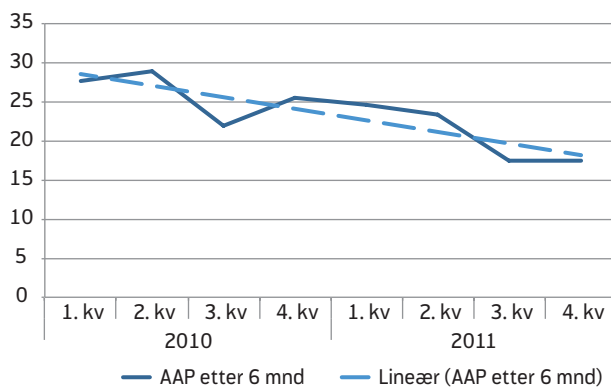
Kilde: NAV

med en gang de søker om arbeidsavklaringspenger. I slike tilfeller vil de bli skrevet ut til sosialhjelp i påvente av svar på søknaden om arbeidsavklaringspenger. Dette ble som nevnt innskjerpet i rundskrivet i 2012, men praksis ved NAV-kontorene kan ha vært i endring allerede før rundskrivet kom.

Høy andel med NAV-ytelser etterpå

Det å være registrert som arbeidstaker betyr ikke nødvendigvis at en klarer seg økonomisk uten støtte fra NAV. Siden deltakerne på kvalifiseringsprogrammet er en vanskeligstilt gruppe, er det sannsynlig at mange ikke vil klare å jobbe nok til å klare å forsørge seg selv fullt ut. Figur 3 viser at av de 26 prosent som var i jobb ett år etter deltakelse i kvalifiseringsprogrammet, var det som mange som hadde en ytelse fra NAV i tillegg. Det store flertallet av disse mottok økonomisk sosialhjelp. 12 måneder etter endt deltakelse var det 16 prosent som var i jobb og som ikke var registrert med andre ytelser. Det var i tillegg 11 prosent som verken hadde jobb eller andre ytelser. Totalt var det dermed 27 prosent som ikke mottok ytelse fra NAV på dette tidspunktet.

Figur 2b. Tidligere deltakere på kvalifiseringsprogrammet etter om de mottar arbeidsavklaringspenger 6 mnd. etter avsluttet program, og etter hvilket kvartal de avsluttet. Prosent og linje som viser den lineære sammenhengen. N=5232

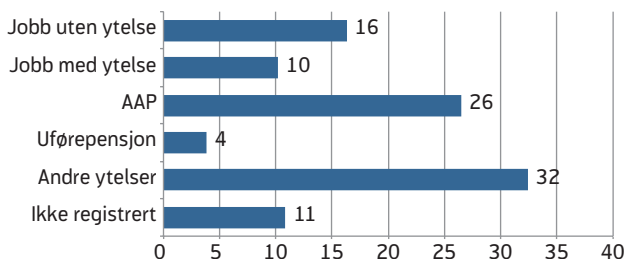


Kilde: NAV

Utenlandsfødte kommer oftere i jobb

Både kvaliteten på programmet, deltakernes avstand til arbeidsmarkedet og forholdene på arbeidsmarkedet vil være faktorer som påvirker hvor mange deltakere som kommer i jobb etter programmet. Det forholdet som sannsynligvis spiller den største rollen er seleksjonen av deltakere inn i programmet. Altså hva som kjennetegner de som kommer inn i programmet. Ifølge Djuve m. fl. (2012) fremhever veilederne rusproblemer, psykiske problemer og manglende motivasjon som faktorer som i stor grad svekker sjansen for å lykkes med programmet. Våre data inneholder ikke informasjon om fysisk og psykisk helse eller om rusproblemer. Her skal vi imidlertid presentere tall separat for fem ulike grupper som er kombinasjoner mellom kjønn, fødeland og alder. Dette fordi det er gode grunner til å anta at det er store forskjeller i hvilke barrierer disse gruppene har med hensyn til deltakelse i arbeidslivet. Blant innvandrere er ofte språkproblemer og manglende kvalifikasjoner de viktigste hindrene mot det å skaffe seg jobb. Selv om språkproblemer alene ikke skal gi rett til kvalifiseringsprogrammet, viser Djuve m. fl. (2012) at mange NAV-kontor likevel tilbyr programmet til denne

Figur 3. Tidligere deltakere på kvalifiseringsprogrammet som fullførte programmet i 2010 eller 2011. Status 1 år etter endt program. Prosent. N=2377



Kilde: NAV

gruppen. Det er vanlig at innvandrere som ikke kommer i jobb etter introduksjonsprogrammet starter i kvalifiseringsprogrammet kort tid etterpå. Dette gjelder nok i stor grad i Oslo der hele 70 prosent av deltakerne er født i utlandet. Blant norskfødte kan vi anta at det er en høyere andel med psykiske og fysiske helseproblemer enn blant utenlandsfødte. Blant annet er det langt flere norskfødte som tidligere har mottatt rehabiliterings- og attføringspenger.

