
Kvalifiseringsprogrammet 2007–2010: Ble forventningene innfridd?

AV PER INGE LANGENG OG TONE KATHRIN DEHLI

SAMMENDRAG

Artikkelen presenterer og drøfter resultatene av Kvalifiseringsprogrammet i perioden ordningen ble implementert. Kvalifiseringsprogrammet er et av regjeringens viktigste tiltak for å bekjempe fattigdom. Programmet hadde høy politisk prioritet og ble iverksatt samtidig som NAV-kontorene ble etablert. Artikkelen drøfter hvorvidt de politiske forventningene om antall deltakere, god kvalitet i programmene og deltakelse i arbeidslivet ble innfridd.

Generelt kan arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet i implementeringsperioden vise til relativt gode resultater. Tallet på deltakere i program har gjennom hele perioden gått oppover, men flatet ut i 2010. Mye tyder på at man har klart å nå målgruppen; en stor andel av deltakerne har liten arbeidserfaring og mange barrierer for å få seg jobb i ordinært arbeidsliv. Det er klare indikasjoner på at kvaliteten på programmene har økt siden tiltaket ble iverksatt, men den varierer sterkt fra kontor til kontor. For mange deltakere har Kvalifiseringsprogrammet ført til positive endringer, og nær halvparten av de som hittil har fullført er i arbeidsrettede løp. Hele 31 prosent er i fast arbeid. Til tross for positive erfaringer fra implementeringsperioden, peker artikkelen på enkelte utfordringer i videreføringen av programmet. Dette er blant annet knyttet til finansieringen av ordningen og den videre kvalitetsutviklingen.

INNLEDNING

I november 2007 iverksatte regjeringen Kvalifiseringsprogrammet som det viktigste virkemiddel i kampen mot fattigdom og sosial eksklusjon. Programmet skal bidra til at personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne kommer i arbeid og aktivitet, ved hjelp av mer forpliktende, systematisk og helhetlig oppfølging.

Kvalifiseringsprogrammet er hjemlet i Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen og forvaltes av NAV-kontorene. Tiltaket ble innført i takt med etableringen av kontorer i perioden 2007-2010 (implementeringsperioden). Ettersom programmet krever tett samarbeid mellom stat og kommune, siden hele virkemiddelapparatet i NAV-kontoret gjøres tilgjengelig for den enkelte deltaker, underbygger det også selve intensjonen med NAV-reformen.

Høye ambisjoner

Å stå utenfor arbeidslivet er den viktigste grunnen til fattigdom i Norge. Mange av de fattige mottar økonomisk sosialhjelp over tid, og fattigdommen viser seg også å forplante seg til neste generasjon. Hver fjerde 20-åring som vokste opp i en familie som mottok sosialhjelp i 1994

endte selv opp som sosialhjelpsmottakere ti år etter, ifølge en tidligere undersøkelse (Kristoffersen og Clausen 2009). Mennesker som mottar sosialhjelp tidlig i livsløpet blir ofte gjengangere i systemet (Lorentzen og Nilsen 2008). Men om bare én i familien kommer seg ut i arbeid, løfter det ikke bare henne eller ham, men alle i husstanden.

Myndighetene hadde derfor store forventninger til Kvalifiseringsprogrammet helt fra begynnelsen, med ambisjoner om høye deltakertall allerede fra oppstart. Hver kommune fikk i implementeringsperioden dekket merkostnader gjennom øremerkede tilskudd. Målet var at flest mulig i målgruppen fortrest mulig skulle få tilbud om programdeltakelse og dermed hjelp til å komme i arbeid og aktivitet.

For å nå de politiske målene for ordningen etablerte Arbeids- og velferdsdirektoratet et eget prosjekt som skulle få fart på implementeringen og sikre en god utvikling av kvaliteten på programmene. I denne artikkelen spør vi om målene ble nådd i den perioden Kvalifiseringsprogrammet ble implementert: Traff tiltaket målgruppen? Ble forventningene om antall deltakere innfridd og var kvaliteten på programmene god? Fikk deltakerne tilgang til hele virkemiddelapparatet og gikk de over i arbeid og aktivitet etter avsluttet program? Artikkelen er delvis

basert på Arbeids- og velferdsdirektorats sluttrapport om implementering av kvalifiseringsprogrammet (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2011).

HVA KJENNETEGNER MÅLGRUPPEN?

Kvalifiseringsprogrammet er rettet mot personer som har vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede rettigheter etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven. De aller fleste i målgruppen er langtidsmottakere av sosialhjelp. En studie fra 2006 viser at denne gruppen er overrepresentert med livsbetingelser som svekker mulighetene til å skaffe seg arbeid (van der Wel m.fl. 2006). Studien avdekker omfattende og til dels alvorlige helseproblemer hos gruppen. Hele fire av fem har enten dårlig fysisk helse, dårlig psykisk helse, rusproblemer eller smerter. Flere i gruppen mangler, eller har svak tilknytning til arbeidslivet, og mange har lav sosial kapital og liten følelse av mestring og egenverdi.

Tendensen til opphoping av byrder og barrierer mot samfunns- og arbeidslivsdeltakelse er tydelig. Moderne fattigdom preges i mindre grad enn tidligere av ren materiell nød, men manifesterer seg i psykososiale problemer som får helsemessige konsekvenser. Denne formen for fattigdom resulterer i belastninger i form av stigmatisering og skam, manglende sosialt nettverk og isolasjon, uforutsigbarhet og mangel på styring over eget liv, stress og psykiske plager, dårlig kosthold og bostandard, bekymringer og fravær av mestringsopplevelse. Dette får igjen følger for livsstil og posisjon i det sosiale hierarkiet (van der Wel m. fl. 2006).

HVORDAN SKAL KVALIFISERINGS-PROGRAMMET HJELPE?

Med Kvalifiseringsprogrammet fikk langtidsmottakere av sosialhjelp en rettighet de tidligere ikke hadde hatt. En forutsetning for iverksettelse av programmet er individuell utforming hvor innholdet skal tilpasses den enkeltes forutsetninger og behov.

