

Evaluering av Kvalifiseringsprogrammet Underveisrapport

Av

Sveinung Legard, Angelika Schafft & Øystein Spjelkavik

Notat 7/2009



ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS NOTATSERIE
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S OCCASIONAL PAPERS

© Arbeidsforskningsinstituttet 2009
© Work Research Institute
© Forfatter(e)/Author(s)

Det må ikke kopieres fra denne publikasjonen ut over det som er tillatt etter bestemmelsene i "Lov om opphavsrett til åndsverk", "Lov om rett til fotografi" og "Avtale mellom staten og rettighetshavernes organisasjoner om kopiering av opphavsrettslig beskyttet verk i undervisningsvirksomhet".

All rights reserved. This publication or part thereof may not be reproduced in any form without the written permission from the publisher.

ISBN 978-82-7609-254-7
ISSN 0801-7816

Arbeidsforskningsinstituttet AS
Pb. 6954 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO

Work Research Institute
P.O.Box 6954 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO

Telefon: +47 - 23 36 92 00
Telefax: +47 - 22 56 89 18
E-post: afi@afi-wri.no
Webadresse: www.afi.no



ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS NOTATSERIE
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S OCCASIONAL PAPERS

Temaområde
Medvirkning, inkludering, organisering

Notat nr.:
7/2009

Tittel:
Evaluering av Kvalifiseringsprogrammet
Underveisrapport

Dato:
September 2009

Forfattere:
Sveinung Legard
Angelika Schafft
Øystein Spjelkavik

Antall sider:
100 sider
Vedlegg: 7 sider

Resymé:

Kvalifiseringsprogrammet (KVP) skal bidra til bedre arbeidsmarkedstilknytning og levekår for personer som står langt fra arbeidsmarkedet og er en del av regjeringens tiltak mot fattigdom. Denne første rapporten fra evalueringen av KVP er i all hovedsak basert på kvalitative caseundersøkelser på et tidlig tidspunkt av iverksettingen av programmet. I programmets første fase har de som arbeider med KVP i NAV opplevd mye usikkerhet og frustrasjon, men også å få til bedre løsninger for brukere. Rapporten peker på flere utfordringer for den videre utviklingen av programmet, blant annet å organisere programmet slik at NAVs breddekompetanse utnyttes i tråd med KVPs intensjon.

Emneord:

arbeid, arbeidsevnevurdering, arbeidsforberedende tiltak, arbeidsintegrering, arbeidsmarkedstiltak, brukermedvirkning, empowerment, fattigdomssatsing, individstønad, individuell plan, integrering, inkludering, kommune, kvalifiseringsprogram, kvalifiseringsstønad, KVP, medvirkning, NAV, NAV-reform, Norge, oppfølging, sosialhjelp, sosialhjelpsmottakere, sosialtjenesteloven, tilrettelegging, tiltakssatsing.

Forord

Kvalifiseringsprogrammet (KVP) er ett av regjeringens viktigste virkemiddel i kampen mot fattigdom. Programmet skal omfatte et bredt spekter av tiltak som støtter opp under og forbereder overgang til arbeid for personer som står langt fra arbeidsmarkedet. Arbeidsforskningsinstituttet gjennomfører på oppdrag av Arbeids- og administrasjonsdepartementet en evaluering av programmet. Denne består av en formativ evaluering og en effektevaluering (som gjøres av Frischsenteret i perioden 2012 – 2013).

Den formative evalueringen gjennomføres av et forskerteam som består av Sveinung Legard, Kristin Reichborn-Kjennerud, Øystein Spjelkavik, Arild Steen og undertegnede. Vi legger med dette fram følgeevalueringens første underveisrapport. Øystein Spjelkavik har skrevet kapittel 2 om implementering, undertegnede har skrevet kapittel 3 om utvelgelse/rekruttering av deltakere og Sveinung Legard har skrevet kapittel 4 om bruker erfaringer og brukermedvirkning. Kapittel 5 om utfordringer for KVP er vårt felles produkt. Kristin Reichborn-Kjennerud har bidratt med systematisering og presentasjon av både etatsinterne dokumenter og kvantitative data. Alle bidragsyterne har også deltatt i datainnsamling og feltarbeid.

