

Sammendrag

Det kommunale Kvalifiseringsprogrammet (KVP) ble etablert i 2007 i alle kommuner som til da hadde fått NAV-kontor. I løpet av 2011 hadde alle norske kommuner fått NAV-kontor og Kvalifiseringsprogram.

Temaet for denne rapporten er KVPs konsekvenser for de kommunale sosialhjelpsutgiftene. Hensikten med Kvalifiseringsprogrammet er å bistå langtids sosialklienter og personer som står i fare for å bli langtidssosialklienter, over i ordinært arbeid. Denne innsatsen er forventet å bidra til å redusere sosialhjelpsutgiftene. Det er flere mekanismer som kan tenkes å føre til en slik reduksjon. For det første kan en slik reduksjon oppstå som følge av at sosialhjelpsklienter flyttes over på kvalifiseringsstønad. For det andre vil et vellykket KVP medføre at deltakerne kommer over i arbeid og dermed ikke går tilbake til å bli sosialklienter etter avsluttet program. Og for det tredje kan det tenkes at et heldagsprogram med tett oppfølging vil kunne ha en viss 'avskrekkingseffekt' som fører til at noen sosialhjelpsmottakere velger seg bort fra både KVP og sosialhjelp. Dette kan for eksempel gjelde personer som jobber svart ved siden av sosialhjelpsmottaket, og personer som er i stand til å skaffe seg lønnet arbeid dersom de ønsker det.

Rapporten er basert på analyser av registerdata fra KOSTRA og en Web-survey fra arbeids- og velferdsdirektoratet, i tillegg til intervjuer med KVP-veiledere og KVP- og NAV-ledere i seks kommuner. Registerdataanalysene har først og fremst til hensikt å undersøke sammenhengen mellom KVP og sosialhjelpsutgifter, mens vi i de kvalitative intervjuene har fokusert på rekruttering til, innhold i og resultater av programmet.

Registerdataanalysene har kommune som analyseenhet, og sosialhjelpsutgifter per innbygger som avhengig variabel. Analysene viser at det er en sammenheng mellom bruken av KVP og sosialhjelpsutgifter per innbygger: I kommuner der det er mange KVP-deltakere relativt til sosialhjelpsmottakere er sosialhjelpsutgiftene per innbygger lavere. Dette tolker vi som effekten av å flytte sosialhjelpsmottakere over på den alternative ytelsen kvalifiseringsstønad. I tillegg er det en positiv sammenheng mellom driftsutgifter til KVP per innbygger og sosialhjelpsutgifter per innbygger. Dette har sannsynligvis sammenheng med omfanget av levekårsproblemer i kommunene. I de kommunene der det er et stort omfang av levekårsproblemer, er det også stort behov for både sosialhjelp og KVP. Dette reflekteres i inntektssystemet for kommunene, altså overføringene fra staten til kommunene. I dette systemet ligger det inne levekårsindikatorer som styrer både fordeling av midler til sosialhjelp og midler til KVP. Våre analyser tyder altså på at dette kan være en fornuftig fordelingsmodell for økonomiske overføringer til kommunene.

Vi har i tillegg gjort analyser der det er tatt med indikatorer for omfanget av levekårsproblemer i kommunene (andel flyktninger, andel skilte og andel ledige). Analysene viser at det er disse indikatorene som har desidert størst betydning for de kommunale sosialhjelpsutgiftene. KVP har en nokså marginal betydning. Når det kontrolleres for disse levekårsfaktorene er det kun i kommuner med mindre enn 10 000 innbyggere det fortsatt er en positiv sammenheng mellom driftsutgifter til sosialhjelp per innbygger og driftsutgifter til KVP per innbygger. En mulig forklaring på dette kan være at levekårsindikatorene forklarer

mer av variasjonen i utgifter til sosialhjelp i de store kommunene, og at effekten av driftsutgifter til KVP derfor forsvinner i disse kommunene.

Det er foreløpig litt for tidlig å gjennomføre en tradisjonell effektevaluering av KVP, altså å undersøke om overgangen til arbeid er bedre enn den ville ha vært uten KVP¹. Vi har imidlertid brukt NAV-kontorenes selvrapporterte overgangsrater til arbeid for å undersøke om det er sånn at de kommunene som har gode resultater også har lavere sosialhjelpsutgifter per innbygger. Vi finner ingen slik sammenheng. Dette må ses i kontekst med at det foreløpig er relativt få personer som har gjennomført programmet, og ikke minst; at det først og fremst er andre forhold som styrer nivået på sosialhjelpsutgiftene. Vår analysevariabel er dessuten variasjon i kommunale sosialhjelpsutgifter per innbygger i 2011. Dette målet vil bare fange en liten del av innsparingene i sosialhjelp som vil følge av et vellykket KVP.