Programmet bygger i stor grad på resultatene av flere forsøk: Tiltaksforsøket (2000-2004), Arbeidsmarkedssatsingen (2004 – 2008) og Tettere individuell oppfølging (2005 – 2008). Disse forsøkene viste at god behovsavklaring, brukervedvirkning og tett, helhetlig oppfølging der tiltaks- og markedsarbeid inngår, er forutsetninger for å lykkes med målgruppen. Når individuelle tiltak skal iverksettes må både den enkeltes begrensninger og ressurser tas i betraktning. Mange i gruppen trenger motivasjon og mestringsfremmende tiltak for å bli klare

for kvalifiserende aktiviteter og arbeid på sikt (van der Wel m. fl. 2006)

I lovteksten heter det at programmet skal inneholde arbeidsrettede tiltak og arbeidsøking, noe som innebærer tiltak både fra kommunen, fylkeskommunen, Arbeids- og velferdsetaten, andre statlige myndigheter, frivillige organisasjoner og private bedrifter. Programmet kan også inneholde andre tiltak som er med på å støtte opp under og forberede overgang til arbeid. Slike tiltak kan være motivasjons- og opplæringstiltak, mestringstrening og lignende. Det kan også settes av tid til helsehjelp, opptrening og egenaktiviteter. Forut for programmet skal det alltid gjennomføres en egen vurdering av arbeidsevnen til brukeren.

For å sikre brukeren økonomisk forutsigbarhet og ro til å konsentrere seg om kvalifiseringsløpet, gir deltakelse i programmet rett til en kvalifiseringsstønad på 2 ganger grunnbeløpet i folketrygden (G), som utgjør ca. 150 000 kroner. Personer under 25 år får 2/3 av dette. Stønaden utbetales som lønn, noe brukerne opplever som mer verdig enn sosialhjelp.

REKRUTTERING OG ANTALL DELTAKERE

Da Kvalifiseringsprogrammet ble innført ble det beregnet at 15 600 brukere hadde behov for et program. Samtidig regnet man med en årlig tilstrømming på 5 400 nye brukere.

I 2008, som var første virkeår for ordningen, ble det forventede antall deltakere satt til 5 392. Kommunene fikk 230 millioner i øremerkede tilskudd for å dekke sine merkostnader knyttet til oppfølging av deltakerne, og det ble avsatt 183 millioner til statlige tiltaksplasser for Kvalifiseringsprogrammet det første året. Antall deltakere ble, gjennom egen fordelingsnøkkel, fordelt mellom kommunene, og NAV-kontorene skulle rapportere på utviklingen hver måned. I 2010 var det forventet at programmet skulle ha i gjennomsnitt 9 600 deltakere, og det ble avsatt 769 millioner til kommunale merkostnader. Ble forventningene til aktivitetsnivået innfridd?

Antall søkere og deltakere

Per 31. desember 2010 var det registrert 21 664 søknader og fattet 17 158 vedtak om innvilgelse av program siden ordningen startet. Samme dato var det 8 801 deltakere i program. Til sammen hadde 15 260 personer vært deltakere i programmet siden oppstarten i 2007. Dette tallet inkluderer også dropouts, som er en betegnelse på deltakere som uten avtale har uteblitt fra programmet og dermed har fått et vedtak om varig stans av programmet. Hvorfor de har droppet ut og hva de har gått til i stedet, vet vi ikke. Figur 1 illustrerer aktivitetsutviklingen siden ordningens oppstart.

Datagrunnlag

Dataene i presentasjonen stammer i hovedsak fra en månedlig rapportering fra kommunene til Arbeids- og velferdsdirektoratet, via et elektronisk verktøy for spørreundersøkelser (QuestBack). NAV-kontorene rapporterer blant annet om antall søknader, vedtak og avganger i perioden. Hvert tertial foretas en mer omfattende rapportering, som blant annet viser fordelingen av deltakerne på tiltak, og hva deltakerne gikk til etter avsluttet program. Enkelte data knyttet til egenskaper ved brukerne er hentet fra kommunenes rapportering til SSB (Kostra) 2009 og en artikkel om brukere i statlige tiltak i kvalifiseringsprogrammet (Ohrem Naper 2010).

Det er foretatt en kvalitetssikring i svarene i QuestBack der sammenhengen mellom hovedstørrelsene i rapporten fra det enkelte kontor er kontrollert. Åpenbare feil er blitt korrigert, og i tilfeller av tydelig feilaktige ekstremverdier er rapportøren kontaktet for å rette opp feilen. Der feil ikke har vært mulig å rette opp, er verdiene i stedet satt som ubesvarte eller manglende.

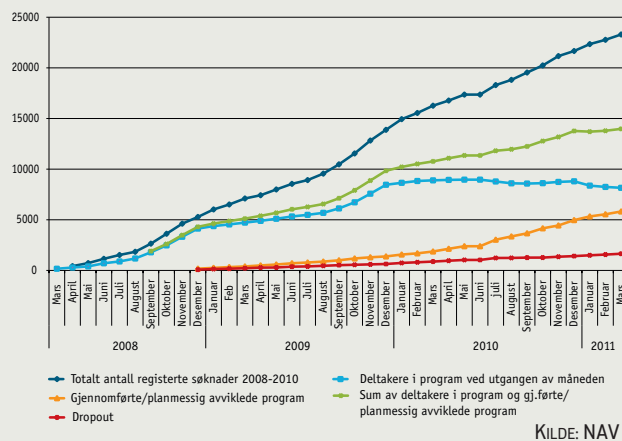
Det er en viss uoverensstemmelse mellom tallene fra direktoratets QuestBack og Statistisk sentralbyrås Kostra-data fra 2009. Dette mener vi først og fremst skyldes ulikheter i innhentingen av data. Direktoratets innhenting er månedlig og har foregått siden oppstarten av programmet. Rapportørene gjennom QuestBack er de samme som er ansvarlige for praktiseringen av ordningen i kontoret. SSBs data om Kvalifiseringsprogrammet innhentes årlig, gjennom kommunenes egne saksbehandlingssystemer. Skjemaet som brukes i rapporteringen var nytt for året 2009, og det er ikke gitt at det er de samme rapportørene her som ved QuestBack-løsningen.

Data om deltakelse på statlige arbeidsmarkedstiltak er hentet fra NAVs datavarehus. Deltakere i Kvalifiseringsprogrammet skal registreres i saksbehandlingsverktøyet Arena på lik linje med andre tiltaksdeltakere når de begynner på arbeidsmarkedstiltak i statlig regi. Disse dataene er et gjennomsnitt fra desember 2010, men gir et representativt bilde også for andre uttrekkperioder.

