

Kartlegging av arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet i NAV- kontorene

Knowledge for a better society

Oxford Research provide knowledge for a better society by combining our competence in research, strategy and communication.

We carry out analysis and evaluations across a number of thematic fields including industry- and regional development, welfare policies, labour market and education issues, as well as research- and innovation systems.

We also facilitate implementation- and change processes based on the outcome of our analysis and evaluations.

Oxford Research was established in 1995 and is part of Oxford Group. We have offices in Denmark, Norway, Sweden, Finland, Latvia, and in Belgium (Brussels).

Oxford Research AS

Østre Strandgate 12
4610 Kristiansand
Norway
(+47) 40 00 57 93
post@oxford.no
www.oxford.no

Oppdragsgiver

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Prosjektperiode

September 2021 – juni 2022

Prosjektteam

Ass. direktør og sjefsanalytiker Stine Meltevik
Senioranalytiker Morten Grønås-Werring
Analytiker Silje Hjelmeland
Analytiker Mia Fjelldal Simonsen
Sjefsanalytiker Kristian Rostoft Boysen



The venn-diagram is a stylistic representation of Oxford Research efforts to combine competence in research, strategy and communication, in providing knowledge for a better society.

Forord

I november 2007 lanserte regjeringen Kvalifiseringsprogrammet (KVP) som et virkemiddel i kampen mot fattigdom og sosial eksklusjon. KVP ble opprettet fordi man så behov for en forsterket innsats overfor personer med nedsatt arbeids- og inntektsevne, og som hadde behov for tett og koordinert oppfølging, men som hadde ingen eller begrensede rettigheter til inntektssikrende ytelser.

Formålet med denne kartleggingsrapporten er å gi en situasjons- og tilstandsbeskrivelse av NAV-kontorenes arbeid med KVP, for å styrke kunnskapsgrunnlaget om programmet og bidra til videreutvikling av programmet. Kartleggingsresultatene er preget av få fellestrekk. På de fleste av kartleggingens hovedtematikker er det stor variasjon mellom NAV-kontorene. Felles er imidlertid en positiv omtale av KVP som program.

Vi vil takke alle NAV-kontorene som har bidratt med kunnskap og innsikt, både gjennom intervjuer og besvarelse av spørreundersøkelsen. Videre vil vi takke Arbeids- og velferdsdirektoratet for et spennende oppdrag og godt samarbeid underveis i prosessen. Særlig vil vi takke Elisabeth Munch-Ellingsen og Fredrik Aasgaard som har vært våre hovedkontaktpersoner i direktoratet, samt Jun Yin og Pål Eivind Aamodt i statistikkseksjonen, for godt samarbeid omkring registerdata.

Kristiansand, 09. juni 2022

På vegne av prosjektteamet,



Sjefsanalytiker Stine Meltevik (prosjektleder)
Oxford Research AS

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	5
1. Innledning	8
1.1 Om KVP	8
1.2 Oppdragets formål og problemstillinger	9
1.3 Et tematisk bakteppe og tidligere kunnskap om KVP	10
2. Metode	12
2.1 Dokumentstudier og eksplorative intervjuer	12
2.2 Registerdata	12
2.3 Spørreundersøkelse	13
2.3.1 Om respondentene	14
2.4 Kvalitative intervjuer	15
2.5 Vurdering av datagrunnlaget	16
3. Bruk av KVP	18
3.1 Utvikling i bruk av KVP	18
3.2 Vurdering og rekruttering for KVP	19
3.2.1 Vurdering opp mot andre tjenester	21
3.3 Kjennetegn ved KVP-deltakerne	25
3.3.1 Kjennetegn ved deltakere som kunne fått KVP, men som ikke får tilbud	30
3.4 Endringer i regelverket	37
3.5 Oppsummerende drøfting	39
4. Organisering av arbeidet med KVP	41
4.1 KVP-veiledere og ressurspersoner	41
4.2 KVPs plassering i organisasjonen	44
4.3 Rutiner for KVP	46
4.4 Forankring og prioritering på ledernivå	46
4.4.1 Ledelsens kunnskap om KVP	47
4.4.2 Ledelsens vurdering av KVPs relevans/hensiktsmessighet	49
4.4.3 Ledelsen som pådrivere for KVP	50
4.5 Samarbeid om KVP	52
4.6 Oppsummerende drøfting	54
5. Innhold i program og oppfølging av deltakerne	56
5.1 Kvalifiseringsprogrammets innhold	56
5.1.1 Tilgjengelige virkemidler i lokalmiljøet	57
5.1.2 Formell utdanning i programmet	58
5.2 Oppfølging av KVP-deltakere	59
5.2.1 Omfang og type oppfølging	59

5.2.2 Det praktiske ansvaret for oppfølging	60
5.3 Oppsummerende drøfting	62
6. Barrierer for bruk av KVP	64
6.1 Arbeidskrevende program	64
6.2 Individuelle forhold ved deltakerne	65
6.3 Finansiering	65
6.4 Måltall	66
6.5 Manglende brukerorientering	67
6.6 Holdninger og kultur	68
6.7 Oppsummerende drøfting	69
7. Overordnede refleksjoner og anbefalinger	70
7.1 Refleksjoner	70
7.2 Anbefalinger	74
Inkrementelle forslag	75
Radikale forslag	75
Litteraturliste	77
Vedlegg	79

Figurer

Figur 1: Frafallsanalyse - Geografisk spredning	14
Figur 2: Frafallsanalyse - Antall ansatte ved NAV-kontor	15
Figur 3: Hva er din bakgrunn? Flersvarsmulighet (N=231)	15
Figur 4: Avslagsrater for søknader om KVP i storbyer og landet utenom i perioden 2016-2021	19
Figur 5: Blir brukere med spesielt tilpasset innsatsbehov/nedsatt arbeidsevne og begrensede rettigheter innen folketrygden vurdert for KVP ved ditt NAV-kontor? (N = 149)	22
Figur 6: Har ditt NAV-kontor oversikt over langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp? (N = 149)	23
Figur 7: Alderssammensetning blant KVP-deltakere over tid	26
Figur 8: Forsørgerbyrde blant KVP-deltakere over tid	27
Figur 9: Vanligste fødeland blant KVP-deltakere med innvandrerbakgrunn over tid	28
Figur 10: Hvilken tiltaksgruppe KVP-deltakerne kommer fra over tid	29
Figur 11: Hvilke statlige tiltak KVP-deltakerne kommer fra over tid	30
Figur 12: Antall faktiske KVP-mottakere og hele populasjonen over tid	31
Figur 13: Alderssammensetning blant mulige og faktiske KVP-deltakere over tid	32
Figur 14: Forsørgerbyrde blant mulige og faktiske KVP-deltakere over tid	33
Figur 15: Vanligste fødeland blant mulige og faktiske KVP-deltakere med innvandrerbakgrunn over tid	34
Figur 16: Hvilken tiltaksgruppe mulige og faktiske KVP-deltakere kommer fra	35
Figur 17: Hvilke statlige tiltak mulige og faktiske KVP-deltakere kommer fra	36
Figur 18: Har lovendringen i 2019 gjort KVP til et bedre program for målgruppen? (N=135)	38
Figur 19: Har dere egne KVP-veiledere ved NAV-kontoret? (N=137)	42
Figur 20: Oversikt over andel kontorer med egne KVP-veiledere, kategorisert etter antall ansatte (N=130)	42
Figur 21: Har NAV-kontoret faste møteagendaer/rutiner for arbeidet med KVP? (N=138)	46

Figur 22: Har ledelsen ved ditt NAV-kontor tilstrekkelig kunnskap om KVP? (N = 139).....	47
Figur 23: Hvilke aktiviteter gjennomfører ditt NAV-kontor for å øke kunnskapen om KVP? Flersvarsmulighet (N=322)	48
Figur 24: Opplever du at KVP er et hensiktsmessig virkemiddel for personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, og som har behov for tett oppfølging? (N = 141).....	49
Figur 25: Er ledelsen ved ditt NAV-kontor en pådriver for at alle som har rett til det, får tilbud om å delta i KVP? (N = 138)	51
Figur 26: Arbeids- og velferdsdirektoratet skriver hvert år brev til kommunene med sine anbefalte satsinger. Samarbeider ledelsen ved ditt NAV-kontor med kommunen om satsingene? (N=146).....	52
Figur 27: Samarbeider ditt NAV-kontor med andre aktører om KVP?	53
Figur 28: Hvilke tilgjengelige virkemidler i lokalmiljøet benyttes i programmet?.....	57
Figur 29: Hvilke(n) type® formell utdanning benyttes som en del av programmet?	58
Figur 30: Nav-kontoret har det formelle oppfølgingsansvaret for deltakere i KVP, men hvem har det praktiske ansvaret for oppfølgingen? Flersvarsmulighet. (N=133).....	61
Figur 31: Får ledelsen signaler om at det er utfordrende for veilederne å fylle programmet slik at det tilfredsstillende kravet om et fulltidsprogram? (N=138)	68

Sammendrag

Formålet med oppdraget har vært å kartlegge hvordan det arbeides med Kvalifiseringsprogrammet (KVP) i NAV-kontorene, for å styrke kunnskapsgrunnlaget og bidra til videreutvikling av programmet.

KVP er hjemlet i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)¹. Hovedmålgruppen for KVP er langtidsmottakere av sosialhjelp og de som står i fare for å bli det. Målgruppen har ofte sammensatte utfordringer som svekker deres muligheter for å komme i arbeid. Programmet ble lansert i 2007 som et virkemiddel i kampen mot fattigdom og sosial eksklusjon, og programmet skulle møte behovet for en forsterket innsats overfor personer med nedsatt arbeids- og inntektsevne, og som hadde behov for tett og koordinert oppfølging.

Kartleggingen har konsentrert seg om følgende hovedtematikker; bruk av KVP (kap. 3), organisering av arbeidet med KVP (kap. 4), innhold i program og oppfølging av deltakerne (kap. 5) og barrierer for bruk av KVP (kap. 6). Prosjektteamet har i tillegg inkludert noen overordnede refleksjoner og anbefalinger (kap. 7).

På de fleste av kartleggingens hovedtematikker er det stor variasjon mellom NAV-kontorene. Det er derfor en bred vifte av beskrivelser og forklaringer bak hvordan og hvorfor de ulike kontorene arbeider med KVP på den måten de gjør. Vi velger å trekke fram følgende hovedfunn:

- Registerdata gir muligheter til å anslå hvor mange av NAVs brukere som er mulige KVP-deltakere. Antallet personer som er i målgruppen og kan fylle vilkår for programmet tilsier at det finnes et rom for å øke bruken av KVP. Størrelsen på dette mulighetsrommet er imidlertid ikke enkelt å anslå, og sannsynligvis mindre enn registerdataene gir inntrykk av. Informasjon som framkommer i vurderingen av mulige KVP-deltakere, er nødvendig for å fastslå om en gitt person er en reell kandidat for programmet.
- Terskelen for å tilby KVP er hevet de senere årene, ved at man nå tilbyr KVP til mer ressurssterke deltakere enn tidligere. Intervjudata tyder videre på at de ulike forholdene som vektlegges i vurderingen om deltakere får tilbud om program, vektles ulikt mellom kontorer og innad i kontorer. Forholdene som vurderes går særlig på hvorvidt det er realistisk med arbeid etter fullført program, om programmet skal starte opp samtidig med tiltak eller før tiltak, samt motivasjon hos deltaker. Den skjønnsmessige vurderingen og veilederens kjennskap til deltakerne er særlig viktig i vurderingen.
- Organiseringen av NAV-kontorene preges av lokale forhold, og slik sett er det naturligvis en del variasjon i måten å innrette arbeidet med KVP på. Den viktigste organisatoriske skillelinjen som berører KVP, ser ut til å være knyttet til hvorvidt kontoret opererer med egne KVP-veiledere eller ikke.
- I stort opplever både ledelsen og veilederne at kunnskapen og prioriteringen av KVP ved kontoret er tilstrekkelig. Her er det imidlertid et spørsmål om hva som er «tilstrekkelig» kunnskap. Det er nærliggende å anta at *graden av* kjennskap og engasjement påvirker graden av prioritering, og derigjennom bruk av KVP.

¹ Sosialtjenesteloven: <https://lovdata.no/nav/andre-rettskilder/Sosialtjenesteloven>

- Kravet om at KVP skal være et fulltidsprogram, kan virke omfattende både for veiledere som skal drive oppfølging i programmet, men også for deltakere som i utgangspunktet er vurdert til å ha vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne. Sammenhengen mellom kravet om 37,5 timers uke og det faktum at deltaker er vurdert til å ha vesentlig nedsatt arbeidsevne, er ikke innlysende.
- Kartleggingen har identifisert en rekke barrierer for bruk av KVP. KVP krever ressurser, herunder finansiering, personell og tid. Dette skiller ikke KVP fra andre tjenester, men *volumet* av ressurser som kreves for å bruke (og øke bruken av) KVP, skiller, ifølge informantene, programmet fra andre tjenester.

Kartleggingens funn viser at det er vanskelig å peke på et element som alene forklarer bruken av KVP. Det er komplekse og samvirkende forhold som ligger bak arbeidet med og den varierende bruken av programmet. De ulike forholdene gjør seg videre i varierende grad gjeldende i de ulike kommunene vi har hentet informasjon fra.

En avsluttende refleksjon prosjektteamet har gjort seg, er den iboende manglende logikken som ligger i KVP som et omfattende fulltidsprogram for målgruppen det er tiltenkt. At mange av de tiltak som målgruppen har behov for kan inngå i programmet, som for eksempel hviletid, gjør det i teorien velegnet. Samtidig er vår hypotese at programmet fremstår for krevende og omfattende. Både reelt sett, men også på måten programmet oppleves å være plassert i NAV – som noe sært og spesielt, på siden av den øvrige verktøykassen.

Ved å adressere barrierene for bruk av KVP som denne kartleggingen har identifisert, vil det være sannsynlig at bruken av KVP kan økes. Hvilke barrierer man går løs på og hvilken ambisjon man legger til grunn, vil imidlertid være styrende for hvilken effekt eventuelle justeringer vil ha på bruken av programmet. For øvrig har kartleggingen følgende anbefalinger:

Inkrementelle forslag

- KVP må kontinuerlig synliggjøres. Betydningen av å jobbe godt med informasjon om KVP til ledelsen i kommuner og NAV-kontor ser ut til å være sentral for å sikre prioritering i kommunale budsjettprosesser. Direktoratet kan også i denne sammenheng utfordre kommunene på bruk av KVP for derigjennom å sette fokus på programmet.
- Direktoratet bør vurdere å gjøre en ny deskriptiv analyse av mulige KVP-deltakere, der de faktiske KVP-deltakere er ekskludert. Slik vil NAV kunne få bedre oversikt over hvordan personer som er i målgruppen, men ikke deltar i KVP, skiller seg fra dem som er faktiske KVP-deltakere. Dette vil kunne gi et bedre grunnlag for målrettet rekrutteringsarbeid. I den forbindelse vil det også kunne være nyttig å undersøke de to undergruppene av mulige KVP-deltakere separat; personer med langvarig mottak av sosialhjelp som hovedinntektskilde og arbeidsledige med nedsatt arbeidsevne uten rettigheter på folketrygdens ytelser.
- Etablere en forståelse av KVP som et program som inngår i porteføljen av NAVs tjenester, og ikke som noe særegent utenfor NAVs verktøykasse. Dette innebærer blant annet spredning av kunnskap og innsikt i hva KVP er og hvordan man kan arbeide med KVP. Dette kan lette det interne arbeidet med identifisering og vurdering av mulige deltakere, og sikre mer sammenhengende tjenester til brukerne.

- De to foregående punktene kan imøtekommes gjennom mer erfaringsdeling og felles drøftings- og utviklingsarenaer knyttet til KVP. Dette bør være et systematisk arbeid, både innad i det enkelte NAV-kontor, men også på tvers av kontorene. Sistnevnte kan med fordel initieres og fasiliteres fra sentralt hold.
- Utvikle et fagsystem for arbeidet med KVP, som har flere automatiserte trinn og er tettere integrert med de statlige fagsystemene, slik at man enklere kan kommunisere med deltakerne og har færre tidkrevende manuelle operasjoner. I tillegg bør direktoratet sørge for å utvide Digisos til også å gjelde KVP, slik at det blir mer synlig for brukeren og mulig å søke digitalt.
- En strategisk drøfting av hvor terskelen for inngangsvilkårene skal ligge. Dersom den ligger for høyt risikerer man at deltakere som kunne nyttiggjort seg av KVP ikke får muligheten, og motsatt benytter man mye ressurser på personer som ikke er i stand til å nyttiggjøre seg av KVP om den ligger for lavt. Dette bør gjøres på faglig og overordnet nivå, men forankres godt blant veilederne som arbeider med KVP.

Radikale forslag

- Det kan hevdes at det er en risiko å inkludere deltakere i KVP fordi programmet er ressurs- og arbeidskrevende for veilederne og NAV-kontoret som sådan. Samtidig bør det etableres en forståelse for at denne investeringen kan lønne seg på sikt. En effektstudie av KVP på nasjonalt nivå bør gjennomføres for å underbygge dette. Sentrale spørsmål kan, blant andre være; Hvilken økonomisk effekt har det for den enkelte kommune å prioritere KVP der det er mulig, kontra andre tjenester? Bidrar aktiv bruk av KVP til reduserte utbetalinger av sosialhjelp over tid? Hvilke positive effekter har KVP-deltakelse på den enkelte deltaker?
- Finansiering, eller rettere sagt manglende eller begrenset finansiering, er en uttalt barriere for bruk av KVP. Dersom man endrer finansieringsmodellen så vil man også oppnå andre insentivstrukturer enn de som er rådende i dag. Det mest radikale forslaget, er at KVP ikke lengre skal være et kommunalt program. Et noe mindre radikalt forslag, kan være å hente inspirasjon fra piloteringen av per-capita finansiering av Jobbsjansen. Et liknende forsøk kan vurderes for KVP. Vi ser også for oss at en endring av finansieringsmodellen kan føre til at KVP i større grad blir en integrert del av den statlige verktøykassen.

1. Innledning

I november 2007 lanserte regjeringen Kvalifiseringsprogrammet (KVP) som et virkemiddel i kampen mot fattigdom og sosial eksklusjon. KVP ble opprettet fordi man så behov for en forsterket innsats overfor personer med nedsatt arbeids- og inntektsevne, og som hadde behov for tett og koordinert oppfølging. I 2020 var det i underkant av 10 000 deltagere som var innom KVP (SSB 12160). Dette oppdraget har som formål å kartlegge arbeidet med KVP i NAV-kontorene, for å styrke kunnskapsgrunnlaget om programmet og bidra til videreutvikling av programmet.

1.1 Om KVP

KVP er hjemlet i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)². Lovens formål er blant annet å fremme overgang til arbeid og aktiv deltakelse i samfunnet (§ 1). KVP er en av fem obligatoriske kommunale, individuelle tjenester som forvaltes av NAV-kontoret. De andre tjenestene er opplysning, råd og veiledning, økonomisk stønad, midlertidig botilbud og individuell plan.

KVP er en lovpålagt rettighet for brukere som fyller inngangsvilkårene etter § 29 i sosialtjenesteloven; KVP gjelder for personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketryktdloven eller arbeidsmarkedsloven. KVP er altså en subsidiær rettighet – det innebærer at inntektsmuligheter gjennom arbeid og økonomiske rettigheter etter andre ordninger, må avklares før vedtak om KVP blir fattet.

Rett til KVP forutsetter at søkeren har fått utarbeidet en arbeidsevnevurdering. Tett og koordinert bistand gjennom deltakelse i programmet må vurderes som hensiktsmessig og nødvendig for å styrke vedkommendes mulighet for å delta i arbeidslivet.

Hovedmålgruppen for KVP er langtidsmottakere av sosialhjelp og de som står i fare for å bli det. Målgruppen har ofte sammensatte utfordringer som svekker deres muligheter for å komme i arbeid. Mange har dårlig fysisk og psykisk helse, en del er rusavhengige, eller de har andre utfordringer. I dag har flertallet av deltakerne i KVP innvandrerbakgrunn. Mange kommer direkte fra introduksjonsordningen og mange har utfordringer knyttet til mangelfulle norskferdigheter. Målgruppen kjennetegnes blant annet ved at mange mangler formell kompetanse.

Målet med å delta i KVP er å komme i arbeid. For mange vil det være et usikkert mål og mye kan dukke opp underveis. I løpet av programmet blir mange avklart til blant annet uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger. Etter avsluttet program blir også en del mottakere av økonomisk sosialhjelp.

For å gjøre programmet mer anvendelig og fleksibelt, ble det med virkning fra 1. januar 2019 foretatt endringer i regelverket. Blant annet ble begrensninger i hvor mange ganger en person kan få innvilget KVP fjernet, forutsatt at inngangsvilkårene er oppfylt. Den nedre aldersgrensen for deltakelse i KVP ble endret fra 19 til 18 år og muligheten til å gjennomføre utdanning, opplæring og læretid innenfor KVP ble utvidet. Det ble også gitt mulighet til å ha fravær uten kvalifiseringsstønad, for å gi rom for

² Sosialtjenesteloven: <https://lovdata.no/nav/andre-rettskilder/Sosialtjenesteloven>

større fleksibilitet knyttet til arbeidsutprøving, gjennomføring av kortere straff i fengsel og omsorg for barn³.

Som en kommunal tjeneste finansieres KVP over det kommunale budsjettet. I oppstartsfasen var programmet finansiert gjennom statlige øremerkede midler, mens det fra 2011 ble finansiert over kommunenes rammetilskudd (Lima & Furuberg, 2018). Da tildelingen til KVP fra og med 2011 inngikk i den totale overføringen fra staten til kommunene, betydde det samtidig at det er kommunedirektøren og kommunestyret som beslutter hvor mye som skal tildeles arbeidet med KVP i den enkelte kommune.

1.2 Oppdragets formål og problemstillinger

Dette oppdraget har som formål å kartlegge arbeidet med KVP i NAV-kontorene, for å styrke kunnskapsgrunnlaget om programmet og bidra til videreutvikling av programmet. Oppdragsgiver ønsker særlig å få belyst antakelsen om KVP ikke er godt nok forankret, og ikke i tilstrekkelig grad blir prioritert som en tjeneste for målgruppen det er tiltenkt. Resultatene skal gi direktoratet en situasjons- og tilstandsbeskrivelse av NAV-kontorenes arbeid med KVP, og et grunnlag for å avgjøre hvilke virkemidler NAV bør iverksette nasjonalt for bedre å tilrettelegge for at de som har rett til KVP skal bli vurdert for det, få tilbud om å delta og oppnå best mulig resultat.

Overordnede spørsmål for oppdraget er følgende: (1) Hvordan fungerer KVP som del av det helhetlige oppfølgingsarbeidet i NAV-kontorene? (2) Hva er kjennetegn ved deltakerne som får KVP? (3) Hvordan bygger man opp det individuelt tilrettelagte innholdet i programmet og hva er omfang og type oppfølging deltakerne får?

Gjennom dialog med oppdragsgiver i oppstarten av arbeidet med denne kartleggingen, ble det enighet om å særlig belyse ledernivået ved NAV-kontorene. Dette har sitt utspring i at flere av hypotesene (se. kap. 1.3) som oppdragsgiver ønsker at oppdraget belyser, omhandler ledelsesaspekter som forankring og prioritering. Uklar ressursbruk på grunn av begrenset økonomisk rapportering. Vektlegging og operasjonaliseringen av problemstillingene har derfor hensyntatt dette.

Gitt at dette er et kartleggingsoppdrag, har det vært viktig for oss å strukturere rapporten i tråd med de sentrale kartleggingsspørsmålene. På denne måten håper vi rapporten kan fungere som et oppslagsverk. Det medfører imidlertid at det tidvis er noen empiriske funn som gjentas, da de samme hovedpoengene er relevante for å belyse ulike hovedspørsmål. Samtidig er det viktig å understreke at flere av kapitlene (og særlig delkapitlene) henger nøye sammen og bygger på hverandre. Hovedkapitlene i rapporten tar for seg følgende hovedtematikker:

- Bruk av KVP (kap. 3)
- Organisering av arbeidet med KVP (kap. 4)
- Innhold i program og oppfølging av deltakere (kap. 5)
- Barrierer for bruk av KVP (kap. 6)
- Overordnede refleksjoner og anbefalinger (kap. 7)

³ Se forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad <https://lovdata.no/nav/forskrift/2011-12-21-1471> og rundskriv til sosialtjenesteloven <https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00#ref/lov/2009-12-18-131/%C2%A730>

1.3 Et tematisk bakteppe og tidligere kunnskap om KVP

Gjennom partnerskapsmodellen har NAV-kontorene handlefrihet for eksempel når det gjelder hvilke kommunale tjenester som skal legges inn i NAV-kontoret⁴, og hvordan kontoret skal ledes. Tidligere forskning viser at NAV-kontor som evner å samordne arbeidsrettet veiledningsinnsats på tvers av kommunale og statlige arbeidsområder, i større grad lykkes med å prioritere tid og personalressurser til dette arbeidet, og oppnår bedre resultater enn kontor som har valgt en todelt løsning. Her spiller også kontorenes størrelse inn, hvor små eller mellomstore kontorer oppnår bedre resultater enn store (Langeland & Galaasen, 2014). Konkurranses grunnlaget som dette oppdraget bygger på, påpeker at NAVs interne undersøkelser og rapportering fra statsforvalterne, tilsier at det største hinderet for at brukere skal få tilbud om KVP, er manglende prioritering fra ledelsen i kommunen og/eller i NAV-kontoret.

I Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å integrere flyktninger og innvandrere gjennom kvalifisering til arbeid (2019), fremkom det at NAV-kontorene vurderer svært ulikt hvem som skal få tilbud om å delta i KVP. Undersøkelsen viser også at det blant kommuner av lik størrelse er betydelige forskjeller i antallet som får tilbud om KVP, uten at det er noen åpenbar grunn til dette. Flere kommuner har historisk heller ikke hatt deltakere på KVP.

Til tross for at sosialtjenesteloven angir inngangsvilkår for deltakelse, er det rom for bruk av skjønn i tolkning av regelverket. I Ot.prop.70 står det at *«retten til kvalifiseringsprogram vil måtte baseres på skjønnsmessige kriterier. Objektive kriterier uten rom for skjønn vil kunne regulere antallet deltakere, men ikke nødvendigvis bidra til treffsikkerhet i forhold til den målgruppen programmet tar sikte på»*. Dette kan gi opphav til forskjeller. SSB skriver også (2018) at *«det enkelte NAV-kontor har et visst spillerom med hensyn til hvem som tilbys programmet»*. Arbeidsforskningsinstituttet fant imidlertid i sin evaluering av KVP, at informanter blant veiledere og ledere i NAV oppfattet loven som klar på hvilke personer som fyller vilkårene for deltakelse (Schafft & Spjelkavik, 2011).

Konkurranses grunnlaget som ligger til grunn for dette oppdraget, påpeker at en hovedutfordring for bruk av KVP henger sammen med at ansatte og ledere i NAV-kontorene ofte mangler kunnskap om hva KVP kan tilby og innebærer for den målgruppen ordningen er tiltenkt. Og videre at arbeidet med brukere med vesentlig nedsatt arbeidsevne er tidkrevende, og at det er nødvendig at det avsettes nok ressurser slik at kontorene både kan tilby programmet og sikre at innhold og oppfølging er i tråd med lovverket.

Målgruppen for KVP er brukere som balanserer mellom KVP og arbeidsavklaringspenger (AAP) (Schafft & Spjelkavik, 2011), og i senere tid har AAP i økende grad overtatt for KVP som fattigdomsreducerende tiltak, særlig for unge (Langeland m. fl. 2016). Dette må imidlertid ses i sammenheng med at AAP er en ytelse som forutsetter minimum 50 prosent redusert arbeidsevne som følge av diagnose, noe som utelukker flere i målgruppen for KVP. I en fersk rapport fra Fafo (Strand & Svalund, 2021:8) om velferdsordninger til unge, fremkommer det at unges motivasjon og om de er i stand til å delta i Kvalifiseringsprogrammets 37,5 timer per uke, er viktig for om en ung bruker får tilbud om å delta i KVP. Rapporten peker videre på at forhold ved NAV også er viktige for å forklare

⁴ KVP er en av fem obligatoriske kommunale, individuelle tjenester som forvaltes av NAV-kontorene, men noen kommuner legger også inn andre tjenester (for eksempel Flyktnings-tjenesten).

bruken av KVP, herunder ansattes kjennskap til KVP, at det er tid nok til å følge opp deltakere i programmet og at det er nok plasser⁵.

Den nevnte Fafo-rapporten finner også at mange NAV-kontor i stedet for å benytte AAP eller KVP, oppretter egne kommunale lavterskeltilbud til unge på sosialhjelp. Disse kommunene vil ofte formidle unge til disse lokale tiltakene framfor å benytte for eksempel Kvalifiseringsprogrammet.

I nyere tid har det også vært en dreining mot at andelen innvandrere som har rett til, og som deltar i KVP, har økt (Riksrevisjonen, 2019). Tidligere analyser har vist at mange innvandrere har deltatt i introduksjonsprogrammet direkte forut for KVP.

Gjennom Frisch-rapporten (Markussen & Røed, 2015) fremkommer det at kombinasjonen av at KVP-deltakerne må være i aktivitet og samtidig har økonomisk sikkerhet, ser ut til å ha hatt tiltenkt effekt. Hovedfunnet i rapporten er at programmet har vært suksessfullt når det gjelder å sysselsette personer som i utgangspunktet er vanskelig å få ut i jobb. Etter fire år er estimatet at KVP-deltakelsen i gjennomsnitt øker sysselsettingsgraden med cirka 18 prosentpoeng. Rapporten viser imidlertid at det meste av den ekstra sysselsettingen kommer av dårlig betalte og/eller svært små jobber, og som gjør at avhengigheten av støtte fra velferdsstaten fortsatt er høy. Til tross for at KVP-stønadene er utformet for å tilby en betydelig økning i inntekten til personer som ellers ville vært avhengige av sosialhjelp, tyder funnene i rapporten på at økningen i inntektsstøtten som en følge av programmet i utgangspunktet er ganske beskjeden. Dermed er hovedeffekten av programmet, sett fra et rent økonomisk synspunkt, å øke inntektssikkerheten og forutsigbarheten. I rapporten argumenteres det videre for at det er aktiviseringsdelen av programmet som er den essensielle suksessfaktoren (Markussen & Røed, 2015, s. 3-4).

⁵ Til tross for at KVP er en lovpålagt rettighet, opererer enkelte NAV-kontor med et antall plasser.

2. Metode

2.1 Dokumentstudier og eksplorative intervjuer

I oppdragets innledende fase ble det gjennomført dokumentstudier og eksplorative intervjuer. Informasjonen vi tilegnet oss i denne fasen bidro i utviklingen av datainnsamlingsverktøy. Dokumentstudiene har bestått av tidligere forskning og analyser på området, og dokumenter knyttet til endringene av regelverket som trådte i kraft i 2019.

Videre ble det gjennomført fire eksplorative intervjuer. To med NAV-ledere, et med en assisterende kommunalsjef for samfunnsutvikling, og et med Arbeids- og velferdsdirektoratet. I tillegg til at intervjuene var viktige for å justere intervjuguidene til den videre datainnsamlingen, har de innledende intervjuene gitt oss oversikt over hvilke områder som var hensiktsmessig å dekke i spørreundersøkelsen.

2.2 Registerdata

For å beskrive kjennetegn ved KVP-deltakere og deltakere som kunne fått, men ikke får KVP, har vi benyttet oss av aggregerte data fra NAVs ulike registre. Sistnevnte gruppe omtaler vi som «mulige KVP-deltakere». Vi har gjennomført flere videomøter med rådgivere i Statistikkseksjonen. I møtene har vi avgrenset populasjonene og blitt enige om hvilke variabler som er relevante for å beskrive og sammenligne typiske trekk ved livssituasjonen til KVP-deltakere og mulige KVP-deltakere. I tillegg har vi fått utlevert data som gjør det mulig å se på hvordan sammensetningen har utviklet seg over tid. Gruppen av det vi har definert som «mulige KVP-deltakere» omfatter både (1) personer som mottok sosialhjelp sammenhengende i en periode på seks måneder eller mer (der opphold på en måned skjøtes og (2) arbeidsledige personer som ikke har mottatt inntektssikrende ytelser innen folketrygden og er registrert med nedsatt arbeidsevne.

Målgruppen for KVP er i utgangspunktet personer som ellers ville ha vært avhengig av økonomisk sosialhjelp som hovedinntekt over lengre tid. I målgruppen er dermed ikke langtidsmottakere av sosialhjelp som supplerer trygd eller lønnsinntekt med sosialhjelp over en lengre tidsperiode. Blant de mulige KVP-deltakerne er kun 1 prosent registrert med lønnsinntekt over 100 000. Vi kan dermed med høy grad av sikkerhet fastslå at de mulige KVP-mottakerne ikke supplerer lønnsinntekt med sosialhjelp. Imidlertid er det kun gruppe 2 vi også kan fastslå at ikke mottar trygdeinntekt, ettersom det er et kriterium for å bli inkludert i denne. Gruppe 1 kan altså motta trygdeytelser og supplere disse med sosialhjelp.

SSBs tabeller om sosialhjelpsmottakere⁶ inneholder mye av den samme informasjonen om KVP-deltakere, men den er ikke direkte sammenlignbar med registerdataene til NAV. I sistnevnte har vi fått data knyttet til dem som til enhver tid er inne i en ordning/program og/eller mottar en tjeneste, stønad eller ytelse, imens SSB framstiller data basert på hvor mange som har vært inne i eller mottatt slik støtte fra NAV i løpet av et år. For å sammenligne KVP-deltakere med personer i målgruppen som

⁶ Se: <https://www.ssb.no/statbank/list/soshjelpk/>

ikke mottar KVP, har vi derfor vært avhengige av å hente ut informasjon om begge populasjonene fra NAVs registre.

Tallene for gruppen med *mulige* KVP-deltakere inneholder også faktiske KVP-deltakere. Dette påpekes i rapporten, hvor disse tallene brukes. I tabellene sammenligner vi dermed tall for KVP-deltakere med tall for hele populasjonen samlet. Som det fremkommer i delkapittel 7.2, anbefaler vi NAV å få gjennomført en deskriptiv analyse av mulige KVP-deltakerne, der de faktiske KVP-deltakerne er ekskludert. Slik vil NAV kunne få bedre oversikt over hvordan personer som er i målgruppen, men ikke deltar i KVP, skiller seg fra dem som er faktiske KVP-deltakere.

Vi har også sett på tallene i lys av informasjonen som framkommer i SSBs tabeller. I tillegg har vi brukt aggregerte tall som rutinemessig er innrapportert manuelt fra NAV-kontorene/kommunene til Arbeids- og velferdsdirektoratet.

2.3 Spørreundersøkelse

En sentral del av bredestudien er en spørreundersøkelse til NAV-ledere. Formålet med undersøkelsen er å innhente kunnskap om hvordan NAV-kontorene organiserer arbeidet med KVP, herunder rekruttering og bruk. Undersøkelsen belyser også styring og ledelse knyttet til KVP, samt ledelsens overordnede vurdering av KVP og innspill til hvordan programmet kan videreutvikles.

Oxford Research har stått for utsending av spørreundersøkelsen, men innhenting av kontaktinformasjon til respondenter ble gjort av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Spørreundersøkelsen ble sendt ut via SurveyXact til 258 NAV-ledere, og dekker 247 ulike NAV-kontor. Noen kontorer har vertskommunesamarbeid, som innebærer at NAV-leder kan fungere som øverste leder ved flere av kontorene som inngår i dette samarbeidet. Undersøkelsen ble distribuert 25. november, og siden har det vært sendt ut to påminnelser for å øke svarprosenten. Åtte respondenter ble fjernet fra utvalget på grunn av automatiske feilmeldinger, som ga et endelig utvalg på 250.