Vi finner at forholdet mellom antall mottakere av sosialhjelp og antall mottakere av Arbeidsavklaringspenger (AAP) har betydning for kommunenes sosialhjelpsutgifter per innbygger: Der det er mange AAP-mottakere er sosialhjelpsutgiftene lavere. Det er kanskje et noe overraskende funn, siden det store flertallet av AAP-mottakere ikke er tidligere sosialhjelpsmottakere, men personer med helseproblemer som har falt ut av arbeidsmarkedet. Funnet stemmer likevel godt med inntrykket vi har fått gjennom de kvalitative intervjuene, nemlig at som en følge av innføringen av KVP har mange kommuner iverksatt en systematisk gjennomgang og avklaring av hele porteføljen av sosialhjelpsklienter. Denne gjennomgangen har medført to strømmer ut av sosialhjelpsklientporteføljen; en som går til KVP og en som går til AAP. Det er dermed to forklaringer på sammenhengen mellom det relative antallet på AAP og kommunenes sosialhjelpsutgifter per innbygger: Kommuner som har et lavt antall på AAP relativt til på sosialhjelp kan ha et uutnyttet potensial for å flytte enkelte sosialhjelpsmottakere over på AAP. Dersom dette er riktig vil de i tillegg ha en portefølje av sosialhjelpsmottakere som har relativt store helseproblemer og som dermed er vanskelige å bistå over i arbeid.

Kommunebesøkene viser at det er stor oppslutning om metodene i KVP. Flere av informantene gir uttrykk for at KVP representerer arbeidsmetoder og virkemidler de har etterlyst lenge, og at det er tilfredsstillende å få mulighet til å jobbe såpass intensivt med deltakere som har behov for tett oppfølging. Ved to av kontorene påpekes det imidlertid at metodene ikke nødvendigvis er knyttet til KVP, og at de i stor grad benytter de samme metodene også overfor andre NAV brukere, og at metodene har vært i bruk siden før KVP startet opp.

De seks kommunene er organisert på ulike måter, og vi finner ingen klar sammenheng mellom de ulike organisatoriske løsningene og måloppnåelse når det gjelder overgang til arbeid. Det er derimot klare forskjeller i arbeidsformer mellom kommuner som rekrutterer relativt mange og relativt få deltakere inn i KVP. De som rekrutterer mange deltakere inn i KVP har det vi har definert som en proaktiv snarere enn en reaktiv rekrutteringsstrategi. Den proaktive rekrutteringsstrategien innebærer jevnlig systematiske gjennomganger av porteføljen av sosialklienter med tanke på å finne fram til egnede kandidater for KVP. Denne gjennomgangen involverer alle som arbeider med sosialklienter ved NAV-kontoret, og er tydelig lederforankret. Den reaktive strategien er kjennetegnet av at rekrutteringen i stor grad skjer ved behandling av søknader som er kommet inn på initiativ av mulige deltakere eller deres saksbehandlere.

¹ En slik evaluering er under arbeid ved Frisch-senteret.

Innholdet i kvalifiseringsprogrammet skal etter regelverket være arbeidsrettet. I praksis opplever NAV-veilederne ofte at deltakerne har behov for en myk start på programmet, og i denne perioden kan innholdet i programmet være å komme på samtaler med KVP-veileder og etter hvert delta i et kommunalt lav-terskel arbeidstreningstilbud. Etter hvert loses deltakerne over i praksisplasser i ordinær virksomhet og ulike kurstillbud. Noen av kommunene bruker i stor grad kurstillbudet som er tilgjengelig via den statlige delen av NAV, i kombinasjon med praksisplasser. Andre kommuner bruker nesten utelukkende praksisplasser, i tillegg til individuell veiledning og oppfølging. Intervjuene med disse seks kommunene gir ikke grunnlag for å konkludere om hva som er de mest effektive tiltakene i et kvalifiseringsprogram, og det er heller ingen felles oppfatning av dette hverken innenfor eller på tvers av de seks kommunene. Det det derimot er svært stor oppslutning om er at tett individuell oppfølging av deltakerne er helt avgjørende for et godt resultat.