Når det gjelder kvaliteten på Kvalifiseringsprogrammet baserer vi oss på en kvalitetsgjennomgang av NAV-kontorenes arbeid med Kvalifiseringsprogrammet som fylkene (NAV Fylke og Fylkesmannen) foretok på forespørsel fra Arbeids- og velferdsdirektoratet høsten 2010. Dette var en del av evalueringen av Kvalifiseringsprogrammet i implementeringsperioden (2007-2010). Direktoratet ba prosjektene ta utgangspunkt i to til fire tilfeldig utvalgte Kvalifiseringsprogramssaker ved representativt utvalgte NAV-kontor og drøfte sakene med de ansatte etter en utarbeidet mal. Alle, med unntak av ett fylke, gjennomførte kvalitetsgjennomgangen. De fleste fylkesprosjektene har besøkt et utvalg av kontorer i fylket og gått grundig inn i et visst antall saker, men enkelte fylker har hatt en gjennomgang med alle kontorene i fylket.

Figur 1:

Utviklingsforløpet for antall søknader, antall deltakere og antall deltakere/fullførte program og antall dropouts for årene 2008 – 2010. Akkumulerte tall.



KILDE: NAV

Antall deltakere i programmet var forholdsvis stabilt i 2010, med en nedgang i månedene mai-september. I årets siste måneder var det en liten oppgang. Det siste har vært en trend for hvert av årene i implementeringsfasen. For å nå forventet måltall ved utgangen året har kontorene rekruttert flere deltakere. Tallet på deltakere har imidlertid hvert år ligget under det som ble beregnet i forhold til finansieringen av ordningen. I de tre første månedene i 2011 har antall deltakere blitt redusert med 645 deltakere.

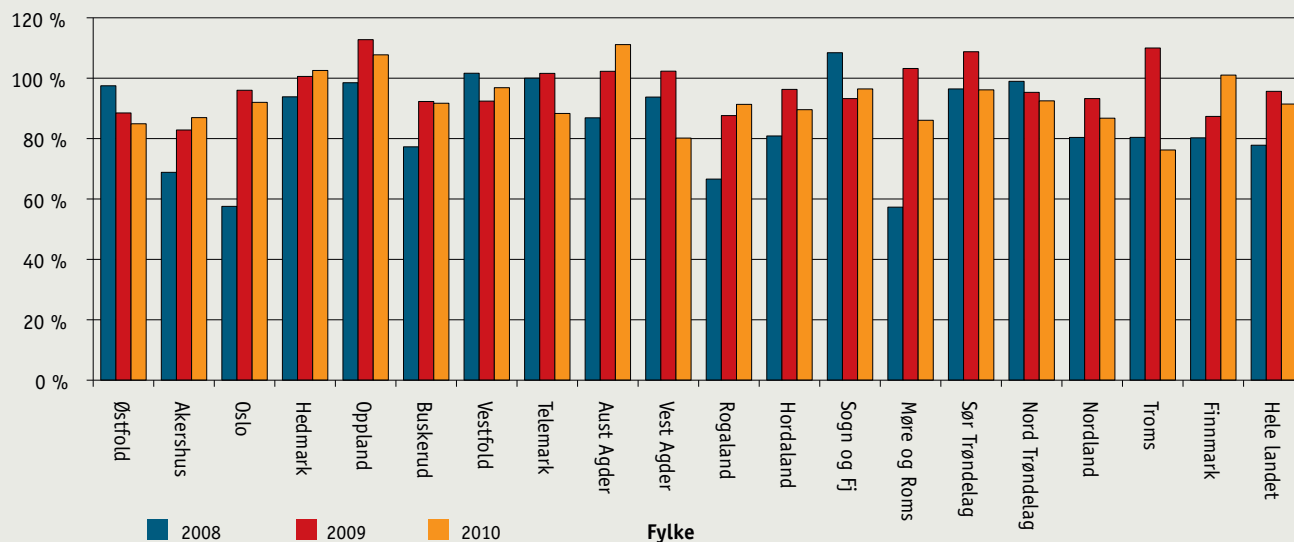
Variasjoner mellom fylkene i måloppnåelse

Sett i forhold til det beregnede nasjonale måltallet på 9 600 deltakere for 2010, gir disse resultatene en samlet måloppnåelse på 92 prosent ved utgangen av året. Det er lavere enn i 2009, da måloppnåelsen i forhold til beregnet antall deltakere var 96 prosent med 8 459 deltakere. I 2008 var måloppnåelsen 77 prosent ved utgangen av året, med 4 111 deltakere.

Når det gjelder antall deltakere ved årets slutt, i forhold til det som er beregnet og lagt til grunn ved finansieringen av ordningen, er det store fylkesvise variasjoner i måloppnåelse for alle årene. Figur 2 viser fylkenes måloppnåelse for årene 2008-2010.

Diagrammet viser til dels store fylkesvise forskjeller hvor tre fylker, Oppland, Aust-Agder og Finnmark, hadde et deltakertall ved utgangen av 2010 som lå over det beregnede antallet, mens til sammen seks fylker (Oppland, Aust-Agder, Oslo, Vestfold, Sogn- og Fjordane og Finnmark) hadde et deltakertall som lå over 90 prosent av målet som var satt for antall deltakere. To fylker lå under 80 prosent i forhold til beregnet aktivitet (Vest-Agder og

Figur 2:
Fylkesvis måloppnåelse i forhold til forventet aktivitetsnivå årene 2008, 2009 og 2010. Prosent.



KILDE: NAV

Troms). Enkelte fylker hadde en lav måloppnåelse i 2008, som så ble høy i 2009, og så lavere igjen i 2010. Dette gjelder særlig Møre og Romsdal og Troms. Fylker med jevnt høy måloppnåelse alle tre årene, sett i forhold til forventet antall deltakere, er Hedmark, Oppland, Vestfold, Telemark, Sogn- og Fjordane og Nord-Trøndelag.

Avslag

Avslag påvirker utviklingen i antall deltakere i programmet, og andelen avslag på søknader i løpet av perioden 2008-2010 har vært stigende. I 2008 var avslagsprosenten lav, med 3,5 prosent avslag i forhold til antall innkomne søknader, men andelen avslag økte til 10 prosent i 2009. I 2010 ble hele 21 prosent av søknadene avslått. Figur 3 gir en illustrasjon på dette. For de tre første månedene i 2011 har andelen avslag økt til 25 prosent.

I 2010 oppgir de fleste NAV-kontorene at avslagene først og fremst skyldes at søkerne ikke oppfyller vilkårene for Kvalifiseringsprogrammet (93 prosent), mens et fåtall av avslagene skyldes at NAV-kontoret ikke kan tilby egnede tiltak (7 prosent).