163 NAV-ledere besvarte undersøkelsen. Det gir en svarprosent på 63 prosent, og en feilmargen på fem prosent. 55 prosent har gjennomført hele undersøkelsen, og åtte prosent er kategorisert med kun noen svar. Disse inngår likevel i det totale datagrunnlaget.

Arbeids- og velferdsdirektoratet fikk mulighet til å kommentere og komme med innspill i forbindelse med utarbeidelse av spørreundersøkelsen. I forkant av utsending ble også spørreskjemaet testet av en NAV-leder med lang fartstid som leder både fra mindre og større NAV-kontor. Samlet sett fikk skjemaet gode tilbakemeldinger. Likevel ble det gjort noen justeringer, særlig på bakgrunn av innspill til flere relevante svarkategorier.

Spørreskjemaet består av til sammen 52 spørsmål, fordelt på følgende seks hovedkategorier: bakgrunnsspørsmål, rekruttering til KVP, styring og ledelse knyttet til KVP, organisering av KVP, innhold i program og oppfølging av deltakere, samt helhetlige vurderinger. Flere av spørsmålene er tilknyttet en aktivering/ruting fra et tidligere spørsmål, som vil si at respondenten kun får spørsmålet dersom det er relevant å svare på. Dette gjør blant annet at kontorer som ikke har hatt KVP-deltakere kun får 19 spørsmål.

Undersøkelsen inneholder også en del åpne felt hvor respondentene kan skrive inn informasjon dersom de måtte ønske å gi mer utfyllende svar. Videre har spørsmålene vært ulåst, ettersom det av erfaring kan medføre irritasjon hos respondentene å bli tvunget til å besvare spørsmål som ikke oppleves relevante for dem. Dermed kan antall respondenter variere noe fra spørsmål til spørsmål. Alle figurer i rapporten er merket med N, som viser hvor mange som har besvart spørsmålet.

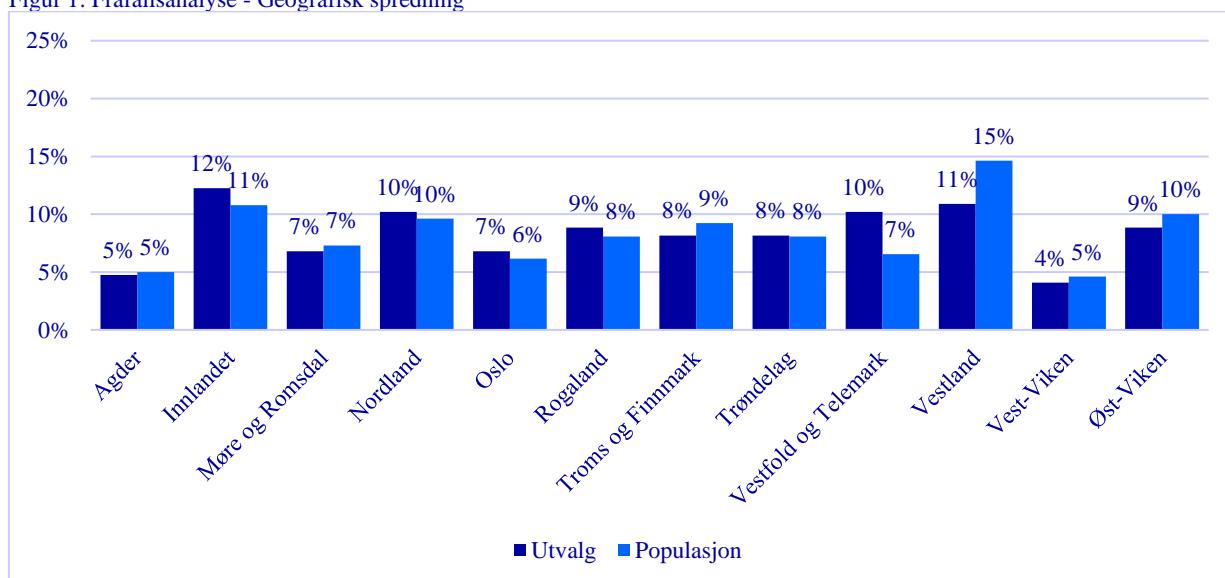
2.3.1 Om respondentene

I det følgende presenterer vi noen nøkkeltall og bakgrunnsvariabler om NAV-lederne som har svart på spørreundersøkelsen. Nøkkeltallene bidrar til å forstå konteksten når resultater og figurer fra spørreundersøkelsen gjennomgås.

Av NAV-lederne som har svart på undersøkelsen er 66 prosent kvinner og 34 prosent menn. Alderen er mellom 34 og 70 år, med et gjennomsnitt på 52 år og en median på 53 år. NAV-lederne oppgir å ha jobbet i det som nå er NAV i alt fra mellom ett til 46 år, med både gjennomsnitt og median på 14 år. Jobben som leder har de hatt mellom ett til 30 år, med et gjennomsnitt på ni år og en median på ti år.

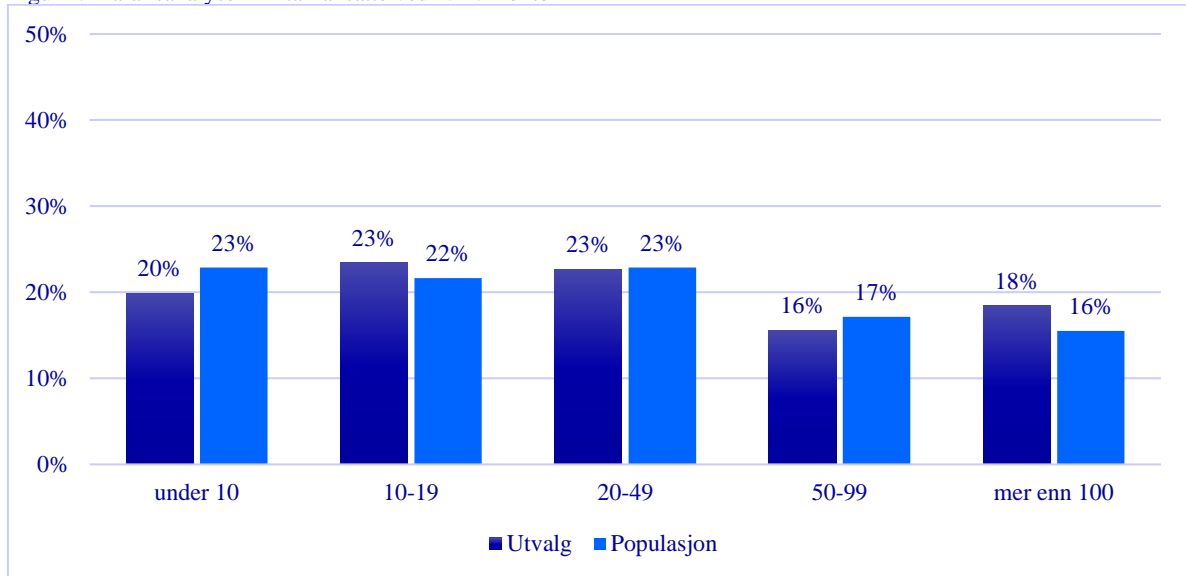
NAV-lederne som har svart på undersøkelsen er ganske jevnt fordelt på fylkene, hvor den høyeste andelen er fra Viken med 13 prosent, og den laveste andelen fra Agder, med fem prosent. En frafallsanalyse viser at Vestland er noe underrepresentert og Vestfold og Telemark noe overrepresentert. Avviket er 3,7 prosentpoeng for disse fylkene. Dette har ingen praktisk betydning for resultatene. For eksempel endres gjennomsnittsskåren for «i hvilken grad ledelsen oppgir å ha kunnskap om KVP» fra 4,12 til 4,14 dersom vi benytter en variabel vektet etter fylke.

Figur 1: Frafallsanalyse - Geografisk spredning



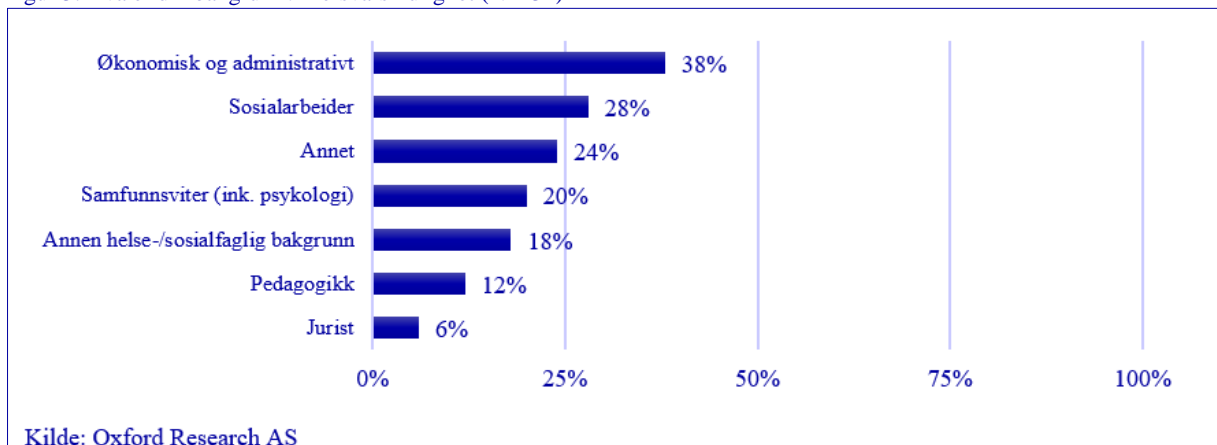
En annen variabel som brukes for å undersøke spørsmål i spørreundersøkelsen, er størrelsen på NAV-kontoret – representert ved antall ansatte ved kontoret. Frafallsanalyse gjort for antall ansatte ved NAV-kontorene viser at de som har mer enn 100 ansatte er litt underrepresentert, og NAV-kontorene med over ti ansatte er litt overrepresentert. Heller ikke dette har praktisk betydning for resultatene fra spørreundersøkelsen.

Figur 2: Frafallsanalyse - Antall ansatte ved NAV-kontor



Spørreundersøkelsen viser videre at det er varierende utdanningsbakgrunn blant NAV-lederne. Neste figur viser at 38 prosent av lederne har økonomisk og administrativ bakgrunn, etterfulgt av 28 prosent med bakgrunn som sosialarbeider, og 24 prosent som oppgir «annet». I denne kategorien ligger det mye forskjellig, men i hovedsak er det utdanning innen ledelse som trekkes frem av 46 prosent av de som har svart «annet»⁷. På dette spørsmålet var det mulig å oppgi flere svarkategorier.

Figur 3: Hva er din bakgrunn? Flersvarsmulighet (N=231)



2.4 Kvalitative intervjuer

Det er gjennomført en rekke intervjuer i prosjektet, der samtlige er tilknyttet de åtte NAV-kontorene som utgjør casene i denne studien. Ved hvert NAV-kontor har vi intervjuet KVP-veiledere / NAV-veiledere og NAV-ledere. Ved flere kontorer har vi også intervjuet ressurspersoner, fagansvarlige og teamkoordinatorer for KVP (heretter ressurspersoner). Dette er personer som har et særlig ansvar for å følge opp og koordinere arbeidet med KVP innad i NAV-kontoret. Vi har også intervjuet KVP-

⁷ N=41

deltakere og én avdelingsleder. Videre har vi intervjuet informanter fra kommuneledelsen representert ved tre av de utvalgte NAV-kontorenes respektive kommuner. Vi har gjennomført intervjuene med flertallet av veilederne og ressurspersonene i form av gruppeintervjuer. Denne metoden ble valgt fordi en gruppe har potensial til å frembringe kvalitativt bedre og bredere informasjon enn individuelle intervjuer, gjennom deling av erfaring og felles refleksjon rundt de aktuelle problemstillingene. Intervjuer med ledere i NAV, KVP-deltakere og representanter i kommuneledelsen ble gjennomført som individuelle intervjuer. Gruppeintervjuer kan imidlertid også føre til at informantene blir påvirket gjensidig til enighet rundt spørsmålene som diskuteres. Gjennom aktiv fasilitering og bruk av gjennomarbeidet intervjuguide er det mulig å minimere denne risikoen. Vi har utarbeidet intervjuguiden tilpasset hver enkelt informantgruppe. Disse ble justert underveis basert på fortløpende analyser av innhentede data.

Vi har gjennomført 26 intervjuer med totalt 34 informanter, hvorav:

- Syv KVP-veiledere
- Seks NAV veiledere
- Fire ressurspersoner⁸
- Åtte NAV-ledere
- Én avdelingsleder
- Fem KVP-deltakere
- Tre representanter fra kommuneledelsen

Ettersom dette er et kartleggingsoppdrag, er formålet med casestudien å innhente kunnskap om hvordan NAV-kontorene arbeider med KVP. I den forbindelse kan casestudiene også bidra til læring og inspirasjon i arbeidet med KVP. Videre er seleksjonskriteriene store, mellomstore og små NAV-kontor. I tillegg deles kontorene inn i de som har mange deltakere i KVP, og de som ikke har mange deltakere i program. To av kontorene er valgt ut på bakgrunn av surveyresultatene. Utvelgelse ble også drøftet i nær dialog med oppdragsgiver. NAV-kontorene er aidentifisert i denne rapporten.

2.5 Vurdering av datagrunnlaget

Kartlegginger, som andre kunnskapsgenererende øvelser, bør vurdere datamaterialet med henblikk på relevansen for problemstillingene og om undersøkelsen måler det den har til hensikt å måle (validitet) og pålitelighet (reliabilitet). Samlet sett mener vi at datamaterialet har tilstrekkelig validitet og reliabilitet, innenfor kartleggingens tids- og ressursmessige rammer. Dette kartleggingsoppdraget bygger på ulike datakilder som har hatt som målsetting å belyse de ulike kartleggingsdimensjonene nettopp fra ulike kilder. Dette i seg selv styrker kartleggingens funn og konklusjoner.

Når det er sagt, er kartlegginger i sin natur empiriske. Der hvor samtlige NAV-kontor har hatt mulighet til å besvare surveyen, er det kun åtte NAV-kontor som inngår i det kvalitative intervjumaterialet. Det innebærer at de kvalitative funnene på ingen måte kan fremstilles som representative for helheten av NAV-kontor og deres arbeid med KVP. Ett av hovedfunnene fra det kvalitative, er imidlertid at det er stor grad av variasjon på en rekke av kartleggingens tematikker.

⁸ Blant informanter som er ressurspersoner/fagansvarlige/teamkoordinatorer, finner vi eksempler der disse også fungerer som KVP-veileder. Disse personene inngår i denne oversikten og omtales som «ressursperson» i rapporten.

Dette gjør at undersøkelsen i det minste tydeliggjør en vifte av ulike beskrivelser av hvordan det arbeides med KVP, og at kartleggingen dermed ikke gir et smalt bilde av kontorenes arbeid med KVP.

NAV-kontorene må forventes å være strategiske i sin svargivning, både i intervjuene og i spørreundersøkelsen. Dette gjelder særlig på dimensjoner som går på vurdering av egen kunnskap, prioritering og forankring. I denne kartleggingen er det NAV-ledere som har besvart spørreundersøkelsen. Det innebærer at de har vurdert sin egen kunnskap og eget kontors arbeid med KVP. Egenrapportering på denne måten, kan være beheftet med manglende innsikt i ens egen manglende innsikt og kunnskap. I rapporten søker vi å tydeliggjøre at det er NAV-ledernes selvrapportering der hvor dette er relevant, samtidig som vi underbygger funn med kvalitative funn fra intervjuer med NAV-veiledere der hvor dette er tilgjengelig. Dette nyanserer datamaterialet.

En frafallsanalyse viser at det ikke er vesentlige skjevheter, med hensyn til geografi eller antall NAV-ansatte ved kontoret, blant dem som svarte på surveyen, sammenlignet med populasjonen som helhet.

Registerdataene er aggregerte tall som er framstilt fra uttrekk som er gjort fra NAVs registre av medarbeidere i statistikkseksjonen i NAV. Vi kan ikke utelukke at det finnes feilregistreringer i disse dataene, men de er sannsynligvis usystematiske og fører dermed ikke til skjevheter. På grunn av at tallene for mulige KVP-deltakere også inneholder faktiske KVP-deltakere, blir sammenligningen mellom faktiske og mulige KVP-deltakere noe mindre informativ enn den ellers ville vært. Det er imidlertid langt fra uvanlig å sammenligne en subgruppe med populasjonen som helhet i deskriptiv statistikk, og vi vil dermed ikke beskrive dette som en feilkilde.

I sum mener prosjektteamet at datamaterialet gir et tilstrekkelig grunnlag for å belyse arbeidet med KVP ved NAV-kontorene.

3. Bruk av KVP

I dette kapittelet presenterer vi sentrale nøkkeltall og kvalitative funn knyttet til bruk av KVP. I dette inngår utviklingen i bruk av KVP, kjennetegn ved KVP-deltakerne, vurdering og rekruttering til KVP, samt endringer i regelverket. Kapittelet bygger både på registerdata fra NAV, annen forskning, spørreundersøkelsen som er gjennomført som del av dette oppdraget, samt det kvalitative intervjumaterialet.

3.1 Utvikling i bruk av KVP

I perioden 2011 til 2020, som er den siste tiårsperioden det finnes data for⁹, ser vi at det frem til 2020 har vært en svak nedgang i andelen deltakere på KVP, fra rundt 10 347 deltakere i 2011 til 9 892 i 2020. I samme periode har det vært en økning i både sosialhjelpsmottakere totalt sett og for personer som mottok sosialhjelp i seks måneder eller mer.

Tabell 1: Sosialhjelpsmottakere, personer som har mottatt sosialhjelp minst 6 md. i løpet av året og personer som mottok kvalifiseringsstønad i 2011-2020

År	Sosialhjelpsmottakere i alt	Personer som har mottatt sosialhjelp minst 6 md. i løpet av året	Personer som mottok kvalifiseringsstønad
2020	124 363	52 660	9 892
2019	129 894	55 541	9 913
2018	133 140	55 971	8 912
2017	132 659	54 233	8 804
2016	130 405	50 183	9 051
2015	127 372	49 445	9 145
2014	125 376	48 528	8 959
2013	120 775	45 921	9 008
2012	114 801	42 897	10 244
2011	118 009	43 955	10 347

Spørreundersøkelsen viser at det er få kontorer som ikke har hatt KVP-deltakere de to siste årene. Kun åtte av 155 kontorer (fem prosent) oppgir at de ikke har hatt KVP-deltakere. Dette forklares med at det er få i målgruppen, eller at det er andre tiltak eller virkemidler som fungerer like godt.

Av lederne som har oppgitt at kontoret har hatt KVP-deltakere i løpet av de to siste årene, varierer antallet deltakere de har per dags dato fra 0 – 219. Gjennomsnittet er på 35, og medianen er på 11. Årsaken til det høye gjennomsnittet er at det er en stor variasjon i antallet KVP-deltakere blant de siste

⁹ Tallene er hentet fra SSBs «Tabell 08857: Sosialhjelpsmottakere, etter statistikkvariabel, familiefase og år», samt «Tabell 08522: Kvalifiseringsstønad. Deltakere en uke før søknad om kvalifiseringsprogram, etter region, statlig eller kommunal oppfølging/ tiltak, statistikkvariabel og år», begge tilgjengelige her: <https://www.ssb.no/statbank/list/soshjelpk/>

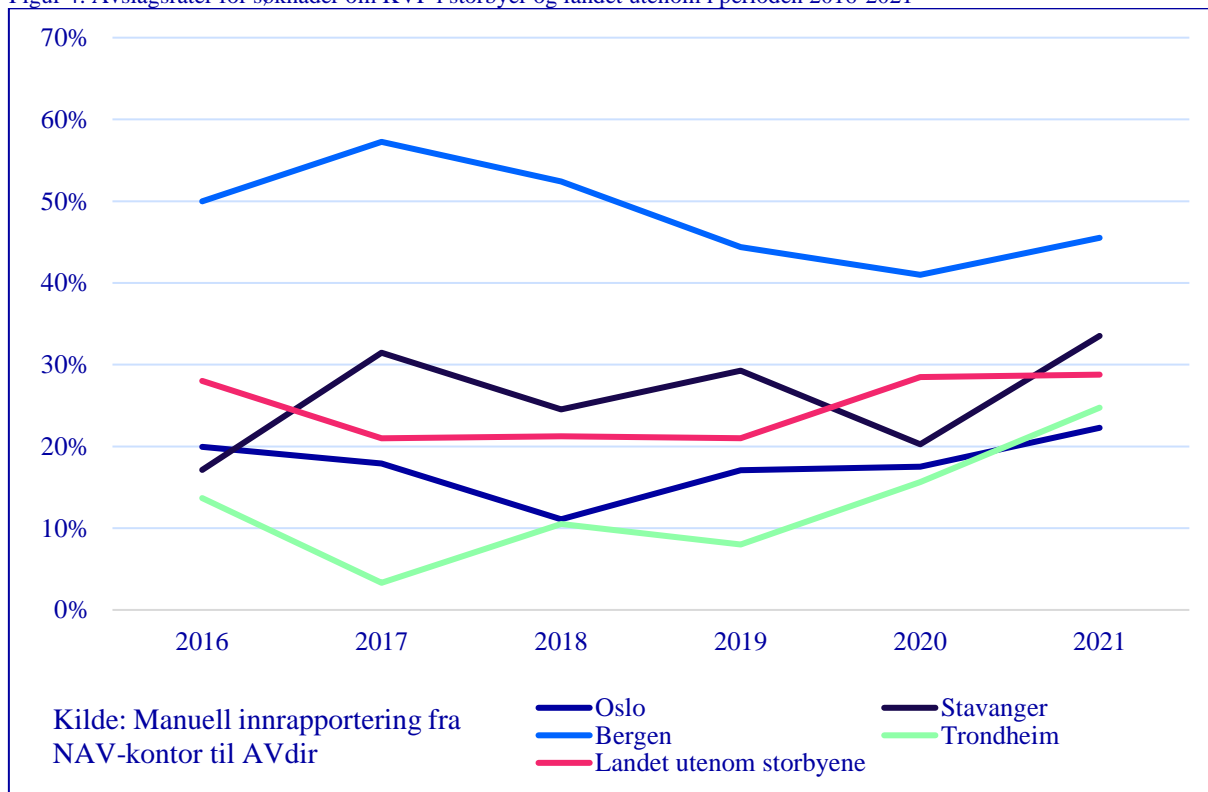
39 kontorene (fra 30 til 219 deltakere). Kun ett kontor har oppgitt at de har hatt KVP-deltakere i løpet av de to siste årene, men per dags dato ikke har noen KVP-deltakere.

3.2 Vurdering og rekruttering for KVP

KVP er en lovpålagt rettighet for personer som fyller inngangsvilkårene etter § 29 i sosialtjenesteloven. Etter denne bestemmelsen gjelder KVP for personer mellom 18 og 67 år med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold. Rett til KVP forutsetter at søkeren har gjennomgått en arbeidsevnevurdering og at tett og koordinert bistand gjennom deltakelse i programmet vurderes som hensiktsmessig og nødvendig for å styrke vedkommendes mulighet for deltakelse i arbeidslivet.¹⁰ Ordningen er subsidiær. Det innebærer at inntektsmuligheter gjennom arbeid, og økonomiske rettigheter etter andre ordninger, må avklares før vedtak om KVP blir fattet. Som påpekt i delkapittel 1.3, viser tidligere funn om KVP at det er store forskjeller i vurderingene, knyttet til hvem som skal få tilbud om å delta i programmet (Riksrevisjonen, 2019) og at det har vært en tendens til å rekruttere mer og mer ressurssterke deltakere (SSB, 2018).

I neste figur viser vi raten med avslag per innvilgelse av KVP-program i storbyene og landet ellers. Framstillingen er basert på manuelt innrapporterte tall fra kommunene gjennom SurveyXact.

Figur 4: Avslagsrater for søknader om KVP i storbyer og landet utenom i perioden 2016-2021



¹⁰ Sosialtjenesteloven: [Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen \(sosialtjenesteloven\) - Kapittel 4. Individuelle tjenester - Lovdata](#)

Som vi ser i forrige figuren, er det en viss variasjon i avslagsrater mellom NAV-kontor i storbyene og i landet ellers over tid. Dersom vi ser landet under ett, varierer avslagsraten mellom 21 prosent i 2018 og 29 prosent i 2021. Bergen og Trondheim skiller seg imidlertid ut med henholdsvis høye og lave avslagsrater. I Bergen har tidvis færre enn halvparten av søknadene blitt innvilget, imens 97 prosent av søknadene ble innvilget i Trondheim i 2017.

I intervjuene er informantene ved NAV-kontorene tydelige på at KVP er en rettighet, og at alle personer som fyller inngangsvilkårene får tilbud om program. Deltakere har ofte mottatt andre tjenester fra NAV før KVP. Det innebærer at veilederne har en viktig rolle i å sikre overgang når bruker skal fra det ene programmet eller tiltaket til noe annet.

I det kvalitative datamaterialet beskrives KVP-deltakerne jevnt over som ulike langs flere dimensjoner. For eksempel knyttet til helse-, familie- og bosituasjon. Likevel finner vi noen fellestrekk blant deltakere som blir vurdert for KVP. Det er en viktig prioritet i NAV-kontorene at personer som mottar, eller som står i fare for å motta, økonomisk sosialhjelp vurderes for KVP. Mennesker som står et stykke fra arbeidslivet, og som er i en situasjon preget av økonomisk utrygghet, er i utgangspunktet i målgruppen for KVP. Ifølge informantene er det et krav at mulige deltakere skal ha behov for tette og koordinerte tjenester. I intervjuer med veiledere fremkommer det at deltakerne ofte har lite arbeidserfaring. Flere har også behov for språkopplæring. Noen NAV-kontor stiller krav til norskkunnskaper for å tilby KVP. Videre har deltakerne ofte mottatt andre tjenester fra NAV før KVP:

Noen har falt ut av arbeidslivet, gått ut dagpengeperioden, og andre kan ha vært gjennom et AAP-løp og vurderes til å kunne jobbe. Så har vi mange innvandrerkvinner som vil ut i arbeidslivet når barna begynner å bli ungdom eller voksne.

KVP-veileder

Datamaterialet indikerer at relativt få deltakere kommer inn i KVP på eget initiativ. Som regel er det veilederne som informerer aktuelle kandidater om programmet. Gjennom rutiner (se kap. 4.3) i NAV-kontorene fanges aktuelle kandidater opp for program, men jevnt over er det en etablert praksis at langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp vurderes til KVP. Dette innebærer imidlertid at et viktig moment i arbeidet med vurdering og rekruttering for KVP, er å ha en systematikk for identifisering og oppfølging av mulige deltakere, og at hele NAV-kontoret har kunnskap om KVP.

Flertallet av informantene opplever inngangsvilkårene etter sosialtjenesteloven som tydelige. I den forbindelse trekkes også forskriften frem. Informantene påpeker at det ofte kan se ut til at personer som er i målgruppen for KVP fyller inngangsvilkårene. Etter hvert som veilederne blir kjent med vedkommende, finner de i noen tilfeller at KVP ikke er det riktige virkemiddelet. En forklaring på dette kan for eksempel være at aktuelle kandidater ikke er tilstrekkelig motiverte eller har helseutfordringer. Andre tjenester blir derfor valgt i stedet for KVP (mer om det i 3.2.1).

Den skjønsmessige vurderingen veilederne foretar, og deres kjennskap til deltakerne, er en viktig del av rekrutteringen til KVP. Både ledere og veiledere trekker frem at det er viktig at deltakeren selv er motivert for å delta i programmet, og at dette tillegges vekt i vurderingen; «*Det viktigste er at de må være motivert, ellers blir det stans etter kort tid*» (NAV-veileder). Videre legges gjerne en helhetsvurdering av den aktuelle deltakeren til grunn – og særlig en vurdering av om den aktuelle

kandidaten kan nyttiggjøre seg programmet og komme i arbeid. Sitatet under illustrerer noen sentrale momenter som vektlegges i vurderingen av deltakere for KVP:

Vi ser på inngangsvilkårene om de har nedsatt arbeidsevne, manglende kvalifisering, arbeidserfaring osv. Vi ser på en helhet – hvor lenge har disse strevd med å komme seg ut? Vi snakker med tidligere saksbehandlere og ser på legeerklæringer. Er dette kandidater vi tror vi kan hjelpe, eller tilhører de en annen avdeling? Nå har vi syv personer som går over til AAP. Det er fordi disse ikke ble kartlagt godt nok i utgangspunktet.

NAV-veileder

I den skjønnsmessige vurderingen av hvorvidt deltakere er aktuelle for KVP, er det variasjoner mellom kontorer og blant veiledere innad i kontorer. Disse variasjonene går særlig på deltakers muligheter for å komme i arbeid etter fullført program, når det vurderes som hensiktsmessig å starte opp deltaker i program og hvorvidt deltakeren er motivert.

Flere kontorer beskriver videre at det er variasjon over tid i hvor strenge de er på inngangsvilkårene. Det har blant annet sammenheng med at det må være realistisk for deltaker med arbeid etter fullført program: [...] «Vi ble litt strengere på inngangsvilkårene. Mange av de som ble innvilget før, ville ikke fått KVP i dag fordi det skal være mye mer realistisk at de skal ut i jobb etter to år» (Ressursperson). Et annet forhold som ser ut til å påvirke vurderingen og rekrutteringen for KVP, er et bevisst valg om å opprettholde måltallet eller ikke. Måltallet brukes ikke lenger på nasjonalt nivå, men det er enda mange kommuner som benytter seg av dette på lokalt nivå (se kapittel 6.4). Vi finner eksempler på kontorer som senker terskelen for deltakelse i programmet, dersom de ligger under måltallet for antall deltakere i program.

I sammenheng med måltall, spiller budsjettmessige føringer en rolle i vurderingen og rekrutteringen for KVP; «Trist at vi har fått reduksjon og pålegg om reduksjon i budsjett, [det] har ført til at vi må redusere bruk av KVP – bli strengere på inngangsvilkår» (NAV-leder).

3.2.1 Vurdering opp mot andre tjenester

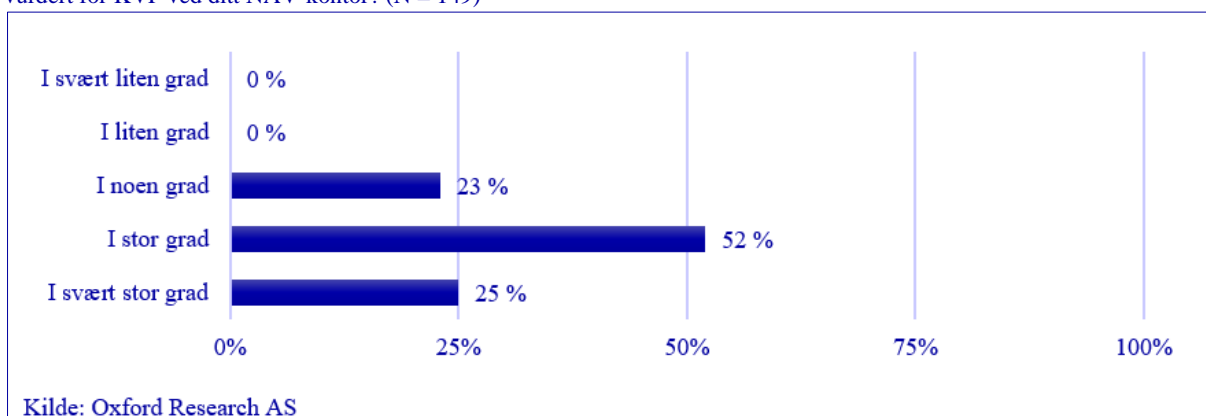
I målgruppen for KVP er det ofte personer som kan være aktuelle for andre tjenester eller ytelser i NAV. Denne avklaringen er en sentral del av arbeidet som inngår i veiledernes vurdering og eventuelle rekruttering til KVP. Informantene er opptatt av å finne riktig tjeneste for brukerne ved NAV-kontorene. Følgelig er det brukers behov som avgjør hvilken tjeneste som tilbys, enten det er KVP eller andre virkemidler.

At KVP ikke alltid vurderes som det mest hensiktsmessige virkemiddelet for samtlige personer i målgruppen, begrunnes ofte med at deltakerne har helseutfordringer. Medisinske diagnoser gjør at de har rett på statlige ytelser, som regel AAP, eller det kan være at de har utfordringer som gjør at NAV-kontoret vurderer det som mer hensiktsmessig med eksempelvis kommunale lavterskeltilbud. Imidlertid er det viktig å presisere at slike kommunale lavterskeltilbud kan inngå i programmet.

NAV-kontorene oppgir at de arbeider med å ha god nok oversikt over alle brukere i systemet. Det krever en kontinuerlig gjennomgang av brukerporteføljen. Til tross for at mange kontorer oppgir at

de gjør dette, er det ikke gitt at alle mulige deltakere for KVP fanges opp. Likevel rettes det en særlig innsats mot å sikre at langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp vurderes for andre muligheter i NAV, der KVP kan være et aktuelt virkemiddel for dem som er motiverte for deltakelse og som ikke fyller vilkår for andre tjenester. Funn fra spørreundersøkelsen underbygger at brukere med «spesielt tilpasset innsatsbehov» eller nedsatt arbeidsevne og begrensede rettigheter innen folketrygden eller arbeidsmarkedsloven, vurderes for KVP:

Figur 5: Blir brukere med spesielt tilpasset innsatsbehov/nedsatt arbeidsevne og begrensede rettigheter innen folketrygden vurdert for KVP ved ditt NAV-kontor? (N = 149)



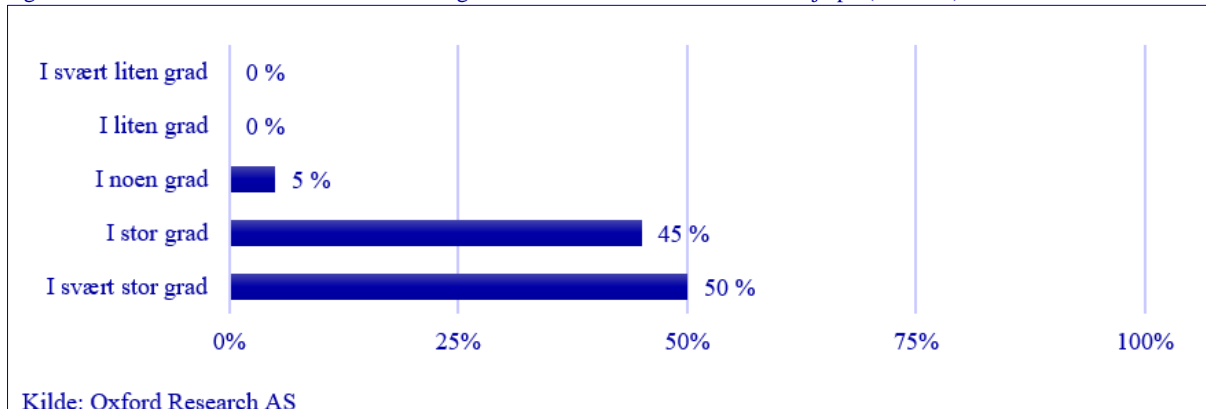
KVP er som tidligere beskrevet en subsidiær rettighet. Det innebærer at inntektsmuligheter gjennom arbeid, og økonomiske rettigheter innen Folketrygden, må avklares før vedtak om KVP blir fattet. Herunder dagpenger, overgangsstønad, sykepenger, AAP og uføretrygd.

Økonomisk sosialhjelp

Kvalifiseringsprogrammet retter seg, som nevnt, mot personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og som har ingen eller svært begrensede ytelser etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven. Dette handler i stor grad om personer som uten KVP ville vært avhengige av økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde over lengre perioder (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2017).

Funn fra spørreundersøkelsen viser at flertallet av NAV-ledere oppgir at kontoret har god oversikt over langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp.