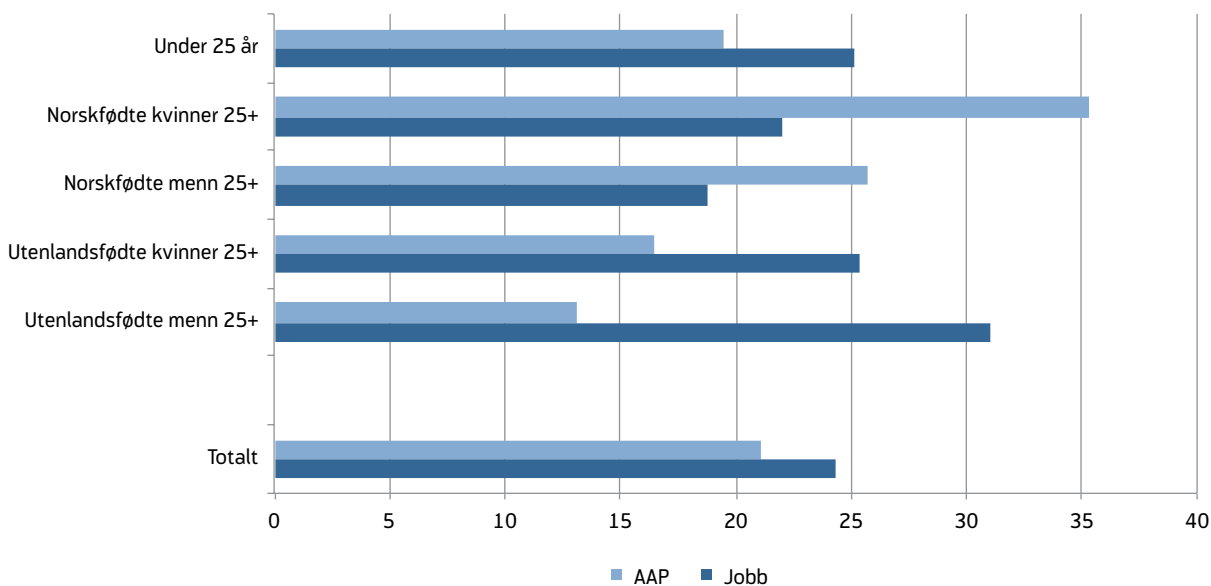
Figur 4 viser utfallene etter seks måneder for de fem gruppene og inkluderer både de som har fullført programmet, og de som har avbrutt det. Totalt 24 prosent var registrert med et arbeidsforhold seks

Statistisk signifikans i figurer

I alle figurer der vi ser på sammenhenger mellom kjennetegn ved deltakerne og utfall etter deltakelse, har vi testet om sammenhengene er statistisk signifikante. Alle sammenhenger i figurene er signifikante på et 0,05 nivå med unntak av de som er merket med i.s.=ikke signifikant.

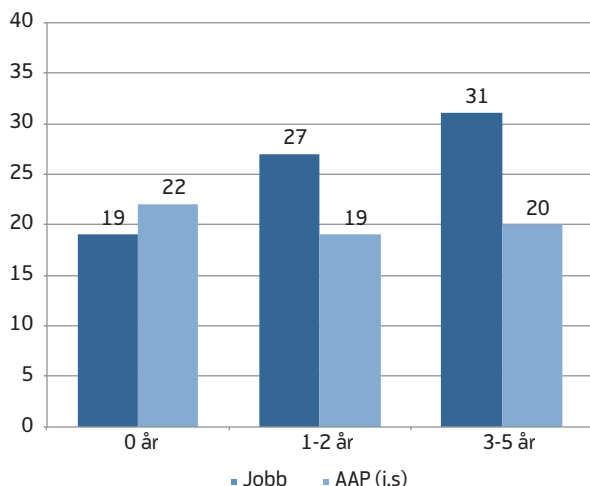
måneder etter avsluttet program, mens 21 prosent mottok arbeidsavklaringspenger. Figuren viser at det blant de norskfødte var en lavere andel som kom i jobb og en høyere andel som gikk over til arbeidsavklaringspenger enn blant de utenlandsfødte. I gruppen norskfødte menn som er 25 år og eldre var det for eksempel 19 prosent som var i arbeid og 26 prosent som mottok arbeidsavklaringspenger. Blant utenlandsfødte menn i samme aldersgruppe var det 31 prosent som var i jobb, og bare 13 prosent som mottok arbeidsavklaringspenger. De betydelige forskjellene mellom gruppene indikerer at utenlandsfødte deltakere har bedre forutsetninger for å komme seg i jobb og at de i mindre grad enn norskfødte har helseproblemer.