Denne utviklingen kan forstås på flere måter. Da ordningen ble implementert var holdningen mindre kritisk i forhold til inngangskriteriene. Kontorene skulle nå høye, fastsatte mål om antall deltakere. Samtidig var Kvalifiseringsprogrammet nytt, og inngående kunnskap om inngangsvilkårene var ennå ikke så utbredt. Med større erfaring har kunnskapen økt, og det er i dag større forståelse for hvilken målgruppe som dekker vilkårene for

ordningen. En annen forklaring kan være at Kvalifiseringsprogrammet er blitt mer kjent og at flere søker om inntak i programmet uten å fylle vilkårene.

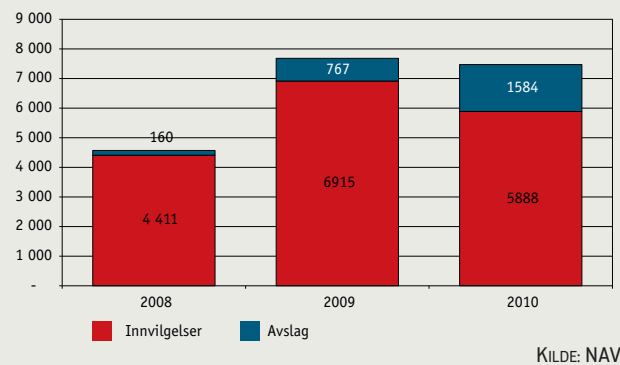
Samtidig har Arbeids- og velferdsdirektoratet indikasjoner på at avslag også brukes for å regulere aktivitetsnivået, og ikke nødvendigvis fordi søkere ikke fyller vilkårene. Fylkene rapporterte i 2010 at stram kommuneøkonomi og usikkerhet knyttet til fremtidig finansiering og forventet aktivitetsnivå førte til at enkelte NAV-kontor reduserte inntaket.

Tilfredsstillende utvikling, men...

Sett på bakgrunn av at Kvalifiseringsprogrammet ble innført midt i en stor omstilling med etablering av NAV-kontorene, må utviklingen i antall deltakere kunne sies å være tilfredsstillende. Samtidig har denne utviklingen gått i rykk og napp og har ligget under forventet nivå i hele perioden. Som vist overfor, har det vært et mønster at nyrekrutteringen har gått trådt første delen av året, mens inntaket mot årets slutt har økt. At måloppnåelsen knyttet til antall deltakere generelt var lavere i første virkeår er naturlig i en etableringsfase, men den er også generelt lavere i 2010 sammenlignet med 2009. Forklaringen kan ligge i finansieringen av og insentivstrukturen i ordningen.

Hvert kontor fikk både beregnet og finansiert sitt måltall om antall deltakere fra og med etableringsdatoen av NAV-kontoret. Utviklingsforløpet for både antall deltakere og kommunale merkostnader, ble inndelt i kvar-

Figur 3:
Totalt antall behandlede søknader om kvalifiseringsprogram, fordelt på innvilgelser og avslag, 2008-2010. Hele landet.



talsvise sykluser, der hvert kontor fikk beregnet et økende antall deltakere de fire første kvartalene, for deretter å flate ut i antall deltakere de fire neste kvartalene. Etter de første åtte kvartalene ble det beregnet at deltakerantallet skulle gå ned mot et fremtidig normalnivå.

Mye tyder på at denne finansieringsstrukturen har hatt innflytelse på hvordan kommunene og NAV-kontorene har tilpasset aktiviteten og antall deltakere. Antall deltakere var forventet å stige jevnt det første året. Når kommunene tok inn færre deltakere i programmet i første halvdel av året, sparte kommunen betydelige beløp. Måloppnåelsen om antall deltakere var god på slutten av året 2009, men det samlede underforbruket gjennom året var 120 millioner i bevilgende midler, noe som tilsvarte 1627 helårs deltakere.

Et lignende trekk ble også synlig da tilskuddet ble sendt til kommunene i mars 2010. Denne fordelingen viste at deltakerantallet og finansieringsgrunnlaget etter to års virke ble redusert mot et fremtidig normalnivå. Dette førte til at mange kontorer begynte å trappe ned aktiviteten, også flere av de kontorene som ut fra beregningene skulle opp i deltakerantall. For første gang fikk man en nedgang i antall deltakere, til tross for at de nasjonale forventningene fremdeles innebar en økning. I denne perioden, andre tertial i 2010, var andel avslag oppe i 24 prosent. Den høye avslagsandelen i dette tertialet indikerte at flere kommuner og NAV-kontor bevisst reduserte inntaket av nye deltakere. I denne perioden fikk direktoratet rapporter fra fylkene om at enkeltkontorer hadde «inntaksstopp» og det forelå enkelt-eksempler på at avslag ble begrunnet ut fra kommunens generelle økonomi. Mye tyder derfor på at både finansieringsstrukturen og kommuneøkonomi var viktige forklaringsvariabler for en lavere måloppnåelse når det gjaldt antall deltakere.

HAR VI NÅDD RIKTIG MÅLGRUPPE?

I en artikkel om deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet (Ohrem Naper 2010), basert på data fra NAVs saksbehandlingssystem Arena, bekreftes det at deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet er personer som står langt unna arbeidslivet. Fire av ti deltakere har aldri tidligere vært i arbeid. En del har jobbet i kortere perioder, eller har arbeidserfaring som ligger et stykke tilbake i tid. Det er store variasjoner etter alder, kjønn og innvandringsbakgrunn.

Store variasjoner i andelen unge

Andelen deltakere under 25 år har ligget mellom 26 prosent i 2008 og 22 prosent i 2010. I følge Kostra-tall (SSB) fra 2009 er den største gruppen deltakere 25–34 år (30 prosent), mens 25 prosent er i alderen 35–44 år.¹

Det er imidlertid store variasjoner mellom fylkene. Oslo skiller seg ut med en markert lavere andel unge under 25 år. I 2010 var andelen unge i Oslo sju prosent, mens andelen i Nord-Trøndelag var på 36 prosent. Mange kommuner har hatt ulike profiler i forhold til hvem de tilbyr plass i Kvalifiseringsprogrammet. Oslo har eksempelvis hatt en bevisst policy om ikke å tilby unge Kvalifiseringsprogrammet, fordi de ikke ønsker å gjøre ungdom avhengige av stønad. Andre kommuner, som Trondheim, ser annerledes på Kvalifiseringsprogrammet; de bruker ordningen systematisk for å få unge ut i arbeid.

Viktig fattigdomstiltak for familier med barn

I følge Kostra-tall fra 2009 er det flere menn (56 prosent) enn kvinner (44 prosent) som deltar i Kvalifiseringsprogrammet. De fleste deltakerne i 2009 er ugifte (53 prosent), mens 33 prosent er enten gift (25 prosent) eller samboer (8 prosent). Av til sammen 7 987 deltakere i 2009, hadde nær 30 prosent barn. I gjennomsnitt hadde disse 2,3 barn hver. Til sammen utgjør dette i overkant av 5 279 barn med en forelder i Kvalifiseringsprogrammet i 2009.