Figur 6: Har ditt NAV-kontor oversikt over langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp? (N = 149)



I intervjuene trekkes det frem at personer som mottar, eller står i fare for å motta, økonomisk sosialhjelp er hovedmålgruppen for KVP. Dette illustreres også gjennom rutiner for å se på mottakere av sosialhjelp ved de fleste kontorene. Flere kontor oppgir at de har hatt en reduksjon i antall personer som får sosialhjelp de senere årene. Dette er et resultat av innsats rettet mot å redusere antallet, og som synes å være et viktig mål for samtlige NAV-kontor. Flere informanter forteller i intervju at denne målgruppen skal få tilbud om KVP, såfremt de fyller inngangsvilkårene:

Vi har et høyt antall som har mottatt sosialhjelp lenge, eller er registrert med spesielt tilpasset innsatsbehov. Det kan virke som at de fyller inngangsvilkårene for KVP, men de må være motiverte også. Det kan også være andre enkelte grunner, selv om de fyller vilkårene. Det er mange som har helseproblemer, men som ikke fyller vilkårene for KVP på grunn av rus, psykisk helse osv., men som samtidig er registrert med spesielt tilpasset innsatsbehov.

NAV-veileder

Sitatet illustrerer at personer som mottar økonomisk sosialhjelp ikke nødvendigvis er motiverte til å komme seg i jobb. Av lovverket fremgår det at «mottakere av økonomisk stønad i stønadsperioden skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen» (Sosialtjenesteloven, 2009, § 20). Dermed er det et krav om at brukere skal gjøre en innsats for å komme i arbeid. I vurdering og rekruttering for KVP er det, ifølge veilederne, krevende å motivere enkelte til å sikte seg inn mot arbeid. Det medfører at økonomisk sosialhjelp i enkelte tilfeller velges til fordel for KVP. Imidlertid påpeker noen veiledere at de forsøker å motivere brukerne for overgang til andre tjenester. Når det gjelder KVP, trekkes det gjerne frem at det å motta kvalifiseringsstønad fremfor økonomisk stønad er mindre arbeidskrevende for deltakerne. Videre gis det gjerne beskrivelser av hvilke muligheter som ligger i KVP, for eksempel at programmet hensyntar eventuelle omsorgsoppgaver og at det kan legges inn hviletid og andre aktiviteter ved behov.

Arbeidsavklaringspenger

Arbeidsavklaringspenger (AAP) er en ytelse for personer med nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom eller skade. Det er et eksplisitt krav om at årsaken til nedsatt arbeidsevne skyldes et helseproblem. Som hovedregel må arbeidsevnen være nedsatt med minst 50 prosent (NAV, 2022). Dersom en person samtidig kan sies å oppfylle inngangsvilkårene til både AAP og KVP, vil personen

likevel ha rett til AAP. Dette fordi AAP er hjemlet i folketrygdloven, som går foran rettigheter i sosialtjenesteloven.

I intervjumaterialet finner vi eksempler på mottakere av AAP som går over til KVP. Vi ser også at dette går motsatt vei, for eksempel i tilfeller hvor det avdekkes helseutfordringer som gjør at vedkommende kan ha rett på AAP: [...] «Vi prøver å finne ut hva som passer best for personen av tilbudene som finnes. KVP er jo en rettighet, men samtidig skal man ha forsøkt andre ytelser – altså AAP går foran KVP» (NAV-veileder). Ifølge veilederne oppdages kanskje ikke et underliggende helseproblem før de har blitt kjent med deltakeren. Overganger mellom KVP og AAP problematiseres i liten grad i intervjuene, og det fremkommer heller ikke at det ene er bedre enn det andre. Informantene er opptatt av å finne frem til hvilken tjeneste som er til brukers beste.

Øvrige tjenester

I intervjuene trekkes det også frem andre tjenester som kan være aktuelle for personer som er i målgruppen for KVP. Ifølge informanter ved NAV-kontorene er personer i målgruppen for KVP til dels sammenfallende med dem som er i målgruppen for Jobbsjansen. Hensikten med Jobbsjansen er å fange opp de som ikke har rett til andre ordninger, for eksempel introduksjonsprogrammet eller KVP. Vi vet også at en del kvinner kan få tilbud om Jobbsjansen etter KVP dersom det er behov for det.

Fafo-rapporten finner også at mange NAV-kontor oppretter egne kommunale lavterskeltilbud til unge på sosialhjelp, i stedet for å benytte AAP eller KVP. Kommunene vil ofte formidle unge til de lokale tiltakene framfor å benytte for eksempel KVP (Strand & Svalund, 2021). Vi finner det samme i vårt datamateriale. Ikke bare rettet mot unge, men mot personer som på mange måter er i målgruppen for KVP, men av ulike grunner passer bedre til egeninitierte, kommunale lavterskeltilbud. En NAV-veileder beskriver det slik:

Det er startet opp et (kommunalt) prosjekt med to veiledere som følger opp typisk de som har brukt opp introduksjonsprogrammet, som ikke har fulgt godt nok norsk språk, har gjerne mange barn, syk mann. Jeg har mange deltakere i KVP som jeg nå ser passer bedre under dette prosjektet. Den typiske personen er en dame fra Syria med 3 – 4 barn hjemme, mann som er delvis syk eller som ikke gjør huslige ting/barn, og har derfor ikke kapasitet til å ha et program på 37,5 timer. Når jeg forteller om SFO og barnehage så passer ikke det heller, for det passer ikke med deres kultur. Og da er kanskje dette prosjektet et bedre program for henne.

NAV-veileder

I intervjuer med kommuneledelsen har vi stilt spørsmål om kommunene utvikler egne lavterskeltilbud for deltakere i KVP. Det varierer imidlertid hvilken kjennskap denne informantgruppen har til KVP, og dermed også hvorvidt de kjenner til aktuelle tilbud til målgruppen. Likevel fremkommer det eksempler på tilgjengelige virkemidler, som for eksempel FIA-tiltaket (Folk i arbeid) som er spesielt rettet mot ungdom, og NorA (Norsk og arbeid) som er et arbeidsrettet tiltak for innvandrere, begge i Bergen kommune. Informanter ved NAV-kontorene trekker også frem noen kommunale aktivitetstilbud som kan være aktuelle for målgruppen. For eksempel aktiviteter rettet mot personer med psykisk helse- og rusrelaterte utfordringer, med fokus på mestring, sosial trening og relasjonsbygging.

3.3 Kjennetegn ved KVP-deltakerne

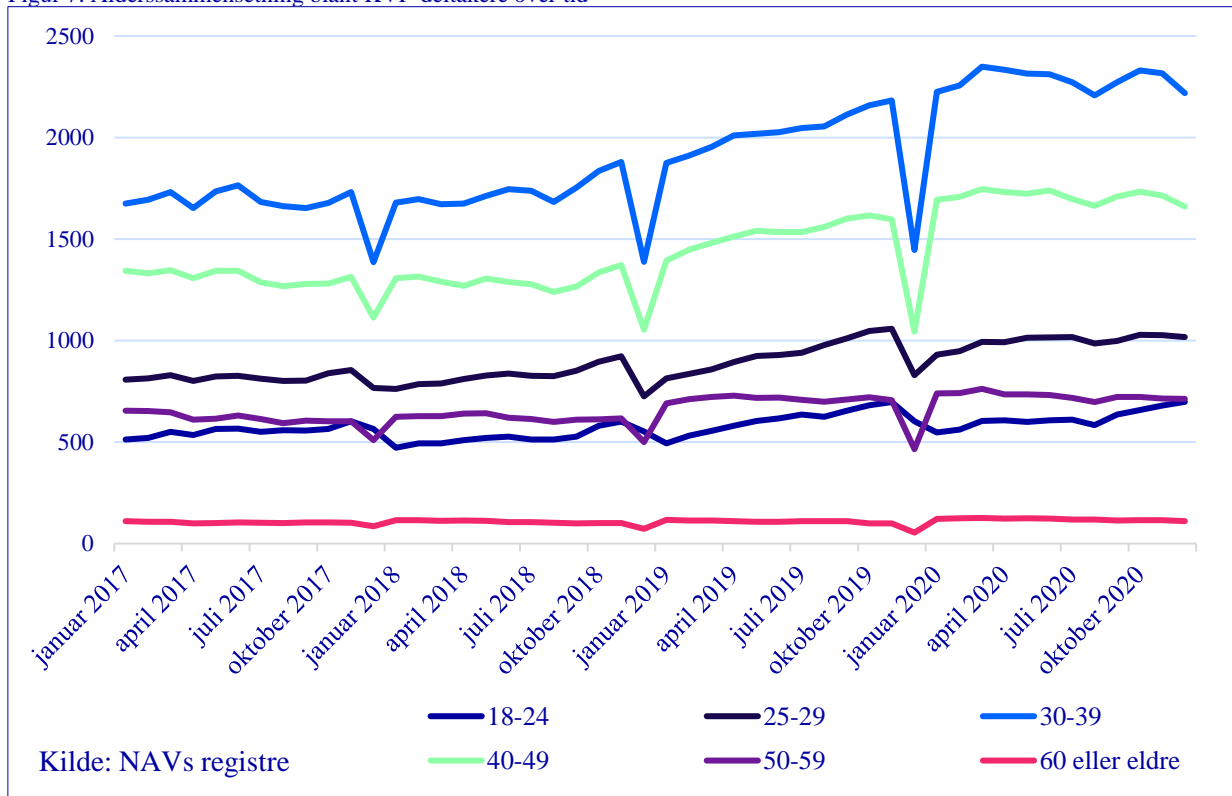
I dette delkapittelet redegjør vi for kjennetegn ved KVP-deltakerne. Vi er bedt om å beskrive deres livssituasjon, samt hva de gjorde før de mottok KVP. Referanseperioden vår er fireårsperioden 2017 til 2020. Ettersom vi har fått månedlige uttrekk fra beholdningen i NAVs registre, beskriver figurene og tabellene i dette kapittelet personene som er inne i ordningen på et gitt tidspunkt. Forskjellen fra SSBs statistikker er, som nevnt, at tabellene til SSB viser kjennetegn ved personer som har vært innom programmet i løpet av et år.

I det følgende vil vi beskrive utviklingen i aldersfordeling, forsørgerbyrde, fødeland blant KVP-deltakere med innvandringsbakgrunn og hvilken status de hadde i NAVs registre før de fikk innvilget KVP. Når det gjelder kjønn er det lite variasjon over tid og i gjennomsnitt var det 53 prosent kvinnelige deltakere. Til sammenligning var det 46 prosent kvinner blant de mulige KVP-deltakerne. Vi beskriver i kap. 3.3.1 hvordan vi har operasjonalisert mulige KVP-deltakere og forskjellene mellom disse.

Hvilke aldersgrupper som er mest representert i programmet har betydning på flere måter: Jo yngre deltakeren er, desto flere produktive år ligger foran vedkommende, dersom hen blir en del av arbeidsstyrken. Alder sier også ofte noe om livsfase og erfaringer. Som vi ser i neste figur, er alderssammensetningen innenfor KVP relativt stabil over tid, samtidig som det rundt årsskiftene er noen påfallende dropp i antall personer som er inne i ordningen. Vi antar at dette skyldes utskiftninger av deltakere.

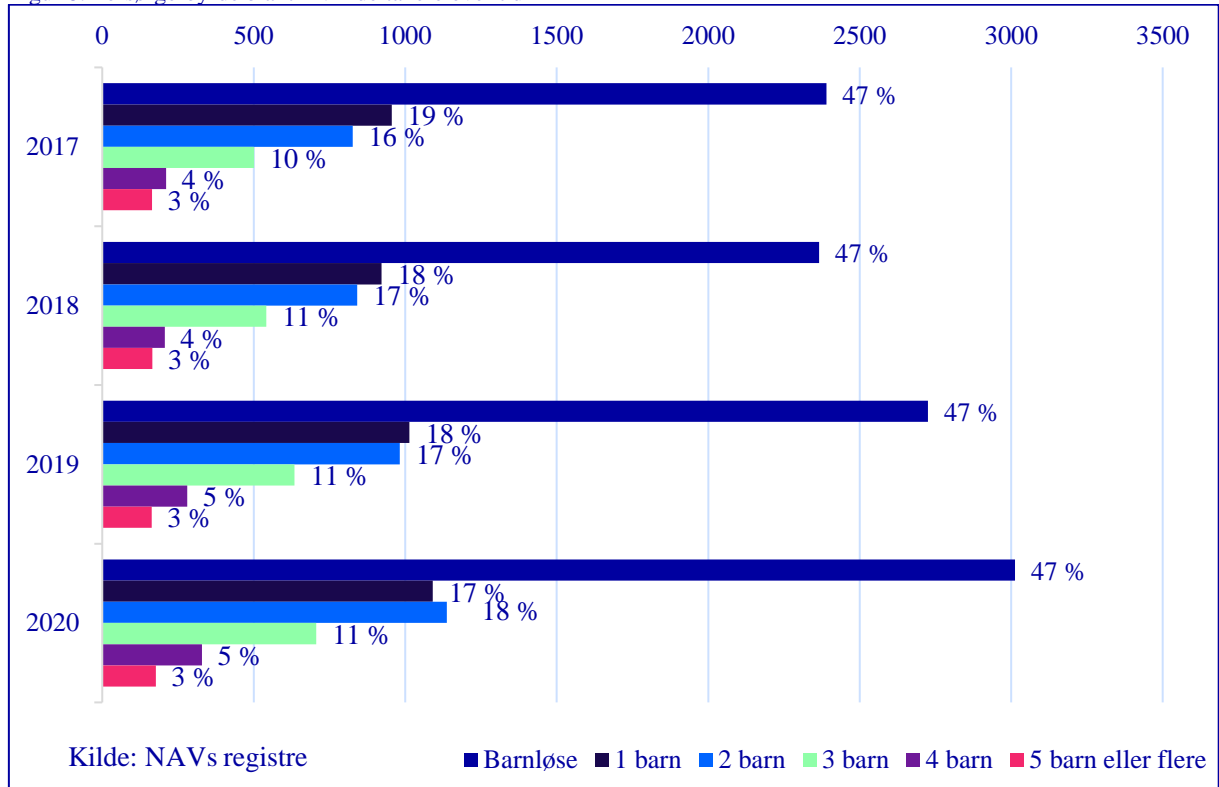
Den største aldersgruppen på rundt 33 prosent er personer i trettiårene. Deretter kommer personer i førtiårene, som utgjør rundt 25 prosent. De yngste aldersgruppene står også for omtrent 25 prosent av deltakerne. Det er imidlertid flere i alderen 25-29 år enn 18-24 år. De eldste aldersgruppene danner rundt 15 prosent av deltakerne, men personer i 60-årene står naturlig nok for kun for 1-2 prosent. Tallmessig dominerer personer mellom 30-49 år.

Figur 7: Alderssammensetning blant KVP-deltakere over tid



Et annet aspekt som i stor grad beskriver KVP-deltakernes livssituasjon er hva slags familiesituasjon og omsorgsforpliktelser de har. I et inkluderings- og utenforskapsperspektiv er det klart ønskelig at forsørgere får et stabilt og godt fofeste i arbeidslivet. Dette er også av hensyn til barna de skal oppdra og med tanke på reproduksjon av sosial ulikhet. Neste figur viser at over halvparten av KVP-deltakerne har minst ett barn, og at nesten 20 prosent har tre barn eller flere. Fordelingen med hensyn til antall barn per deltaker er stabil over tidsrommet vi undersøker.

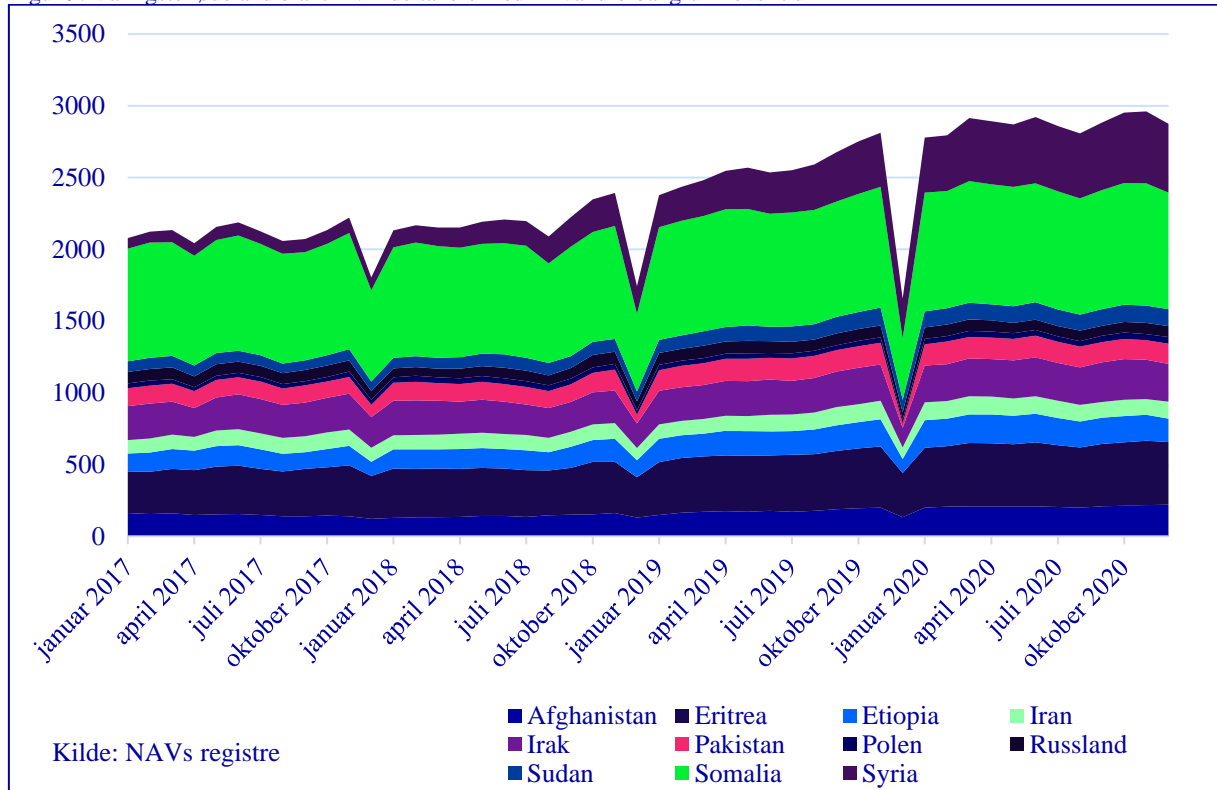
Figur 8: Forsørgerbyrde blant KVP-deltakere over tid



Innvandringsbakgrunn kan på generelt grunnlag ventes å ha betydning for hvilke barrierer KVP-deltakerne møter på arbeidsmarkedet, og dermed si noe om deres kvalifiseringsbehov. I referanseperioden har det til enhver tid vært i gjennomsnitt 62 prosent av deltakerne som er født i utlandet med to utenlandskfødte foreldre. Imidlertid er det også stor grad av heterogenitet blant ulike grupper av innvandrere, blant annet når det gjelder innvandringsårsak, botid, hvor godt utbygde utdanningssystemene er i landene de kommer fra, kjønnsulikhet og hvor diskrimineringsutsatte de er på arbeidsmarkedet (IMDi 2021, Olsen og Askvik 2021). Vi har derfor sett på hvilket fødeland som er vanligst blant KVP-deltakerne med innvandrerbakgrunn.

Figur 9 viser de ti vanligste fødelandene, hvor Somalia utgjør den største gruppen. Den sterke veksten ser vi blant personer med Syria som fødeland. Denne gruppen har over tid tatt over for personer fra Eritrea som er nest størst. Til sammen utgjør personer fra disse tre opprinnelseslandene 60 prosent av KVP-deltakere med innvandrerbakgrunn i desember 2020. Deretter følger i synkende rekkefølge Irak, Afghanistan, Etiopia, Pakistan, Iran, Sudan, Russland og Polen. De fleste som tilhører disse gruppene har bakgrunn som flyktninger, med unntak av personer fra Pakistan, Russland og Polen. Flyktninger har større utfordringer enn andre innvandrere med å tilpasse seg arbeidsmarkedet. Mange har opplevd traumer og lidelser som kan føre til helseproblemer, og de har gjerne avbrutt skolegang og mindre arbeidserfaring.

Figur 9: Vanligste fødeland blant KVP-deltakere med innvandrerbakgrunn over tid

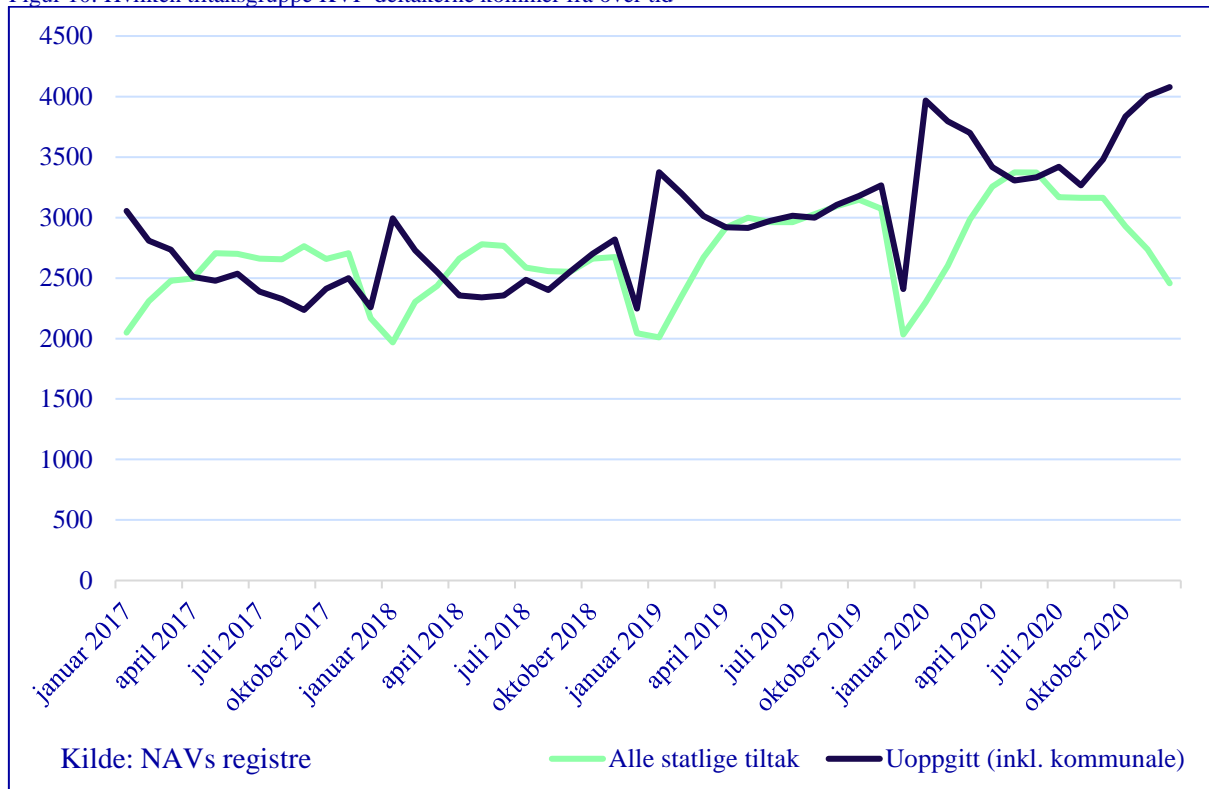


Registreringen av hvilke tjenester KVP-deltakerne har fått tidligere forteller hvor deltakerne rekrutteres inn i ordningen fra. Slik informasjon kan gjøre innsatsen for å øke rekrutteringen til KVP mer målrettet. NAVs registre inneholder informasjon om deltakelse i statlige tiltak, imens informasjon om deltakelse i kommunale tiltak og programmer registreres i ulike kommunale systemer og rapporteres inn til SSB gjennom KOSTRA. Dersom deltakeren mottok sosialhjelp eller stod i fare for å bli langtidsmottakere av sosialhjelp etter endt introduksjonsprogram, synes de ikke i NAVs statlige tiltaksstatistikk. Unntaket er hvis de, som del av introduksjonsprogrammet, har deltatt i noen NAV-spesifikke statlige tiltak.

Utlevert data fra NAV viser hvilket tiltak KVP-deltakeren hadde seks måneder før de ble registrert som deltaker i KVP. Bakgrunnen for seks måneder er basert på en antakelse om at deltakeren har vært en stund i systemet før de vurderes for KVP. Det kan også gå noen måneder fra søknaden er sendt inn før vedtak om innvilgelse blir fattet. I tillegg går det med tid til planlegging og iverksetting av programmet (innen 6 måneder etter søknad).

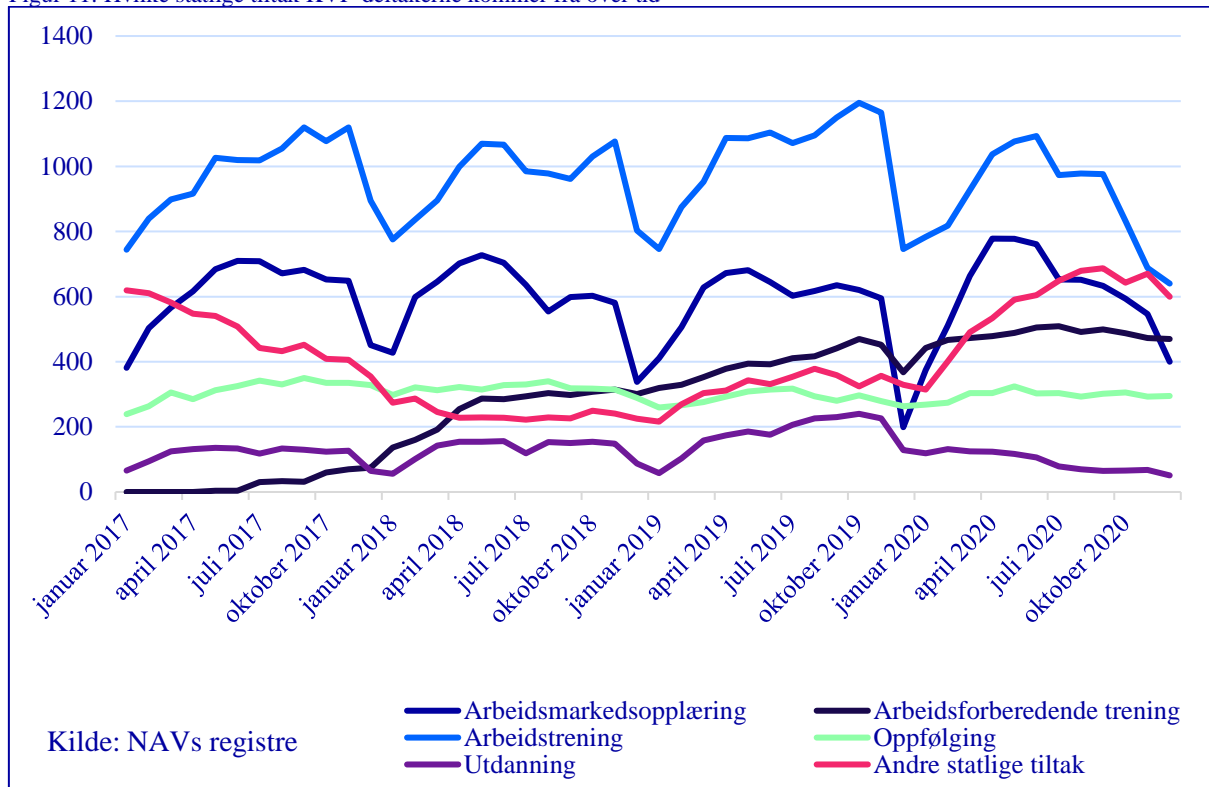
Som neste figur viser, er det omtrent like mange som kommer inn i KVP fra statlige tiltak som fra gruppen som ikke gjenfinnes i de statlige registrene.

Figur 10: Hvilken tiltaksgruppe KVP-deltakerne kommer fra over tid



I neste figur ser vi at de fleste kommer fra arbeidstrening eller ulike former for arbeidsmarkedsopplæring. Andelen som kommer fra arbeidsforberedende trening, har økt markant gjennom perioden. Det er også et betydelig og stabilt antall som har mottatt oppfølging imens de har vært registrert som arbeidssøkere. Et noe mer variabelt antall har også vært i ordinær utdanning med støtte fra NAV. Restkategorien andre statlige tiltak inkluderer en lang rekke arbeidsrettede tiltak med stor variasjon i antall deltakere over tid og mellom tiltak.

Figur 11: Hvilke statlige tiltak KVP-deltakerne kommer fra over tid



3.3.1 Kjennetegn ved deltakere som kunne fått KVP, men som ikke får tilbud

Arbeids- og velferdsdirektoratet har en antakelse om at bruken av KVP kan økes. Dermed er det et sentralt siktemål for kartleggingen å beskrive kjennetegn ved personer som er i målgruppen, men ikke blir tilbudt plass i KVP.

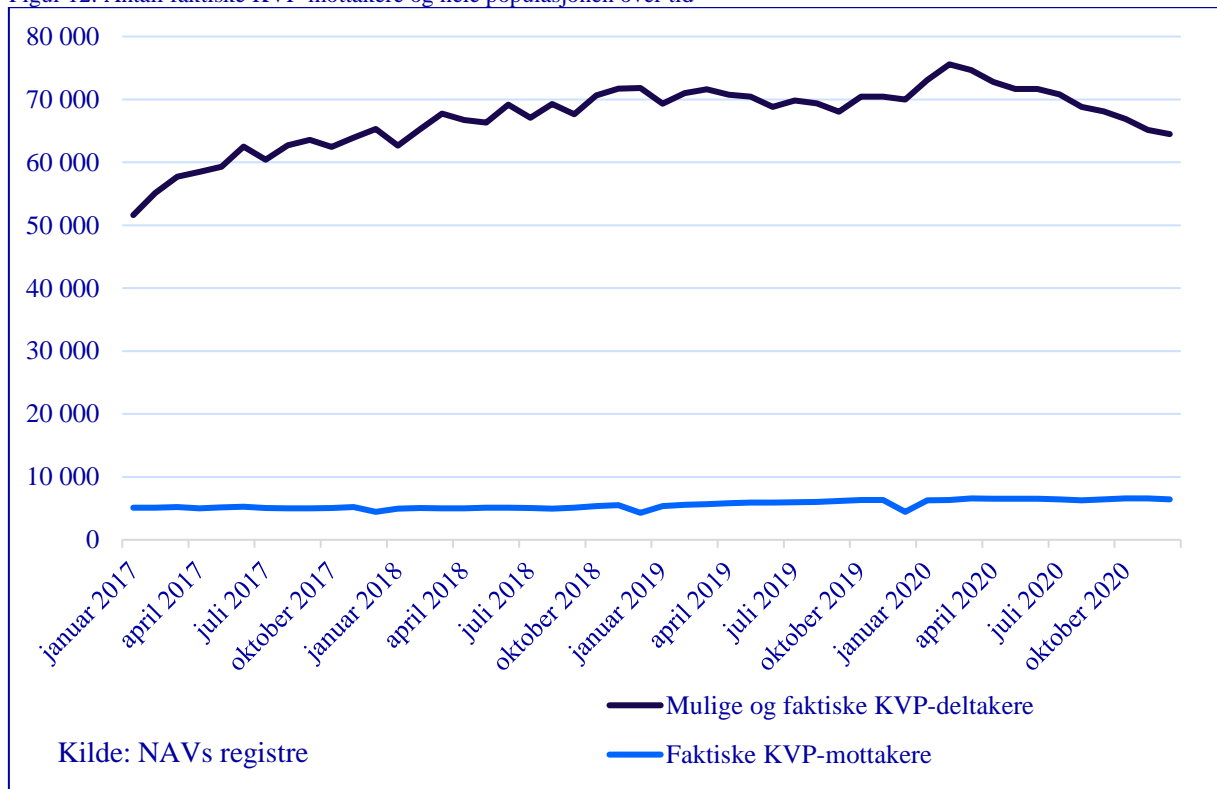
I dette delkapittelet beskriver vi først hvordan vi har operasjonalisert mulige KVP-deltakere, altså hvordan vi har avgrenset dem til en målbar størrelse. Deretter sammenligner vi størrelsen på målgruppen for KVP med faktiske KVP-deltakere, og beskriver hvordan forholdet mellom disse varierer mellom kommuner. Så presenterer vi hvordan tilsvarende kjennetegn for KVP-deltakerne utvikler seg over tid. Til sist gjengir vi kort synspunkter fra NAV-veiledere om rimeligheten av å kun se på registerdata for å anslå mulighetene til å øke bruken av KVP.

Vi har lagt til grunn metoden som ECON (2006) brukte for å estimere størrelsen på målgruppen for et aktiviseringsprogram for personer som ikke har rett på trygdeytelser. Denne rapporten utgjør en del av kunnskapsgrunnlaget for opprettelsen av KVP. Metoden gikk ut på å identifisere og telle langtidsmottakere av sosialhjelp. I denne rapporten har vi utvidet metoden ved å i tillegg inkludere arbeidsledige personer som er registrert med nedsatt arbeidsevne, men som ikke har rettigheter til relevante ytelser innen folketrygden. Dermed benytter vi oss av en avgrensning som ligger nærmere vilkårene for å få innvilget KVP i sosialtjenesteloven. Med tanke på hvilke tiltak KVP-deltakerne har hatt forut for KVP (jf. figur 9) er det mye som taler for at slik metode bidrar til høyere målevaliditet. Referanseperioden vi har satt er fra og med januar 2017 til og med desember 2020.

Vi har også justert operasjonaliseringen av langtidsmottakere av sosialhjelp i tråd med avgrensningen til Dokken (2016), i den forstand at vi har definert mottaksforløp uavhengig av kalenderår. Det betyr for eksempel at personer med mottaksforløp som startet i juli 2016 og varte inn i januar 2017 er med i populasjonen, selv om de kun er registrert med én måneds mottak av sosialhjelp i 2017. Tilsvarende vil en person som startet et mottaksforløp i desember 2020 som varte ut mai i 2021 være inkludert i populasjonen. I tillegg er opphold på én måned skjøtet¹¹.

Figur 12 viser antallet som deltar i KVP opp mot hele populasjonen av faktiske og mulige KVP-deltakere. KVP-deltakere utgjør kun 8-10 prosent av denne. Her er det samtidig viktig å understreke at et betydelig antall av de mulige KVP-deltakerne sannsynligvis i realiteten ikke er aktuelle for KVP. I intervjuene er veilederne tydelige på at registerdata ikke er tilstrekkelig for å avgjøre om en person er aktuell for KVP eller ikke (mer om det senere).