Figur 4. Tidligere deltakere på kvalifiseringsprogrammet som avsluttet i 2010 eller 2011, etter om de er i jobb eller mottar arbeidsavklaringspenger etter seks måneder, og etter demografiske kjennetegn. Prosent. N=6105



Kilde: NAV

Figur 5a. Tidligere deltakere på kvalifiseringsprogrammet som avsluttet i 2010 eller 2011, etter om de er i jobb eller mottar arbeidsavklaringspenger etter seks måneder, og etter arbeidserfaring siste fem år før deltakelse i programmet. Prosent. N=6210

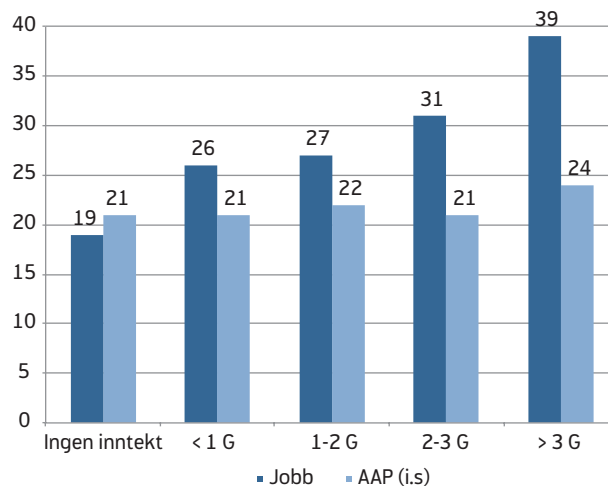


Kilde: NAV

Tidligere yrkeserfaring har stor betydning

Selv om alle som deltar i kvalifiseringsprogrammet har vesentlig nedsatt arbeidsevne, står ikke alle like langt fra arbeidsmarkedet i utgangspunktet. Hvorvidt de var i arbeid ifølge Aa-registeret og hadde pensjonsgivende inntekt før de deltok i kvalifiseringsprogrammet brukes som mål på tidligere tilknytning til arbeidslivet. De som hadde en tilknytning til arbeidslivet før de startet i programmet kom oftere i jobb enn de som ikke hadde vært i arbeid i tiden før. Av de som ikke hadde jobbet i det hele tatt i de fem årene før de startet kom 19 prosent i jobb, mens andelen var 31 prosent for de som hadde vært i jobb i tre til fem av årene (figur 5a). Målet på deltakernes pensjonsgivende inntekt gir et tilsvarende resultat (figur 5 b). Dette resultatet betyr ikke nødvendigvis at programmet har størst effekt for dem med forutgående arbeidserfaring. Det kan være at flere av dem uansett ville ha funnet arbeid på egenhånd sammenlignet med dem med svakere yrkestilknytning.

Figur 5b. Tidligere deltakere på kvalifiseringsprogrammet som avsluttet i 2010 eller 2011, etter om de er i jobb eller mottar arbeidsavklaringspenger etter seks måneder, og etter inntektsnivå før deltakelse i programmet. Prosent. N=6038



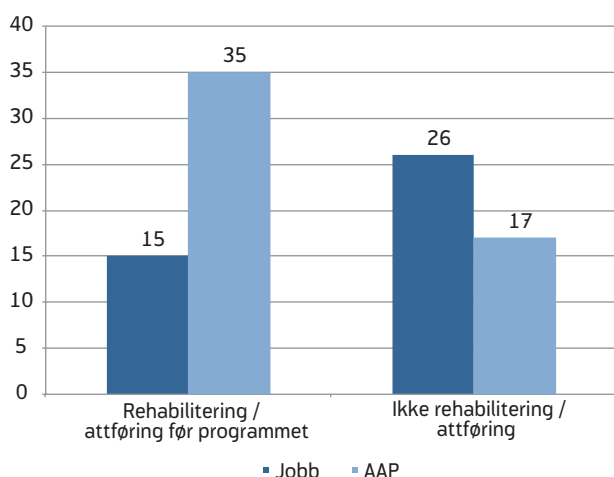
Kilde: NAV

Midlertidige helserelevante ytelser

Det er ingen sammenheng mellom tidligere inntekt og arbeidserfaring og hvorvidt deltakerne hadde arbeidsavklaringspenger 6 måneder etter at de avsluttet kvalifiseringsprogrammet (figur 5 a og b). Derimot er det en sterk sammenheng med hvorvidt deltakerne har hatt midlertidige helserelevante ytelser tidligere. Tabell 1 viste at 20 prosent av deltakerne har hatt midlertidige helserelevante ytelser tidligere. Vi ser av tabell 5c at av de som tidligere har mottatt slike ytelser fra NAV kom 15 prosent i jobb, mens 35 prosent mottok arbeidsavklaringspenger. Det er langt flere norskfødte enn utenlandsfødte som tidligere har mottatt slike ytelser. Blant norskfødte menn og kvinner over 25 år gjelder dette 41 prosent (ikke vist). At de tidligere har fått en midlertidig helserelevante ytelse fra NAV er en indikasjon på at de har dårlig helse, og slik sett er resultatet som forventet. Men samtidig skal kvalifiseringsprogrammet gi tett oppfølging, og kunne slik sett føre til at flere kom i jobb.