Fire av ti deltakere i Kvalifiseringsprogrammet er innvandrere (Ohrem Naper 2010). Det tyder på at Kvalifiseringsprogrammet dekker et behov for dem som ikke har nyttiggjort seg introduksjonsordningen i tilstrekkelig grad. At deltakere også er i en omsorgsrelasjon for relativt mange barn tyder på at Kvalifiseringsprogram som fattigdomstiltak kan ha positive ringvirkninger for mange familier og på barns livssituasjon.

¹ Kvalifiseringsstønad 2010. Mer enn en av fire i ordinært arbeid etter programmet. SSB-magasinet. http://www.ssb.no/vis/magasinet/slik_lever_vi/art-2010-12-06-01.html

Har vi skummet fløten?

Evaluerings av tidligere forsøk overfor målgruppen har vist tendenser til «creaming», der man tar utgangspunkt i de brukerne som har best forutsetninger for å lykkes (Lødemel med flere, 2004). Mye tyder på at dette ikke er tilfelle så langt i Kvalifiseringsprogrammet. Data som foreligger per i dag tyder på at deltakerne jevnt over har svak tilknytning til arbeidsmarkedet og vesentlige barrierer for å få seg jobb (Legard, Schaft og Spjelkavik 2009). Dette underbygges av egen intern rapportering fra NAV-kontorene i 2009, der det oppgis at problemområder knyttet til deltakerne er sammensatte og komplekse, oftest knyttet til psykisk helse, rus, lite arbeidserfaring og familierelaterte, sosiale problemer.

BÅDE STATLIGE OG KOMMUNALE TILTAK I KVALIFISERINGSPROGRAMMENE

For å sikre et individuelt og helhetlig hjelpetilbud, skal hele tiltaksregisteret i både statlig og kommunal regi stilles til rådighet i Kvalifiseringsprogrammet, gjerne i kombinasjon med hverandre. Statlige tiltak er regulert i eget lovverk, mens kommunale tiltak ikke er rettighetsfestede ordninger, men i stor grad skjønnsbaserte og individuelt rettede tiltak som iverksettes for at den enkelte skal bli selvhjulpent.

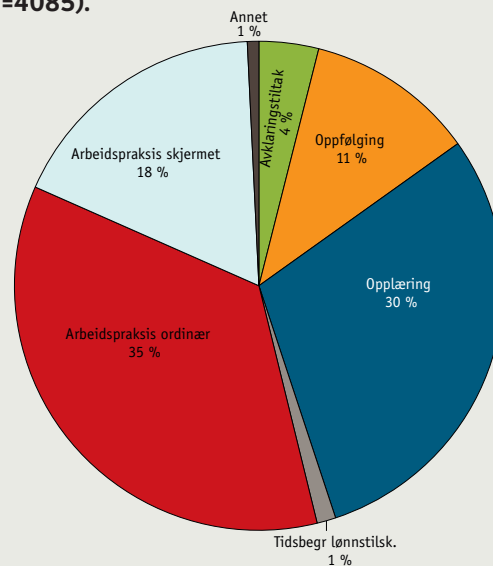
Hva slags type tiltak får deltakerne?

Litt over halvparten av deltakerne som er med i statlige arbeidsmarkedstiltak er i arbeidspraksis, de fleste av disse i ordinær virksomhet (figur 4). 30 prosent får opplærings tiltak, i hovedsak i form av AMO-kurs, men noen tar utdanning. 11 prosent er på oppfølgingstiltak, i de fleste tilfellene Arbeid med bistand. Svært få får Lønns-tilskudd.

Oversikten viser at de fleste tiltakene foregår ute i praksis, enten i eller i tilknytning til arbeidslivet. Dette til tross for at deltakerne ansees å ha «vesentlig nedsatt arbeidsevne» og problemer av helsemessig og psykososial karakter.

Det finnes få data over hvilke kommunale tiltak som er iverksatt. Gjennom Kostra-rapporteringen for 2009 ble det laget en inndeling hvor man krysser av på aktuelle kommunale tiltaksområder som er tatt i bruk. Svarene tyder på en viss underreportering, men gir likevel en indikasjon på hvilke tiltak som er tatt i bruk. De mest brukte kommunale tiltakene er fysisk aktivitet og språkopplæring. Andre områder som nevnes hyppigere enn andre, er motivasjonskurs, økonomisk rådgivning, sosial trening og behandlingstiltak for psykisk

Figur 4:
Deltakere i Kvalifiseringsprogrammet desember 2010 som deltar på statlige arbeidsmarkedstiltak, fordelt på type tiltak (N=4085).



KILDE: NAV

helse. De kommunale tiltakene bidrar til å sikre en bred og helhetlig ramme rundt oppfølgingen av den enkelte bruker.

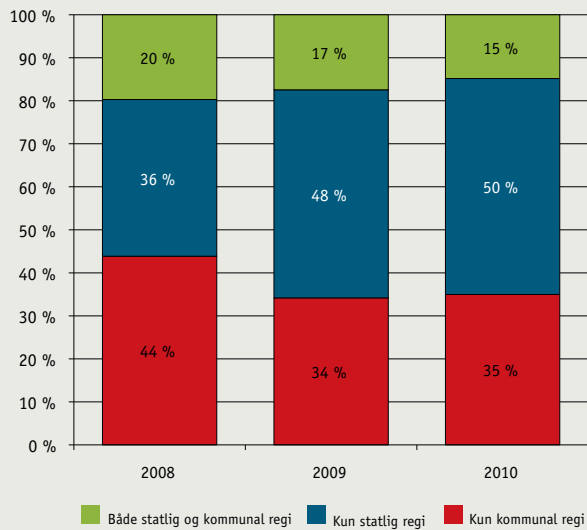
Deltakere fordelt på kommunale og statlige tiltak

I følge beregningsmodellen for finansiering av Kvalifiseringsprogrammet skal 55 prosent av deltakerne være tilknyttet statlige tiltak, mens 45 prosent skal være knyttet til kommunale. Figur 5 viser andelen av statlige og kommunale tiltak i Kvalifiseringsprogrammet.

Bruken av statlige tiltak i Kvalifiseringsprogrammet har økt siden 2008. Da var andelen deltakere i tiltak kun i statlige regi 36 prosent, mens den samme andelen i 2010 var 50 prosent. Det tilsvarende antallet deltakere i rene kommunale tiltak var 44 prosent i 2008, mens andelen var 35 prosent i 2010. Andel deltakere med kombinasjonsløsninger av statlige og kommunale tiltak har også gått noe ned, fra 20 prosent i 2008 til 15 prosent i 2010.