Figur 12: Antall faktiske KVP-mottakere og hele populasjonen over tid



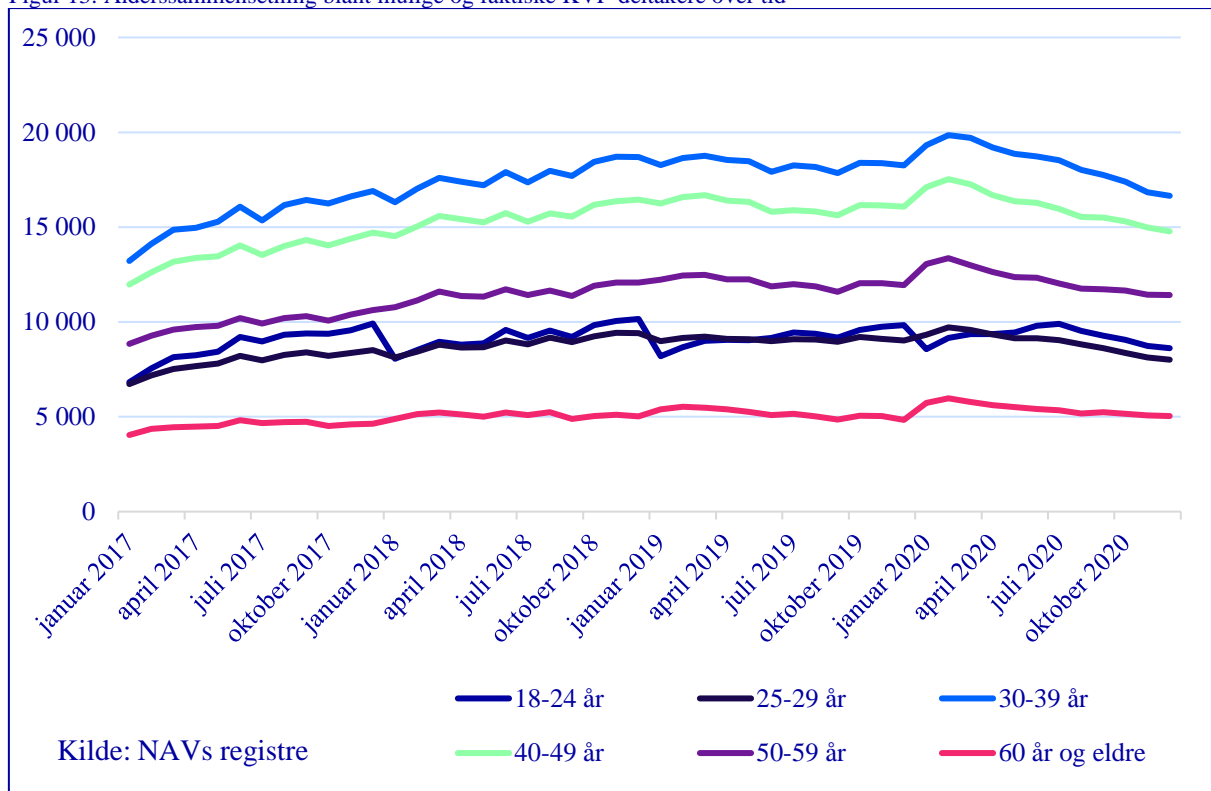
Raten av faktiske KVP-deltakere opp mot totalen av faktiske og mulige KVP-deltakere i prosent, varierer mellom kommuner. Vi omtaler dette som dekningsgraden. Bykle har den høyeste dekningsgraden med 41 prosent, men omfatter få personer. Ellers varierer dekningsgraden mellom 0-28 prosent. For en mer detaljert oversikt over hvilken dekningsgrad det er i ulike kommuner, se Tabell 4 i vedlegg. I tabellen har vi sortert kommunene alfabetisk.

I figur 13 ser vi at alderssammensetningen blant de mulige og faktiske KVP-deltakerne samlet er forholdsvis lik den vi ser blant de faktiske KVP-deltakerne. Det er imidlertid litt flere i de yngste og

¹¹ For eksempel vil personer som mottar sosialhjelp i to måneder, og deretter har et opphold på en måned, og så mottar sosialhjelp i minst fire måneder til være inkludert i datagrunnlaget.

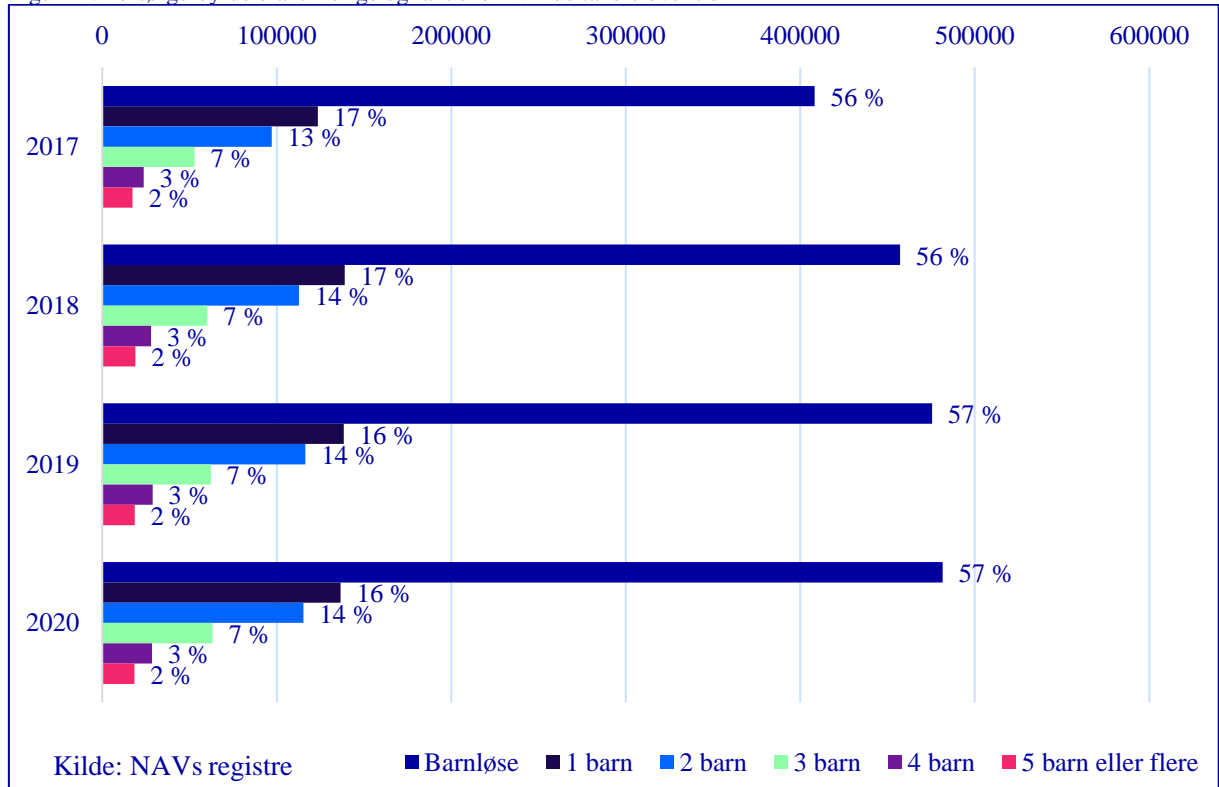
eldste aldersgruppene blant populasjonen som helhet. Forskjellen utgjør i snitt mellom tre-fem prosent gjennom referanseperioden. Størst forskjell er det mellom personer i trettiårene, hvor det er rundt åtte prosent færre i populasjonen som helhet.

Figur 13: Alderssammensetning blant mulige og faktiske KVP-deltakere over tid



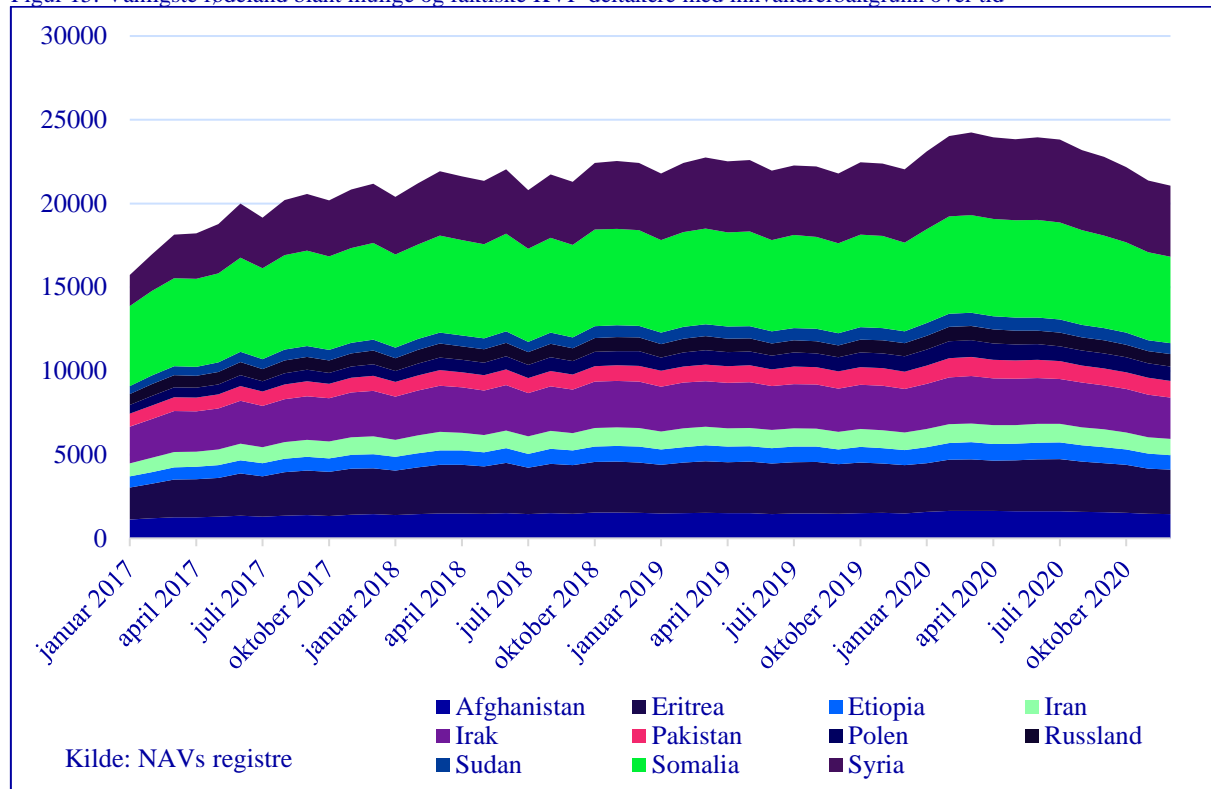
Når det gjelder forsørgerbyrde, viser neste figur at det er en vesentlig høyere andel som ikke har barn under 18 år blant de mulige og faktiske KVP-deltakerne. Forskjellen utgjør ti prosent. Dette kan henge sammen med at det er flere blant de yngste og eldste aldersgruppene, som enten ikke har rukket å få barn eller har barn i voksen alder. Differansen på rundt tre prosent er dessuten størst mellom dem som har to eller tre barn.

Figur 14: Forsørgerbyrde blant mulige og faktiske KVP-deltakere over tid



Med hensyn til innvandringsbakgrunn er det verdt å trekke fram at litt under halvparten av de mulige og faktiske KVP-deltakerne er født i utlandet. Dermed er det en forskjell på nesten 14 prosent mellom de faktiske KVP-deltakerne og populasjonen som helhet. I neste figur ser vi nærmere på hvilke fødeland de mulige og faktiske KVP-deltakerne med innvandringsbakgrunn har. Her er det forholdsvis likt mønsteret som avtegner seg for de faktiske KVP-deltakerne. Antall mulige og faktiske KVP-deltakere med Syria som fødeland er imidlertid mer stabilt sammenlignet med faktiske KVP-deltakere fra samme land. Det er derfor langt flere fra Syria blant mulige og faktiske deltakere tidlig i referanseperioden sammenlignet med faktiske deltakere. Differansen synker mot slutten. Dessuten har det jevnt over vært færre fra Somalia blant de mulige og faktiske KVP-deltakerne, men også her er differansen mindre mot slutten av perioden. I desember 2020 er differansene 0,5-4 prosent.

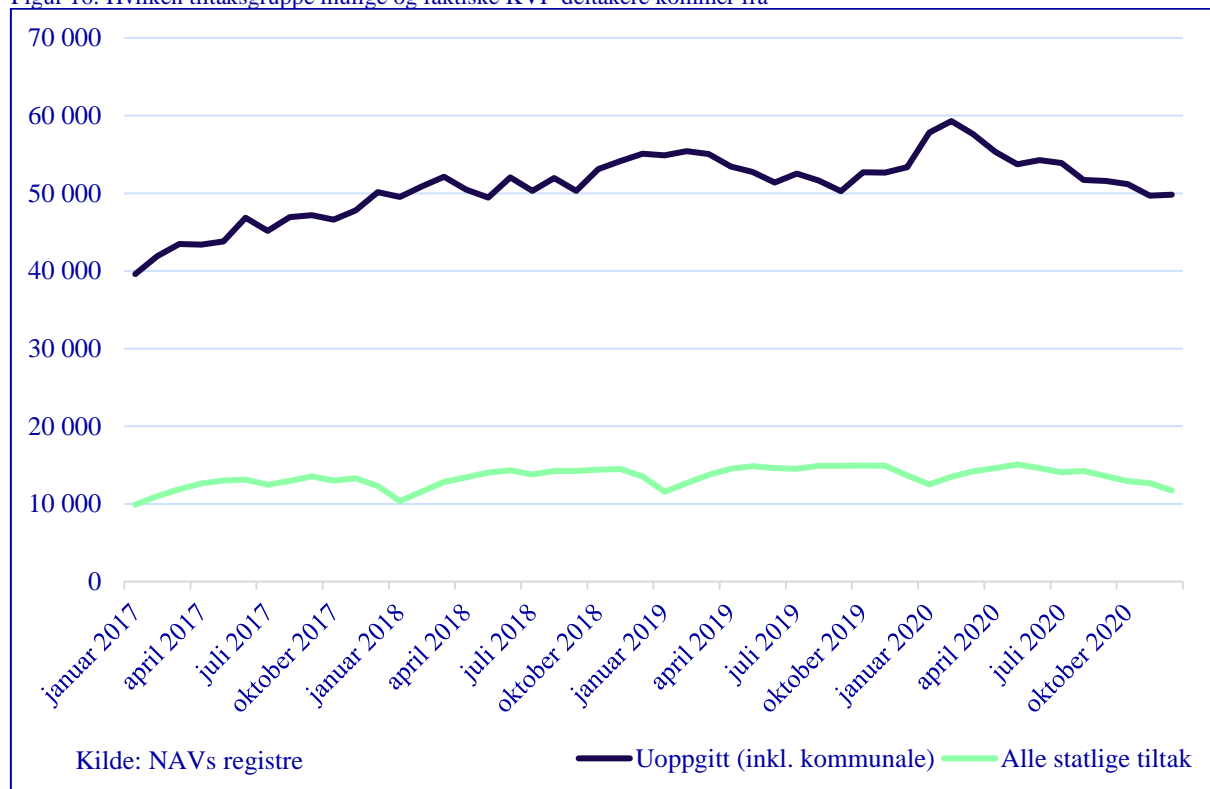
Figur 15: Vanligste fødeland blant mulige og faktiske KVP-deltakere med innvandrerbakgrunn over tid



I neste figur gjør vi den samme øvelsen knyttet til hvilken tiltaksgruppe de mulige og faktiske KVP-deltakerne kommer fra, dvs. hvilken status de hadde i NAVs registre seks måneder før de havnet i målgruppen for KVP. Vi ser at det for de mulige og faktiske KVP-deltakerne er en vesentlig lavere andel som kan gjenfinnes i statlige registre før de havnet i målgruppen for/fikk innvilget KVP. Vi tolker dette som at de fleste i denne gruppen hovedsakelig har mottatt sosialhjelp over lengre tid. Denne tolkningen er rimelig dersom man ser tallene i sammenheng med SSBs tall. Antall sosialhjelpsmottakere med en stønadstid på over tolv måneder i de aktuelle årene ligger på rundt 55 000¹².

¹² Se Tabell 08857: Sosialhjelpsmottakere, etter statistikkvariabel, familiefase og år: <https://www.ssb.no/statbank/table/08857/tableViewLayout1/>

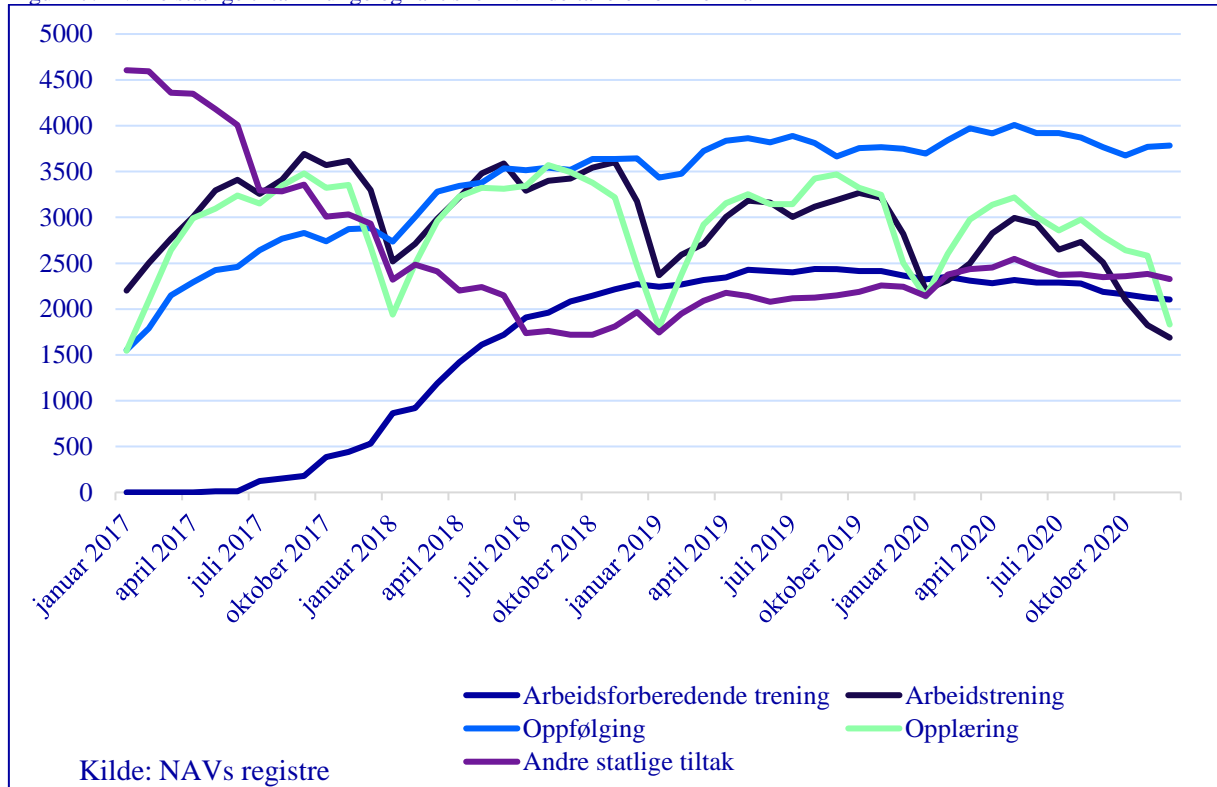
Figur 16: Hvilken tiltaksgruppe mulige og faktiske KVP-deltakere kommer fra



Neste figur viser hvilke statlige tiltak de mulige og faktiske KVP-deltakerne kommer fra. Her ser vi at det har vært en sterk økning i andelen som deltok i Arbeidsforberedende trening og en nedgang i restkategorien «Andre statlige tiltak». Ellers er det en forholdsvis jevn fordeling mellom Arbeidstrening (tidligere kalt Arbeidspraksis), ulike former for oppfølging og forskjellige opplæringstiltak. Antallet som kommer fra oppfølging, er imidlertid mer stabilt og ikke utsatt for svingninger rundt årsskiftene. De to sistnevnte har vi delvis gruppert i tiltaksgrupper i tråd med Drange m.fl. (2015).¹³ Se vedlegg (tabell 3) for en nærmere oversikt over tiltakskoder og tiltaksgrupper.

¹³ Vi har gruppert forskjellige tiltak i tiltaksgrupper, på en måte som gir mening ut fra antallet deltakere som har mottatt de ulike tiltakene. Grupperingen av tiltak for de mulige og faktiske KVP-deltakerne skiller seg derfor noe fra grupperingen for de faktiske KVP-deltakerne. For de mulige og faktiske KVP-deltakerne omfatter opplæring ulike former for arbeidsmarkedsopplæring, utdanning på videregående nivå og høyere utdanning, imens oppfølging inneholder også Mentor og Jobbkubb. Restkategorien «andre statlige tiltak» inneholder alle som ikke tilhører de andre gruppene.

Figur 17: Hvilke statlige tiltak mulige og faktiske KVP-deltakere kommer fra



Gjennom flere intervjuer med KVP-veiledere har vi stilt spørsmål knyttet til hvordan de ville tolke den observerte diskrepansen i Figur 12, og hvor store muligheter det ville være for å øke antallet deltakere ved deres kontor. Veilederne svarer at de ville vært skeptiske til å sette likhetstegn mellom det antallet personer man finner i registrene og hvor mange man reelt kan rekruttere til KVP. De sier at det ofte er forhold ved brukeren og deres livssituasjon som tilsier at hen ikke ville kunnet nyttiggjøre seg av KVP. Til tross for mulighetene man har til å tilpasse programmet til den enkelte, skal det likevel være en viss sannsynlighet for at de vil kunne komme i jobb innen to år ved å være i KVP. Det utelukker mange som av ulike grunner ikke er motiverte for å delta i et arbeidsrettet fulltidsprogram:

Innsats spiller en rolle – helse, plan, motivasjon. Så kan det være at det er for store helseutfordringer som er til hinder for arbeidsmarkedet, men at man likevel ikke har rett på noen ytelse og faller mellom ulike stoler. Jeg har ei som har mottatt sosialhjelp flatt i seks år uten å være motivert for noe arbeidsrettet. Så er det målet man jobber mot – jeg tror ikke vi kan opprette KVP på bakgrunn av at man bare skal være arbeidssøker og at man skal være i tiltak. [...] Det kan ikke fylle opp et program.

NAV-veileder

I intervjuene har vi stilt informantene spørsmål om kjennetegn ved deltakere som kunne fått KVP, men som ikke får tilbud. Informantene svarer at personer som kan være aktuelle for KVP i noen tilfeller ikke fanges opp. I denne sammenheng trekkes det særlig frem personer som mottar økonomisk sosialhjelp, men som ikke blir fanget opp og vurdert for KVP. Videre er det noen informanter som påpeker at NAV-veiledere ofte har store porteføljer som kan gjøre det vanskelig å følge opp

tilstrekkelig. Dette kan igjen gi forsinkelser i informasjonsflyten, ved at KVP-veilederne ikke får vite om aktuelle kandidater. NAV-kontor med få ressurser prioriterer nødvendigvis ikke KVP.

Unge i program

I forbindelse med lovendringen i 2019 ble den nedre aldersgrensen for deltakelse i KVP endret fra 19 til 18 år. I intervjuer med veiledere omtales dette som en positiv endring. Dette oppleves først og fremst relevant i tilfeller der deltakere har utfordringer med å fullføre videregående opplæring. Gjennom KVP kan unge motta tett og koordinert oppfølging som både hindrer frafall fra videregående og gir mulig overgang til arbeid.

Til tross for lovendringene, tilsier likevel både tall fra registerdata og fra SSB (2021) at det ikke har blitt flere unge i program av den grunn:

Tabell 2: Unge deltakere i KVP

Deltakere i KVP	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Antall deltakere	9 134	9 037	8 761	8 978	9 883	9 853
Deltakere 18 – 24 år	1 354	1 200	1 058	1 295	1 147	1 063
Prosentandel deltakere 18 – 24 år	15 %	13 %	12 %	14 %	12 %	11 %

Fafo-rapporten viser at det er en høyere andel unge brukere som mottar AAP enn KVP. Mange unge har ikke vært i arbeid tidligere, og har derfor ikke opparbeidet seg rett til dagpenger. Fafo sine undersøkelser peker på at de unge AAP-mottakerne har sammensatte problemer som fører til utstøting fra eller manglende inngang til arbeidslivet. Ettersom de ikke har vært i arbeid, og dermed ikke har fått opparbeidet seg rettigheter til andre ytelser, kan en medisinsk diagnose fungere som inngangsbillett til den oppfølgingen og økonomiske tryggheten som AAP innebærer. Fafo finner at det er et potensial for at brukere av AAP kunne vært i KVP. Dette ser imidlertid ikke ut til å gjelde mange.

Veiledere påpeker at unge personer som mottar sosialhjelp utpeker seg for å være en gruppe som potensielt kunne vært i KVP. Slik det er nå, oppretter kommunene ofte egne kommunale lavterskelprogram og gir sosialhjelp til unge som har behov (Fafo, 2022, s.96).

I intervjuer med veiledere pekes det på unge som fyller vilkårene for KVP, men som ikke nødvendigvis passer rett inn i et program:

Det er flest unge som vurderes, og som vi tenker kanskje på sikt vil kunne komme inn på KVP. Men vi må få dem litt mer stabile. Hvis de ikke møter opp, bruker de opp et program. Vi tenker at noen kanskje burde hatt KVP, men så møter de ikke opp engang.

NAV-veileder

3.4 Endringer i regelverket

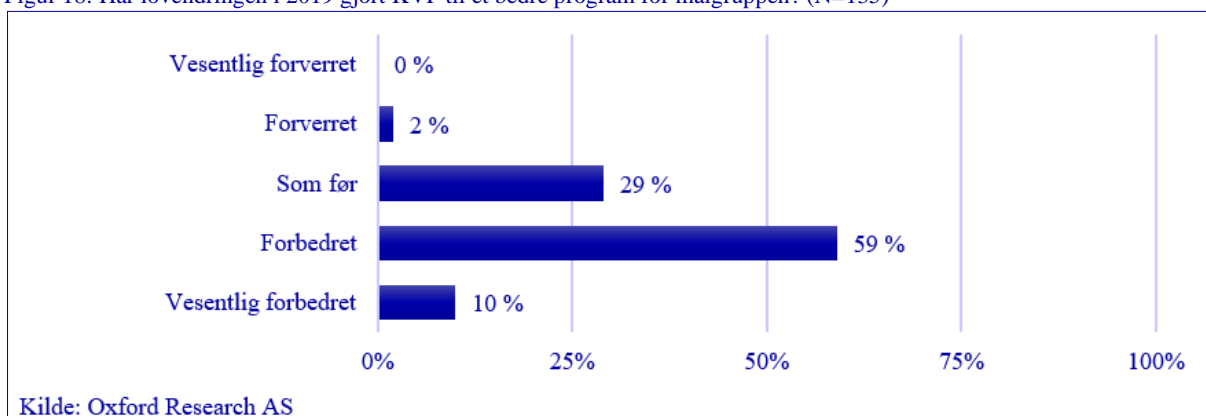
I 2018 ble det vedtatt endringer i sosialtjenesteloven om KVP. Endringene gjaldt inngangsvilkår, varighet og innhold i program. Kort om endringene som trådte i kraft 1. januar 2019:

- Den nedre aldersgrensen for deltakelse i KVP ble endret fra 19 til 18 år.
- Det ble gjort en språklig endring i loven for å presisere at kommunens lovfestede mulighet til å avslå søknad om KVP fordi arbeids- og velferdsforvaltningen ikke har mulighet til å tilby program, kun er ment for unntakstilfeller.
- Varighetsbegrensningen ble endret slik at program gis så lenge deltakeren oppfyller inngangsvilkårene, men likevel ikke lenger enn to år. Programmet kan unntaksvis forlenges med inntil ett år når særlige grunner tilsier det.
- Så lenge inngangsvilkårene er oppfylt er det ikke lenger noen begrensninger i hvor mange ganger en person kan delta i KVP.
- Ingen begrensninger i hvor mange ganger en person kan tas inn igjen i et midlertidig avbrutt program.
- Det ble åpnet for fravær uten kvalifiseringsstønning, slik at det gis mer rom for fleksibilitet med hensyn til f.eks. arbeidsutprøving, gjennomføring av kortere straff i fengsel og omsorg for barn.
- Mulighetene for å gjennomføre utdanning, opplæring og læretid innenfor KVP ble utvidet.

På spørsmål om endringene har gjort det vanskeligere eller enklere for NAV-kontoret å tilby KVP svarer 47 prosent at de ikke opplever noen endring. 45 prosent opplever at det har blitt «noe enklere», mens seks prosent opplever at det har blitt «vesentlig enklere» å tilby KVP. Kun to prosent opplever at det har blitt «vesentlig vanskeligere».

En av lederne i undersøkelsen oppgir at selv om loven har blitt endret, har det ikke nødvendigvis blitt enklere å tilby KVP ettersom det fremdeles må grundige vurderinger til før man tilbyr programmet. På spørsmål om lovendringene har gjort KVP til et bedre program for målgruppen, er lederne derimot positive:

Figur 18: Har lovendringen i 2019 gjort KVP til et bedre program for målgruppen? (N=135)



I intervjuer med både ledere og veiledere, er det tre endringer som spesielt trekkes frem som positive som følge av lovendringene. Først og fremst oppleves det som positivt at det ikke lenger er begrensning på hvor mange ganger en person kan delta i KVP, så lenge inngangsvilkårene er oppfylt. Flere veiledere forteller at de på bakgrunn av dette opplever lavere terskel for å tilby programmet Videre trekkes det frem som positivt at den nedre aldersgrensen for deltakelse i KVP er endret. Dette er særlig relevant i tilfeller der deltakere har utfordringer med å fullføre videregående opplæring. I tillegg oppgir informantene utvidet mulighet for å gjennomføre utdanning, opplæring og læretid

innenfor KVP som særlig verdifullt. Jevnt over oppgir informantene at de benytter denne muligheten når de utformer et individuelt tilpasset program. Dette bekreftes også i intervju med KVP-deltakere hvor samtlige av deltakerne befinner seg i et utdanningsforløp (mer om dette i kap. 5).

3.5 Oppsummerende drøfting

Utviklingen i bruk av KVP viser en nedgang over tid. Samtidig ser vi en økning i antallet sosialhjelpsmottakere totalt og langtidsmottakere av sosialhjelp. Personer som står et stykke fra arbeidslivet, og som er i en situasjon preget av økonomisk usikkerhet, er i utgangspunktet i målgruppen for KVP.

Videre er det en viktig prioritet i NAV-kontorene at personer som mottar, eller står i fare for å motta, økonomisk sosialhjelp vurderes for KVP. Den typiske KVP-deltakeren er i trettiårene, med minst ett barn, har innvandringsbakgrunn og har mottatt en økonomisk sosialhjelp i forkant av å få innvilget KVP. Det som kjennetegner en typisk representant for hele populasjonen av mulige og faktiske KVP-deltakere, er at hen er i trettiårene, ikke har barn og har Norge som sitt fødeland.

Registerdataene viser at det over tid har vært en høy diskrepans mellom personer er i målgruppen for KVP og de som faktisk deltar i KVP. Tilsynelatende er grunnlaget for å øke antall deltakere i KVP til stede. Samtidig er veiledere skeptiske til å basere en antakelse om hvor mye man kan øke deltakelsen på en undersøkelse av hvor mange som fyller vilkårene i registrene. Ifølge dem er det ofte vesentlige momenter som tilsier at en deltaker ikke burde få tilbud om KVP, men heller bli tilbudt andre tjenester og oppfølging. Til tross for at veilederne oppfatter inngangsvilkårene etter sosialtjenesteloven som tydelige viser det kvalitative datamaterialet at det ofte kan se ut til at aktuelle kandidater fyller vilkårene for program. Ved en nærmere kartlegging kan det være at andre tjenester velges til fordel for KVP. For eksempel for personer i målgruppen, som har så sammensatte utfordringer at de ikke vil kunne nyttiggjøre seg av programmet med det første. Herunder er brukers behov og utfordringer avgjørende for hvilken tjeneste som velges. Ofte kan det være en krevende vurdering å avgjøre hvorvidt en person skal få tilbud om KVP, eller om det er andre tjenester som AAP eller kommunale lavterskeltilbud som er mer hensiktsmessige. I denne vurderingen ligger det også bruk av skjønn. Intervjodata tyder på at de ulike forholdene som vektlegges i vurderingen, vektles ulikt mellom kontor og innad i kontor. Dette underbygges også av at avslagsratene varierer mellom kontor. Forholdene som vurderes går særlig på hvorvidt det er realistisk med arbeid etter fullført program, om programmet skal starte opp samtidig med tiltak eller før tiltak, samt motivasjon hos deltaker. Den skjønnsmessige vurderingen og veiledernes kjennskap til deltakerne er særlig viktig i rekrutteringen av deltakere til KVP.

På den annen side har vi eksempler på en rekke uttalelser som peker i retning mot at veiledere av ulike grunner kvier seg for å innvilge KVP. Dette taler for at det ikke kun er veiledernes vurderinger av brukernes behov som fører til at personer som kunne mottatt KVP ikke får det.

Om vi ser datamaterialet under ett er det en del som tyder på at det finnes et rom for å øke bruken av KVP. Størrelsen på dette mulighetsrommet er likevel ikke helt enkelt å slå fast. Empirien viser at terskelen for å rekruttere personer inn i program har blitt hevet de senere årene ved at man nå rekrutterer mer ressurssterke deltakere enn tidligere. KVP er et arbeidsrettet program, og NAV-kontorene blir målt på antall deltakere som går over i arbeid etter endt program. Dette ser ut til å være

et styrende element i rekrutteringen til KVP. Videre er dette også begrunnet med noen strukturelle forhold rundt tilgjengelige ressurser ved NAV-kontorene. Lovendringene i 2019 har bidratt til å gjøre KVP mer tilgjengelig for enkelte grupper, blant annet ved at deltakere nå kan gjennomføre programmet flere ganger, og at aldersgrensen for deltakelse er senket. Informanter ved NAV-kontorene opplever at lovendringene har gjort KVP til et bedre program for KVP-deltakerne.

Likevel kan vi ikke, med grunnlag i vårt datamateriale, konkludere med at lovendringene har bidratt til at flere får tilbud om KVP.

4. Organisering av arbeidet med KVP

NAV er en organisasjon i stadig utvikling. Dette gjelder også hvordan de enkelte NAV-kontorene organiserer tilbudet av tjenester og ytelser. I etablering av myndige og autonome NAV-kontor, hvor kontorene har autonomi til å utforme tjenestene lokalt (Fossestøl, Borg & Breit, 2020; St.meld. nr. 33 (2015–2016)), har man åpnet et lokalt handlingsrom for lederne. Dermed blir det til dels store lokale variasjoner i organiseringen av NAV-kontorene.

Datagrunnlaget viser at det er få fellestrekk i hvordan NAV-kontorene organiserer arbeidet med KVP. Forskjellene går både på hvor KVP formelt er plassert i organisasjonen, hvorvidt kontoret har egne KVP-veiledere eller andre særskilte ressurspersoner tilknyttet KVP-arbeidet, og hva slags rutiner kontorene har for arbeidet med KVP. Forankring og ledelse, samt samarbeid med andre aktører om KVP, ser også ut til å variere mellom kontorene vi har vært i kontakt med. I dette kapittelet vil vi se nærmere på noen av disse forholdene.

4.1 KVP-veiledere og ressurspersoner

Datamaterialet viser at det varierer hvorvidt kontorene har dedikerte KVP-veiledere eller andre særskilte ressurspersoner tilknyttet KVP-arbeidet. KVP-veiledere har en portefølje som utelukkende består av deltakere i KVP.

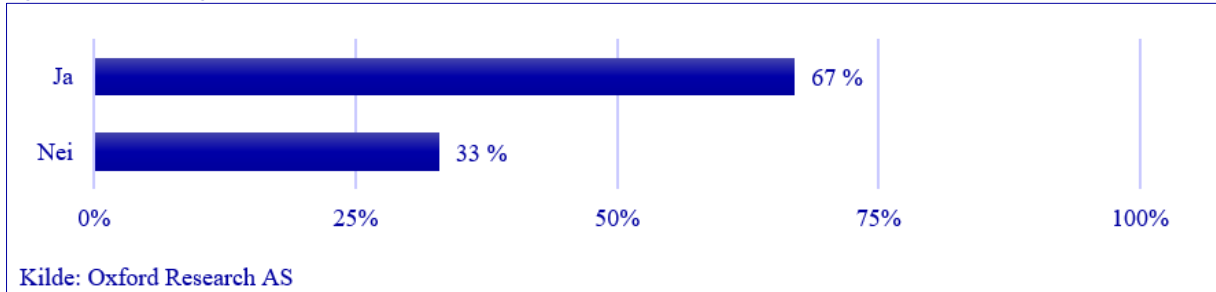
Ett av de store NAV-kontorene som inngår i datamaterialet, har tidligere vært organisert med egne KVP-veiledere, men valgte for noen år siden en modell hvor alle NAV-veiledere også kan ha KVP-deltakere i sin portefølje. Et annet NAV-kontor har nylig gått fra en modell hvor alle KVP-veilederne var samlet i en egen avdeling, over til en inndeling der KVP-veilederne deles opp etter prinsippet om å arbeide i arbeidsrettede team, hvor brukerne fordeles etter fødselsdato. Hensikten med omorganiseringen var blant annet at det skulle være en KVP-veileder i de ulike teamene. Dette skulle gi flere fordeler som for eksempel enklere kommunikasjon mellom fagområder.