Ovenfor har vi for eksempel sett at utenlandsfødte oftere kom i jobb enn norskfødte. Denne forskjellen har nok ikke sammenheng med om deltakeren er født i utlandet eller i Norge, men kan for eksempel skyldes at norskfødte på kvalifiseringsprogrammet har dårligere

Figur 5c. Tidligere deltakere på kvalifiseringsprogrammet som avsluttet i 2010 eller 2011, etter om de er i jobb eller mottar arbeidsavklaringspenger etter seks måneder, og etter hvorvidt de hadde hatt en midlertidig helserelaterte ytelse før deltakelse i programmet. Prosent. N=6210



Kilde: NAV

helse og derfor oftere har mottatt rehabiliterings- eller attføringspenger. For å ta hensyn til slike forskjeller mellom gruppene har vi beregnet en multivariat modell der vi ser på sammenhengen mellom forklaringsvariabler og utfallene, gitt at alt annet i modellen er likt. I en slik modell ser vi for eksempel på betydningen av det å være utenlandsfødt gitt at de har samme yrkeserfaring og i samme grad har mottatt attføring- eller rehabiliteringspenger som de norskfødte. I modellen har vi med alle variabler som er beskrevet enkeltvis i figurene ovenfor. Se tabell 3 i vedlegg. I tillegg kontrollerer vi her for om deltakerne avbrøt programmet, for om de sluttet i 2010 eller i 2011, og for varighet på programmet. Se faktaboksen for en forklaring på tallene i tabell 2.

Den enkeltfaktoren som har sterkest sammenheng med overgang til arbeidsavklaringspenger er det å tidligere ha mottatt rehabiliterings- og attføringspenger. Sammenhengen svekkes bare noe ved kontroll for demografiske kjennetegn. Vi har gjort en separat analyse av norskfødte og utenlandsfødte (ikke vist). Den viser at de få utenlandsfødte som har mottatt attførings- eller rehabiliteringspenger har langt større

Logistisk regresjonsmodell

Vi har benyttet en logistisk regresjonsmodell for å gi en samlet beskrivelse av hvilke faktorer som påvirker utfallet av deltakelse i kvalifiseringsprogrammet. Tallene i tabellen er oddsrate, som er et forhold mellom to odds. En oddsrate på 1 betyr at det ikke er noen sammenheng mellom forklaringsvariabelen og utfallsvariabelen. En oddsrate på mindre enn 1 viser at det er en negativ sammenheng, mens en oddsrate som er høyere enn 1 betyr at det er en positiv sammenheng. En oddsrate på 2 betyr at en gitt gruppe to ganger så høy odds for et gitt utfall i forhold til referansegruppen.

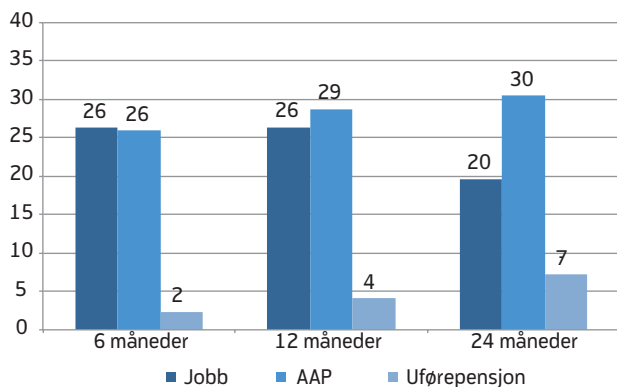
Den bivariate analysen viser oddsraten for de enkelte forklaringsvariablene før kontroll for andre variabler, mens den multivariate analysen viser oddsratene ved kontroll for alle andre variabler i modellen. Oddsraten for variabelen rehabiliterings- og attføringspenger er for eksempel på 2,5 i den multivariate modellen med overgang til arbeidsavklaringspenger som utfallsvariabel. Det betyr at den nevnte gruppen har 2,5 ganger høyere odds for å gå over til arbeidsavklaringspenger sammenlignet med dem som ikke har mottatt rehabiliteringspenger/attføringspenger, når alt annet er likt.

sannsynlighet for å gå over på arbeidsavklaringspenger enn den betydelig høyere andelen nordmenn som tidligere har mottatt slike helserelaterte ytelser. Vi får også bekreftet at det er en lavere andel som går over til arbeidsavklaringspenger blant dem som sluttet i kvalifiseringsprogrammet i 2011 sammenlignet med dem som sluttet i 2010. Ved å kontrollere for kjennetegn ved deltakerne i modellen tar vi hensyn til at deltakerne som sluttet på programmet i 2011 kan være annerledes enn deltakerne som sluttet på programmet i 2010. Når vi fortsatt finner en lavere overgang til arbeidsavklaringspenger i 2011 etter en slik kontroll, indikerer det at det ikke er endringer i sammensetningen av deltakerne mellom 2010 og 2011 som forklarer denne endringen.