Forskningsleder Tone Alm Andreassen ved AFI har kommentert et utkast av rapporten. Medlemmene i referansegruppa har gitt konstruktive innspill til det samme utkastet. Undertegnede har hatt ansvar for redigering og ferdigstilling av rapporten.

Angelika Schafft
prosjektleder

Innhold

Sammendrag	1
Summary	7
1 Innledning	13
1.1 Kort om kvalifiseringsprogrammet	13
1.2 Evaluering	14
1.3 Evalueringsmetoder	15
1.4 Rapportens oppbygging	19
2 Implementering	20
2.1 KVP som implementeringsprosess	20
2.2 KVP i lys av tidligere satsinger	23
2.3 KVPs oppstartsfasen	26
Svak prioritering og usikkerhet	26
Press fra sentralt hold og økt aktivitet	27
2.4 Konsolidering	28
Forankring og spesialisering	28
Manglende integrasjon av kompetanser på NAV-kontoret	30
2.5 KVP som sosialfaglig program	32
2.6 Organisering for aktivitet og arbeid	34
Individuell oppfølging mot aktivitet og arbeid	34
Arbeidsrettet kompetanse	36
2.7 KVP og tiltaksarrangører	38
Bestillerkompetanse	39
Tiltaksarrangørers erfaringer med KVP	40
Oppfølging av tiltaksarrangører	42
2.8 Oppsummering	43
3 Utvelgelse og rekruttering av deltakere	46
3.1 Innledning	46
3.2 Utvelgelses- og rekrutteringsstrategier	47
Rutiner for å identifisere potensielle KVP-deltakere	47
Vurdering av arbeidsevne og bistandsbehov hos potensielle deltakere	49
Søknadsprosessen	54
3.3 Antall deltakere	56
3.4 Definisjon av målgruppa fra sentralt hold	59
3.5 Lokale definisjoner av målgruppa - kriterier for å gi tilbud om KVP	59
3.6 Måltallenes betydning	63

	Deltakere som er "for svake" ble tatt inn i programmet	64
	Man begynte med "de sterkeste"	65
	Man fikk programmet i gang	66
3.7	Hvem får ikke tilbud om KVP?	67
3.8	Kjennetegn ved KVP-deltakere	68
3.9	Deltakere som har sluttet	71
3.10	Treffer programmet rett målgruppe?	73
3.11	Oppsummering	74
4	Deltakernes erfaringer	77
4.1	Innledning	77
4.2	Tiltaksbruk	77
	Intensjonene med KVP	77
	Utviklingen i tiltaksbruk	79
	Tiltaksbruk i casene	80
	Deltakernes erfaringer med tiltakene	82
4.3	Oppfølging	84
	Prinsipper for oppfølging	84
	Oppfølgingspraksis i casene	85
	Deltakernes erfaringer med oppfølgingen	86
4.4	Medvirkning	87
	Praktisering av brukermedvirkning i casene	87
	Deltakernes opplevelse av medvirkning	88
4.5	Kvalifiseringsstønad	90
	Bruk av kvalifiseringsstønad i casene	90
	Deltakernes opplevelse av kvalifiseringsstønad	92
4.6	Deltakernes forventninger til framtiden	92
4.7	Oppsummering	93
5	Utfordringer	95
	Referanser	99
	Vedlegg: Intervjuguider	101

Sammendrag

Program og evalueringsoppdrag

I 2007 lanserte regjeringen Kvalifiseringsprogrammet (KVP) som sitt viktigste virkemiddel i kampen mot fattigdom. Programmet skal bidra til bedre arbeidsmarkedstilknytning og levekår for personer som står langt fra arbeidsmarkedet, har store og sammensatte problemer, vesentlig nedsatt inntektsevne og ingen eller begrensede trygderettigheter, og som er i, eller står i fare for å komme i en passiv situasjon preget av inntektsfattigdom. Programmet skal omfatte et bredt spekter av tiltak som støtter opp under og forbereder overgang til arbeid. Deltakelse i programmet gir deltakerne rett til å motta en standardisert kvalifiseringsstønad. Kvalifiseringsprogrammet kan gis den enkelte for en periode på inntil to år, men kan forlenges etter en særskilt vurdering.