Gjennom spørreundersøkelsen ser vi at antallet KVP-deltakere henger sammen med størrelsen på kontoret. Små kontorer har få deltakere og store kontorer har flere deltakere. Når antall KVP-deltakere ses opp mot antall veiledere, er likevel forholdet mellom deltakere og veiledere ganske jevnt for de fleste kontorene. I gjennomsnitt er det 0,4 KVP-deltakere per veileder. Det er imidlertid en liten forskjell mellom kontorer som har egne KVP-veiledere og kontorer som ikke har det.

Det kvantitative datamaterialet viser at nærmere 70 prosent av NAV-kontorene som har besvart spørreundersøkelsen opererer med egne KVP-veiledere. Ved de resterende kontorene inngår KVP-deltakere som en del av en helhetlig portefølje av brukere som NAV-veilederne har ansvar for¹⁴.

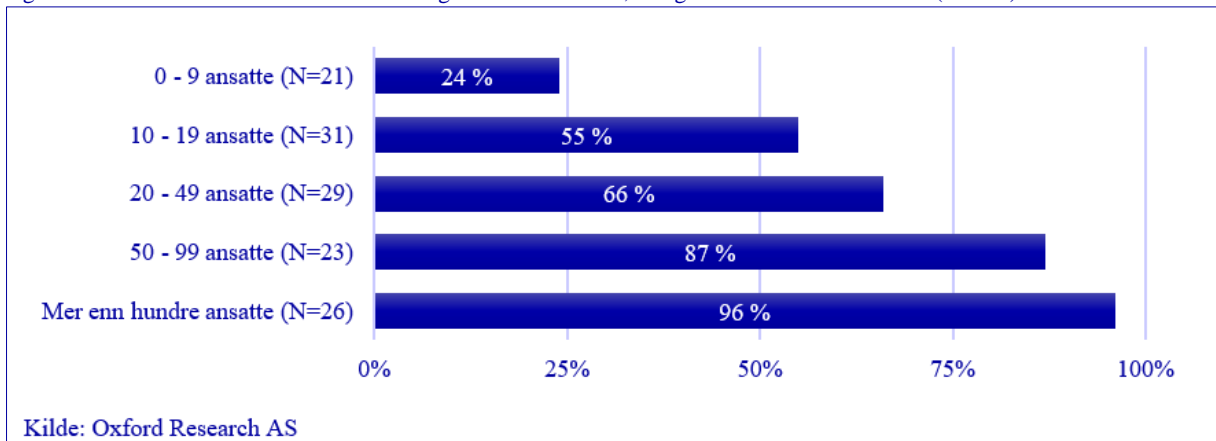
¹⁴ Vi vil i det følgende betegne veiledere som utelukkende har ansvar for KVP-deltakere som *KVP-veiledere*, og veiledere med KVP-deltakere som en del av sin helhetlige portefølje som *NAV-veiledere*.

Figur 19: Har dere egne KVP-veiledere ved NAV-kontoret? (N=137)



Hvorvidt kontoret har egne KVP-veiledere, henger blant annet sammen med størrelsen på kontoret. Den neste figuren er basert på antall ansatte, hvor det viser seg at 96 prosent av kontorene med mer enn 100 ansatte har egne KVP-veiledere, mens 24 prosent av kontorene med færre enn ti ansatte har egne KVP-veiledere.

Figur 20: Oversikt over andel kontorer med egne KVP-veiledere, kategorisert etter antall ansatte (N=130)



I intervjuene kommer det frem at fordelene med en organisering hvor NAV-kontoret har egne KVP-veiledere, i hovedsak er knyttet til spesialisering og bedre kjennskap til mulighetene som ligger i programmet;

Jeg synes det er avgjørende å ha KVP som sitt fagområde. Hvis man skulle jobbet med flere ytelser og ansvarsfelt, blir ikke KVP slik det skal være innholdsmessig.

KVP-veileder

Noen KVP-veiledere forteller at de opplever manglende forståelse fra øvrige veiledere ved NAV-kontoret når det gjelder brukerporteføljen, ved at KVP-veilederne har langt færre deltakere sammenlignet med NAV-veiledere. Videre trekkes det frem som arbeidskrevende å være KVP-veileder ettersom det må avsettes mye tid til hver enkelt deltaker. Dette kan, ifølge KVP-veilederne, ses i sammenheng med at målgruppen for KVP ofte står lang unna arbeidslivet og at deltakerne dermed har behov for tett oppfølging. Følgelig fremkommer det at dedikerte KVP-veiledere er viktig for å få til gode programmer for deltakerne, særlig fordi det må avsettes nok tid til kartlegging og

oppfølging i program. Videre trekkes det frem som verdifullt at KVP-veilederne kan drøfte og sammenligne erfaringer og utfordringer seg imellom.

Fordelen med å *ikke* ha egne KVP-veiledere, men NAV-veiledere med KVP-deltakere som en del av sin portefølje, er knyttet til økt kjennskap til den mer helhetlige brukerporteføljen i NAV. Det trekkes gjerne frem som en fordel at man ved å arbeide med brukere på tvers av ulike tjenester, kjenner NAVs virkemiddelportefølje i stort, og dermed kanskje evner å tilby mer treffsikre tjenester for brukerne. I tillegg kan dette gjøre det enklere å fange opp mulige deltakere for KVP, ved at NAV-veilederne har bedre mulighet for å kunne identifisere mulige deltakere på tvers av innsatsområder. En annen fordel som trekkes frem er at NAV-veiledere har mulighet for å følge deltaker ved bytte av innsatskategori. Det oppleves gjerne som positivt for brukere at de får beholde samme veileder ved overgang til andre tjenester, særlig på bakgrunn av kjennskap og relasjon til veileder.

KVP er som tidligere nevnt et program som gir deltakerne tett og hyppig veiledning og oppfølging. Arbeidsmengden en KVP-deltaker krever av en enkelt veileder blir problematisert gjennom det kvalitative datamaterialet, særlig blant kontorer som ikke har egne KVP-veiledere. KVP-deltakere beskrives av alle informanter som en gruppe som krever mer enn øvrige brukere, noe som er illustrert ved at KVP-veiledere i utgangspunktet har en mindre portefølje enn NAV-veiledere. Ved enkelte kontor blir det hensyntatt når NAV-veiledere har KVP-brukere i porteføljen, ved at de har mindre porteføljer, og dermed mer tid til å følge opp KVP-deltakerne. Ved andre kontor oppgir NAV-veiledere at det ikke hensyntas at man har KVP-deltakere i porteføljen; Antall brukere i porteføljen til NAV-veilederen er altså like stor uavhengig av om man har veiledningsansvar for KVP-deltakere eller ikke.

For kontorer med egne KVP-veiledere fortelles det om andre typer utfordringer. Blant annet er det forskjell i arbeidsmengde på aktive KVP-deltakere, og KVP-deltakere som har blitt satt på midlertidig stans. KVP-veilederne peker på at man i realiteten følger opp flere KVP-deltakere enn det rapporteres om, fordi det kun rapporteres om aktive deltakere og ikke deltakere som har midlertidig stans i programmet. Slike midlertidige stanser kan for eksempel skyldes at man har fått jobb i et par måneder. Dette gjelder også for brukere som får jobb med lønnstilskudd, men hvor KVP-veileder fremdeles er ansvarlig for oppfølging. En veileder oppgir at KVP-deltakere på midlertidig stans er mer krevende enn aktive deltakere, og at dette er med på å definere grensen for antall deltakere de opplever at de kan følge på en god måte.

Jeg synes selv at totalt er det fint med 25 – 30 deltakere, for da føler jeg at jeg får fulgt opp alle på en god måte. Hvis alle hadde vært aktive, og ingen uten midlertidig stans, så kunne jeg sikkert tatt 35 aktive deltakere. Jeg vil ikke sitte på 40 – 50 stykker.

KVP-veileder

Det blir også pekt på individuelle forskjeller hos veilederne knyttet til arbeidsmengden. Enkelte informanter sier også at det er en balansegang mellom tett oppfølging av deltakeren og det å sy puter under armene på deltakeren. Enkelte veiledere er bevisste på at det er noen deltakere som blir veldig avhengig av egen veileder, og man forsøker da å trygge deltakeren og oppfordre vedkommende til å prøve selv. Det er tross alt et poeng at deltakerne skal ut i jobb og være selvstendige etter endt program.

Gjennom både det kvalitative og det kvantitative datamaterialet, kommer det frem at en del av kontorene har en til personer med særskilt ansvar for KVP. Disse kommer enten i tillegg til, eller istedenfor egne KVP-veiledere, og fungerer som det kontorene selv kaller for *ressurspersoner*, *fagpersoner*, eller *koordinatorer* for KVP, heretter henvist til som ressurspersoner. Dette finner vi både ved kontorer med mer enn både 100 og 200 ansatte, men også ved mindre kontorer med mellom 18 og 60 ansatte, og til og med ved et kontor med under 10 ansatte. Ressurspersonene som arbeider med KVP er ofte mellomledere.

I det kvalitative datamaterialet finner vi eksempler både på ressurspersoner som ikke arbeider med KVP-deltakere, og de som har deltakere i sin portefølje. Ressurspersonene jobber med administrative oppgaver, og innehar ofte et fagansvar knyttet til KVP. Videre er ressurspersonene nærmeste kontaktperson for veiledere når det gjelder mer overordnede spørsmål om KVP. Veiledere ved kontorer som har ressurspersoner tilknyttet KVP, opplever at denne funksjonen gir dem en ekstra trygghet i det daglige arbeidet.

4.2 KVPs plassering i organisasjonen

I de utvalgte kontorene er KVP organisert inn under ulike avdelinger, seksjoner, team eller enheter. Det ligger lokale begrunnelser til grunn for måten NAV-kontorene organiserer arbeidet med KVP. Noen kontorer har valgt å organisere KVP i avdelingen for unge voksne, for introduksjonsprogrammet, arbeidsrettet oppfølging, eller i avdeling for marked, for å nevne noen. Et av de store kontorene har valgt å organisere virksomheten i tre seksjoner, som igjen er delt inn i mindre avdelinger. KVP er her plassert i seksjonen for Arbeidsinkludering i Avdeling for unge voksne. Organiseringene begrunnes med at den fysiske samlokaliseringen er viktig for å gi KVP-veilederne tilgang til relevant informasjon. Dette ved at de deltar på de samme møtene som NAV-veiledere som jobber innenfor det samme overordnede området. Et mellomstort NAV-kontor har for eksempel valgt å organisere arbeidet med KVP i avdelingen for unge voksne, da denne brukergruppen prioriteres ved kontoret:

Vi [KVP] er organisert under avdelingen for unge voksne. Selv om vi jobber med mennesker i alle aldre er vi plassert i avdelingen for personer under 30 år fordi unge personer skal «prioriteres». Vi ble plassert i denne avdelingen for å få tilgang til de samme møtene, og den samme informasjonen.

KVP-veileder

I noen kontor er man opptatt av organiseringen for å bedre tilrettelegge for brukerreisen. For noen kontor handler det om å gi en sømløs overgang inn i KVP, for eksempel fra introduksjonsprogrammet. Andre NAV-kontor vektlegger gjerne sømløse overganger fra program til arbeid og har valgt for eksempel å organisere KVP i avdeling for marked.

I intervjuene trekker både ledere og veiledere frem viktigheten av at veiledere med KVP-deltakere i porteføljen, også arbeider mot arbeidsmarkedet. Her påpeker informantene at veiledere som har KVP-deltakere i porteføljen, bør etablere en god relasjon til arbeidsgivere, ettersom involvering av arbeidsgivere på det ordinære arbeidsmarkedet ofte er aktuelt i programmet.

Denne markedstilknytningen er det flere informanter som beskriver som viktig i arbeidet med KVP. Et stort NAV-kontor har nylig gjennomført en sammenslåing av flere avdelinger. Her er blant annet to avdelinger slått sammen til enhet for Marked og Kvalifisering som KVP nå er organisert under. Leder for NAV-kontoret forteller i intervju at det var et viktig grep å slå sammen de to avdelingene, blant annet fordi ansatte med sosialfaglig bakgrunn og jobbspesialistene utfyller hverandre på en bedre måte enn før sammenslåing:

Jeg ser hva den kommunale biten har tilført den statlige av sosialfaglig kompetanse opp mot brukere, som kanskje ikke en siviløkonom som er ansatt som jobbspesialist hadde forståelse av [...] Jobbspesialistene har hatt og har kanskje en holdning til å jobbe i markedet som sosionomer og helsefaglig tilsatte ikke har. Den trenden ser jeg her på huset og hos andre kontorer. Der lander KVP hos de som er ekstremt gode på sosialfaglig arbeid. Mye bedre enn jobbspesialistene, men de mangler markedstilknytningen

Avdelingsleder

Både ledelsen og veiledere ved ulike NAV-kontor påpeker at samarbeid mellom NAV-veiledere/KVP-veiledere og jobbspesialister er sentralt i arbeidet med KVP. Jobbspesialistene oppsøker ofte næringslivet og bygger nettverk. De kjenner derfor arbeidsmarkedet godt, noe som gjør det enklere for veilederne å finne relevante arbeidsplasser for KVP-deltakere, samt for å motivere deltakere til å teste ut forskjellige jobber.

Ulike måter å organisere arbeidet med KVP begrunnes med interne bestemmelser i NAV-kontorene, som dermed gir lokale forskjeller. Det er imidlertid viktig å påpeke at organisasjonsstrukturen ikke er organisert ut ifra KVP alene, men hvor KVP blir en del av det helhetlige bildet. Valget om å ha egne KVP-veiledere henger blant annet sammen med strukturelle forhold som for eksempel størrelse på kontoret.

Det har i løpet av de siste årene vært flere omorganiseringer ved de utvalgte NAV-kontorene. En leder beskriver omorganiseringene som at NAV-kontorene er i endring for å møte brukerens behov: «Vi [NAV] er jo i konstant bevegelse – det er brukerens beste som står i fokus.» (NAV-leder). En av de store omorganiseringene det blant annet rapporteres om handler om en endring i ledelsesmodellen. I Oslo har det lenge vært en todelt ledelse i NAV, med en statlig og en kommunal leder. Nylig har denne to-ledermodellen gått over til en ny ledermodell med én NAV-leder, hvor en informant forteller at pågående omorganiseringsprosesser henger sammen med skiftet i ledermodellen:

Jeg tror det har sammenheng med at det lenge har vært todelt ledelse ved NAV-kontorene, så har det gradvis vært erstattet av at du har egen NAV leder [...]. Når disse blir varmere i trøyene ser de behov for større endringsprosesser på grunn av to ulike kulturer i stat og kommune.

NAV-leder

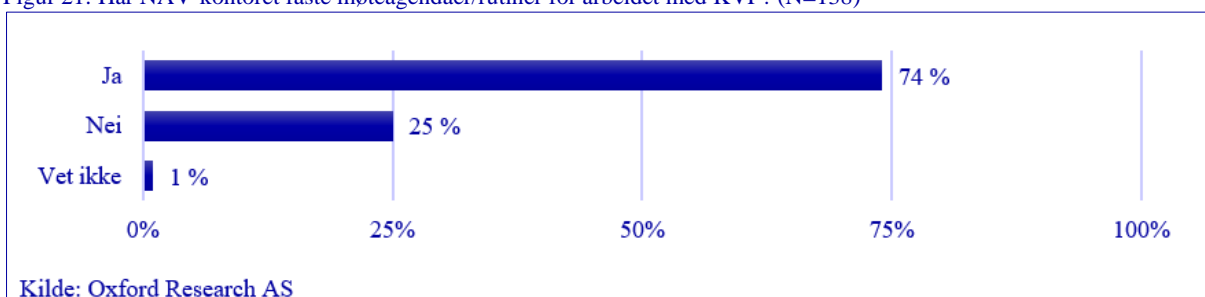
Andre eksempler på omorganiseringer som nylig er gjennomført, er at flere kontorer har gått fra å ha team med egne KVP-veiledere, til å operere med NAV-veiledere med KVP-deltakere som en del av sin helhetlige portefølje. Et kontor har også nylig gått fra å ha et samlet team med KVP-veilederne, til

å spre KVP-veilederne ut på teamene som ligger på avdelingene som jobber med arbeidsrettet oppfølging. Årsaken til omorganiseringen begrunnes med et mål om en tydeligere forankring av KVP i NAV-kontoret. På denne måten legges det også til rette for bedre oversikt over målgruppen.

4.3 Rutiner for KVP

I spørreundersøkelsen har NAV-lederne blitt spurt om de har faste møteagendaer eller rutiner for arbeidet med KVP. De fleste svarer at de har dette:

Figur 21: Har NAV-kontoret faste møteagendaer/rutiner for arbeidet med KVP? (N=138)



Det er også inkludert et åpent spørsmål om kontorene har egne rutiner for å sikre at brukere med spesielt tilpasset innsatsbehov/nedsatt arbeidsevne og begrensede rettigheter innen folketrygden blir vurdert for KVP. Av de 110 ledere som har svart på spørsmålet har 38 prosent skrevet ja, og kun tre prosent har skrevet nei. Etersom spørsmålet besvares ved å skrive inn svaret, kommer det frem at mange tolker begrepet rutiner ulikt. Herunder påpeker flere respondenter at brukerne er en viktig prioritet til tross for at kontoret ikke har nedskrevne eller klare rutiner for gjennomgang. Dette er også med på å nyansere forrige figur. Selv om 25 prosent har svart nei på om de har faste møteagendaer eller rutiner knyttet til KVP, er KVP tema på møter ved behov.

Det er 31 prosent som beskriver ukentlige eller jevnlig møter med team eller faggruppe, og dette ser ut til å være den vanligste rutinen for å sikre at aktuelle brukere blir vurdert for KVP. Ellers oppgir lederne også at etersom langtidsmottakere av sosialhjelp skal vurderes for KVP, gjøres dette gjennom jevnlig gjennomgang av listen over denne brukergruppen, god kommunikasjon mellom ansatte, og ved å informere ansatte om KVP.

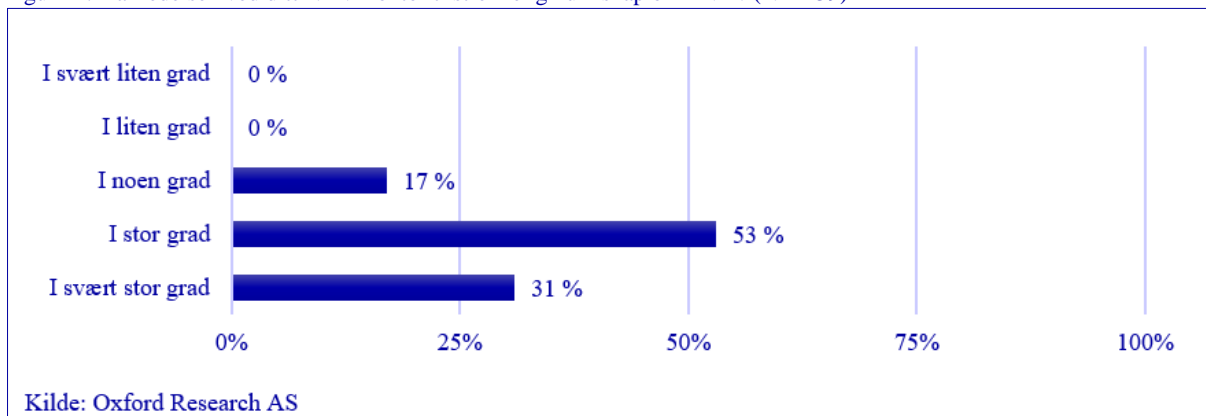
4.4 Forankring og prioritering på ledernivå

Delkapittel 1.3 belyser tidligere forskningsfunn knyttet til manglende forankring og prioritering av KVP på ledernivå. Direktoratet har selv hypoteser knyttet til at dette kan forklare noe av den varierende bruken av programmet ved ulike kontor i landet. Dette delkapittelet presenterer funn knyttet til ledernivået ved NAV-kontorene, herunder kunnskap, forankring og prioritering. Vi gjør oppmerksom på at funnene er NAV-ledelsens egenopplevelse av de gitte forholdene.

4.4.1 Ledelsens kunnskap om KVP

En forutsetning for forankring og prioritering på ledernivå, er tilstrekkelig kunnskap om KVP. På spørsmål om ledelsen ved NAV-kontoret har tilstrekkelig kunnskap om KVP, oppgir NAV-lederne at de opplever sitt og andre ledesers kunnskapsnivå generelt som høyt:

Figur 22: Har ledelsen ved ditt NAV-kontor tilstrekkelig kunnskap om KVP? (N = 139)



Det er videre en positiv korrelasjon mellom denne variabelen, og variabelen som måler hvorvidt NAV-kontoret har oversikt over personer som har spesielt tilpasset innsatsbehov, med begrensede rettigheter innen folketrygden og arbeidsmarkedsloven (herunder langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp)¹⁵. Det betyr at de som har oppgitt at ledelsen har tilstrekkelig kunnskap om KVP også har svart at NAV-kontoret har god oversikt over personer med spesielt tilpasset innsatsbehov. Det betyr i tillegg at de som har svart at ledelsen kun i noen grad har tilstrekkelig kunnskap om KVP, også oppgir at NAV-kontoret ikke har like god oversikt over personer med spesielt tilpasset innsatsbehov. Vi ser dermed en sammenheng mellom ledelsens kunnskap om KVP og oversikten kontoret har over denne brukergruppen.

Vi finner i vårt kvantitative datagrunnlag ingen tydelige indikasjoner på at størrelsen på kontoret har noe å si for hvorvidt det oppleves at ledelsen ved NAV-kontoret har tilstrekkelig kunnskap om KVP eller ikke. Opplevelsen av at ledelsen har tilstrekkelig kunnskap om KVP blir også bekreftet av veiledere gjennom kvalitative intervjuer.

Et relevant spørsmål knyttet til denne variabelen, er hva lederne selv opplever som tilstrekkelig kunnskap om KVP. Gjennom de kvalitative intervjuene viser ledelsen at de har kunnskap om hvordan KVP er organisert. De har også oversikt over KVP sin plassering, organisering og prioritering blant annet i det økonomiske bildet for hele kontoret. NAV-lederne selv ser generelt ut til å oppleve at de har god oversikt over KVP, selv om flere påpeker at de ikke kjenner til enkeltsaker eller programinnhold til den enkelte deltaker. Avdelingsleder sitter tettere på KVP enn enhetsleder, men er likevel ikke involvert i programmet på individnivå, som illustrert i følgende sitat:

Jeg jobber tett med KVP. Vi har en egen teamleder for KVP. Jeg har ukentlige samtaler med alle teamkoordinatorene i forhold til drift av teamene. Jeg er ikke i enkeltsaker og enkeltvurderinger. Men overordnet en strategisk vei for å gi brukerne det den har krav på. [...] Om KVP er på agendaen hos

¹⁵ Korrelasjonen er på 0,51, noe som gir en forklart varians på 26 %.

lederne? Ja absolutt! Det er min jobb å få den på agendaen. Og så er det min jobb å få den på agendaen inn mot fylket og bydelen.

Avdelingsleder NAV

Utover dette oppgir noen NAV-ledere at de jobber tett på KVP og har god oversikt over dette, mens andre NAV-ledere vi har snakket med opplever selv at de har en mer overordnet oversikt over KVP.

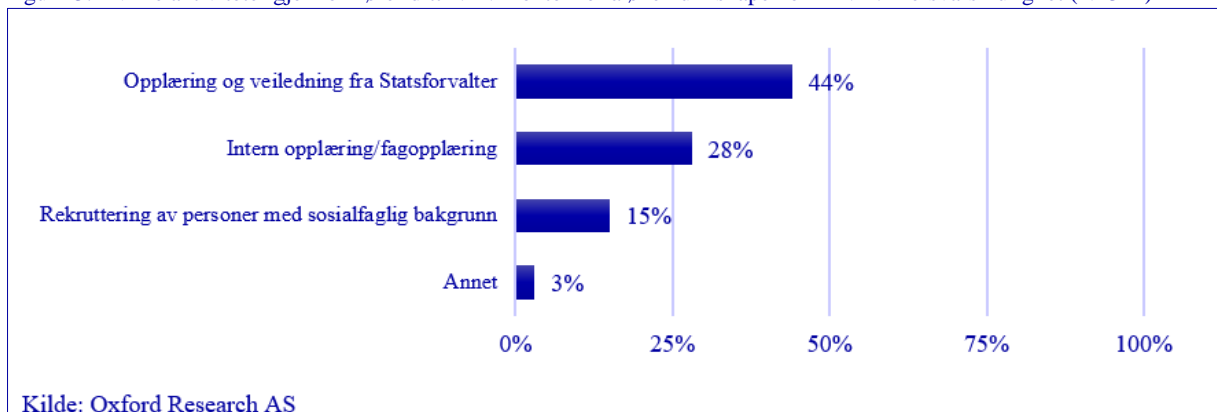
Ansvarsområdene rundt KVP til ulike aktører på ulike nivåer kan illustreres gjennom følgende sitat:

Jeg tror at hvilken bruker som får tilgang til hvilket tiltak handler mer om kunnskapen hos veilederne enn kunnskapen hos oss ledere. Vi som ledere må legge til rette for at veilederne har den kunnskapen de trenger. Og vi som ledere må sette på dagsorden at tiltaksporteføljen er synlig og lett tilgjengelig og forståelig. Jeg tror ikke verken at bydelsdirektøren eller avdelingsdirektøren i stor grad kan påvirke det. Men jeg tror avdelingsledere og enhetsledere kan styre litt hvordan de ansatte skal ha tiltak i tiltaksporteføljen, og det styrer hvilke tiltak de bruker.

NAV-leder

I sitatet over vektlegger NAV-lederne kunnskapen hos veilederne i større grad enn kunnskapen hos lederne, da det er disse som gjør de fortløpende vurderingene på individnivå. Kompetansen til veilederne er først og fremst preget av at de rekrutteres bredt. Det er følgelig ingen egen NAV-utdannelse, og dermed rekrutteres både sosionomer, samfunnsvitere, jurister, humanister, økonomer, pedagoger og andre med universitets- eller høgskolebakgrunn (NAV, 2019). Selv om rekruttering av personer med sosialfaglig bakgrunn er ett av tiltakene kontorene gjør for å øke kunnskapen om KVP¹⁶, er opplæring og veiledning fra Statsforvalter det viktigste virkemiddelet for å øke kunnskapen om KVP, som vist i neste figur.

Figur 23: Hvilke aktiviteter gjennomfører ditt NAV-kontor for å øke kunnskapen om KVP? Flersvarsmulighet (N=322)



¹⁶ Dette går på perspektiver og orientering om fagområde som helhet, ikke at man gjennom sin sosialfaglige bakgrunn har kunnskap om KVP før man blir ansatt.

Som nevnt i kapittel 4.3 er det også rutiner tilknyttet arbeidet med KVP. Kunnskap om KVP blir hovedsakelig sikret gjennom ukentlige eller jevnlig møter med team eller faggruppe, og ellers gjennom god informasjon og kommunikasjon med de ansatte om KVP.

Gjennom intervjuene ser det ut til at det sosialfaglige har fått mindre fokus i NAV over tid. En leder trekker frem at dette er en kompetanse som for dem har vært viktig i arbeidet med KVP:

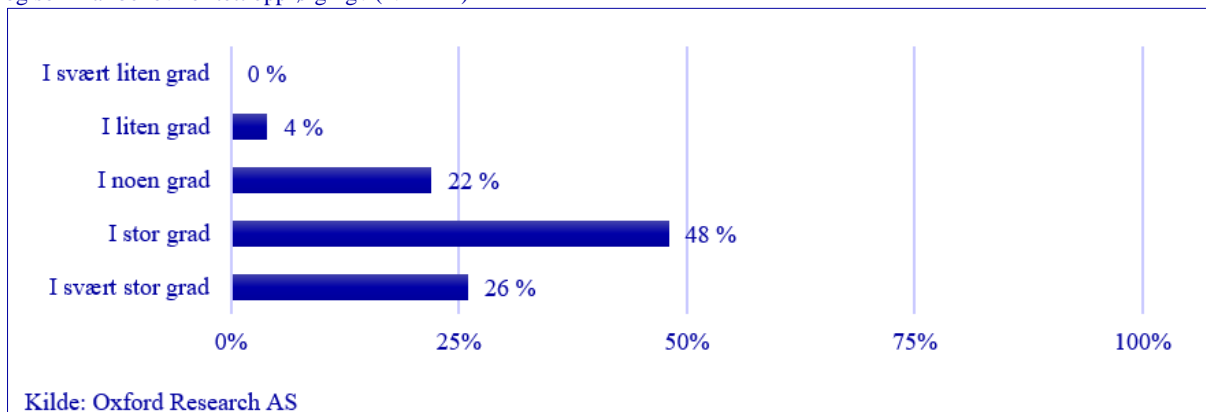
Det er viktig at man (som leder) forstår KVP, og forstår den sosialfaglige delen. En ting er hvordan man gjør det teknisk, men jeg hører at NAV-ledere som kommer fra den statlige delen kanskje kan synes at det blir for mye sosialfaglig. Styrken hos oss har vært at også lederne har en fagkompetanse – jeg stiller noen kontrollspørsmål, og spørsmål som er undrende «har vi tenkt på dette?»».

NAV-leder

4.4.2 Ledelsens vurdering av KVPs relevans/hensiktsmessighet

Det er til sammen 74 prosent av NAV-lederne som gjennom spørreundersøkelsen oppgir at de i stor grad eller i svært stor grad opplever KVP som et hensiktsmessig virkemiddel for personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, som har behov for tett oppfølging. Samtidig er det fire prosent som oppgir at de i liten grad opplever KVP som hensiktsmessig, og 22 prosent som i noen grad opplever det hensiktsmessig:

Figur 24: Opplever du at KVP er et hensiktsmessig virkemiddel for personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, og som har behov for tett oppfølging? (N = 141)



Lederne som i liten grad opplever KVP som hensiktsmessig, utdyper dette ved at det ikke er et virkemiddel brukerne ønsker å benytte seg av når de får tilbudet, og at de fleste med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne fyller vilkårene for andre ytelser/tiltak.

Blant lederne som har oppgitt at de opplever KVP i noen grad som hensiktsmessig, er det både de som stiller seg positive til KVP, og de som er mer negativt innstilt. Flere opplever for eksempel KVP som et hensiktsmessig program på grunn av den tette oppfølgingen, mens andre opplever at veilederne ikke får tilstrekkelig med tid til den tette oppfølgingen på grunn av tid som går til papirarbeid og dokumentasjon. Det trekkes frem som positivt at KVP oppleves lite stigmatiserende, men at det samtidig kan være vanskelig å fylle et helt program for personer med vesentlig nedsatt arbeidsevne.

Lederne som har svart at de i stor grad eller i svært stor grad opplever KVP som hensiktsmessig for målgruppen, begrunner dette med at det er et godt program på grunn av den tette individuelle oppfølgingen av hver enkelt deltaker. Videre oppleves det som positivt at det er et fulltidsprogram, at deltakerne motiveres av å motta lønn istedenfor stønad, at deltakerne opplever sammenheng mellom innsats og ytelse, og at det er fint å kunne være kreative i forhold til hva deltakerne trenger (for eksempel yoga, akupunktur og andre ting som ikke dekkes av frikortordningen).

Funn fra det kvalitative datamaterialet viser også at NAV-lederne jevnt over opplever at KVP er et hensiktsmessig virkemiddel for målgruppen. Kontorene som bruker KVP mye, er generelt mer fornøyde med KVP sammenlignet med kontorer som ikke bruker programmet like mye. Dette poenget tydeliggjøres i intervju med flere informantgrupper. KVP-veilederne oppfatter også KVP jevnt over som et hensiktsmessig program for målgruppen. Tilsvarende gjelder også blant NAV-veiledere vi har snakket med, men her trekkes det gjerne frem at det sentrale ikke er KVP-stønad i seg selv, men å tenke gjennom hva deltakeren har behov for:

Vi prøver å ikke tenke ytelse, men tenke over hva deltakeren har behov for. Det handler litt om at vi er ganske gode på å hele tiden vurdere hvilke rettigheter deltakeren har, enten det er AAP, KVP eller sosialhjelp. Så vi må tenke helhetlig.

NAV-veileder

I mindre NAV-kontor fremhever informantene gjerne at brukerne får like tett oppfølging uavhengig av tjeneste. KVP oppleves ikke mer hensiktsmessig enn andre tjenester, nettopp fordi den tette oppfølgingen er tilsvarende for andre tjenestetilbud ved NAV-kontoret:

Jeg er ganske overbevist om at grunnen til at KVP ikke blir mer brukt er på grunn av våre andre ytelser. Det viktigste er å sette målgruppen i fokus, for eksempel ungdom, og at vi gir dem så god faglig oppfølging som vi får til uavhengig av ordning. De som har rett til det får tilbud om KVP, men vi har så mange andre ordninger som er gode

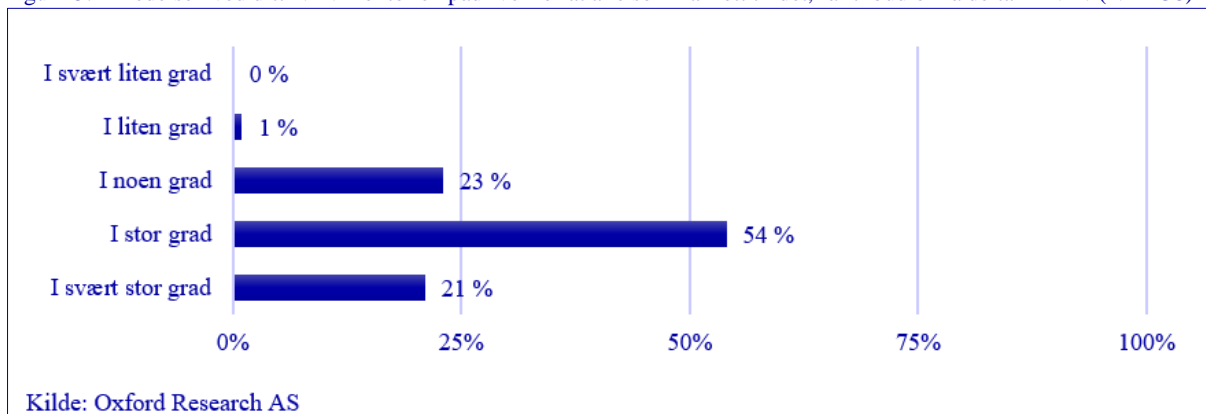
NAV-leder

Videre fremhever informanter på tvers av NAV-kontor, at brukers behov er det primære hensynet som vektlegges når vedkommende skal motta tjenester fra NAV. I denne vurderingen inngår det flere ulike momenter som vi vil omtale senere.

4.4.3 Ledelsen som pådrivere for KVP

På spørsmål om ledelsen er pådrivere for at alle som har rett til det får tilbud om å delta i KVP, oppgir NAV-lederne selv at de opplever seg som pådrivere:

Figur 25: Er ledelsen ved ditt NAV-kontor en pådriver for at alle som har rett til det, får tilbud om å delta i KVP? (N = 138)



Det kvantitative datamaterialet viser at det er en positiv korrelasjon mellom denne variabelen, og variabelen som måler hvorvidt ledelsen har tilstrekkelig kunnskap om KVP¹⁷. Det betyr at de som har oppgitt at ledelsen har tilstrekkelig kunnskap om KVP også har svart at ledelsen er en pådriver. Det betyr i tillegg at de som har svart at ledelsen kun i noen grad har tilstrekkelig kunnskap om KVP, også oppgir at ledelsen ikke i like stor grad er pådrivere. Vi ser dermed en sammenheng mellom ledelsens kunnskap om KVP, og hvorvidt de er pådrivere.