Yrkesdeltakelsen synker over tid, mens andelen med helserelaterte ytelser øker

Det var 1661 personer som hadde fullførte programmet per september 2010. Disse kan vi følge i to år frem til september 2012. Figur 6 viser at denne gruppens yrkesdeltakelse ble noe svekket i løpet av

Figur 6. Tidligere deltakere i kvalifiseringsprogrammet som fullførte/avsluttet programmet mellom jan. 2010 og sept. 2010, etter status 6, 12 og 24 måneder senere. Prosent. N=1661



Kilde: NAV

de to årene etter at de sluttet i kvalifiseringsprogrammet, mens andelen som mottok en helsereelatert ytelse gradvis økte. Seks måneder etter programmet var 26 prosent i jobb og 28 prosent mottok en helsereelatert ytelse. Etter 24 måneder var 20 prosent i jobb mens 37 prosent mottok helsereelaterte ytelser.

Andelen med uføretrygd økte fra 2 prosent etter seks måneder til 7 prosent etter 24 måneder. Det er gode grunner til å tro at andelen som mottar uføretrygd vil fortsette å øke i tiden fremover. Kann og Kristoffersen (2013) viser at det i gjennomsnitt er 41 prosent som går over til uførepensjon når de slutter å motta arbeidsavklaringspenger. Våre tall indikerer at det er omtrent like stor andel som går over på uførepensjon fra arbeidsavklaringspenger blant dem som kommer fra kvalifiseringsprogrammet (ikke vist). Et viktig utfall av kvalifiseringsprogrammet er dermed at en betydelig gruppe som tidligere kun mottok økonomisk sosialhjelp kommer inn i et løp som vil gi dem en varig inntektssikring i form av uførepensjon. Det store flertallet av disse vil ikke ha opptjent spesielle rettigheter og vil derfor motta minstesatsen som er på 2 ganger grunnbeløpet i folketrygden (151 000 kr ved inngangen til 2011). For mange er ikke dette beløpet nok for å klare seg økonomisk, slik at de fortsatt vil motta økonomisk sosialhjelp eller bostøtte i tillegg. Samtidig er det grunn til å tro at vi i denne gruppen vil se en klar nedgang i andelen som har økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde.

Tabell 2. Tidligere deltakere i kvalifiseringsprogrammet som fullførte/avsluttet programmet mellom jan. 2010–sept. 2010, etter status 24 måneder senere, demografiske kjennetegn og hvorvidt de arbeidet eller mottok en midlertidig helsereelatert ytelse forut for deltakelse i programmet. Prosent. N=1661

	I jobb	AAP/ Uførepensjon
<i>Demografi</i>	*	*
Under 25 år	23	31
Norskfødte kvinner 25 år +	17	53
Norskfødte menn 25 år +	16	47
Utenlandsfødte kvinner 25 år +	17	30
Utenlandsfødte menn 25 år +	26	27
<i>I arbeid i løpet av de fem siste årene forut for KVP *</i>	*	i.s
Ja	23	35
Nei	16	39
<i>Mottok midlertidig helsereelatert ytelse forut for KVP</i>	*	*
Ja	10	64
Nei	23	29
Totalt	20	30

* signifikant på 0,01 nivå, i.s=ikke signifikant. Kjikvadrattest.

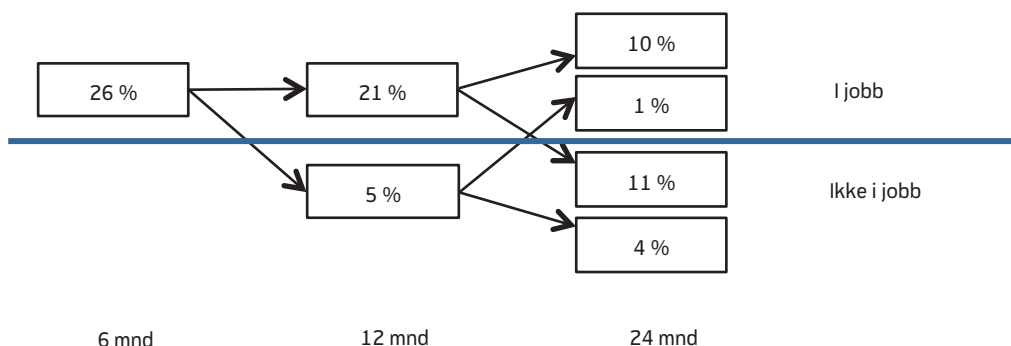
Kilde: NAV

Forskjeller to år senere

Det er store forskjeller mellom de ulike demografiske gruppene med hensyn til hvor mange som er i jobb og hvor mange som har fått arbeidsavklaringspenger eller uførepensjon to år etter at de fullførte eller avsluttet kvalifiseringsprogrammet (tabell 2). Blant de unge og de utenlandsfødte mennene over 25 år var i overkant av 20 prosent i jobb 24 måneder etter kvalifiseringsprogrammet, mens for de andre deltakerne var andelen i jobb rundt 17 prosent. Forskjellene i andelen som var i arbeid i de ulike demografiske gruppene er mindre etter 24 måneder enn de var etter 6 måneder, men mønsteret er langt på vei det samme.