Kommunen har koordineringsansvaret for programmet, som legges til det felles statlig-kommunale NAV. Kvalifiseringsprogrammet ble implementert fra 1. oktober 2007 i kommuner som da hadde etablert NAV-kontor, og deretter i nye NAV-kontor etter hvert som de er blitt etablert. Innen utgangen av 2009 skal kvalifiseringsprogrammet være landsdekkende.

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) har fått i oppdrag av Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) å foreta en forskningsbasert evaluering av kvalifiseringsprogrammet. AFI gjennomfører en formativ evaluering, og samarbeider med Frischsenteret som skal gjennomføre en effektevaluering. (Effektevalueringen vil i hovedsak foregå i perioden 2012 – 2013.) Datagrunnlaget for denne underveisrapporten er i all hovedsak basert på kvalitative caseundersøkelser av KVP på et tidlig tidspunkt av iverksettingen. Rapporten gir ingen forskningsbaserte konklusjoner om programmets effekt og måloppnåelse på lengre sikt. Hensikten med denne rapporten er å peke på noen vesentlige problemstillinger og utfordringer som involverte aktører både på lokalt og på sentrale nivå kan dra nytte av i den videre utviklingen av KVP.

Implementering

De som arbeider med KVP opplever at de med programmet får til bedre løsninger for brukere som tidligere ikke fikk tilbud eller som falt mellom ulike etater. Samtidig er det bekymring blant de KVP-involverte ved NAV-kontorene for evnen til å gjennomføre programmet etter intensjonen.

Den første fasen av kvalifiseringsprogrammet var preget av usikkerhet og frustrasjon, ikke minst på grunn av de mange andre oppgavene man hadde ved de nyetablerte NAV-kontorene. Man organiserte etter hvert programmet slik flere steder at en bestemt ansatt fikk ansvaret. Økt press fra sentralt hold bidro til at de lokale lederne forholdt seg mer aktivt til programmet. Gjennom dette endrer de fleste NAV-kontor organiseringen av KVP og retter et sterkere fokus på rekruttering til programmet. Denne endringen foregår i siste halvdel av 2008 ved både etablerte og nyetablerte NAV-kontor.

Konsolideringen innebærer en tydeliggjøring av KVP som et individuelt tilpasset tilbud. Innsatsen i programmet organiseres slik at det først og fremst er kommunalt ansatte som arbeider med det i NAV. Dette betyr at den sosialfaglige kompetansen i NAV vektlegges spesielt i programmet. Kommunalt ansatte som arbeider med KVP arbeider nå på områder som tidligere ble dekket av andre etater. Spørsmål er om de har den kompetansen som trengs for å finne de rette tilbud for KVP-deltakere, for å utnytte, utvikle eller bestille tiltak det er behov for, til å følge opp de tiltak man bestiller hos eksterne tiltaksarrangører, og til å følge opp deltakere i ordinært arbeidsliv. Mange påpeker at ressursmangel gjør at man ikke får utnyttet den sosialfaglige kompetansen til individuell oppfølging. Spørsmålet om ressurser er imidlertid avhengig av ambisjonsnivået for den individuelle oppfølgingen, om den skal gjøres av KVP-veiledere eller eksterne aktører. Den daglige oppfølgingen av KVP-deltakere er i stor grad lagt til tiltaksarrangører.