Det er relativt store variasjoner mellom fylkene, der blant annet Oslo skiller seg særlig ut med en langt større andel deltakere som kun deltar i kommunale tiltak i 2010 (50 prosent). Motsatt har Sør-Trøndelag, herunder Trondheim, en lav andel deltakere som deltar i rene kommunale tiltak (19 prosent). Det samme har Møre og Romsdal, men de utmerker seg med å ha en stor andel deltakere med

Figur 5:
Andelen tiltak i kun kommunale og kun statlige regi, samt kombinasjonsløsninger for årene 2008, 2009 og 2010.



KILDE: NAV

kombinasjonsløsninger mellom stat og kommune (30 prosent). Variasjonene skyldes ulik prioritering av egne tiltak hos kommunene. Oslo kommune har for eksempel et bredt kommunalt tiltaksapparat, mens Trondheim de siste årene har lagt ned flere av sine kommunale tiltak.

Hvilke tiltak virker best?

Det foreligger ikke data over hvilke tiltak som får flest deltakere over i ordinært arbeid. I forbindelse med evalueringen av Kvalifiseringsprogrammet er det imidlertid en faglig diskusjon om hvilke tiltak som er best egnet overfor målgruppen (Schafft og Spjelkavik 2011). Forskerne påviser med utgangspunkt i europeiske undersøkelser at både skjermede tiltak, der tilrettelagt sysselsetting foregår adskilt fra ordinært arbeidsliv, og opprustningstiltak, der deltakeren kvalifiseres og rustes opp *før* de kan gå inn i arbeidslivet, fører til få overganger til jobber ute i ordinært arbeidsliv. De argumenterer for at en integrert modell, som legger vekt på at tiltaket og treningen foregår ute i arbeidslivet, vil bringe flest i målgruppen over i ordinært arbeid. Mens skjermingsmodellen fordrer mest sosialfaglig kompetanse og opprustningsmodellen mest arbeidslivskompetanse, forutsetter integreringsmodellen samtidig bruk av både sosialfaglige og arbeidsmarkedsfaglige tilnæringer. Tiltaksoversikten i Kvalifiseringsprogrammet viser at en stor andel av tiltakene enten foregår i eller i tett i tilknytning til arbeidslivet.

Dette samsvarer med vurderingene i funksjonsevne-studien (van der Wel m.fl. 2006), som peker på to faktorer som sammen påvirker muligheten for langtidsmottakere av sosialhjelp til å komme i arbeid: brukerens ressurser og arbeidsgiveres grad av inkludering i arbeidslivet. Å styrke brukerens motivasjon og evne er ikke tilstrekkelig alene; arbeidsgivere må også stimuleres til å tilby arbeid.

HVA MED KVALITETEN PÅ PROGRAMMENE?

Riksrevisjonen avdekket i 2008 avvik knyttet til kontorenes arbeid med Kvalifiseringsprogrammet. Dette dreide seg i særlig grad om manglende vurdering av arbeidsevne, individuell tilpasning og dokumentasjon. Dette var i en tidlig fase av programmet, og vi ønsker her å belyse kvalitetsutviklingen i tiden etterpå.

Det er ikke mange kilder som gir oss pålitelig informasjon om kvalitetsutviklingen i Kvalifiseringsprogrammet. Den nasjonale evalueringen av programmet i regi av Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) ferdigstilles våren 2011. Vi har imidlertid to kilder som indikerer en utvikling: en brukerundersøkelse i regi av AFI og fylkenes kvalitetsgjennomgang høsten 2010 (se faktaboks om data-grunnlag).

Hva sier brukerne?

I AFIs evaluering av brukernes opplevelse av programmet, sier et flertall av brukerne at de er svært fornøyd med den hjelpen de har fått gjennom programmet (Reichborn-Kjennerud 2009).

Deltakergruppen består av svært ulike typer mennesker, med stor variasjon i alder, kjønn, utdanning og arbeidserfaring, hvilket øker utfordringen med å finne individuelt tilpassede løsninger for hver enkelt. Likevel sier fleste at de har hatt innflytelse på utformingen av sine program, at de har fått gehør for sine ønsker og selv har fått bestemme hvilke tiltak de skulle delta i. Så godt som alle sier at programmet har vært positivt for dem, og flertallet mener tiltaket har økt deres muligheter for å få jobb.

Det viktigste for mange er at de har fått arbeidserfaring og økt kunnskap og kompetanse som forberedelse til utdanning og jobb. De har fått større tro på egne evner og muligheter og er mer optimistiske i forhold til fremtiden. En stor andel oppgir imidlertid også andre forhold av betydning: Programmet har hatt positiv effekt på helsen deres, de har kommet inn i gode hverdagsrutiner og fått økt sin sosiale kompetanse og deltakelse.

I evalueringen heter det at «resultatene fra denne spørreundersøkelsen må også tolkes som en positiv tilbakemelding til saksbehandlerne i NAV. De har åpen-

bart lykkes med å kommunisere og tilrettelegge på en måte som deltakerne opplever som positivt» (Reichborn-Kjennerud 2009).

Økende, men varierende, kvalitet etter 2008

To hovedkonklusjoner kan trekkes på bakgrunn av fylkenes kvalitetsgjennomgang av NAV-kontorenes arbeid med Kvalifiseringsprogrammet: Kvaliteten har vært økende siden Riksrevisjonens gjennomgang i 2008, og kvaliteten varierer fra kontor til kontor.

Dokumentasjon syns å ha utviklet seg positivt siden oppstarten av ordningen, i takt med økende bruk av felles saksbehandlingsverktøy. Spesielt gjelder dette bruk av arbeidsevnevurderinger, som nå er gjennomgående brukt i alle kontorer. Samtidig viser gjennomgangen at en del arbeidsevnevurderinger har mangelfull informasjon.

Gjennomgangen viser også at de fleste programmene er individuelt tilpasset, med utgangspunkt i en arbeidsevnevurdering. De fleste kvalifiseringsprogram er utarbeidet i samråd med bruker, og det er fastsatt individuelle mål for deltakerne. Deltakerens ønsker og forutsetninger synes å være ivaretatt. Det er stort sett høy bevissthet om kravet til progresjon i programmene. Mange fylker melder imidlertid om varierende kvalitet i programmene, men der deltakeren har et tydelig mål i forhold til arbeid og aktivitet, er programmene mest tilpasset.