KVP er uten tvil et virkemiddel som plasserer seg midt i arbeidslinja, men vi finner likevel at de seks KVP-programmene i noe ulik grad er orientert mot arbeid som eneste eller mest realistiske mål for KVP. Vi observerer at kontorene plasserer seg på en akse fra sosialfaglig orientering til en mer tydelig arbeidslinjeorientering. De sosialfaglig orienterte kontorene er typisk opptatt av at KVP skal bidra til økt livskvalitet for deltakerne, og de er gjerne opptatt av at terskelen inn i program ikke skal være for høy. De tydelig arbeidslinjeorienterte kontorene har sterk oppmerksomhet på at det er den korteste veien til arbeid som er målet, og at innsatsen i KVP skal konsentreres om dette. Det er likevel ikke slik at de arbeidslinjeorienterte kontorene ikke er opptatt av deltakernes livskvalitet, men de tillegger gjerne betydningen av arbeid og egen inntekt for livskvalitet større vekt. Det ser imidlertid ut til at innholdet i programmene er nokså likt uavhengig av om det er den sosialfaglige eller arbeidslinjetilnærminga som er mest utpreget. Det er imidlertid en tendens til at de mest arbeidslinjeorienterte kontorene mer ensidig satser på praksisplass framfor kurs.

Overgangen til arbeid fra KVP var i 2011 på landsbasis på 25 prosent (beregnet på basis av antall avsluttede program pluss antall drop-out), i henhold til kommunenes egen rapportering til arbeids- og velferdsdirektoratet. Hvorvidt dette er et godt eller et dårlig resultat, gitt den krevende målgruppen, kan ikke vurderes uten å sammenlikne med overgangen til arbeid i tilsvarende grupper som ikke har deltatt i program. I tillegg må yrkesdeltakelsen framover i tid studeres. Dersom man klarer å forhindre lange løp som sosialklient eller som mottaker av andre offentlige ytelser ligger det selvsagt store innsparingsmuligheter for det offentlige i dette. De ansatte i KVP påpeker dessuten store gevinster i livskvalitet som ikke nødvendigvis kan måles i overgang til arbeid.

Gjennom intervjuene med de ble det identifisert flere barrierer for et bedre KVP. Barrierene er knyttet både til kjennetegn ved deltakerne (problemer knyttet til motivasjon, rus og psykiatri) og kjennetegn ved kommunene (tiltaksvifte, lokalt arbeidsmarked). Informantene peker i mindre grad på svakheter ved selve programmet og dets organisering. Vi observerer imidlertid at alle programmene i noen grad har utfordringer med å sette sammen et heldags og individuelt tilrettelagt program, og at alle KVP-rådgiverne har opplevd at deres deltakere i perioder har hatt tomme program fordi de ikke har lykkes med å finne egnede tiltak. Dette problemet varierer i omfang fra kommune til kommune, men i de verste tilfellene gikk deltakerne i månedsvis uten innhold i programmet, i påvente av et egnet tiltak. I mellomtiden bruker de altså opp rettighetene sine til å delta i programmet. I kommuner som i stor grad anvender AMO-kurs oppleves det som krevende å sette sammen et kursprogram som går kant-i-kant uten opphold mellom kursene. Praksisplasser brukes i noen grad til å fylle opp disse mellomrommene, men dette lykkes ikke alltid.

Det er ikke entydige funn når det gjelder kommunenes vurderinger av hva som er den beste organiseringen av programmet, eller i hvilken grad arbeidslinja skal styre innholdet. Vi ser en tendens til at det er en sammenheng mellom rekrutteringsstrategier og arbeidslinjeorientering: De som har en sterk arbeidslinjeorientering ser også ut til å ha en proaktiv rekrutteringsstrategi. Et funn som *er* entydig er at tett oppfølging, motivasjonsarbeid, markedsarbeid og godt individuelt tilpasset innhold i programmet vurderes som viktige suksesskriterier. Dessuten påpekes betydningen av den helhetlige innsatsen: det er ikke virkemidlene hver for seg som virker, men den samtidige innsatsen med effektiv og riktig rekruttering, tett oppfølging og godt innhold i program.

Det er foreløpig sparsomt med kunnskap om hvordan deltakerne i programmet vurderer utbyttet. Det finnes annen forskning som antyder at deltakernes vurderinger av kvaliteten på programmet avviker betydelig fra de ansattes vurderinger, og er langt mer kritiske. Det er et klart behov for mer kunnskap om brukernes erfaringer og vurderinger.