Ved NAV-kontorene er man blitt oppmerksom på at ikke alle tilbud blant eksisterende tiltaksarrangører nødvendigvis er aktuelle for KVP-deltakere. Det har så langt vært lite utvikling av nye tilbud. Bruken av kommunale tiltak har gradvis økt, mens andelen av dem som benytter seg av statlige tiltak eller statlige og kommunale tiltak i kombinasjon, har sunket. Denne endringen kan forstås som en økt vektlegging av aktivitetspregede tilbud. Dette kan skyldes at mange KVP-deltakere arbeidsevnemessig befinner seg langt fra arbeidslivet, men det kan også skyldes svak arbeidsrettet kompetanse i de delene av NAV som arbeider med KVP.

Programmet har fått et tydelig sosialfaglig perspektiv, med fokus på "aktivitet", "livskvalitet" og brukernes behov for struktur i hverdagen. Så langt har KVP fått mange brukere i aktivitet, mens det arbeidsrettede perspektivet er mer uklart. Flere i NAV retter nå oppmerksomheten mot behovet for bedre kontakt med det ordinære arbeidslivet, markedskompetanse, og kompetanse og ressurser til tett og individuell oppfølging ut til ordinære arbeidsplasser.

For at NAVs innsats i KVP nyttes optimalt til å gi bedre arbeidsmarkedstilknytning og levekår for målgruppen, må den samlede sosialfaglige og arbeidsmarkedsfaglige kompetansen ved NAV-kontorene trekkes inn i arbeidet med programmet.

Rekruttering

Inngangsvilkårene for å motta kvalifiseringsprogrammet og den tilhørende kvalifiseringsstøtten er gitt i loven. Det følger blant annet av lovens vilkår at det skal gjennomføres en arbeidsevnevurdering. NAV-kontoret har ansvaret for å forvalte ordningen. Dette innebærer at det lokale NAV-kontoret skal foreta en skjønnsmessig vurdering av hvem som fyller lovens vilkår, herunder å operasjonalisere inngangsvilkårene som loven definerer. Tanken bak dette er at man skal vurdere deltakelse ut fra den mulighet programmet gir den enkelte. Det er også lagt opp til at kartlegging av funksjonsevne og arbeidsevne skal foretas i forkant av programmet. Hovedredskapet skulle være en standardisert arbeidsevnevurdering, som imidlertid ikke forelå før sent på høsten 2008. Forutsetningen for å anvende denne er at opplysningene registreres i det statlige Arenasystemet. De fleste veiledere som arbeider med deltakere i KVP har sin bakgrunn i sosialtjenesten og er vant til å benytte sosialtjenestens kartleggingsverktøy, KIS. KIS ble derfor brukt mye til kartlegging av KVP-kandidater før arbeidsevnevurderingen forelå.

Bruken av Arena-systemet viste seg å være vanskelig for disse veiledere, og mange av dem fortsatte derfor å benytte sosialtjenestens registrerings- og planleggingsverktøy. I tillegg baserte den enkelte veileder sine avgjørelser om deltakelse også i høy grad på skjønnsmessige vurderinger. Samtaler med potensielle deltakere nevnes som metode og grunnlag for vurdering, gjerne sammen med NAV sitt standardiserte egenrederings-skjema. Mangelen på egnet verktøy for arbeidsevnevurdering eller på kompetansen til å bruke det, gjorde også at man noen steder delegerte avgjørelsen om deltakelse i KVP til lokale tiltaksarrangører som hadde erfaring med målgruppen. I slike tilfeller fant arbeidsevnevurderingen sted først etter at personen ble tatt inn i KVP, og ikke som en vurdering som skulle legges til grunn for å treffe vedtak om KVP-deltakelse.