Individuell oppfølging er en utfordring

I beregningen av de kommunale merutgiftene til Kvalifiseringsprogrammet er det lagt til grunn at en veileder skal følge opp mellom 12 og 15 deltakere. Flere kontorer svarer at de stort sett har nok ressurser til tett individuell oppfølging, spesielt i kontorer som har organisert arbeidet i egne enheter. Samtidig rapporterer mange at tett individuell oppfølging er en stor utfordring; det er vanskelig å få aksept i egen organisasjon for at det er nødvendig med tid til å følge opp denne brukergruppen for å lykkes.

De kontorene som arbeider best med Kvalifiseringsprogrammet følger opp bruker og arbeidsgiver etter behov. I motsatt ende har vi kontorer som ikke følger opp utover hver tredje måned. Flere brukere som er i arbeidsrettede tiltak får oppfølging fra tiltaksarrangører. De fleste kontorene har god kontakt med tiltaksarrangør, og har gode rutiner og systemer for samarbeid, men det finnes også eksempler der det er lite kontakt mellom tiltaksarrangør og veileder i programperioden.

Behov for flere lavterskeltilbud

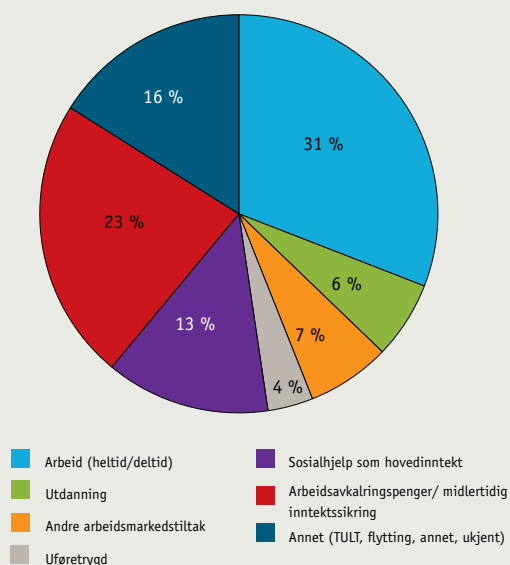
Når det gjelder tiltaksutviklingen, melder mange om behov for flere lavterskeltilbud til deltakerne. Enkelte

kommuner har lang erfaring i å drive egne tiltak, ofte som aktivitetspregete lavterskeltilbud. Flere kommuner har utvidet dette tilbudet i prosjektperioden, men det har også vært en nedbygging av kommunale tiltak i perioder hvor tilgang på statlige arbeidsrettede tiltak har vært god. Det rapporteres om forskjeller mellom NAV-kontorene når det gjelder kunnskap om statlige tiltak og virkemidler, og at mange kontorer har et underforbruk av statlige tiltak. Fylkene understreker betydningen av markedsarbeid og kunnskap om lokale bedrifter for å lykkes med å få deltakere inn i varige arbeidsforhold, men at dette er en knapphetsressurs ved kontorene.

De fleste fylkene gir uttrykk for at brukermedvirkning er godt ivaretatt. Det er god dialog mellom bruker og veileder, og programmene bygger i stor grad på brukers ønsker, interesser og forutsetninger. Brukermedvirkning dokumenteres ved bruk av egenrederingsskjema, men dokumentasjonen er her som på andre områder varierende.

Fylkene melder at NAV-kontorene i overveiende grad har riktig vurdering av målgruppen. Det er også relativt lik forståelse av hvem som er i målgruppen. Langtidsmottakere av sosialhjelp er hovedmålgruppen i omtrent alle kontorene. Likevel meldes det om at flere av NAV-kontorene har deltakere som kan være utenfor målgruppen for programmet. Årsaken kan være at det i perioder ble tatt inn mange deltakere for å nå måltallet, og at vilkårene for plass i programmet i starten ble vurdert relativt vidt.

Figur 6:
Fordeling over hva deltakerne som planlagt avsluttet kvalifiseringsprogrammet gikk til i perioden 2008 til 2010.



KILDE: NAV

HVA GIKK BRUKERNE TIL ETTER FULLFØRT PROGRAM?

Til sammen 4 969 deltakere har i årene ordningen ble implementert planmessig avsluttet programmet. Figur 6 viser hva deltakerne gikk til etter avsluttet program.

Av de som hittil har fullført sine program, har 31 prosent kommet i arbeid. Seks prosent har gått til utdanning og sju prosent til andre ordinære arbeidsrettede tiltak. Det betyr at til sammen 44 prosent enten er i arbeid eller i et arbeidsrettet forløp. I alt 23 prosent har gått over til arbeidsavklaringspenger (AAP), eller midlertidig inntektssikring, som det het før innføringen av AAP i 2010. 13 prosent har gått tilbake til sosialhjelp som hovedinntekt, mens 3,7 prosent har fått uføretrygd. Ettersom svarkategoriene har endret seg i løpet av de tre årene, har vi en relativt stor andel «annet»-gruppe (16 prosent) som blant annet består av personer som har gått til ordningen Tidsbestemt lønnstilskudd (TULT), deltakere som har flyttet, har fått sosialhjelp i påvente av AAP, eller er ukjente.

Det er visse variasjoner i resultatene fra år til år. Andelen som gikk ut i fast arbeid har gått ned siden 2008. Da gikk 51 prosent ut i arbeid, men det var kun 175 deltakere som avsluttet programmet dette året. I 2009 var andelen 35 prosent og i 2010 28 prosent. Samtidig kan vi se at overgangen til AAP eller midlertidig inntektssikring har økt. I 2010 var andelen som gikk over til AAP på 25 prosent, mens det året før var 19 prosent. I 2008 var det 15 prosent som gikk over til en midlertidig inntektssikringsordning.

Gode resultater, men...

Med tanke på at deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet har store, sammensatte behov, er andelen deltakere som går over i arbeidsrelatert virksomhet tilfredsstillende. Andelen er noe høyere enn resultater fra tidligere forsøk. Samtidig har andelen som går til jobb sunket til 28 prosent i 2010, et tall som er mer på linje med resultater fra lignende forsøk.

Denne nedgangen kan skyldes flere forhold. Finansieringsmodellen og insentivstrukturen kan ha gitt utslag. Etter at en kommune har hjulpet storparten av sine brukere i målgruppen, er det beregnet at antall deltakere vil gå ned. Som følge av denne forventede nedgangen reduseres også tilskuddet til kommunen. I stedet for «å trappe ned» i tråd med forventningene, er det indikasjoner på at enkelte kontorer reduserer aktiviteten raskere, blant annet ved å «skrive ut» deltakere tidligere enn de ellers ville ha gjort. I 2010 gikk mange fra Kvalifiseringsprogrammet over til AAP, sammenlignet med de foregående to årene. Utskriving kan derfor ha vært en måte å regulere aktiviteten på.