Rundt halvparten av de norskfødte over 25 år mottok arbeidsavklaringspenger eller uførepensjon to år etter at de sluttet i kvalifiseringsprogrammet, mens andelen var på rundt 30 prosent for de øvrige gruppene. Som vi tidligere har sett hadde mange av de norskfødte

Figur 7. Stabilitet i yrkestilknytning blant tidligere deltakere i KVP som fullførte/avsluttet programmet mellom jan. 2010–sept.2010, og som var i jobb 6, 12 og 24 måneder etterpå*. N=436



* De som avbrøt programmet er ekskludert.

Kilde: NAV

over 25 år vært innom en midlertidig helse-relatert ytelse fra NAV før de begynte på kvalifiseringsprogrammet. Blant alle de som tidligere mottok en midlertidig helse-relatert ytelse er det kun 9 prosent som var i jobb to år etter at de avsluttet eller fullførte kvalifiseringsprogrammet, mens hele 64 prosent av dem mottok arbeidsavklaringspenger eller uførepensjon.

Forblir de i jobb?

Figur 6 viser utviklingen i andelen med arbeid eller med arbeidsavklaringspenger på tre ulike tidspunkt. Det trenger imidlertid ikke være de samme som er i jobb etter seks måneder som er i jobb etter 12 måneder. Figur 6 viser med andre ord ikke hvor stabil yrkestilknytningen var over tid for den enkelte. For å undersøke hvor stabil yrkestilknytningen var, har vi valgt å følge de 436 personene som var i jobb seks måneder etter avsluttet program og som vi kan følge i to år etterpå. Figur 7 viser utviklingen i yrkesdelta-kelse etter 12 og 24 måneder for denne gruppen. Hvis vi følger de øverste boksene ser vi at det kun er 10 prosent av gruppen som var i jobb på alle de tre tidspunktene. Det utgjør nærmere 40 prosent av alle som var i jobb etter seks måneder⁸. Blant gruppen på fem prosent som ikke var registrert som arbeidstakere etter 12 måneder, var det bare en av fem som var

registrert som arbeidstakere ett år etterpå. Det indikerer at når denne gruppen slutter i en jobb, er det lav sannsynlighet for at de kommer tilbake til arbeidslivet igjen, i hvert fall på kort sikt.

Hva skjedde med de som først kom i jobb, men som vi ikke finner i arbeidstakerregisteret to år etter at de avsluttet programmet? 25 prosent hadde en ytelse fra NAV, hvorav flertallet mottok arbeidsledighetstrygd. Det var få av disse som gikk over til å motta en helse-relatert ytelse. Hva slags livsopphold de resterende 75 prosent hadde vet vi ikke. Siden vi ikke har utdanningsdata og mangler data om økonomisk sosialhjelp 24 måneder etter avsluttet program, er det ikke mulig å gi en dekkende beskrivelse av hva som skjer med denne gruppen.

Veien videre fra arbeidsavklaringspenger

Vi har også sett på hvordan det går med gruppen som mottok arbeidsavklaringspenger etter seks måneder (ikke vist i figur). Det store flertallet av disse (81 prosent) mottok fortsatt arbeidsavklaringspenger 18 måneder senere. Blant dem som da hadde sluttet å motta arbeidsavklaringspenger gikk nesten halvparten over til uførepensjon, mens en var fire er i jobb. Av dem som ikke hadde arbeidsavklaringspenger etter seks måneder, hadde 13 prosent kommet inn i ordningen 18 måneder senere. Dette gjenspeiles også i figur 6, som viser at det i perioden er flere som begynt enn som har sluttet å motta arbeidsavklaringspenger.

⁸ Det er viktig å merke seg at i denne figuren ser vi bare på de som var i jobb etter 6 måneder. Andelen som er i jobb etter 24 måneder er derfor forskjellig fra figur 6.

Diskusjon

Hovedmålet med kvalifiseringsprogrammet er å hjelpe personer som står langt unna arbeidsmarkedet med å komme i jobb og å beholde jobben. Denne studien viser at over tid gir kvalifiseringsprogrammet mindre positive resultater enn det vi hadde forventet ut fra tidligere rapporteringer fra NAV-kontorene. Vi finner en noe lavere andel i arbeid rett etter deltakelsen i programmet enn det tidligere rapporteringer har vist. I denne studien undersøker vi for første gang hvordan det går med de tidligere deltakerne på sikt. Blant dem som har fullført programmet var 20 prosent i arbeid etter to år. Det er ikke slik at det å være i jobb er ensbetydende med å være selvforsørget. Mange mottar stønad fra NAV samtidig som de er i arbeid. Studien viser dessuten at bare et mindretall av dem som var i jobb etter seks måneder beholdt jobben 18 måneder senere. Selv om senere effektstudier skulle dokumentere at det er en positiv effekt av å delta i kvalifiseringsprogrammet, viser våre resultater at det samlet sett er få som oppnår en stabil arbeidstilknytning og blir selvforsørget.