Igangsetting av programmet lokalt har gått svært tregt i det første halvåret 2008. Den sentrale ledelsen satte derfor i gang tiltak som skulle bidra til økt rekruttering av deltakere til programmet. Dette har medført at tolkningen av inngangsvilkårene snarere ble tilpasset ressursituasjonen og behov for å nå måltall ved det lokale NAV-kontor enn en faglig vurdering av deltakernes behov. For å rekruttere det antallet deltakere som AV-direktoratet hadde gitt NAV-kontorene som mål, valgte man ulike strategier. I begynnelsen prioriterte noen NAV-kontor de i målgruppen som man regnet for å være relativt sterke og dermed mindre ressurskrevende, mens andre satset på å få inn flest mulig på kort tid. Her tok man også inn deltakere som man hadde liten tro på kunne nyttiggjøre seg tilbudet. Hvem som fikk tilbud og hvem som ikke fikk, ble dessuten påvirket av tilgang til egnete tiltak lokalt. Mest tydelig blir dette inngangskriteriet når det gjelder sosialhjelpsmottakere som har rusrelaterte problemer. Ved noen NAV-kontor fikk personer med aktive rusproblemer tilbud om KVP fordi man hadde tiltaksarrangører med kompetanse på denne målgruppa. Andre steder valgte man å holde personer med slike problemer utenfor, fordi man ikke hadde noe egnet tilbud til dem. Inngangskriteriene i KVP er så langt altså praktisert på svært ulike måter og antakelig med det resultatet at gruppen deltakere i KVP programmet i noen grad er forskjellige fra sted til sted.

Deltakernes erfaringer

Prinsippet om individuell utforming er grunnleggende for KVP. Den skal sikres gjennom et ukeprogram, der aktiviteter som i størst mulig grad er "skreddersydd" den enkelte, beskrives. I prinsippet kan samtlige typer tilbud i velferdssystemet tas i bruk. Ved siden av kvalifiseringsstøtten representerer denne tilnærmingen det nye ved KVP.

Tett oppfølging beskrives som en grunntanke i KVP, men det er stor variasjon mellom case-kommunene i hvilken grad veilederne ved NAV følger opp deltakerne i KVP eller ikke. Noen veiledere sier at NAV-reformen og rekrutteringen til KVP har tatt så mye tid og krefter at de har måttet neglisjere oppfølgingen av sine brukere, noen NAV-kontor har overlatt oppfølgingen til tiltaksarrangører, mens andre er aktive i å følge opp deltakerne. Felles for mange NAV-ansatte vi intervjuet, er at de sier at de har for lite tid til å følge opp sine deltakere. Veiledere sier også at noen få deltakere med store, sammensatte problemer tar mye tid, noe som kan gå utover deltakere som i stor grad klarer seg på egen hånd, men som likevel har et visst oppfølgingsbehov for å komme seg i jobb.

Flere deltakere opplever ikke deltakelse i KVP som en reell valgmulighet. Men det betyr ikke at deltakerne har like lite innflytelse på innhold av sitt program og hvilke tiltak de

får. Brukermedvirkning defineres på NAV-kontorene som samhandlingen mellom deltaker og veileder i utformingen av et handlingsprogram. Noen sier at programmet de fikk er i samsvar med deres ønsker, andre at det ikke er det. Når en deltaker ikke gis flere valgmuligheter kan dette skyldes at passende tiltak ikke er tilgjengelig lokalt, men det kan også skyldes mangelfull kunnskap hos NAV-veiledere om de lokale tilbudene som finnes. Begge deler reduserer deltakernes mulighet til å medvirke. Dersom deltakerne ikke får god og pålitelig informasjon om de tiltak som finnes, hvilke konsekvenser deltakelsen kan ha og hva det er de kan oppnå ved å delta, har de heller ikke mulighet til foreta informerte og kvalifiserte valg.

Individuell plan (IP) regnes for å være et viktig verktøy for brukermedvirkning. Foreløpig ser det ut til at IP er lite utbredt i KVP og at informasjon om IP som gis til deltakerne kan være mangelfull.