Resultater fra det kvalitative datamaterialet bidrar med å nyansere dette bildet noe. Ettersom KVP er en rettighet, fremhever flertallet av informantene at programmet tilbys personer som etter loven oppfyller krav for deltakelse. Med det forannevnte som utgangspunkt, oppgir informanter i de ulike kontorene at personer som har krav på KVP jevnt over får tilbud om å delta, såfremt vedkommende ikke oppfyller vilkår for andre ytelser.

Flere veiledere påpeker at de ikke nødvendigvis oppfatter ledelsen som pådriver for bruk av KVP, men de opplever samtidig stor frihet og tillit til å foreta egne vurderinger ved at de har mulighet til å tilby alle tilgjengelige virkemidler i NAVs verktøykasse. Herunder er det også forskjeller mellom ulike ledernivåer innad i NAV, slik det ble påpekt i gruppeintervju med veiledere fra ett kontor: «*Vår nærmeste leder er veldig engasjert, men de over hører vi ikke så mye fra egentlig*» (NAV-veileder). Avdelingsledere beskrives som mer engasjerte i arbeidet med KVP sammenlignet med enhetsledere. Videre fremstår ressurspersoner, som ikke jobber som veiledere, men som innehar et mer overordnet ansvar for KVP, i større grad som pådrivere enn avdelingsledernivået. Disse er også tettere på arbeidet med programmet enn avdelingsleder.

Flere informanter fremhever forankring på ledernivå som en sentral faktor for bruk av KVP, slik det ble påpekt i intervju med en av enhetslederne: «*Det må lederforankres, leder må elske det sånn som jeg gjør, du må brenne for det*» (NAV-leder). Andre enhetsledere er mindre opptatt av hvilken ytelse som gis personer i systemet, og fremhever at det viktigste er at brukerne får tett og god oppfølging. I tillegg understreker flere ledere viktigheten av at KVP ses i sammenheng med andre tjenester:

¹⁷ Korrelasjonen er på 0,57, noe som gir en forklart varians på 32 %.

Jeg mener KVP er et kjempebra virkemiddel, men det må sees i sammenheng. Som et ledd i samtidige tjenester fra stat og kommune [...] Mange av deltakerne har behov for økonomisk gjeldsrådgivning og får oppfølging av familiekoordinator. Det handler for meg ikke om KVP, men samtidige tjenester.

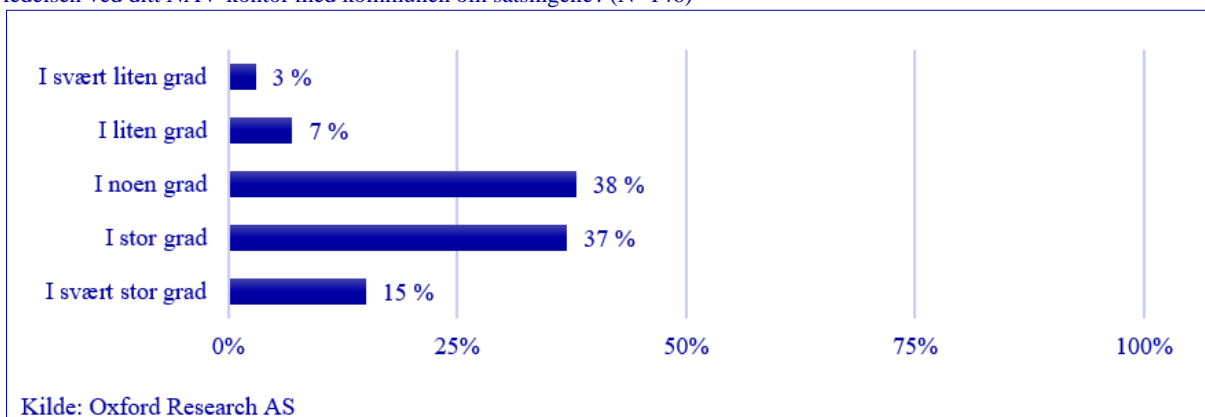
NAV-leder

4.5 Samarbeid om KVP

Særlig relevante temaer som sorterer under samarbeid, er knyttet til dialog mellom NAV-kontorene og kommuneledelsen om anbefalinger til prioriteringer og satsninger i kommunebrevet. I tillegg er det relevant å se nærmere på samarbeidet mellom NAV-kontorene og andre aktører om KVP, det vil si kommuneledelsen, Statsforvalter og NAV fylke.

I intervjuene med NAV-lederne fremkommer det at NAV-kontorene jevnt over arbeider med satsinger og prioriteringer som står i kommunebrevet. Dette gjenspeiles også i det kvantitative datamaterialet hvor det fremgår at det er noen som i mindre grad samarbeider med kommunen om satsingene:

Figur 26: Arbeids- og velferdsdirektoratet skriver hvert år brev til kommunene med sine anbefalte satsinger. Samarbeider ledelsen ved ditt NAV-kontor med kommunen om satsingene? (N=146)



Gjennom intervjuene fremgår det at det i dialogen mellom NAV-leder og kommuneledelsen er sjelden at KVP, eller andre konkrete tjenester ved NAV-kontoret, diskuteres. Likevel oppfatter ledelsen ved flertallet av NAV-kontorene at det er åpenhet i kommunikasjonen med kommuneledelsen:

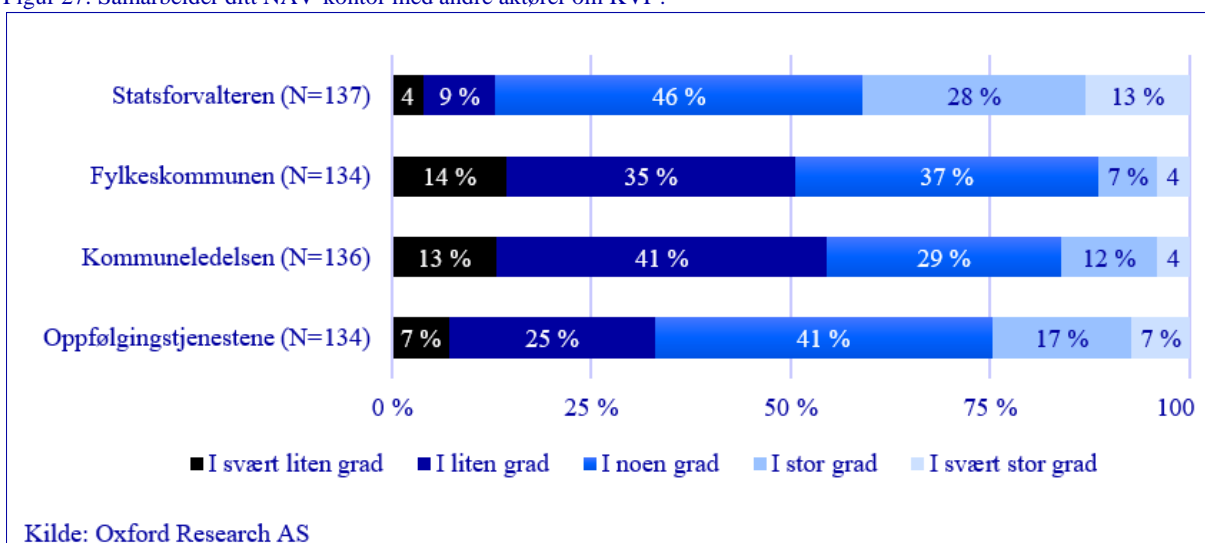
Hvis jeg skal ta opp ting rundt KVP, så er det en grei åpenhet inn i direktørens ledergruppe. Det samarbeides mellom de ulike kommunalsjefsområdene. Og det er en faktor som gjør at vi lykkes, og som gjør at vi kan lykkes enda bedre fremover. Det er en åpenhet og forankring oppover og utover som jeg er veldig fornøyd med.

Intervju NAV-leder

Det viser seg derimot at KVP har vært et tema i møte både med Statsforvalter og med fylkesleddet i NAV. Noen av NAV-lederne forteller at Statsforvalter sender ut undersøkelser til NAV-kontorene

med jevne mellomrom, og at det i denne sammenheng har vært stilt spørsmål blant annet om KVP. Videre er det relevant å trekke frem at NAV-kontor i Oslo deltar i et såkalt ledernettverk utelukkende for KVP. Statsforvalter legger gjerne ut informasjon direkte til nettverket, for eksempel ved lovendringer, for å forsikre seg om at kontorene fanger opp relevant informasjon. Ellers brukes ledernettverket til å drøfte ulike problemstillinger på tvers. Det kvalitative datamaterialet bekrefter at det er mer samarbeid om KVP med Statsforvalteren enn med kommuneledelsen. Funnene viser i tillegg at det er et samarbeid med Oppfølgingstjenestene, og at det generelt er lav grad av samarbeid med fylkeskommunen:

Figur 27: Samarbeider ditt NAV-kontor med andre aktører om KVP?



Samarbeidet med Statsforvalteren om KVP er noe som kommer frem i Fylkesmannens årsrapport for Agder (2020:76):

Statsforvalteren har jobbet systematisk med å stimulere til økt aktivitet på KVP gjennom etablerte KVP -Teams grupper og arrangere fagsamlinger for ansatte i NAV kontorene som arbeider med KVP.

Informantene bekrefter at KVP ikke er helt på agendaen til kommuneledelsen, men i stor grad på agendaen til Statsforvalter. Videre er samarbeid og kommunikasjon med næringslivet viktig for å nå målet om å få deltakerne ut i arbeid etter to år:

I dag har jeg tatt kontakt med fire arbeidsgivere – og en lærer. Så vi bruker alt, men som regel en arbeidsgiver inne i bildet. Holde kontakt og følge dem opp og se hva slags behov brukere har. Og hva de mangler av kompetanse for å komme nærmere arbeid.

NAV-veileder

4.6 Oppsummerende drøfting

Organiseringen av NAV-kontorene preges av lokale forhold, og slik sett er det naturligvis en del variasjon i måten å innrette arbeidet med KVP på. Den viktigste organisatoriske skillelinjen som berører KVP ser ut til å være knyttet til hvorvidt kontoret opererer med egne KVP-veiledere eller ikke. Majoriteten av kontorene som har svart på spørreundersøkelsen har egne KVP-veiledere. Basert på intervjuer med ledere og ansatte ved kontorene, virker det å være både fordeler og ulemper ved begge typer organisering.

Bruken av egne KVP-veiledere ser ut til å sikre god kunnskap og bevissthet rundt KVP, og gjør programmet til et tydelig satsingsområde. I tillegg virker det som om man skaper en spesialisering rundt KVP, som gjør at veilederne kan utarbeide et skreddersydd program, samt ha tilstrekkelig med tid til å gi tett oppfølging. Ulempen med denne formen virker hovedsakelig å være knyttet til at kommunikasjonen blir manglende mellom KVP-veilederne og de øvrige NAV-veilederne som er ansvarlige for å identifisere aktuelle KVP-deltakere. Dette er også fordelen med en organisering uten egne KVP-veiledere. Kontorene som velger å inkludere KVP-deltakere som en del av den helhetlige porteføljen til NAV-veilederne, ser ut til å ha god oversikt over aktuelle kandidater og oversikt over NAVs virkemiddelportefølje i stort. I tillegg vil brukeren, ved overføring til program, kunne få beholde sin veileder istedenfor å overføres til en ny KVP-veileder. Kontorene som har egne KVP-veiledere ser ut til å løse den manglende oversikten over brukere som kan ha rett til KVP, gjennom egne ressurspersoner/KVP-koordinatorer som har ansvar for å informere NAV-veilederne om KVP.

Vi finner at kontorene generelt er preget av ulike måter å organisere arbeidet. Både på generell basis for alle tjenester og ytelser, og mer konkret hvordan kontorene med egne KVP-veiledere har organisert arbeidet med KVP. Det er viktig å påpeke at organisasjonsstrukturen ikke er valgt ut ifra KVP alene, men at kontorene organiserer KVP etter hvor programmet passer inn i den helhetlige strukturen.

Ledelsens kunnskap, prioritering og vurdering av KVP som program, er også noe varierende. I stort opplever ledelsen og veilederne vi har intervjuet, at ledelsen ved NAV-kontoret har tilstrekkelig kunnskap om KVP som program blant NAVs virkemiddelportefølje. Ledelsen er naturlig nok ikke nede på brukernivå og kjenner ikke til detaljer ved programinnhold eller oppfølging, men opplever selv at de har overordnet god innsikt om KVP. Ledelsen opplever også seg selv som pådrivere for KVP. Når det er sagt opplever ikke ledelsen nødvendigvis KVP som noen mirakelkur som løser alle problemer. Det er ikke i alle tilfeller at KVP oppleves som det beste programmet for brukeren. KVP kan bli nedprioritert i møte med andre tjenester eller tiltak som oppleves og vurderes som mer fordelaktige. Dette henger blant annet tett sammen med vurderinger og rekruttering av KVP-deltakere, som beskrevet i kapittel 3.

Som påpekt over, opplever både ledelsen og veilederne at kunnskapen og prioriteringen av KVP ved kontoret er tilstrekkelig. Her er det imidlertid et spørsmål om hva som er tilstrekkelig kunnskap; nesten samtlige kontorer opplever at ledelsens kunnskap om KVP er god nok, og ledelsen selv opplever sin egen kunnskap på feltet som tilstrekkelig. Vår tolkning av funnene er at ledere med særlig høy kunnskap om KVP, også prioriterer KVP i større grad og er svært engasjerte i programmet. Her er spørsmålet om kunnskap skaper engasjement for KVP, eller om engasjement for programmet gjør at ledere skaffer seg mer kunnskap om KVP? Blant annet viser analysene at det er en sammenheng mellom ledelsens kunnskap om KVP og oversikten kontoret har over personer med spesielt tilpasset innsatsbehov. Slik sett er det nærliggende å anta at graden av kjennskap og engasjement påvirker

graden av prioritering, og dermed bruk av KVP. Noen ledere trekker frem at kunnskapsnivået blant veiledere er viktigere enn kunnskapsnivået blant ledere, da det er veilederne som står for de konkrete vurderingene av brukere innenfor kontorets gitte rammer.

Forankringen av KVP går også videre opp i systemet, men er mindre fremtredende på kommuneledelsens agenda enn Statsforvalter. Kommuneledelsen virker stort sett ikke å være spesielt involvert i KVP, mens Statsforvalter er tett påkoblet KVP gjennom kompetansenettverk, opplæringer og fagsamlinger for ansatte som jobber med KVP.

Vi erfarer at KVP ikke bør ses som noe isolert, men i sammenheng med andre tjenester tilgjengelig ved NAV-kontoret. Følgelig er det brukers rettigheter og behov som avgjør om det er KVP eller andre tjenester som velges.

5. Innhold i program og oppfølging av deltakerne

KVP er et fulltids, arbeidsrettet program. For deltakerne innebærer dette at 37,5 timer i uken er avsatt til programmet. Forpliktende, systematisk, helhetlig og koordinert oppfølging skal bidra til at deltakere kommer i arbeid og aktivitet. Programmet skal være tilpasset den enkeltes behov og forutsetninger, og tar utgangspunkt i arbeidsevnevurderingen som skal være foretatt før man vurderer personer for KVP. Følgelig skal deltakernes behov og utfordringer være kartlagt. Den vesentlige delen av programmet skal bestå av tiltak som direkte forventes å styrke deltakers muligheter for overgang til arbeid etter fullført program. Utover dette kan programmet også inneholde ulike virkemidler som kan bidra til å støtte opp under og forberede overgangen til arbeid.

Dette kapittelet er konsentrert rundt innhold i program og oppfølging av deltakerne. I dette inngår hvilke muligheter som ligger i et individuelt tilpasset program, samt omfang og type oppfølging deltakerne får. Kapittelet bygger på intervjuer med informanter i NAV og KVP-deltakere, samt resultater fra spørreundersøkelsen med ledere i NAV.

5.1 Kvalifiseringsprogrammets innhold

I intervjumaterialet finner vi ulike eksempler på hva programmet kan inneholde for den enkelte deltaker. Dette er kanskje ikke så overraskende ettersom innholdet i programmet skal være individuelt tilrettelagt, og deltakerne i KVP er en sammensatt målgruppe. Felles for kontorene er det som beskrives som en ganske omfattende kartlegging før vedkommende får tilbud om KVP. I samarbeid med deltaker utvikler man programmet og kartlegger hva som bør inngå i programmet. Det innbefatter også en kartlegging av deltakers omsorgsoppgaver, økonomi, behov for sosial trening, mosjon, ernæring, hviletid, sosiale utfordringer med mere. Dette legger også føringer for hva som utgjør et realistisk program for deltakerne. Samtidig er arbeidsfokuset sentralt. Programmet kan inneholde ulike elementer som samlet sett bidrar til å underbygge deltakers mulighet for å komme i arbeid.

Veilederne opplever jevnt over at det er lite problematisk å fylle et fulltidsprogram for den enkelte. Det forklares hovedsakelig med at programmet kan romme så mye forskjellig. Det som ofte gjentar seg blant deltakere i KVP, er manglende arbeidserfaring og utdanning. Derfor forsøker veilederne ofte å kombinere begge deler i programmet. For deltakere som har omsorgsoppgaver, legges det gjerne inn tid til samvær med barn og utøvelse av foreldrerollen i tillegg til arbeidsrettede aktiviteter. Noen deltakere har utfordringer med sosial tilpasning, og kanskje behov for sosial trening før arbeidstrening. I andre tilfeller kan det være at deltaker befinner seg i livskriser som gjør det krevende å fokusere på arbeid. I slike tilfeller kan det være en viktig del av programmet å legge inn hviletid og helsehjelp. Programmet kan med andre ord fylles med så mangt:

Vi bruker absolutt hva som helst så lenge vi tenker det er det rette programmet for å komme i jobb [...] Noen fyller det opp på halvtimen mens andre lager løsere ukeplan. Vi har en god del tiltak og arbeidstrening og dekker en del trening, behandling og hvile for at de arbeidsrettede aktivitetene skal fungere. Vi har også en del språk, men det har vi strammet litt inn på, blant annet der vi ser at de har en lengre vei å gå når det gjelder å komme i jobb.

Videre vurderer informanter ved NAV-kontorene det som viktig at programmet starter opp relativt raskt, selv om det ikke nødvendigvis innebærer et fulltidsprogram med en gang. Dette forklares med at deltakerne ikke skal være uten aktivitet lenger enn nødvendig. Det kan likevel ta opptil flere samtaler med deltaker før programmet iverksettes. Flere har gjerne ikke tenkt gjennom hva de ønsker å jobbe med, og de trenger kanskje tid til å vurdere tilgjengelige muligheter. Tidspunkt for programstart ser ut til å kunne variere mellom kontorene: «Det er en av forskjellene [fra et annet NAV-kontor] til dette NAV-kontoret. På det første kontoret kunne vi starte programmet før tiltaket var satt i gang. Her starter som regel ikke programmet før tiltaket er på plass». Veilederne opplever at deltakerne får best mulig utbytte dersom programmet begynner samtidig med tiltaket.

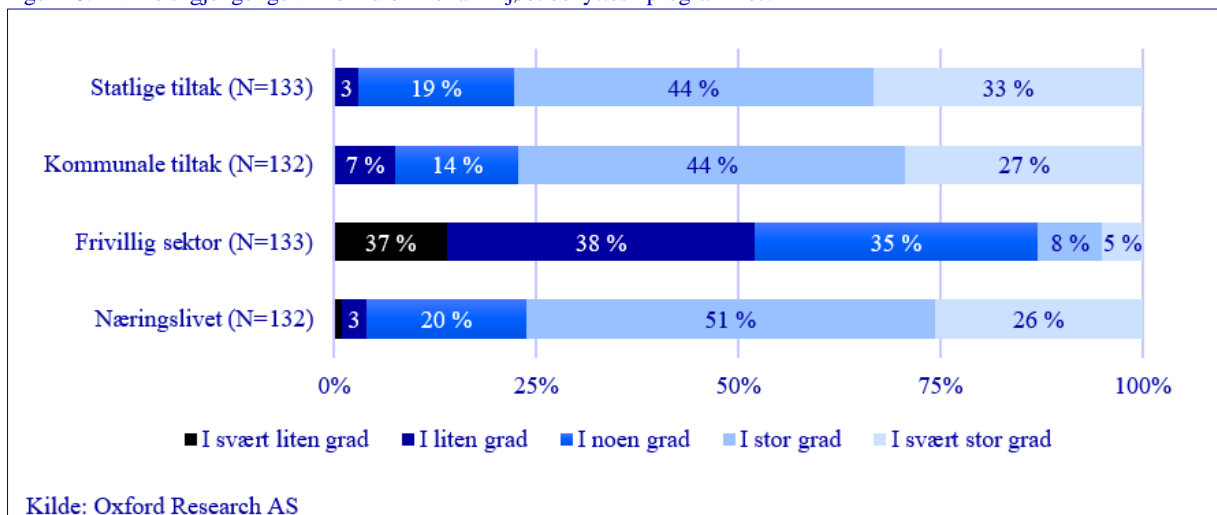
Brukermedvirkning

Veilederne forteller i intervju at deltakerne involveres i å skreddersy innholdet i eget program. Deltakers behov og ønsker er langt på vei styrende for programinnholdet. I noen tilfeller ser veilederne et behov for å realitetsorientere den enkelte dersom forventningene synes å være for høye.

5.1.1 Tilgjengelige virkemidler i lokalmiljøet

I spørreundersøkelsen har vi stilt NAV-lederne spørsmål om hvilke tilgjengelige virkemidler i lokalmiljøet som benyttes i programmet. Av figuren under ser vi at næringslivet er den arenaen som oftest brukes. Både statlige og kommunale tiltak benyttes i stor grad. Frivillig sektor skiller seg ut ved at det fremstår mindre relevant:

Figur 28: Hvilke tilgjengelige virkemidler i lokalmiljøet benyttes i programmet?



I intervjuene er informantene relativt samstemte i at NAV-kontoret benytter alle tilgjengelige virkemidler i programmet. Særlig ved mellomstore og store kontorer synes det å være et bredt spekter av tjenester som kan benyttes. Veilederne opplever at de har et stort handlingsrom til å ta i bruk ulike virkemidler. I tråd med funn fra spørreundersøkelsen, påpeker også informantene at næringslivet som regel benyttes i KVP. Det innebærer at arbeidsgivere er sentrale aktører i oppfølgingen av deltakere. NAV-kontorene benytter gjerne mulighetene som ligger i å engasjere arbeidsmarkedsbedrifter til å

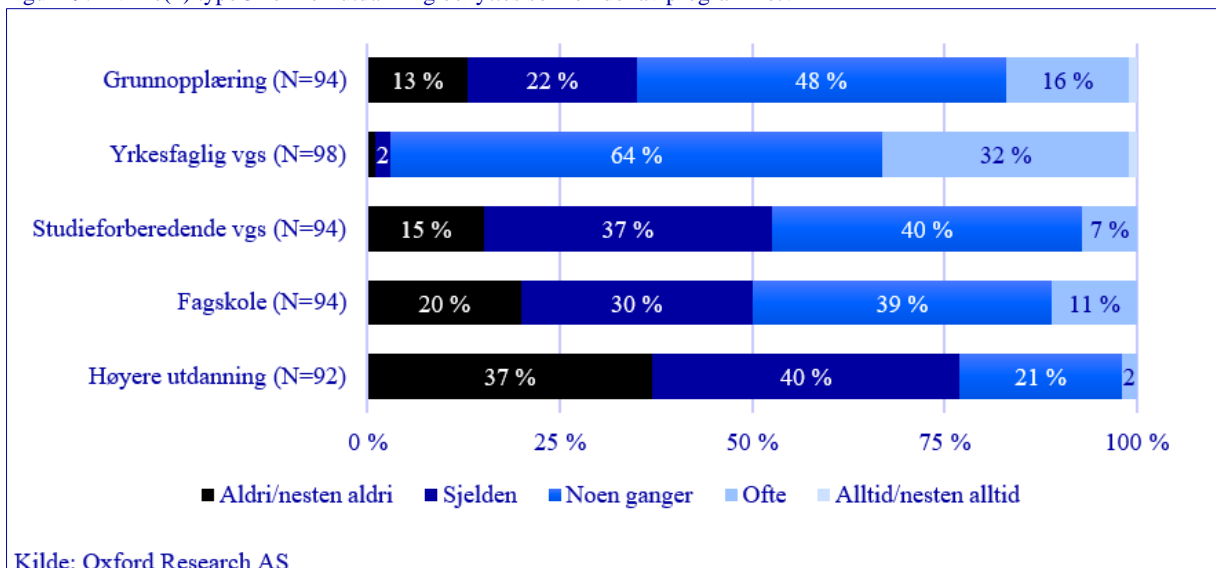
prøve ut arbeidsevnen før det for eksempel vurderes arbeid hos en arbeidsgiver på det ordinære arbeidsmarkedet. Ofte kan det være hensiktsmessig å kartlegge hvordan deltaker fungerer på en arbeidsplass med kolleger, og hvordan vedkommende oppfyller krav til oppmøte forut for videre utbrodering av programinnholdet.

Videre fremkommer det at NAV-kontorene gjerne samarbeider om andre tilbud i lokalmiljøet, som for eksempel voksenopplæringen i kommunen. Noen kontorer erfarer at det er nyttig å se KVP og introduksjonsprogrammet i sammenheng. Derfor kan arbeidet være innrettet slik for at personer som er ferdig med introduksjonsprogrammet skal få en sømløs overgang inn i KVP. Flere kontorer trekker frem viktigheten av å skape sømløse overganger for brukerne, på tvers av tjenester. For KVP-deltakere som har fullført programmet, er det dermed en prioritet for veilederne å gi dem et løp videre dersom de ikke allerede er i arbeid.

5.1.2 Formell utdanning i programmet

Som følge av lovendringene i 2019, oppgir flere veiledere at de bruker utdanning i programmet mer enn før: «Jeg har også begynt å tenke mer utdanning, om det er fagbrev, kurs eller hva det nå er, ut ifra behovet til den enkelte og ressursene» (NAV-veileder). Også det kvantitative datagrunnlaget bekrefter at formell utdanning brukes som en del av programmet, hvor 74 prosent svarer ja, 13 prosent svarer nei, og 13 prosent svarer at de ikke vet om formell utdanning brukes som en del av programmet. På spørsmål om hvilken type formell utdanning som brukes i program, er det yrkesfaglig videregående opplæring som brukes desidert mest, og høyere utdanning som brukes minst:

Figur 29: Hvilke(n) type@ formell utdanning benyttes som en del av programmet?



Følgelig oppgir informantene at den utvidede muligheten til å gjennomføre utdanning, opplæring og læretid innenfor KVP er særlig verdifull. Jevnt over oppgir informantene at de benytter utdanning når de utformer et individuelt tilpasset program. Dette bekreftes også i intervju med KVP-deltakere.

Det gjør noe med selvtilliten deres, heller enn disse kursene som bare går og går. Når de først kommer i gang med skole blir de veldig opptatt med det og får veiledning av læreren sin. Da blir også behovet for oppfølging mindre.

KVP-veileder

Formell utdanning er ikke noe som er begrenset til en bestemt aldersgruppe, og selv om unge deltakere kanskje særlig vurderes for formell utdanning, er dette en vurdering som gjøres for den enkelte bruker. Lederne og veilederne stiller seg generelt svært positiv til både å kunne bruke formell utdanning i program, og lovendringen i 2019 som gjorde det mulig å gjennomføre utdanning, opplæring og læretid innenfor KVP.

Yrkesfaglig videregående opplæring er det som brukes mest i program. En utfordring som blir trukket frem i forbindelse med formell utdanning er særlig knyttet til økonomiske utfordringer med ordinær praksis for lærlinger:

Vi har en del lærlinger. De kan jo også få KVP hvis de er i ordinær praksis, men da trekkes de jo per time. Vi går både på de som har læreløp uten lærlinglønn, og de som har læreløp med lærlinglønn. Men de sistnevnte har jo gjerne ikke interesse av KVP.

Ressursperson

Deltakere som er i KVP mottar kvalifiseringsstønad. For de som mottar lærlinglønn blir det samordnet slik at kvalifiseringsstønaden trekkes fra time for time for det man mottar i lærlinglønn.

5.2 Oppfølging av KVP-deltakere

Datagrunnlaget viser at omfang og type oppfølging som gis deltakerne i KVP varierer på tvers av kontorer og mellom veiledere innad i kontorene. Deltakers behov for tett og koordinert oppfølging synes å være styrende for oppfølgingen som gis fra NAV.

5.2.1 Omfang og type oppfølging

I noen kontorer følger man opp deltaker minst en gang i måneden, mens man i andre kontorer forteller at det varierer hvorvidt veiledere har faste møtepunkter med deltakerne. Det er i hovedsak deltakers behov som er styrende for omfang og type oppfølging fra NAV. Noen av deltakerne er mer selvgående og tar selv kontakt med NAV når de har behov for bistand. Andre deltakere har behov for hyppig oppfølging, gjerne flere ganger i uken. For deltakere som for eksempel mottar supplerende økonomisk stønad i tillegg til KVP, kan det også være at de stiller veilederne spørsmål som ikke direkte er relatert til KVP.

Ifølge veilederne varierer også graden av oppfølging ut ifra hva som er innhold i deltakers program. I en utdanningssak der deltaker er i videregående skole, påpeker veilederne at oppfølgingen fra NAV er mindre viktig. I dette tilfellet gjøres oppfølgingen som en avsjekk på hvordan det går med deltaker og eventuelt om vedkommende trenger bistand fra NAV. Dette gjelder også i situasjoner der deltakerne er relativt selvgående eller får god oppfølging av en arbeidsgiver.

Videre avdekker datamaterialet variasjoner i oppfølgingen som gis. Oftest skjer oppfølgingen i form av telefon, e-post eller fysisk møte med deltaker, enten på arbeidsplassen eller ved NAV-kontoret. Ifølge veilederne er det gjerne nødvendig å opprette kontakt med andre aktører som er engasjert i oppfølgingen av deltaker, som for eksempel arbeidsgiver, lege, lærer med flere. For noen deltakere kan det være en barriere å møte opp hos en arbeidsgiver. I slike tilfeller er ofte veileder til stede for å trygge personen. Hyppigheten på oppfølgingen som gis varierer som regel fra månedlig til annenhver måned. Vi finner også eksempler på at oppfølgingen har vært hyppigere i perioder. Ifølge NAV-veiledere oppleves oppfølging i KVP som mer arbeidskrevende sammenlignet med andre tjenester. I tilfeller der månedlig oppfølging av deltaker virker lite hensiktsmessig, kan det oppleves noe påtvunget å følge opp deltaker:

Oppfølgingsprosessen kan være litt for arbeidskrevende. Når det gjelder AAP så er det hver tredje måned. Ved KVP er det hver måned. Så det sitter langt inne å starte KVP for veileder fordi det tar så mye energi. Hvis denne personen er i et utdanningsløp, blir det krampaktig og ikke noe vettug i den oppfølgingen. Da tar det mye energi når man har alle de 90 andre å følge opp og den tekniske utfordringen man har [i dette NAV-kontoret].

NAV-veileder

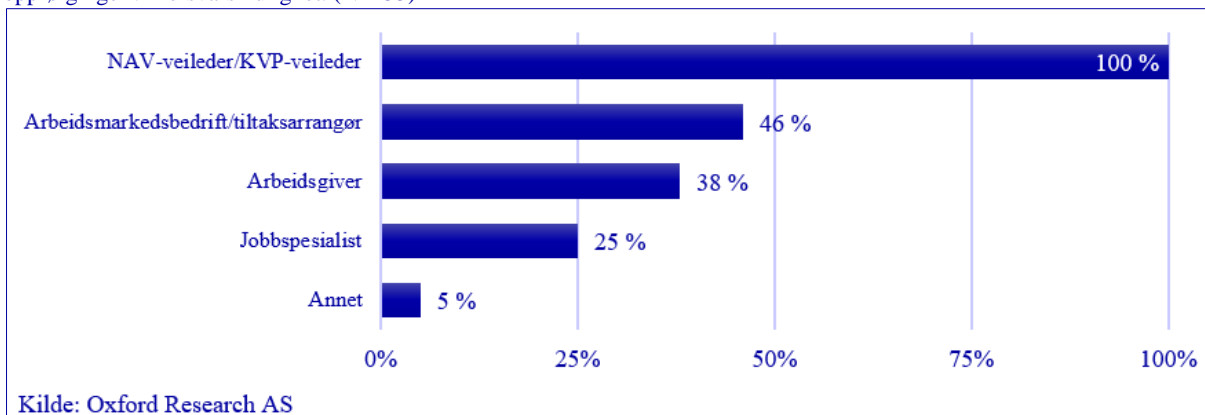
Noen av KVP-veilederne påpeker at det kan være utfordrende å gi den tette og koordinerte oppfølgingen som KVP skal være. Dette henger sammen med ressursituasjonen: «*Har man for mange deltakere får man ikke gitt den gode oppfølgingen som man skal. Har man 26-27 deltakere har man ikke nok tid til hver enkelt. Det burde være et tak sånn at det ikke handler om hvor stresset kontoret er*» (KVP-veileder).

5.2.2 Det praktiske ansvaret for oppfølging

NAV-kontoret har ansvaret for oppfølging av deltakere i KVP. Det er ulik praksis knyttet til i hvilken grad NAV-kontorene følger opp deltakerne selv, eller om de overfører deltakerne til for eksempel arbeidsmarkedsbedrifter. Det er uansett NAV-kontoret som er ansvarlig for at oppfølgingen er forsvarlig og i henhold til intensjonene i KVP.

I spørreundersøkelsen har vi stilt NAV-lederne spørsmål om hvem som har det praktiske ansvaret for oppfølgingen (flersvarsmulighet). Figuren under viser at alle lederne som besvarte spørsmålet, oppgir at veilederne har ansvar for den praktiske oppfølgingen, ofte i samarbeid med arbeidsmarkedsbedrift, arbeidsgiver på det ordinære arbeidsmarkedet eller jobbspesialist:

Figur 30: Nav-kontoret har det formelle oppfølgingsansvaret for deltakere i KVP, men hvem har det praktiske ansvaret for oppfølgingen? Flersvarsmulighet. (N=133)



I intervju med NAV-ledere, særlig ved de store kontorene, opplyses det at de ikke har inngående kjennskap til innhold i program og oppfølging av den enkelte deltaker. Det samme bildet bekreftes i intervju med veiledere. I denne sammenheng fremkommer det at KVP-veileder/NAV-veileder som regel følger opp deltakere selv, samtidig som ovennevnte aktører ofte er involvert. I intervjuene med KVP-deltakere fremkommer det at deltakerne jevnt over er fornøyd med oppfølgingen fra NAV. Likevel opplever deltakerne at det i stor grad er arbeidsgiver/-plassen som står for den tette og koordinerte oppfølgingen:

Oppfølgingen fra NAV er veldig avslappet. Møte annen hver måned. Vi snakker om drømmer og håp jeg har. Skole jeg kunne tenke meg å vurdere. Så planlegger vi ut ifra ønskene der og da, om det går eller ikke [...] Hovedoppfølgingen kommer jo egentlig fra arbeidsgiver som er utdannet pedagog og deler samme interessefelt. Han er veldig tett på oppfølging på arbeid og ting som skjer i livet mitt.

KVP-deltaker

Felles for deltakerne vi har intervjuet, er at samtlige befinner seg i et arbeidsløp, gjerne kombinert med utdanning. Det varierer mellom kontorene hvorvidt jobbspesialister vurderes som naturlige samarbeidspartnere for KVP-veiledere/NAV-veiledere. Datamaterialet finner få holdepunkter for at jobbspesialister aktivt involveres i oppfølgingen av enkelte KVP-deltakere. Likevel påpeker informanter ved flere NAV-kontor at jobbspesialistene kjenner arbeidsmarkedet godt, og kan bidra i arbeidet med å skape muligheter for KVP-deltakere i arbeidsmarkedet. Vi vet at jobbspesialister gjerne arbeider etter metoden IPS eller Supported employment (SE), men informanter ved NAV-kontorene opplyser at NAV-veiledere/KVP-veiledere som regel ikke arbeider etter SE-metodikk i oppfølgingen av KVP-deltakere. Resultater fra spørreundersøkelsen viser imidlertid at lederne oppgir at SE-metodikk i noen grad benyttes i oppfølgingen av KVP-deltakere (55 prosent). Videre oppgir få av lederne at det er noen hinder for å bruke SE-metodikk i KVP (68 prosent).