Det er også en høy overgang til arbeidsavklaringspenger fra kvalifiseringsprogrammet, og andelen med arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd øker med tiden som har gått siden deltakeren avsluttet programmet. To år etter avsluttet program er det nesten dobbelt så mange som har arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd enn som er i arbeid. Blant dem som slutter på arbeidsavklaringspenger går omtrent halvparten over til uførepensjon. På sikt vil dermed et viktig resultat av kvalifiseringsprogrammet være at mange som har vært langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp blir uførepensjonister. Dette gjelder særlig for voksne, norskfødte deltakere som også hadde mottatt midlertidige helserelaterte ytelser fra NAV tidligere.

Vi kan ikke svare på om dette er et godt eller dårlig resultat for denne krevende målgruppen. Det har ikke vært formulert noen målsetting om hvor mange som var forventet å komme i arbeid etter å ha gjennomgått kvalifiseringsprogrammet. Resultatene for påfølgende yrkesdeltakelse kan sies å være på nivå med det man har funnet ved lignende tiltak for

sammenlignbare grupper tidligere. Dette handler også om i hvilken grad arbeidslivet er villig til å sysselsette personer med lave kvalifikasjoner og redusert arbeidsevne.

Selv om hovedmålsettingen med programmet er arbeid, skal det også bidra til mindre fattigdom og økt sosial inkludering. For de som har levd av økonomisk sosialhjelp i lang tid kan det å motta arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd være en forbedring av inntekt og levekår. Det er behov for økt kunnskap om hvorvidt deltakelse i programmet bidrar til at også andre målsettinger enn arbeid nås.

Vi har ikke undersøkt om deltakerne som ikke kom seg i jobb likevel har beveget seg nærmere arbeidsmarkedet, enten i form av å gjennomgå ytterligere kvalifisering i form av utdanning eller arbeidsmarkedstiltak, eller i form av at de har blitt mer «arbeidsklare». Bedret helse, redusert alkoholforbruk og mer aktiv jobbsøking er mulige resultater som kan øke sannsynligheten for å få jobb i neste omgang (Bach 2012). Hvorvidt kvalifiseringsprogrammet gir en forbedring på disse områdene for deltakerne vil det også være viktig å få vite mer om.

Deltakelse på kvalifiseringsprogrammet forutsetter at man ikke har rett på arbeidsavklaringspenger. Når såpass mange starter på arbeidsavklaringspenger i etterkant kan det i noen tilfeller skyldes at deltakerne har fått helseproblemer underveis, eller at det har blitt oppdaget helseproblemer som det var vanskelig å se på forhånd. Vi vil likevel stille spørsmål ved om det er behov for en enda bedre vurdering av helse og arbeidsevne i forkant av deltakelse i programmet. Når vi ser at andelen som går til arbeidsavklaringspenger i etterkant synker, kan forbedrede arbeidsevnevurderinger i forkant være en del av forklaringen på dette.

Det er viktig å merke seg at dette ikke er en effektstudie, og vi vet ikke hvordan det ville gått med disse personene dersom de ikke hadde deltatt i kvalifiseringsprogrammet. Kvalifiseringsprogrammet utvikler seg dessuten stadig. Det gjelder både utviklingen i arbeidet som gjøres av NAV-kontorene og endringer i hvem som tas inn i programmet. Det innebærer at

resultatene av programmet også vil endre seg over tid. Vi har kun hatt muligheten til å studere deltakere som startet i en nokså tidlig fase av programmet. Våre tall viser at andelen som hadde arbeidsavklaringspenger seks måneder etter endt deltakelse har falt fra begynnelsen av 2010 til slutten av 2011. Tall fra NAV-kontorenes rapporteringer til direktoratet viser at denne andelen fortsatte å synke også i 2012. Ifølge denne rapporteringen var også overgangen til jobb høyere i 2012 enn i 2010 og 2011. Det kan derfor godt være at vi vil finne en økning i andelen som kommer i arbeid og forblir i arbeid dersom studien gjentas med senere data.

I denne artikkelen har vi brukt registerdata. Slike data har en rekke fordeler, men også noen svakheter. En av svakhetene er at yrkesaktiviteten til lavinntektsgrupper, slik som deltakerne på kvalifiseringsprogrammet, i realiteten kan være høyere enn det som blir registrert i Aa-registeret. En ny rapport viser at det nettopp er flere med lavinntekt som oppgir å være yrkesaktive i intervjuundersøkelser enn i Aa-registeret (Andersen og Vrålstad 2013). Samtidig er det grunn til å tro at avviket mellom intervju og register er konstant over tid, slik at den nedgangen i yrkesaktivitet vi observerer ved siste registrering er reell.

Vår studie tilfører også ny kunnskap ved at vi ikke bare ser på hvor mange som kommer i jobb, men også på *hvem* som kommer i jobb. Vi delte utvalget inn i fem grupper basert på alder, kjønn og innvandringsstatus. Vi fant betydelige forskjeller i overgang til arbeid og arbeidsavklaringspenger mellom disse gruppene. Studien viser at de 40 prosent av deltakerne som ikke er født i Norge, er de som hyppigst går over i arbeid. Men også blant de utenlandsfødte er det et mindretall som kommer seg i jobb, og over tid svekkes tilknytningen til arbeidslivet for alle gruppene vi har sett på.