I motsetning til sosialhjelp er kvalifiseringsstøtten som KVP-deltakere mottar en mer stabil inntekt som etterligner systemet i det ordinære arbeidslivet. I de fleste av våre case er ikke kvalifiseringsstøtten spesielt høyere enn ordinær økonomisk sosialhjelp, og på landsbasis mottar over 40 prosent av alle deltakerne i KVP supplerende sosialhjelp. Dette gjelder spesielt barnefamilier og deltakere under 25 år som ikke bor sammen med sine foresatte. Flere deltakere og NAV-ansatte anser det som urettferdig at en deltaker under 25 år får kun 2/3 av det beløpet som gis tid en som er noe eldre, når begge har lik livssituasjon. Alle deltakerne vi intervjuet var imidlertid fornøyd med at kvalifiseringsstøtten kom som et fast bidrag og i form av lønn fra kommunen. For det første slapp de "å trygle" på sosialkontoret om penger, og for det andre opplever de det å få en slik lønnslipp som mindre stigmatiserende. For noen har dette gitt økt selvfølelse, og man føler at man ikke lenger "snylter på sosialen."

Utfordringer

Kompetanse og organisering

Våre funn indikerer at NAV-ansatte som jobber med KVP har god sosialfaglig kompetanse, men at de ikke alltid har kompetanse til å finne de rette tilbud for KVP-deltakere. Særlig gjelder dette kompetanse for å utvikle eller bestille tiltak det er behov for, og til å følge opp de tiltak man bestiller hos eksterne tiltaksarrangører. Mange KVP-veiledere opplever at mangel på tid/ressurser gjør at man ikke får utnyttet den kompetansen man har til å gi den oppfølgingen deltakerne trenger.

Mange KVP-veilederne har behov for kompetanse som kan bidra til at KVP-deltakerne får en bedre arbeidsmarkedstilknytning. Det dreier seg både om kunnskap om arbeidsmarkedet og om kompetanse og ressurser til tett og individuell oppfølging ut på ordinære arbeidsplasser.

En viktig utfordring består i å organisere den sosialfaglige og arbeidmarkedsfaglige kompetansen ved NAV-kontorene slik at etatens breddekompetanse utnyttes i tråd med KVPs intensjon.

Brukermedvirkning

For at medvirkning skal finne sted, må den enkelte ha mulighet til å treffe egne valg rundt sin framtid og egenutvikling, basert på god informasjon om både valgmuligheter og konsekvenser av sine valg.

Det er en utfordring for KVP å etablere de typer tilbud og tiltakskombinasjoner som passer til den enkeltes ønsker og muligheter for å oppnå sine mål, samt forbedre kompetansen om tiltaksapparatet hos KVP-medarbeidere, slik at deltakerne kan bli godt informert om sine valgmuligheter og konsekvensene av sine valg, og dermed å etablere vilkår som gir deltakeren i KVP bedre muligheter for medvirkning. En annen utfordring er å unngå at ressurs hensyn styrer valg av tiltak mer enn deltakernes behov, for eksempel ved at det foretrekkes gruppebaserte og standardiserte opplegg framfor skreddersydde tilbud og individuell oppfølging.

Planer og IKT-verktøy

I henhold til Sosialtjenesteloven § 5A-5 er individuell plan (IP) et viktig verktøy for å sikre brukerne medvirkning og for å gi et helhetlig og langsiktig tjenestetilbud. Vi har imidlertid sett at den i KVP-sammenheng brukes forholdsvis lite, og at informasjonen som går ut til deltakerne om IP er utilstrekkelig. Det er derfor en utfordring å få utarbeidet IP som reelt verktøy til flere deltakere.

Begrep som handlingsplan, ukeplan, aktivitetsplan og Individuell plan brukes ofte om hverandre, noe som kan skape forvirring blant deltakerne. Det er derfor en utfordring å rydde opp i bruken av de ulike planene. Det er også en utfordring å utvikle bedre kompetanse og rutiner rundt bruken av IKT verktøy til registrering av saks- og personopplysninger fra ulike fagsystemer (Arena, Oskar, Socio, Velferd). Bedre kunnskap og oversikt er en forutsetning for å kunne gi god informasjon til dem som søker til eller deltar i programmet.