Et annet forhold som kan spille inn på overgangen til arbeid, er at arbeidsmarkedet har endret seg i perioden, i kjølvannet av siste finanskrisen. For mange i målgruppen til Kvalifiseringsprogrammet kan det ha blitt vanskeligere å få jobb i det ordinære arbeidslivet som følge av dette.

De som gikk ut av programmet i 2008 og 2009 kan også ha vært en mer positivt selektert gruppe enn de som gikk ut av programmet i 2010. Særlig i 2008 var antallet som avsluttet programmet lavt, og det kan da tenkes at disse deltakerne var de som stod best rustet i utgangspunktet, og dermed lettere kom i jobb.

Oppfølging av brukere i Kvalifiseringsprogrammet krever mange ressurser, og programmet konkurrerer med andre viktige oppgaver i NAV-kontoret. Programmet kan på enkelte NAV-kontor også ha blitt et offer for nedprioritering og tilpasning til andre oppgaver i kontoret.

KVALIFISERINGSPROGRAMMET – LIV LAGA SOM FATTIGDOMSTILTAK?

Svaret på det ovenstående spørsmålet blir i utgangspunktet ja. Sett på bakgrunn av at Kvalifiseringsprogrammet ble etablert og implementert midt i en stor omstillingsperiode vurderer direktoratet resultatene som gode. Mange i målgruppen har fått en ny mulighet gjennom Kvalifiseringsprogrammet, og for mange deltakere har programmet ført til positive endringer. Nær halvparten av deltakere som har fullført er i arbeid eller en arbeidsrelatert aktivitet, og programmet har også hatt positive ringvirkninger på andre livsområder, og for deltakernes familie og barn.

Samtidig er det et betinget ja. Etableringsfasen avdekket flere utfordringer som utgjør en risiko i videreutviklingen av Kvalifiseringsprogrammet. Økonomi utgjør eksempelvis en viktig faktor for å styre og regulere aktiviteten. Fra og med 2011 finansieres de kommunale merkostnadene i Kvalifiseringsprogrammet innenfor ordinær rammefinansiering. I motsetning til øremerkede tilskudd er nå midlene i realiteten fristilt og konkurrerer med andre viktige prioriterte formål i kommunene.

I de tre første månedene i 2011 har antall deltakere blitt redusert med 645 deltakere. Samtidig har andel avslag økt til 25 prosent (mot 21 prosent i 2010). Ettersom antall søknader fortsatt ligger på et relativt høyt nivå i de tre første månedene i 2011, syns ikke årsaken til nedgangen å være at behovet i dag er mindre enn i implementeringsperioden. Bildet så langt i 2011 syns derfor å understøtte indikasjonene på at kommuneøkonomi innvirker på aktivitetsnivået, uavhengig av at ordningen er en rettighet den enkelte bruker har.

Tett individuell oppfølging av den enkelte bruker er en

suksessformel for å lykkes med å få brukerne over i arbeid og aktivitet, men det er samtidig ressurskrevende. I videreføringen av ordningen er det derfor svært viktig at kommunene både prioriterer og stiller tilstrekkelige ressurser til disposisjon til arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet. Brukernes rettigheter til program må komme tydeligere frem.

Resultatet målt i forhold til overgang til arbeid er fram til i dag akseptabelt, men har det siste året vært nedadgående. Ordningens legitimitet står og faller på at brukeren går over til en arbeidsrelatert aktivitet. For å opprettholde og helst øke andelen som går over i arbeid, må kvaliteten heves. Selv om kvalitetsutviklingen har vært god i etableringsperioden, er det fremdeles rom for forbedring, ikke minst innenfor tilpasning av tiltak og arbeidsmarkedstilknytning.

En del tiltak i Kvalifiseringsprogrammet foregår i skjermet virksomhet, ofte med sosialfaglige tilnærminger som hovedinnsats. Forskning og erfaringer fra tidligere forsøk viser at brukere med store, sammensatte behov må møtes med koordinert bistand, men at arbeidslivstilknytningen bør skje tidligere i hjelpeprosessen. Arbeidsmarkeds- og arbeidslivskompetanse bør derfor suppleres med sosialfaglig innsats for å øke brukernes muligheter for arbeidslivstilknytning. Forskere som evaluerer Kvalifiseringsprogrammet og NAV-reformen peker på at sosialt arbeid og arbeidsmarkedskompetanse er en god kombinasjon for å bistå brukere over i arbeidslivet (Schafft og Spjelkavik 2011).

LITTERATURLISTE

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2011). *Implementering av kvalifiseringsprogrammet 2007-2010. Sluttrapport fra Arbeids- og velferdsdirektoratet*. (kan lastes ned fra <http://kommune.nav.no>)

Kristoffersen, Lars og Clausen, Sten-Erik (2008): *Barnevern og sosialhjelp*. NOVA-notat 3/2008.

Legard, Sveinung og Schafft, Angelika og Spjelkavik, Øystein (2009): *Evaluering av kvalifiseringsprogrammet. Underveisrapport*. AFI-rapport 2009. Arbeidsforskningsinstituttet

Lorentzen, Thomas og Nilsen, Roy A. (2008): *Går fattigdom i arv? Langtidseffekter av å vokse opp i familier som mottar sosialhjelp*. Fafo-rapport 2008:14

Lødemel, Ivar og Johannesen, Asbjørn (2005): *Tiltaksforsøket – mot en inkluderende arbeidslinje?* HiO-rapport 2005 nr 1. Høgskolen i Oslo

Ohrem Naper, Sille (2010): «Kvalifiseringsprogrammets deltakere: hvor lang er avstand fra arbeidsmarkedet?» *Arbeid og velferd 4-* 2010. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Reichborn-Kjennerud, Kristin: *En ny mulighet – brukernes opplevelse av kvalifiseringsprogrammet i NAV*. AFI-notat nr. 11 2009.

Schafft, Angelika og Øystein Spjelkavik; «Kvalifiseringsprogrammet – sosialklientenes vei til arbeidslivet?» I Andreassen og Fossetøls (red.); *NAV ved et veiskille – organisasjonsendring som velferdsreform*. Gyldendal 2010.

Van der Wel, Kjetil med flere (2006). *Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp*. HiO-rapport 2006 nr 29. Høgskolen i Oslo.