Avslutningsvis vil vi peke på at det er viktig å få mer kunnskap om hvordan kvalifiseringsprogrammet virker. For NAV sin del er det ikke tilstrekkelig å vite *om* programmet virker. For å kunne videreutvikle kvalifiseringsprogrammet trenger vi kunnskap om *hva* som virker for *hvem*. Det er nødvendig med en effektevaluering for å kunne si noe sikkert om virkningene av å delta. En slik evaluering må også ta hensyn til kostnadene ved programmet, og se gevinster opp mot eventuelle negative konsekvenser. Til nå har det også vært mangel på studier av hvordan deltakerne selv opplever å være med i kvalifiseringsprogrammet. Deres erfaringer bør også komme frem.

Referanser

- Andersen, Arne og Vrålstad, Signe (2013). *Yrkesaktivitet i lavinntektsgruppen. En evaluering av samsvaret mellom register og intervju*. Rapporter 16/2013. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2011). *Implementeringen av kvalifiseringsprogrammet 2007-2010. Sluttrapport*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2013). *Rapport om kvalifiseringsprogrammet 3. tertial 2012*. Vedlegg 9 til Virksomhetsrapport for 2012.
- Bach, Henning Bjerregård (2012). *Arbeidsmarkedsparathet og selvforsørgelse*. SFI-rapport 31/12. København: Det nationale forskningscenter for velfærd.
- Djuve, Anne Britt, Roy A. Nielsen og Anne Hege Strand (2012). *Kvalifiseringsprogrammet og sosialhjelpsutgiftene*. Fafo-rapport 2012: 63. Oslo: Fafo.
- Jensen, Torben Pilegaard og Andersen, Henrik Lindegaard (2012). *Virker aktivering for udsatte unge? En vidensoppsamling om effekten av beskæftigelsesindsatser rettet mod udsatte unge*. København: Det National Analyse- og Forskningsinstitut for Kommuner og Regioner.
- Kann, Inger Cathrine, Per Kristoffersen og Ola Thune (2013). «Arbeidsavklaringspenger – gjennomstrømming og avgang». *Arbeid og velferd* 1/2013, 41–57
- Kavli, Hanne, Anniken Hagelund og Magne Bråthen (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandre*. Fafo-rapport 2007:34. Oslo: Fafo.
- Kunnskapscenteret (2006). *Tiltak for å inkludere sosialhjelpsmottakere i arbeidsmarkedet*. Notat, mai 2006. Oslo: Nasjonalt kunnskapscenter for helsetjenesten.
- Lorentzen, Thomas og Dahl, Espen (2005). «Active labour market programmes in Norway: are they helpful for social assistance recipients?» *Journal of European Social Policy*, Vol 15 (1): 22:45.
- Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV. 22. juni 2012, Arbeids- og velferdsdirektoratet. <http://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/Hovednr.+35+-+Lov+om+sosiale+tjenester+i+-NAV.312.829.cms>
- Schafft, Angelika, Torbjørn Skarðhamar, og Tao Zhang (2010). *Ny evaluering av Tiltakssatsingen for sosialhjelpsmottakere*. AFI-rapport 1/2010. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Schafft, Angelika og Spjelkavik, Øystein (2011). *Evaluering av kvalifiseringsprogrammet. Sluttrapport*. AFI-rapport 4/2011. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Van der Wel, Kjetil, Borghild Løyland og Ira Malmberg-Heimonen (2009). «Levekår og psykisk helse blant langtidsmottakere av sosialhjelp». *Tidsskrift for velferdsforskning*. 12 (4): 261–275.

Vedlegg

Tabell 3. Logistisk regresjon med henholdsvis arbeid og arbeidsavklaringspenger seks måneder etter avsluttet kvalifiseringsprogram som avhengige variabler. Oddsreter. N=6104

	Arbeid etter 6 måneder		Arbeidsavklaringspenger etter 6 måneder	
	Bivariat	Multivariat	Bivariat	Multivariat
Fullført program	3,4*	3,5*	2,8*	2,9*
Sluttet KVP 2011	1,1	1,0	0,8*	0,8*
Rehabilitering, attføring	0,5*	0,6*	3,2*	2,5*
<i>Demografiske kjennetegn</i>				
Norskfødte menn 25 + (ref)				
Under 25 år	1,4*	1,3*	0,6*	0,9
Norskfødte kvinner 25 +	1,2	1,2	1,5*	1,5*
Utenlandsfødte kvinner 25+	1,5*	1,4*	0,5*	0,6*
Utenlandsfødte menn 25+	1,9*	1,8*	0,4*	0,5*
<i>Varighet KVP</i>				
1-6 md (ref)				
7-12 md	0,9	0,9	1,1	1,0
13-24 md	0,8	0,8*	1,6*	1,4*
25 md eller mer	0,8	0,8	1,5*	1,4
<i>Yrkeserfaring siste 5 år</i>				
0 år (ref)				
1-2 år	1,5*	1,5*	0,8*	0,8*
3-5 år	1,9*	2,3*	0,9	0,8*

* signifikant på 0,01 nivå