Ifølge informanter ved NAV-kontorene avsluttes ikke oppfølgingen nødvendigvis etter at deltakerne er ferdige i programmet. I løpet av programmet blir flere deltakere avklart til for eksempel AAP eller uføretrygd. Etter avsluttet program blir også en del mottakere av økonomisk sosialhjelp. Dermed

følges de opp i NAV, men ikke nødvendigvis av samme veileder. Dersom de har kommet i arbeid og er selvforsørget, skrives de som regel ut av NAV-systemet.

5.3 Oppsummerende drøfting

I kapittelet har vi sett på innhold i program og oppfølging av deltakere i KVP. Vi finner at deltakers behov og utfordringer er styrende for programinnhold, samt omfang og type oppfølging.

Programinnholdet er som regel en kombinasjon av arbeidsrettede tiltak, med et innslag av andre tiltak og virkemidler som kan bidra til å støtte opp under og forberede overgangen til arbeid. Sistnevnte innebærer særlig tiltak for å avhjelpe sosiale utfordringer, svake norskkunnskaper, rusproblemer eller annet. Herunder er det relevant å trekke fram at helsehjelp/behandling ofte inngår i programmet. Likevel synes det arbeidsrettede fokuset å være det mest sentrale i KVP. Den vesentlige delen av programmet skal altså bestå av tiltak som direkte forventes å styrke deltakers muligheter for overgang til arbeid etter fullført program.

Kravet om at KVP skal være et fulltidsprogram på 37,5 timer, kan virke omfattende både for veiledere som skal gi oppfølging i programmet, men også for deltakere som i utgangspunktet er vurdert til å ha vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne. Til tross for at programmet er på fulltid, er KVP likevel et fleksibelt program. Så lenge de arbeidsrettede aktivitetene utgjør den vesentlige delen av programmet, kan programmet ifølge våre informanter fylles med alt av tilgjengelige virkemidler i lokalmiljøet. At programmet er på fulltid, er derfor ikke ensbetydende med at det er veldig omfattende for deltaker. Dette må imidlertid ses i sammenheng med at deltakerne ofte har sammensatte utfordringer som gjør det vanskelig å komme i arbeid. Samtidig ser vi at ikke alle KVP-deltakere egner seg for å delta i et fulltidsprogram. Dette er særlig knyttet til motivasjon, manglende oppmøte eller at sosiale- og helsemessige utfordringer blir for store.

Veilederne opplever stort handlingsrom til å ta i bruk ulike virkemidler når de skreddersyr program for deltakere. I den forbindelsen brukes både statlige og kommunale tiltak. Likevel er det næringslivet som utgjør den viktigste arenaen for utprøving og arbeidsrettet aktivitet for deltakerne. Videre fremstår veilederes kjennskap til næringslivet særlig betydningsfullt i arbeidet med å skape muligheter for KVP-deltakere. Her kan jobbspesialistene inneha en nøkkelrolle i å utnytte potensialet og mulighetene som ligger i det lokale arbeidsmarkedet.

Flere studier har pekt på at bruken av utdanningstiltak i NAV har gått ned over tid i perioden 2010-2019, særlig for gruppen med nedsatt arbeidsevne (Fafo 2021; Nicolaisen & Kahn 2019). Til tross for at vårt datamateriale viser at bruk av utdanning i KVP heller ikke har økt særlig de senere årene, er vårt inntrykk basert på intervjuer med informanter i NAV, at det er et sterkere søkelys på bruk av utdanning i KVP etter lovendringene i 2019. Informantene opplever at utvidet mulighet til å gjennomføre utdanning, opplæring eller læretid innenfor KVP er særlig verdifullt. Yrkesfaglig videregående opplæring er det som brukes mest i programmet.

Kapasiteten til veilederne er et viktig moment i oppfølgingen av deltakere i KVP. Ofte deltar andre aktører i den praktiske oppfølgingen, men NAV er ansvarlig for at oppfølgingen er forsvarlig og i henhold til intensjonene i KVP. Veilederne kan delegere oppfølgingen til andre aktører, noe som må tenkes å avlaste veiledere som benytter denne muligheten. En viktig suksessfaktor ved KVP er den tette og koordinerte oppfølgingen av deltakere. Dette fordrer at veilederne har tilstrekkelig kapasitet til

å gi oppfølging som er i tråd med programmets intensjoner. Basert på det inntrykket vi får fra intervjuene både med veiledere og ledere, er suksessen i programmet knyttet til at antall deltakere per veileder ligger på et forholdsvis lavt nivå sammenlignet med andre tjenester.

6. Barrierer for bruk av KVP

Som utgangspunkt for denne kartleggingen foreligger en hovedhypotese, nemlig at det er et underforbruk av KVP i landets NAV-kontor. Noen av antakelsene går på at manglende kompetanse, holdninger og oversikt over mulige KVP-brukere kan forklare hvorfor det ikke er en større bruk av programmet. Dette kapittelet presenterer informantenes opplevde barrierer for (økt) bruk av KVP.

6.1 Arbeidskrevende program

Arbeidsmengden som kreves av en veileder for en KVP-deltaker er høy, og mye høyere enn for en mottaker av økonomisk sosialhjelp. Informantene (både ledere og veiledere), påpeker at programmets innretning er en barriere i seg selv. Det enkelte kontor har bare et visst antall ansatte, og en veileder kan ha ansvar for mange flere mottakere av sosialstønad enn de kan ha av kvalifiseringsstønad. Dermed må ressursene på kontoret fordeles etter hva som er mulig å gjennomføre i praksis. En NAV-leder forteller:

Hvis man skal kunne følge opp gode program er det vanskelig å ha mer enn 25 brukere. [...] På sosialhjelp har vi opp imot det tredobbelte. utfordringen er at det er mer personellkrevende å ha folk på KVP enn sosialhjelp. Det hadde ikke vært en stor utfordring å ha 200 på KVP, hvis vi hadde hatt personell til det, kanskje mer –g - men da måtte vi nok hatt fire stillinger til. Hvis du har mer enn 25 deltakere kan de like godt gå på sosialhjelp, fordi de får ikke den oppfølgingen de skal ha i KVP. Innhold i program og oppfølging er viktig.

NAV-leder

Informantene peker videre i intervjuer på noen konkrete faktorer knyttet til rutinene i KVP som gjør det arbeidskrevende. Det er blant annet mange fagsystemer som veilederne må forholde seg til i NAV generelt, men dette oppleves særlig utfordrende når det gjelder KVP. Informantene forklarer dette først og fremst med at KVP skal saksbehandles i et kommunalt program, mens veilederne benytter statlige systemer i den daglige arbeidsoppfølgingen. I tillegg forteller veiledere vet ett NAV-kontor at systemet de bruker i arbeidet med KVP innehar tekniske feil:

Da skal vi journalføre i DIPS. Her er det mye tekniske feil. Jeg synes det er ganske intuitivt, men for andre er det veldig komplisert. Det kan handle om at jeg har jobbet aktivt i dette programmet i to år før jeg ble veileder. På grunn av de tekniske feilene gjør det at man ikke kan utføre veiledningen på en god måte. Det kommer opp varsler som ikke skal komme opp, og det setter en tilbake i arbeidet sitt.

NAV-veileder

Det varierer mellom kontorene hvilke programmer, som tas i bruk, og det har også over tid vært endringer i hvilke fagsystemer som brukes internt i NAV-kontoret. Det kan bidra med å forklare hvorfor noen kontorer opplever barrierer med fagsystemene.

6.2 Individuelle forhold ved deltakerne

Ulike individuelle forhold ved målgruppen fremheves også som en barriere. Deltakelse i KVP betinges av om arbeidsevnen er nedsatt, om veileder vurderer at deltaker kan følge KVP 37,5 timer per uke i lengre tid, og den enkeltes motivasjon til å møte opp og delta (Strand & Svalund, 2021). I tilfeller der KVP-deltakere har helseutfordringer eller større språkvansker, opplever veilederne det som krevende å igangsette programmet. En annen utfordring kan være at deltakere ikke møter opp til avtalte tidspunkt, spesielt i tilfeller der deltaker som del av programmet arbeider hos en arbeidsgiver. Videre kan det være vanskelig med oppmøte for deltakere som må følge barna sine til barnehage eller skole.

Veilederne opplever det som krevende å utforme innhold i program og gi oppfølging til deltakere som har en uavklart bosituasjon, rusproblematikk, gjeldsproblemer eller av andre årsaker ikke klarer å sette søkelys på arbeid. Strukturelle faktorer som påvirker brukerens situasjon, blir også trukket frem som barrierer for bruk av KVP: «*Det kan jo være en barriere hvis en deltaker har veldig mye å ta tak i. Det krever i hvert fall et samarbeid. Og kanskje kan det være lurt å vente hvis bosituasjonen er veldig ustabil: i Oslo er jo boligprisene veldig høye, så det er også noe som gjør at man kanskje venter.*» (Ressursperson).

Ulike individuelle forhold blir også trukket fram som en klar barriere i Fafo-rapporten (Strand & Svalund, 2021:7);

Unge med nedsatt arbeidsevne har helseproblemer, spesielt psykisk uhelse, lav utdanning eller kompetanse, og dette kan i seg selv ses på som betydelige barrierer mot arbeid for gruppen av unge som er eller vil kunne kvalifisere for AAP eller Kvalifiseringsprogrammet. Vi finner at lav selvtillit kan være en barriere for å få jobber, og beholde dem. Videre, på grunn av helse eller andre utfordringer sliter en del unge med nedsatt arbeidsevne med å vise at de har en stabil arbeidsevne over tid, noe som også er en barriere.

6.3 Finansiering

KVP, som er en kommunal tjeneste, finansieres over det kommunale budsjettet. I oppstartsfasen var ordningen finansiert gjennom statlige øremerkede midler, mens den fra 2011 ble finansiert over kommunenes rammetilskudd (Lima & Furuberg, 2018). Da tildelingen til KVP fra og med 2011 inngikk i den totale overføringen fra staten til kommunene, betydde det samtidig at det er kommunaldirektør og kommunestyret som beslutter hvor mye som skal tildeles til de ulike formål. Fafo (Strand & Svalund, 2021:48) peker på denne endringen i finansieringsmekanismen som en potensiell forklaring på endringer i antall deltakere i programmet. «*Det at kommunene betaler for KVP har betydning for bruken av programmet, ettersom NAV-kontoret i stor grad har en økonomisk ramme de må forholde seg til, summene er ikke ubegrensede. Samtidig, kommunedirektørene detaljstyrer ikke nødvendigvis, det kan like gjerne være NAV-ledere som prioriterer mellom ulike tiltak innenfor budsjettet*» (ibid:97).

Finansiering fremheves av flere informanter som en utfordring for bruk. KVP betegnes av både ledere og veiledere som en omfattende og ressurskrevende ordning/program, og våre funn viser at det legges budsjettmessige føringer på NAV-kontorene som har direkte innvirkning på hvor mange som tas inn i

KVP; «Trist vi har fått reduksjon og pålegg om reduksjon i budsjett, [det] har ført til at vi må redusere bruk av KVP – bli strengere på inngangsvilkår» (NAV-leder). En annen NAV-leder sier følgende i intervju;

Ser ingen barrierer for KVP faglig sett. Men det er jo en kostnad for en bydel. Det koster penger for å drifte det. Skal man velge å få unna sosialsakene hvor veiledere sitter med 150 brukere i porteføljen sin, eller en KVP veileder som sitter med 25? Penger er den eneste utfordringen jeg ser.

NAV-leder

Arbeids- og velferdsdirektoratet har i flere KVP-årsrapporter påpekt at finansieringen er en barriere for økt bruk av KVP (se blant annet årsrapportene for 2017 og 2018). Fafo (Strand & Svalund, 2021:54) har også avdekket det samme;

I kapitlet peker vi på at kommunedirektøren ikke nødvendigvis detaljstyrer om og hvor mye midler NAV-kontorene skal bruke på KVP, men NAV-kontorene har i det minste en total ramme de skal holde seg innenfor. Denne budsjetttrammen er det mange NAV-ledere som opplever at de har for liten innflytelse over. En slik «budsjett disiplin» gitt gjennom rammer og budsjett, innebærer uvegerlig at NAV-kontorene må prioritere hvordan de skal bruke midlene. Denne rammen formidles i en del tilfeller også til veilederne på det enkelte NAV-kontor. Mange kontor jobber for å få flere brukere på KVP, eller i det minste ikke færre enn et gitt minimum, men de benytter seg også av øvre måltall for hvor mange brukere som skal delta på KVP på et gitt tidspunkt.

6.4 Måltall

Måltall har tidligere vært brukt nasjonalt ut ifra en fordelingsnøkkel som er knyttet til levekår i kommunen og hvor mange man antok burde få tilbud om program. Ut ifra denne fordelingsnøkkel fikk de ulike kommunene finansiering tilsvarende de kommunale merkostnadene for et visst antall deltakere de skulle ha i KVP. I Oslo er fordelingsnøkkel delt inn i bydeler, hvor dette blir regnet ut ifra hvor mye man får av midler, delt på demografi og innbyggertall. NAV-lederne beskriver dette som et økonomisk regnestykke. Selv om måltall ikke lenger brukes nasjonalt, benyttes dette fremdeles av mange NAV-kontor. Måltallene utleveres på forespørsel fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Selv om kontorene blir gitt et måltall for KVP, blir det påpekt at de ikke har lov til å la seg begrense av det – de skal gi tilbud til de som har krav på det.

Fafo-rapporten viser at bruk av øvre måltall¹⁸ kan komme i konflikt med vurderinger av den enkeltes rett til deltakelse, men at det samtidig kan være noen NAV-kontor som etablerer et minimumsmåltall som et virkemiddel for å øke bevisstheten om programmet, og på denne måten forsøker å øke antallet KVP-deltakere (Strand & Svalund, 2021). Brodtkorb (2017) fant i sin studie av KVP at målstyring, slik det ble praktisert i KVP i prosjektperioden, hadde betydning for rekruttering av deltakere inn i programmet.

¹⁸ At det enkelte NAV-kontor ikke skal ha mer enn et gitt antall deltakere

Flere av lederne som er intervjuet i denne kartleggingen har uttrykt det tilsvarende om måltall. Man får ikke mer ressurser om man har flere deltakere enn måltallet tilsier. Man får heller ikke færre ressurser om man ligger under måltallet. Flere uttrykker derfor at det er et insentiv til å legge seg bevisst under måltallet. Måltall kan dermed sies å utgjøre en barriere for (økt) bruk av KVP. Som nevnt er KVP en kommunal tjeneste, og dermed et element i kommunens og kontorets budsjettbalanse. Dette er med på å skape en barriere for bruk.

Både ledere og veiledere vektlegger brukers behov i vurderingen av ytelse eller program. Måltallet gjør imidlertid at handlingsrommet reduseres på grunn av den øvre grensen, som illustrert i dette sitatet:

Det blir jo et måltall vi styrer etter, og ikke nødvendigvis brukers behov.

NAV-leder

Fafo-rapporten peker også på at «ledige plasser» har betydning for om unge brukere får tilbud om KVP¹⁹, og at dette spesielt gjelder NAV-kontor i store kommuner. Måltall og økonomiske rammer gjør dermed at man foretar strategiske vurderinger ved inntak. Dette sett i sammenheng med at det finnes andre relevante tjenester for målgruppen, gjør at KVP kan fremstå mindre attraktivt.

6.5 Manglende brukerorientering

En tydelig barriere er at de digitale plattformene ikke er tilrettelagt for at brukere selv kan søke om KVP. Brukerne kan selv sende inn digitale søkeskjemaer for økonomisk sosialhjelp i mange kommuner, men ikke for KVP. Per dags dato er det fremdeles papirsøknad for KVP, og veiledere opplever at dette bidrar til at KVP fremdeles oppleves som noe særegent. Enkelte veiledere etterlyser også mer tilgjengelig kunnskap om KVP for brukerne, og påpeker at dette kan bidra til økt bruk.

Videre har utviklingen av kanalstrategien til NAV blitt beskrevet som en barriere for brukervennlighet generelt, men også som en tydelig barriere for KVP. Personer som er aktuelle for KVP, må vurderes aktivt for deltakelse. Digitale plattformer ikke er tilstrekkelig for å vurdere deltakelse. Det er viktig å presisere at kanalstrategien handler om hvordan den statlige delen av NAV-kontoret kan levere bedre tjenester mer effektivt, blant annet gjennom digital kommunikasjon med brukere som er i stand til det. Målet er å frigjøre mer tid til oppfølging av brukere inn mot inntektsgivende arbeid. Videre skal samtalene på NAV-kontorene i større grad være planlagt og forberedt (Bergum et al., 2020:12).

Ifølge informanter ved NAV-kontorene er det likevel en utfordring at personer som kan være aktuelle kandidater for KVP, er avhengig av at veilederne fanger dem opp i systemet og vurderer dem for deltakelse i programmet. Dette kan illustreres ved følgende sitat:

¹⁹ 35 prosent oppgir at dette har stor betydning, 21 prosent oppgir at dette har noe betydning, og 44 prosent oppgir at dette ikke har noen betydning.

Kanalstrategien til NAV går på at NAV har gjort alt de kan for at folk ikke kan oppsøke dem – det er fokus på å chatte og være digitale: «ikke oppsøk oss, vi oppsøker deg». For å få folk inn i KVP må du faktisk møte dem og kjenne dem. Du klarer ikke finne deltakere til KVP gjennom digitale henvendelser. [...] Vi ser over hele linjen at vi har mye dårligere kjennskap til brukerne. Vi får nesten ingen henvendelser fra statlig linje til KVP, for de møter jo ikke folk lenger. Vi får fremdeles en del gjennom sosialhjelp, men det har også blitt mer digitalisert.

NAV-leder

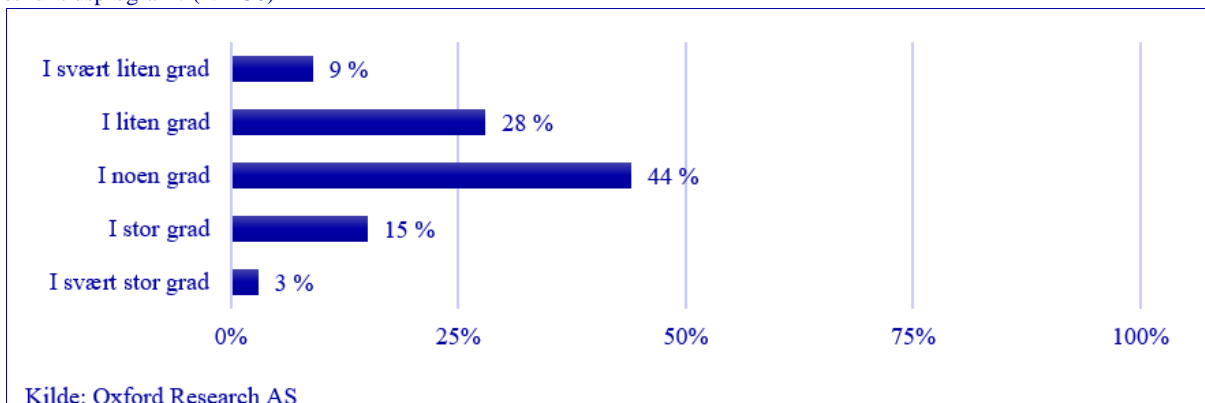
6.6 Holdninger og kultur

I tilknytning til punktene over pekes det på en negativ holdning til KVP blant veilederne i flere kontorer. Det er mange som fremdeles opplever KVP som noe særegent og noe som er litt vanskelig, og derfor ikke noe som aktivt velges dersom andre tilgjengelige tjenester kan brukes. Denne oppfatningen forsterkes av strukturelle hindringer, som at det ikke er mulig å søke om KVP digitalt, og at det er en del «rariteter» knyttet til måten man skal dokumentere på. En leder forteller om et konkret eksempel på dette: «Hvis jeg sa det [KVP] var det samme som AAP hadde folk tenkt det var enklere. Men det er mye sært rundt måten man skal skrive programmet. Det tekniske for eksempel, men det har heldigvis begynt å bedre seg. Under tilsyn var det lovbrudd fordi datoen for KVP stod i feil boks. Det er vanskelig å skrive liste inn i programmer og sånn».

Dette gjelder blant annet i kontorer som tidligere har hatt egne KVP-veiledere, men som har gått over til NAV-veiledere med blandede porteføljer. Enkelte ledere er bevisste på dette, og har jobbet med en kulturendring blant veilederne, hvor mange har gått over til å tenke på KVP som et program på lik linje med andre virkemidler.

Som beskrevet i kapittel 5.1 er det flere viktige faktorer som spiller inn når veilederne skal utforme program til deltakerne. Blant annet hva som utgjør et realistisk program for deltakerne, hva deltakeren kan gjennomføre, og hvilket program som vil få deltakeren ut i arbeid. Mange NAV-ledere oppgir i spørreundersøkelsen at de får signaler fra veilederne om at det i noen grad er utfordrende å fylle programmet. Som nevnt, blir dette i mindre grad problematisert i intervjuer med informanter ved NAV-kontorene.

Figur 31: Får ledelsen signaler om at det er utfordrende for veilederne å fylle programmet slik at det tilfredsstillers kravet om et fulltidsprogram? (N=138)



Til tross for at et program i praksis kan fylles med nesten hva som helst, legger de nevnte vurderingene føringer på programutformingen, og bidrar også til at KVP oppleves som noe spesielt og utfordrende. Ett NAV-kontor hadde gått fra en modell med egne KVP-veiledere til en modell der KVP-deltakere nå ble fordelt på NAV-veiledernes porteføljer. Her ønsket veilederne seg tilbake til en organisering med egne KVP-veiledere, begrunnet i en usikkerhet knyttet til KVP:

Jeg tror det er mange veileder som føler seg utrygge til KVP, og det er fordi jeg opplever at det har vært en distanse til det fordi det [tidligere] har vært egne team som har jobbet med dette. Så jeg tror det er veldig underbrukt. Det går mye på økonomi – når man ikke kvalifiserer til noen andre ytelser, da trekker jeg opp KVP som en mulighet. Det skremmer meg med et fulltidsprogram, og at det skal fylles, og at jeg tror man har en oppfatning at det skal være mye tettere oppfølging av en KVP-deltaker enn de andre.

NAV-veileder

Sitatet illustrerer godt oppfatningen om at KVP oppleves som noe særegent og noe som er litt vanskelig. Dette kan tenkes å være et resultat av manglende kompetanse om KVP innad i NAV-kontoret.

6.7 Oppsummerende drøfting

KVP blir beskrevet som et omfattende og arbeidskrevende program. Barrierene som er presentert i det foregående er basert på informantenes opplevelser – og mange av de opplevde barrierene henger nært sammen. KVP krever ressurser, herunder finansiering og personell. Dette skiller ikke KVP fra andre tjenester, men *volumet* av ressurser som kreves for å bruke (og øke bruken av) KVP, skiller ifølge informantene programmet fra andre virkemidler i NAV.

Lederne er særlig opptatt av barrierene knyttet til finansiering og måltall og de mer eksterne rammene som blir lagt for arbeidet ved NAV-kontoret. Veilederne er opptatt av de operative barrierene, slik som forståelse for hva KVP er, hvilke systemer man må forholde seg til og andre aspekter knyttet til arbeidet med KVP.

Fra et overordnet perspektiv kan det se ut til at summen av barrierene kan forklare hvorfor det har vært en tendens til å rekruttere mer ressurssterke deltakere til KVP; programmet er dyrt sett opp imot ressurser ved NAV-kontoret, det er arbeidskrevende for veilederne, det er et mål at deltakerne skal være i jobb etter to år, og man ønsker derfor å rekruttere deltakere som man i stor grad er sikker på at vil lykkes med programmet.

Langt på vei kan det også hevdes at de opplevde barrierene er av kortsiktig karakter og ikke tar inn over seg de mer langsiktige gevinstene ved KVP. På sikt kan det være økonomisk innsparende, både for kommunen og for samfunnet, å øke bruken av KVP til fordel for økonomisk sosialhjelp (og andre alternative tjenester). Ledere ved NAV-kontor oppgir at de ikke har mulighet til å overskride egne budsjetter med utgangspunkt i at det vil svare seg på lang sikt. Dette kan bidra med å usynliggjøre et behov, ved at personer som i utgangspunktet kunne ha nyttiggjort seg av KVP, ikke får tilbud om å delta.

7. Overordnede refleksjoner og anbefalinger

De foregående kapitlene har vist kartleggingens funn knyttet til oppdragets hovedtematikker; bruk av KVP, organisering av arbeidet med KVP, innhold i program og oppfølging samt barrierer for bruk av KVP. Kartleggingsresultatene gir en situasjons- og tilstandsbeskrivelse av NAV-kontorenes arbeid med KVP som er preget av få fellestrekk.

Kartleggingens funn viser at det er vanskelig å peke på et enkeltelement som alene forklarer bruken av KVP. Det er komplekse forhold som gjensidig påvirker hverandre som forklarer den varierende bruken av KVP, og arbeidet som gjøres i KVP. De ulike forholdene gjør seg i varierende grad gjeldende i de ulike kommunene vi har hentet informasjon fra.

I dette kapitlet drøfter vi noen sentrale spørsmål som kartleggingen har reist, og vi fremmer flere konkrete forslag til grep som er mulig å gjennomføre for å styrke KVP.

7.1 Refleksjoner

Er det bevisst eller ubevisst underforbruk av KVP?

KVP er en lovpålagt rettighet for personer som fyller inngangsvilkårene etter § 29 i sosialtjenesteloven; KVP gjelder for personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven. Antakelsen om at KVP burde vært brukt i større grad, ligger som et utgangspunkt for denne kartleggingen. Våre funn viser at bruken av KVP varierer. Kartleggingen har videre vist at det ser ut til at kontorene tar et bevisst valg om å benytte KVP i det omfanget de gjør. Det ser altså ut til at kontorene benytter handlingsrommet de har til å styre virkemiddelbruken ut fra ulike hensyn. Disse hensynene spenner vidt og er berørt i ulike deler av rapporten, men finansiering, arbeidsmengde, lite hensiktsmessige kommunale fagsystemer som er heftet med tekniske problemer og andre tjenester som velges foran KVP (se kapittel 3.2.1), er blant disse.

NAV-kontorenes lokale handlingsrom og autonomi til å utforme tjenestene lokalt, gjør at dette kanskje ikke er så overraskende. Samtidig er KVP en individuell rettighet, og skal tilbys til de deltakerne som har rett på det. Kartleggingen viser at kontorene er opptatte av å forholde seg til lovverket. Den konkrete vurderingen av mulige KVP-deltakere den enkelte veileder må gjøre, åpner imidlertid et skjønnsmessig rom som gjør at man kan plassere deltakere i andre tiltak, selv om de er i målgruppen for KVP.²⁰

Som vist i kapittel 3.3.1, tegner registerdataene et bilde av at bruken av KVP er langt lavere enn den kunne vært, gitt hvor mange som fyller de observerbare, formelle vilkårene. Imidlertid er ikke alle momenter som er vesentlige for vurderingen om noen skal få tilbud om KVP synlige i registerdataene. Om så var tilfellet, kunne man brukt en helautomatisert tildeling. Som allerede påpekt i kapittel 3.5, tyder våre kvalitative data på at KVP noen ganger velges bort av grunner som ikke har noe å gjøre

²⁰ Dette henger også sammen med at rettigheter i henhold til folketrygdloven skal vurderes før rettigheter etter sosialtjenesteloven.

med vilkårene eller brukernes behov. Prosjektteamets svar på spørsmålet er at det er et underforbruk av KVP, men at underforbruket ser ut til å være mindre enn man kan få inntrykk av fra NAVs registre.

Er det tilstrekkelig kunnskap om KVP? Og er programmet tilstrekkelig forankret og prioritert?

En annen antakelse som ligger til grunn for denne kartleggingen, er at det er manglende kunnskap om KVP, og at programmet ikke er godt nok forankret og prioritert på ledernivå.

Som det kommer frem av kapittel 4 (delkapittel 4.4 og 4.6), opplever både ledelsen og veilederne at kunnskapen og prioriteringen av KVP ved kontoret er tilstrekkelig. Her er det imidlertid et spørsmål om hva som er tilstrekkelig kunnskap? Selvrappoterer på dimensjoner som kunnskap, er også beheftet med noen metodiske utfordringer – det er ikke alltid at kunnskapen er tilstrekkelig for å innse at kunnskapen er mangelfull.

Videre tyder enkelte av de empiriske funnene på at kunnskapen om programmet tidvis kan være mangelfull. For eksempel er det stort søkelys på hvor arbeidskrevende programmet er for veilederne, og det er flere informanter som uttrykker at deltakerne skal følges opp hver måned. KVP definerer ikke hvor hyppig oppfølgingen skal være, annet enn at deltakeren skal følges opp tett og ved behov. Dette er ett eksempel på at kunnskapen om KVP nødvendigvis ikke er så høy som informantene selv rapporterer.

Ledelsesforankring, herunder kunnskap om og prioritering av KVP, ser ut til å være viktig for en hensiktsmessig bruk av KVP. Våre analyser viser blant annet en positiv sammenheng mellom ledelsens opplevelse av egen kunnskap om KVP og hvorvidt de er pådrivere for KVP; Det vil si at høyere grad av kunnskap hos ledelsen om KVP fører til at ledelsen i større grad er pådrivere, og motsatt.

Prosjektteamet kan med andre ord ikke se at det er manglende kunnskap, forankring og prioritering som alene hindrer større bruk av KVP. Vi gjør oss imidlertid noen tanker om at i jungelen av tilgjengelige tiltak og tjenester i NAV-systemet, så er det en forskjell mellom kunnskap, forankring og prioritering og tydelighet på om KVP er en konkret *satsing* fra ledelseshold.

Det korte svaret på spørsmålet, er altså at den egenrapporterte kunnskapen og prioriteringen på ledernivå virker å være tilstrekkelig og «god nok», men prosjektteamet anerkjenner at dersom KVP skal bli sett på som et integrerende element i NAV som bringer viften av tilgjengelige virkemidler sammen for brukere som trenger NAV mest, må det være større kunnskap, engasjement og anerkjennelse av KVP som en tydelig satsing. Og videre at kunnskapsnivået selvsagt vil påvirke hvordan handlingsrommet, som beskrevet i forrige avsnitt, brukes.

Er KVP hensiktsmessig organisert?

Kartleggingen viser at det er stor variasjon i hvordan kontorene organiserer og innretter arbeidet med KVP²¹. Alle NAV-lederne vi har snakket med har utfyllende argumenter for hvorfor KVP er organisert som det er ved deres kontor. Det er dermed vanskelig å identifisere en «beste praksis» som er overførbart. Det er imidlertid noen organisatoriske trekk vi mener er verd å trekke fram; kontorene med egne KVP-veiledere virker å være tryggere på KVP, enn kontorene uten egne KVP-veiledere.

²¹ Størrelse er en viktig forklaringsfaktor bak organiseringen.

Kompleksiteten i NAV gjør KVP til ett av mange mulige tiltak/virkemiddel. Tiltakene utfyller hverandre, men kjemper samtidig om oppmerksomheten. Egne KVP-veiledere ser i dette bildet ut til å ha kompetanse om programmet og fremstår som pådrivere for bruk av programmet. Dette underbygges av at kontorer med egne KVP-veiledere har litt flere KVP-deltakere per veileder sammenlignet med kontorer som ikke har egne KVP-veiledere (se kapittel 4.1).

Ulempen med egne KVP-veiledere, er at programmet kan oppleves som på siden av NAVs verktøykasse og som noe komplekst og litt vanskelig. I tillegg er det fare for at egne KVP-veiledere mister noe av den helhetlige kompetansen NAV-kontoret har som bør brukes inn i KVP -arbeidet, og vise versa.

Fra prosjektteamets ståsted ser det ut til at valg av organisering har betydning for kunnskap om og innsikt i KVP. Vi forstår skillet mellom kontorer med og uten KVP-veileder som to ytterpunkter som ivaretar ulike hensyn, hvorav begge innretningene har noen fordeler og ulemper. Felles for begge organiseringene er at gode rutiner for informasjonsdeling og løpende erfaringsutveksling ser ut til å være viktig for å sikre søkelys på bruk av KVP. Svaret på spørsmålet er at hva som er en hensiktsmessig organisering av arbeidet med KVP handler om en rekke øvrige faktorer enn KVP i seg selv. Å hensynta og motvirke ulempene de to ytterpunktene av organisering har ved seg, er imidlertid viktig.

Definerer finansiering og måltall bruken av KVP?

I en presset kommuneøkonomi blir det naturlig nok raskt pekt på finansiering som en utfordring for bruk av KVP. Programmet er omfattende og ressurskrevende. Våre funn viser også at det legges budsjettmessige føringer på NAV-kontorene, som har direkte innvirkning på hvor mange som tas inn i KVP.

Videre gjør forskjellen mellom kommunalt og statlig finansierte virkemidler seg gjeldende i arbeidet med KVP, og dermed måltallet som blir satt for antall KVP-deltakere i den enkelte kommune. Noen kontor ligger bevisst under måltallet fordi det er mulig å sanere på KVP. Finansieringsmodellen kan således sies å være mindre optimal med hensyn til de langsiktige gevinstene man antar å få gjennom økt bruk av KVP. KVP bør sees på som en investering ved at de samlede sosialhjelpsutgiftene på sikt reduseres. Slike langsiktige gevinster er vanskelig å tillegge mye vekt i en presset kommuneøkonomi. Samtidig ser det ut til at et øvre måltall fungerer begrensende på bruken, da måltallet i seg selv blir viktigere enn vurderingen av den enkelte i målgruppen fyller inngangsvilkårene.

Prosjektteamet mener at måltall og finansiering er med på å definere bruken av KVP.

Er KVP utenfor NAVs verktøykasse?

Kartleggingen viser at KVP ved enkelte kontorer omtales og oppleves som noe særegent; det er omfattende, krevende, krever tett kontakt med deltakeren og arbeidsmarkedet og er relativt vanskelig å lykkes med. Flere omtaler også KVP i direkte ordelag som noe «spesielt». Det kan se ut til at denne oppfatningen forsterkes av strukturelle grep, som for eksempel at kontoret har, eller har hatt, egne KVP-veiledere som jobber på siden av veiledere ellers i NAV-kontoret. Andre omtaler KVP som en slags mirakelkur som er løsningen for alle brukere man tidligere ikke klarte å hjelpe ut i arbeid.

Prosjektteamets refleksjon knyttet til dette, er at det er hensiktsmessig å tenke på KVP som et virkemiddel på linje med andre tiltak og virkemidler NAV har å tilby. Dette handler både om å sikre tilstrekkelig kunnskap om KVP ved de ulike kontorene, men også betydningen av å se KVP som en del av det totale tjenestetilbudet. Vi har intervjuet enkelte ledere som er bevisste på dette og som har jobbet med en kulturendring blant veilederne, hvor mange nettopp har gått over til å tenke at KVP er et verktøy på lik linje med øvrige tiltak, programmer og tjenester.

Balansen mellom å sikre tilstrekkelig kapasitet, innsikt og arbeidsmetodikk blant de som arbeider med KVP-deltakere, og samtidig tilstrekkelig integrering av og kunnskap om KVP som et virkemiddel i NAVs helhetlige arbeid, fremstår altså som et viktig premiss for videreutviklingen av programmet.

Prosjektteamet mener at KVP i dag ser ut til å være plassert utenfor NAVs verktøykasse.

Velges andre tjenester fremfor KVP?

Prosjektteamets korte svar på dette spørsmålet, er at andre tjenester ofte velges fremfor KVP.

Som tidligere beskrevet er KVP subsidiær til andre ytelser som AAP og uføretrygd. Det innebærer at inntektsmuligheter gjennom arbeid og økonomiske rettigheter innen folketrygden og arbeidsmarkedsloven skal avklares før man vurderer om vilkårene for KVP er oppfylt. I datamaterialet finner vi flere eksempler på deltakere i KVP som går over til AAP og motsatt. I den forbindelse er også forholdet mellom helsefokus og arbeidsfokus et sentralt spørsmål. Vektingen mellom disse er en krevende balanse, og rettigheter etter folketrygdloven og arbeidsmarkedsloven skal gå foran rettigheter etter sosialtjenesteloven. Likevel fremstår det for prosjektteamet som om arbeidsevnevurderingen og avklaringen rundt helse spørsmål fortrenger fokuset på hva de mulige deltakerne faktisk kan få til. Vi stiller oss også spørsmålet om inntektssikringen kan spille inn her? Det faktum at AAP eksisterer som en mulighet for mer økonomisk trygghet, kan medføre at veilederne bruker mye energi på å få helse spørsmål utredet for å vurdere om brukeren kan ha rett på AAP, som heller kunne vært brukt på å utrede ressurser, funksjon og arbeidsmuligheter.²² Det innebærer et dilemma knyttet til subsidiaritet. Samtidig bør deltakere i KVP ikke ha så omfattende helseproblemer, og utfordringer for øvrig, at de ikke kan nyttiggjøre seg av programmet.

Våre funn viser også at det er flere overlappende tjenester, både statlige og kommunale, som velges i stedet for KVP. Dette til tross for at personer fyller inngangsvilkårene for å kunne delta i program. Prosjektteamet stiller seg imidlertid spørsmålet om hvorfor disse tjenestene tilbys utenfor rammene av programmet når alle tiltak i NAV skal være tilgjengelige for deltakere i KVP. Handlingsrommet for å ta i bruk tilgjengelige tjenester, som en del av programmet, synes å være stort. Prosjektteamet oppfatter at dette delvis kan forklares med at det er enklere å tilby tjenestene utenfor rammene av programmet. Dette kan tyde på at kunnskapen om KVP, hvor alle virkemidler i NAV er mulige i et kvalifiseringsprogram, er for lav. En annen forklaring henger sammen med kravet om at det skal være realistisk med overgang til arbeid etter endt program. Noen ganger er det behov for forberedende tiltak, for eksempel norsk trening, som skal gjøre deltakeren i stand til å nyttiggjøre seg av programmet. Dersom slike tiltak legges opp som en del av programmet, medfører dette at den arbeidsrettede delen av programperioden forkortes. For deltakere som står langt unna arbeidslivet blir det dermed mindre sannsynlig med overgang til arbeid etter fullført program. På bakgrunn av dette,

²² Vi bemerker at Fafø-rapporten (Strand & Svalund, 2021) ikke fant at mange unge på AAP heller burde være i KVP.

foreligger det gode begrunnelser for hvorfor tilgjengelige tjenester gis forut for KVP, og ikke som en del av KVP. Vi vet at veilederne måles på hvor mange som kommer i arbeid etter fullført program, noe som bringer oss videre inn på et vesentlig poeng om terskelen for rekruttering.

Er det for høy terskel for rekruttering?

En overordnet refleksjon prosjektteamet har gjort seg, er knyttet til *terskelen* for rekruttering til programmet. Empirien viser at det ser ut til at man de senere år har hevet denne terskelen, og nå rekrutterer mer ressurssterke deltakere enn tidligere. Denne dreiningen kan skyldes flere forhold. Blant annet blir det faktum at man måles på hvor mange man får ut i arbeid trukket fram som styrende for hvem man tar inn i programmet. Det kan se ut til at flere NAV-kontor vegrer seg for å rekruttere inn deltakere som man ikke er sikre på vil klare å gjennomføre programmet. Det kan minne om tilpasningsatferden som gjerne kalles «fløteskumming». Fenomenet kan oppstå når tjenestetilbydere får betalt for en bestemt måloppnåelse, og de maksimerer antallet brukere som har høy sannsynlighet for å lykkes. I dette tilfellet ser det mer ut til at NAV-veilederne begrenser antall personer som står veldig langt fra arbeidslivet, for ikke å bli overbelastet. Dette tydeliggjøres blant annet av ved at man vektlegger motivasjon hos deltakerne for at de kan starte i KVP. I den forbindelse er det en større risiko for at deltakere som i utgangspunktet kunne nyttiggjort seg av KVP, ikke får tilbud om å delta.

Prosjektteamet stiller seg imidlertid spørsmålet om hvor denne terskelen for rekruttering bør ligge? Det kan argumenteres for at i et så omfattende program som KVP – hvor programmet skal fylles med innhold 37,5 timer per uke – kan en del av det arbeidet som nå gjøres av flere NAV-kontor *forut* for rekruttering, gjøres som *del av* KVP. Det gjelder for eksempel trening på å ta bussen, møte opp til riktig tid eller hjelp til å utvikle sosiale ferdigheter. Samtidig kan det stilles spørsmål ved om nettopp det at programmet er *på fulltid* avskrekker personer som i utgangspunktet står langt fra arbeidslivet fra KVP. Det kan gjøre det mer attraktivt med andre tjenester som fremstår mindre omfattende og krevende for deltakerne. Det er verdt å påpeke at KVP er et svært fleksibelt program, og uten krav om arbeidsretting fra oppstart. Ved å presenteres som et arbeidsrettet fulltidsprogram, kan KVP virke omfattende for målgruppen, som består av personer som står langt fra arbeidslivet. En tydelighet rundt at programmet innledningsvis kan brukes til å motivere deltakere, skaffe bolig, rydde i økonomi, behandling, hviletid og omsorg for barn med mere, fremstår hensiktsmessig. Mangel på innsikt i hva programmet kan innebære for den enkelte deltaker, kan med dette som utgangspunkt bidra til å forklare hvorfor KVP kan virke avskrekkende for deler av målgruppen.

Prosjektteamet mener at terskelen for rekruttering er for høy, og at KVP må sees på som et helhetlig program som kan og bør romme tiltak som nå tilbys deltakere utenfor, eller forut for iverksetting av program. For deltakere som står lengst unna arbeidslivet, kan det også tenkes at to år er for kort tid for å komme i arbeid.

7.2 Anbefalinger

Kartleggingens funn og våre overordnede refleksjoner innbyr til noen anbefalinger for hvordan arbeidet med KVP kan sikres og videreutvikles. Ved å adressere barrierene for bruk av KVP som denne kartleggingen har identifisert, vil det være sannsynlig at bruken av KVP kan økes. Hvilke barrierer man går løs på og hvilken ambisjon man legger til grunn, vil være styrende for hvilken effekt eventuelle justeringer vil ha på bruken av programmet.

I det følgende skisserer vi noen anbefalinger med ulike ambisjonsnivåer; noen er såkalte inkrementelle forslag – det vil si forslag som innebærer justeringer eller forbedringer av eksisterende forhold med KVP og arbeidet med programmet, mens andre er mer radikale og krever ytterligere kunnskap og pilotering.

Inkrementelle forslag

- KVP må kontinuerlig synliggjøres. Betydningen av å jobbe godt med informasjon om KVP til ledelsen i kommuner og NAV-kontor ser ut til å være sentral for å sikre prioritering i kommunale budsjettprosesser. Direktoratet kan også i denne sammenheng utfordre kommunene på bruk av KVP for derigjennom å sette fokus på programmet.
- Direktoratet bør vurdere å gjøre en ny deskriptiv analyse av mulige KVP-deltakerne, der de faktiske KVP-deltakerne er ekskludert. Slik vil NAV kunne få bedre oversikt over hvordan personer som er i målgruppen, men ikke deltar i KVP, skiller seg fra dem som er faktiske KVP-deltakere. Dette vil kunne gi et bedre grunnlag for målrettet rekrutteringsarbeid. I den forbindelse vil det også kunne være nyttig å undersøke de to undergruppene av mulige KVP-deltakere separat; personer med langvarig mottak av sosialhjelp som hovedinntektskilde og arbeidsledige med nedsatt arbeidsevne uten rettigheter på folketrygdens ytelser.
- Etablere en forståelse av KVP som et program som inngår i porteføljen av NAVs tjenester, og ikke som noe særegent utenfor NAVs verktøykasse. Dette innebærer blant annet spredning av kunnskap og innsikt i hva KVP er og hvordan man kan arbeide med KVP. Dette kan lette det interne arbeidet med identifisering og vurdering av mulige deltakere, og sikre mer sammenhengende tjenester til brukerne.
- De to foregående punktene kan imøtekommes gjennom mer erfaringsdeling og felles drøftings- og utviklingsarenaer knyttet til KVP. Dette bør være et systematisk arbeid, både innad i det enkelte NAV-kontor, men også på tvers av kontorene. Sistnevnte kan med fordel initieres og fasiliteres fra sentralt hold.
- Utvikle et fagsystem for arbeidet med KVP, som har flere automatiserte trinn og er tettere integrert med de statlige fagsystemene, slik at man enklere kan kommunisere med deltakerne og har færre tidkrevende manuelle operasjoner. I tillegg bør direktoratet sørge for å utvide Digisos til også å gjelde KVP, slik at det blir mer synlig for brukeren og mulig å søke digitalt.
- En strategisk drøfting av hvor terskelen for inngangsvilkårene skal ligge. Dersom den ligger for høyt risikerer man at deltakere som kunne nyttiggjort seg av KVP ikke får muligheten, og motsatt benytter man mye ressurser på personer som ikke er i stand til å nyttiggjøre seg av KVP om den ligger for lavt. Dette bør gjøres på faglig og overordnet nivå, men forankres godt blant veilederne som arbeider med KVP.

Radikale forslag

- Det kan hevdes at det er en risiko å inkludere deltakere i KVP fordi programmet er ressurs- og arbeidskrevende for veilederne og NAV-kontoret som sådan. Samtidig bør det etableres en forståelse for at denne investeringen kan lønne seg på sikt. En effektstudie av KVP på nasjonalt nivå bør gjennomføres for å underbygge dette. Sentrale spørsmål kan, blant andre være; Hvilken økonomisk effekt har det for den enkelte kommune å prioritere KVP der det er mulig, kontra andre tjenester? Bidrar aktiv bruk av KVP til reduserte utbetalinger av sosialhjelp over tid? Hvilke positive effekter har KVP-deltakelse på den enkelte deltaker?

- Finansiering, eller rettere sagt manglende eller begrenset finansiering, er en uttalt barriere for bruk av KVP. Dersom man endrer finansieringsmodellen så vil man også oppnå andre insentivstrukturer enn de som er rådende i dag. Det mest radikale forslaget, er at KVP ikke lengre skal være et kommunalt program. Et noe mindre radikalt forslag, kan være å hente inspirasjon fra piloteringen av per-capita finansiering av Jobbsjansen. Et liknende forsøk kan vurderes for KVP. Vi ser også for oss at en endring av finansieringsmodellen kan føre til at KVP i større grad blir en integrert del av den statlige verktøykassen.

Litteraturliste

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2017). Kvalifiseringsprogrammet.

Bergum, S., Fugletveit, R., Hermanrud, I., Lofthus, A-M., Madsbu, J. & Øvrelid, B. (2020). Digital ledelse for synergier mellom brukermøter og digitale kanaler (Høgskolen i Innlandet). Hentet fra https://brage.inn.no/inn-xmloi/bitstream/handle/11250/2677470/Skriftserien10_20_online.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Brodtkorb, E. (2017). Individualisering av tjenester i et aktiveringsprogram – en studie av veilederfellesskapet i Kvalifiseringsprogrammet. Oslo: Oslo Met, PhD-avhandling.

Dahl, E. S. & Lima, I. (2021). Utviklingen i sosialhjelp fra 2010 til 2020 - Noen færre mottakere, store endringer i hvem som mottar. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd-nr.3-2021/utviklingen-i-sosialhjelp-fra-2010-til-2020-noen-faerre-mottakere-store-endringer-i-hvem-som-mottar>

Dokken, T. (2016). Langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. Arbeid og velferd nr.1-2016. <https://www.nav.no/ /attachment/download/8418b7cf-4581-41ba-af94-6e2df3070ec8:f3e4ab689de7b83a382623267aade3804b1fdda4/7-langtidsmottakere-av-sosialhjelp.pdf>

Drange, I., Frøyland, K., Mamelund, S.-V. (2015). Unge mottakere av tiltakspenger. Om betydningen av tiltakspenger for gjennomføring av utdanning og overgang til arbeid. AFI-rapport 3/2015. <https://oda.oslomet.no/oda-xmloi/bitstream/handle/20.500.12199/6245/r2015-3.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

ECON (2006). Samfunnsøkonomiske konsekvenser ved aktiviseringsprogram for personer uten trygderettigheter. ECON-rapport nr. 2006-066, ECON Analyse, Oslo.

Fossestøl, K., Borg, E. & Breit, E. (2020). Nav i en ny tid? En evaluering av hvordan retningsvalgene i Stortingsmelding 33 implementeres på Nav-kontorene Oslo: Afi rapport 2020: 09.

Fylkesmannen i Agder (2020). Årsrapport. <https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-agder/dokument-agder/diverse/arsrapport-for-agder-2020.pdf>

Helsedirektoratet. (2017). Veileder om oppfølging av personer med store og sammensatte behov [nettdokument]. Oslo: Helsedirektoratet (sist faglig oppdatert 11. februar 2019, lest 26. august 2021). Tilgjengelig fra <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/oppfolging-av-personer-med-store-og-sammensatte-behov>

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2021). Innvandrere i arbeidslivet. Kunnskapsoversikt. <https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/kunnskapsoversikt/innvandrere-i-arbeidslivet/>

Langeland, S., Dokken, T., Furuberg, J. & Lima, I. A. Å. (2016) Fattigdom og levekår i Norge: Tilstand og utviklingstrekk – 2016. NAV-Rapport 2016:4. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

[https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2018/3/m-](https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2018/3/m-03/Hvem_starter_i_Kvalifiserings%C2%ADprogrammet_og_kommer_de_i_arbeid#m-59)

[03/Hvem_starter_i_Kvalifiserings%C2%ADprogrammet_og_kommer_de_i_arbeid#m-59](https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2018/3/m-03/Hvem_starter_i_Kvalifiserings%C2%ADprogrammet_og_kommer_de_i_arbeid#m-59)

Langeland, S. & Galaasen, A. M. (2014). Oppfølgingsarbeidet i NAV under lupen: Strekker ressursene til? *Arbeid og velferd*, nr. 1-2014, s. 64-77. [oppfolgingsarbeidet-i-nav-under-lupen.pdf](#)

Lima, I. A. Å. & Furuberg, J. (2018). Hvem starter i Kvalifiseringsprogrammet og kommer de i arbeid? *Arbeid og velferd* (3), 3–23

Markussen, S. & Røed, K. (2015). Leaving Poverty Behin–? - The Effects of Generous Income Support Paired with Activation, *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol 8 (1), 180-211.

NAV. (2022). Arbeidsavklaringspenger (AAP). <https://www.nav.no/aap>

NAV. (2022). 8 200 flere på AAP i 2021. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/aap-nedsatt-arbeidsevne-og-uforetrygd-statistikk/nyheter/8-200-flere-pa-aap-i-2021>

NAV. (2019). Utdanning og profesjoner i NAV. https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/sok-jobb-i-nav/nav-som-arbeidsgiver/utdanning-og-profesjoner-i-nav_kap

Olsen, B. og Askvik, T. (2021). Flyktninger i og utenfor arbeidsmarkedet 2019. Rapport 2021/5. Statistisk sentralbyrå. https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/_attachment/444135?_ts=17738ef5528

Riksrevisjonen. (2019). Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å integrere flyktninger og innvandrere gjennom kvalifisering til arbeid (Dokument 3:4/2019–2020). <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2019-2020/integrering-gjennom-arbeid.pdf>

Schafft, A. & Spjelkavik, Ø. (2011). Evaluering av Kvalifiseringsprogrammet. (AFI-rapport, 4/2011). Arbeidsforskningsinstituttet. <https://evalueringsportalen.no/evaluering/evaluering-av-Kvalifiseringsprogrammet-sluttrapport/AFI%20Kvalifiseringsprogr%202011-4.pdf/@@inline>

Sosialtjenesteloven. (2009). Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (LOV-2009-12-18-131). Hentet fra https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131/KAPITTEL_4#%C2%A725

Strand A. H. og Svalund J. (2021). Velferdsordninger til unge. Bruk av arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsprogram blant unge utenfor arbeid og utdanning. Fafo-rapport 2021:35

SSB 12160 (2021): [12160: Mottakere av kvalifiseringsstønad, etter region, statistikkvariabel og år. Statistikkbanken \(ssb.no\)](#)

SSB (2018) <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/faerre-avbryter-Kvalifiseringsprogrammet-flere-i-jobb-etterpa>

Vedlegg

Tabell 3: Oversikt over tiltakskoder og forklaringer for mulige og faktiske KVP-deltakere

Tiltakskode	Tiltak/Tiltaksgruppe
ABIST	Arbeid med bistand
ABOPPF	Arbeid med bistand
ARBFORB	Arbeidsforberedende trening
PRAKSKJERM	Arbeidspraksis
PRAKSORD	Arbeidspraksis
ARBDGNSM	Arbeidsrettet rehabilitering
ARBRDAGSM	Arbeidsrettet rehabilitering
ARBRRDOGN	Arbeidsrettet rehabilitering
ARBRRHDAG	Arbeidsrettet rehabilitering
ARBTREN	Arbeidstrening
AVKLARAG	Avklaring
AVKLARSP	Avklaring
AVKLARSV	Avklaring
AVKLARUS	Avklaring
ETAB	Egenetablering
FUNKSJASS	Funksjonsassistanse
UTBHLETTPS	Helsemessig utredning/behandling
UTBHSAMLI	Helsemessig utredning/behandling
HOYEREUTD	Høyere utdanning
INDJOBSTOT	Individuell jobbstøtte
INKLUTILS	Inkluderingsstøtte
AMBF2	Kvalifisering i arb
LONNTIL	Lønnstilskudd
TIDSUBLONN	Lønnstilskudd
MIDLONTIL	Midlertidig lønnstilskudd
INDOPPFAG	Oppfølging
INDOPPFOLG	Oppfølging
INDOPPFSP	Oppfølging
JOB BK	Oppfølging
JOB BK LUBB	Oppfølging
MENTOR	Oppfølging
AMO	Opplæring

AMOE	Opplæring
AMOY	Opplæring
ENKELAMO	Opplæring
GRUPPEAMO	Opplæring
NETTAMO	Opplæring
OPPLT2AAR	Opplæring
UTDYRK	Opplæring
JOBBFOKUS	Prosjekt Jobbfokus
INDOPPRF	Resultatbasert finansiering
REFINO	Resultatbasert finansiering av oppfølging
SUPPEMP	Supported Employment (SE)
AMBF3	Tilrettelagt arbeid
PV	Tilrettelagt arbeid
TILRTILSK	Tilrettelagt arbeid (TIA)
VASV	Tilrettelagt arbeid (VTA)
VATIAROR	Tilrettelagt arbeid (VTA)
TILPERBED	Tilretteleggingstilskudd for arbeidssøker
EKSPEBIST	Tilskudd til ekspertbistand
UTVAOONAV	Utvidet oppfølging i NAV
VARLONTIL	Varig lønnstilskudd
VV	Varig vernet arbeid (VVA)
GRUFAGYRKE	Vgs/yrkesfaglig utdanning
ENKFAGYRKE	Vgs/yrkesfaglig utdanning enkeltplass
LONNTILAAP	AAP som lønnstilskudd

Tabell 4: Gjennomsnittlig antall KVP-deltakere, og mulige og faktiske KVP-deltakere i referanseperioden og dekningsgrad (prosent)

Kommune	KVP-deltakere	Mulige og faktiske KVP-deltakere	Dekningsgrad ²³
Afjord	<4,0	9,2	5 %
Alna	293,0	2054,5	14 %
Alstahaug	11,9	139,4	9 %
Alta	23,4	312,9	7 %
Alvdal	<4,0	41,1	:
Alver	24,0	365,2	7 %

²³ : tall kan ikke offentliggjøres

Andøy	8,0	83,9	9 %
Aremark	<4,0	29,7	:
Arendal	53,4	1401,8	4 %
Arna	22,1	419,4	5 %
Asker	173,7	1450,7	12 %
Askvoll	<4,0	46,4	:
Askøy	15,6	642,2	:
Aukra	5,7	59,8	9 %
Aure	5,3	26,5	20 %
Aurskog-Høland	25,3	407,6	6 %
Austevoll	<4,0	38,0	:
Austrheim	<4,0	77,5	:
Averøy	11,6	107,4	11 %
Balsfjord	4,2	87,4	5 %
Bamble	31,3	228,1	14 %
Bardu	<4,0	46,4	5 %
Bergenhus	110,4	1691,1	7 %
Bindal	<4,0	15,5	12 %
Birkenes	<4,0	45,6	6 %
Bjerke	174,9	1463,9	12 %
Bjerkreim	<4,0	34,7	6 %
Bjørnafjorden	21,3	428,0	5 %
Bodø	109,8	521,5	21 %
Bokn	<4,0	14,4	14 %
Bremanger	<4,0	57,3	:
Brønnøy	5,4	166,5	:
Bygland	<4,0	15,3	9 %
Bykle	<4,0	5,6	41 %
Bærum	348,9	2528,4	14 %
Bø	4,7	70,7	7 %
Bømlo	13,1	206,1	6 %
Båtsfjord	<4,0	44,3	:
Dovre	4,3	25,0	17 %
Drammen	197,5	3099,5	6 %
Drangedal	8,1	132,6	6 %

Dønna	<4,0	40,5	:
Eidskog	14,6	228,2	6 %
Eidsvoll	31,6	640,0	5 %
Eiganes og Tasta	146,9	1131,6	13 %
Eigersund	35,3	341,5	10 %
Elverum	51,7	643,9	8 %
Enebakk	10,0	195,1	5 %
Engerdal	<4,0	24,7	:
Etne	6,0	77,0	8 %
Etnedal	<4,0	28,9	12 %
Evenes	<4,0	16,9	8 %
Evje og Hornnes	<4,0	109,8	:
Fana	51,3	714,8	7 %
Farsund	<4,0	142,0	:
Fauske	26,4	213,2	12 %
Finnøy	<4,0	11,1	5 %
Fitjar	<4,0	87,6	:
Fjaler	<4,0	23,4	4 %
Fjord	<4,0	32,9	10 %
Flekkefjord	<4,0	298,0	:
Flå	<4,0	18,4	:
Folldal	<4,0	22,9	:
Fredrikstad	198,2	2916,6	7 %
Frogn	15,1	118,3	13 %
Frogner	180,6	1354,9	13 %
Froland	<4,0	99,6	4 %
Frosta	<4,0	40,7	4 %
Frøya	5,2	61,1	9 %
Fyllingsdalen	79,6	511,3	16 %
Fyresdal	4,4	24,2	18 %
Færder	68,7	842,4	8 %
Gamle Oslo	358,7	1547,9	23 %
Gamvik	<4,0	21,7	:
Gausdal	7,1	76,5	9 %
Gildeskål	<4,0	24,2	8 %

Giske	8,2	125,6	6 %
Gjemnes	<4,0	33,4	:
Gjerdrum	<4,0	93,6	:
Gjesdal	18,4	320,1	6 %
Gjøvik	52,1	969,3	5 %
Gloppen	<4,0	75,2	:
Gol	<4,0	106,9	:
Gran	21,8	162,5	13 %
Grane	<4,0	12,4	22 %
Gratangen	<4,0	27,9	8 %
Grimstad	38,4	493,2	8 %
Grong	<4,0	52,4	:
Grorud	153,0	713,2	21 %
Grue	5,6	152,9	4 %
Grünerløkka	344,7	2202,7	16 %
Gulen	<4,0	32,4	:
Hadsel	11,3	149,1	8 %
Halden	34,1	618,0	6 %
Hamar	68,7	969,2	7 %
Hamarøy	<4,0	84,4	:
Hammerfest	11,5	306,8	4 %
Hareid	5,7	55,7	10 %
Harstad	34,0	507,2	7 %
Hattfjelldal	<4,0	14,4	6 %
Haugesund	94,1	1177,6	8 %
Heim	<4,0	92,9	:
Heimdal	83,5	387,9	22 %
Hemnes	<4,0	123,6	:
Hemsedal	<4,0	24,6	:
Herøy (Møre og Romsdal)	9,1	125,0	7 %
Herøy (Nordland)	<4,0	41,5	:
Hillevåg og Hinna	142,3	919,7	15 %
Hitra	4,8	37,9	13 %
Hjartdal	<4,0	22,9	9 %
Hjelmeland	4,0	45,0	9 %

Hol	<4,0	52,7	:
Hole	<4,0	123,5	:
Holmestrand	17,8	507,1	4 %
Holtalen	5,9	30,5	19 %
Horten	15,3	939,7	:
Hundvåg og Storhaug	145,1	1116,4	13 %
Hurdal	<4,0	30,9	5 %
Hustadvika	13,0	222,9	6 %
Hvaler	<4,0	123,0	:
Hyllestad	<4,0	13,5	5 %
Hægebostad	<4,0	18,2	:
Høyanger	5,1	79,6	6 %
Hå	24,2	453,1	5 %
Inderøy	7,6	125,5	6 %
Indre Fosen	20,4	182,4	11 %
Indre Østfold	78,9	620,5	13 %
Iveland	<4,0	20,9	:
Jevnaker	7,0	119,3	6 %
Kafjord	<4,0	24,7	4 %
Karasjok	<4,0	37,3	:
Karlsøy	4,4	47,0	9 %
Karmøy	84,7	860,4	10 %
Kautokeino	8,0	66,0	12 %
Kinn	15,4	296,1	5 %
Klepp	30,4	172,2	18 %
Klæbu	<4,0	24,4	10 %
Kongsberg	12,3	638,2	:
Kongsvinger	50,6	311,1	16 %
Kragerø	21,6	376,0	6 %
Kristiansand	427,6	2914,5	15 %
Kristiansund	31,6	506,4	6 %
Krødsherad	<4,0	44,2	7 %
Kvam	14,1	201,7	7 %
Kvinesdal	6,9	116,2	6 %
Kvinnherad	27,6	115,4	24 %

Kviteseid	<4,0	29,2	9 %
Kvitsøy	<4,0	4,3	16 %
Kvæfjord	6,1	88,5	7 %
Laksevåg	105,6	1192,4	9 %
Larvik	162,6	1430,3	11 %
Lebesby	<4,0	21,0	:
Leirfjord	<4,0	49,2	:
Lerkendal	112,1	460,0	24 %
Lesja	<4,0	18,3	:
Levanger	5,3	345,1	:
Lier	29,6	575,6	5 %
Lillehammer	38,9	630,8	6 %
Lillesand	7,8	166,8	5 %
Lillestrøm	173,2	1736,9	10 %
Lindesnes	37,8	431,5	9 %
Lom	<4,0	23,1	6 %
Loppa	<4,0	16,8	:
Lund	<4,0	50,7	7 %
Lunner	4,4	136,9	:
Luster	7,1	73,2	10 %
Lyngdal	13,2	211,0	6 %
Lyngen	<4,0	44,0	5 %
Lærdal	<4,0	34,0	4 %
Lødingen	<4,0	40,0	:
Lørenskog	66,0	973,8	7 %
Løten	13,6	166,7	8 %
Madla	78,7	593,0	13 %
Malvik	17,4	221,3	8 %
Marker	<4,0	61,8	:
Masfjorden	<4,0	20,3	:
Masøy	<4,0	11,8	10 %
Melhus	27,4	265,2	10 %
Meløy	10,5	63,9	16 %
Meråker	7,8	44,6	17 %
Midtbyen	112,4	998,2	11 %

Midtre Gauldal	5,1	98,0	5 %
Midt-Telemark	8,9	256,3	:
Modum	35,4	375,3	9 %
Molde	22,0	574,2	4 %
Moss	68,8	1573,0	4 %
Målselv	<4,0	82,6	:
Namsos	24,0	288,7	8 %
Nannestad	8,3	254,4	:
Narvik	26,7	432,8	6 %
Nes	19,2	374,0	5 %
Nesbyen	<4,0	49,5	:
Nesna	<4,0	38,1	:
Nesodden	30,5	340,3	9 %
Nesseby	<4,0	15,6	6 %
Nesseby	<4,0	5,2	4 %
Nissedal	<4,0	18,5	:
Nittedal	60,3	572,1	11 %
Nome	11,1	226,7	5 %
Nord-Aurdal	7,9	144,6	5 %
Nord-Fron	9,5	137,8	7 %
Nord-Odal	4,7	143,4	:
Nordre Aker	89,3	792,9	11 %
Nordre Follo	98,9	699,3	14 %
Nordre Land	5,4	95,4	6 %
Nordreisa	5,8	128,8	4 %
Nordstrand	43,3	828,4	5 %
Notodden	19,0	415,3	5 %
Nærøysund	7,6	217,2	:
Oksnes	4,9	64,7	8 %
Oppdal	<4,0	48,3	6 %
Orkland	21,6	426,2	5 %
Orland	4,9	41,1	12 %
Os	<4,0	62,2	:
Osterøy	<4,0	167,8	:
Overhalla	<4,0	64,3	4 %

Porsanger	<4,0	78,4	:
Porsgrunn	102,4	978,2	10 %
Rade	<4,0	45,6	4 %
Rakkestad	10,4	103,0	10 %
Rana	30,7	317,9	10 %
Randaberg	9,8	305,6	:
Rauma	18,2	65,4	28 %
Rendalen	<4,0	35,6	:
Rennebu	<4,0	27,5	7 %
Rennesøy	<4,0	22,1	4 %
Rindal	<4,0	29,1	:
Ringebu	4,4	64,1	7 %
Ringerike	57,4	1090,4	5 %
Ringsaker	75,6	865,3	9 %
Risør	15,4	191,3	8 %
Rælingen	17,8	303,0	6 %
Rødøy	<4,0	8,5	18 %
Røros	12,3	102,6	12 %
Røst	<4,0	9,5	17 %
Råde	5,4	125,1	4 %
Sagene	188,9	1906,6	10 %
Saltdal	7,4	123,8	6 %
Samnanger	<4,0	53,7	4 %
Sande	<4,0	28,7	4 %
Sandefjord	26,5	1747,2	:
Sandnes	184,6	1920,6	10 %
Sarpsborg	162,8	2081,5	8 %
Sauda	5,3	108,3	5 %
Sel	4,7	162,0	:
Selbu	4,6	60,7	8 %
Seljord	<4,0	48,6	5 %
Senja	6,4	227,1	:
Sigdal	<4,0	62,2	4 %
Siljan	10,2	42,6	24 %
Skaun	9,7	162,9	6 %

Skien	119,6	1775,7	7 %
Skiptvet	4,1	72,2	6 %
Skjervøy	5,7	27,6	21 %
Skjåk	<4,0	22,7	9 %
Smøla	<4,0	38,1	10 %
Snåsa	<4,0	29,8	6 %
Sogndal	<4,0	199,5	:
Sokndal	<4,0	48,0	:
Sola	43,1	474,4	9 %
Sortland	16,8	135,4	12 %
St. Hanshaugen	180,9	1307,9	14 %
Stad	4,7	74,2	6 %
Stange	55,9	243,2	23 %
Stavanger	5,0	91,2	6 %
Steigen	5,0	61,7	8 %
Steinkjer	50,7	586,6	9 %
Stjørdal	38,8	516,6	8 %
Stord	5,2	445,2	:
Stor-Elvdal	<4,0	68,9	5 %
Storfjord	<4,0	25,9	13 %
Stovner	237,9	1816,7	13 %
Strand	17,9	276,8	6 %
Stryn	<4,0	86,4	:
Sula	4,5	50,1	9 %
Suldal	4,9	75,7	7 %
Sunndal	8,7	115,0	8 %
Sunnfjord	11,9	387,9	:
Surnadal	4,9	64,7	8 %
Sveio	<4,0	58,1	:
Sykkylven	13,8	99,4	14 %
Sømna	<4,0	23,3	7 %
Søndre Land	7,8	98,3	8 %
Søndre Nordstrand	275,6	2125,4	13 %
Sør-Aurdal	<4,0	68,7	4 %
Sørfold	<4,0	34,7	:

Sør-Fron	4,4	54,4	8 %
Sør-Odal	7,3	195,6	4 %
Sørreisa	<4,0	55,1	4 %
Sør-Varanger	<4,0	147,6	:
Tana	6,1	89,3	7 %
Time	37,0	337,0	11 %
Tinn	16,8	107,2	16 %
Tjeldsund	<4,0	57,1	:
Tokke	<4,0	18,9	9 %
Tolga	<4,0	38,6	9 %
Tromsø	19,3	1448,5	:
Trondheim	5,4	58,5	9 %
Trysil	4,3	207,0	:
Tvedestrand	20,6	273,4	8 %
Tydal	<4,0	15,2	6 %
Tynset	<4,0	54,3	6 %
Tysnes	<4,0	40,0	:
Tysvær	16,2	210,4	8 %
Tønsberg	124,6	1580,4	8 %
Ullensaker	59,6	835,3	7 %
Ullensvang	17,8	250,6	7 %
Ullern	35,4	474,3	7 %
Ulstein	6,3	165,5	4 %
Vadsø	<4,0	234,6	:
Vaksdal	<4,0	121,9	:
Valer (Innlandet)	<4,0	29,1	:
Valle	<4,0	10,7	10 %
Vang	<4,0	34,4	:
Vanylven	<4,0	32,6	5 %
Vardø	<4,0	59,4	:
Vefsn	23,0	113,4	20 %
Vega	<4,0	14,7	8 %
Vegårshei	<4,0	26,0	:
Vennesla	25,6	334,4	8 %
Verdal	5,1	313,1	:

Verran	<4,0	13,8	:
Vestby	10,8	336,5	:
Vestnes	6,0	104,0	6 %
Vestre Aker	68,4	736,7	9 %
Vestre Slidre	<4,0	35,5	8 %
Vestre Toten	22,0	302,7	7 %
Vestvågøy	<4,0	200,2	:
Vindafjord	5,0	125,8	4 %
Vinje	<4,0	41,3	8 %
Volda	14,7	147,2	10 %
Voss	42,2	307,0	14 %
Vågan	17,2	197,0	9 %
Vågå	<4,0	47,4	6 %
Våler (Innlandet)	<4,0	72,8	4 %
Våler (Viken)	<4,0	94,9	4 %
Ytrebygda	20,7	339,6	6 %
Ørland	9,0	99,4	9 %
Ørsta	8,9	154,5	6 %
Østbyen	110,2	1132,0	10 %
Østensjø	154,5	1225,4	13 %
Østre Toten	33,2	260,2	13 %
Øvre Eiker	23,6	486,0	5 %
Øyer	<4,0	64,4	4 %
Øygarden	32,7	1106,0	:
Øystre Slidre	<4,0	42,0	:
Ålesund	105,7	1135,0	9 %
Åmli	<4,0	24,1	:
Åmot	5,3	63,5	8 %
Årdal	<4,0	57,2	5 %
Årstad	201,1	1747,0	12 %
Ås	19,6	382,5	5 %
Åsane	65,7	740,4	9 %
Åseral	<4,0	12,0	12 %
Åsnes	8,9	232,3	4 %

OXFORD RESEARCH

Denmark

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20
2000 Frederiksberg
office@oxfordresearch.dk

Norway

Oxford Research AS
Østre Strandgate 12
4610 Kristiansand
post@oxford.no

Sweden

Oxford Research AB
Norrländsgatan 11
111 43 Stockholm
office@oxfordresearch.se

Finland

Oxford Research Oy
Fredrikinkatu 61a, 6krs.
00100 Helsinki
office@oxfordresearch.fi

Baltics/Riga

Oxford Research Baltics SIA
Elizabetes iela 51-12
LV-1010, Rīga
info@oxfordresearch.lv

Belgium/Brussels

Oxford Research c/o ENSR
5. Rue Archimède
Box 4, 1000 Brussels
office@oxfordresearch.eu