Geografiske forskjeller når det gjelder tiltaksspekteret

I noen kommuner er det kun kommunale tiltak som brukes av KVP-deltakere, mens andre har et mer komplett tiltaksspekter. Noen kontor har brukere med behov for tiltak som ikke finnes lokalt, eller tiltakene har begrenset med plasser, ventelister, eller for liten kapasitet til oppfølging. Mange aktuelle tiltak ligger i lang avstand fra brukernes bolig og mange steder er det begrensede transporttilbud. Det er en utfordring å skape tilgang til relevante tiltak i nærheten av KVP-deltakernes bosted. Dette vil også handle om utvikling av tilbud.

Måltall og framtidig utvikling

Pågangen til KVP vil sannsynlig øke fremover. Noen kontorer er usikre på hvilke økonomiske utfordringer en fortsatt vekst av antall deltakere vil gi, og er derfor avventende til å innvilge aktuelle deltakere kvalifiseringsstønad. Det er en utfordring å være forberedt på at det vil komme flere søknader til KVP enn det estimerte antall (måltallet) deltakere.

Operasjonalisering av inngangsvilkårene og definisjon på målgruppe/mål

Det kan stilles spørsmål ved hensiktsmessigheten av grensesnittet mellom KVP og attføring, rehabilitering og tidsbegrenset uføretrygd. Enkelte steder opplever man at inngangsvilkår for KVP gir avgrensninger som oppfattes som uheldige i den forstand at man må holde folk ute som kunne ha nytte av programmet, eller omvendt: at man har tatt inn folk som kanskje heller bør få trygdeytelser. Det hevdes at en del av dem som mottar rehabiliteringspenger, i større grad kan stå i fare for å bli langvarige sosialhjelpsmottakere enn de som i dag er i KVP. Ifølge gjeldende regler kan disse personer ikke få tilbud om KVP.

Fokus på å fylle måltall og en vid definisjon av målgruppa har ført til at man enkelte steder har tatt inn personer som man visste har dårlige forutsetninger for å nyttiggjøre seg arbeidsrettete tiltak i de to år de kan delta på programmet. Dersom denne tendensen fortsetter og hovedvekten samtidig legges på tiltak som har som primært mål å gi bedre livskvalitet for de i målgruppa som står langt fra arbeidsmarkedet, kan dette innebære en viss dreining vekk fra programmets overordnede mål: Flere vil komme i aktivitet, men ikke nødvendigvis som overgang til arbeid.

Summary

Programme and evaluation assignment

In 2007 the Norwegian government launched the Qualification Programme (QuP) as its most important measure in the fight against poverty. The programme shall contribute to improved labour market attachment and living conditions for people who are outside the labour market, who have substantial and complex problems, significantly reduced earning ability and no or limited national insurance rights, and who are caught, or in danger of getting caught, in a passive situation characterised by income poverty. The programme will include a broad range of measures that facilitate and prepare for the transition to work life. The participants in the programme are entitled to a standardised qualification benefit. The Qualification Programme can be granted to a person for a period of up to two years, but can be extended after an individual assessment.

The municipalities are responsible for the coordination of the programme, which is delegated to the joint state-municipal NAV. The implementation of the Qualification Programme started 1 October 2007 in municipalities that already had established a NAV office at the time, and gradually after that in the new NAV offices that were established. By the end of 2009 the Qualification Programme will be nationwide.

The Ministry of Labour and Social Inclusion asked the Norwegian Work Research Institute (WRI) to conduct a research based evaluation of the Qualification Programme. WRI conducts a formative evaluation and collaborates with the Ragnar Frisch Centre for Economic Research, who will conduct an effect evaluation (The effect evaluation with mainly take place in the period 2012-2013). The data material for this halfway report is mainly based on qualitative case studies of the QuP in an early stage of implementation. The report does not provide any research based conclusions on the long-term effects and goal attainment of the programme. The purpose of this report is to identify some crucial issues and challenges that relevant actors both on the local and the central level can utilise in the further development of the QuP.

Implementation

The people who work with the QuP feel that they are now able to find better solutions for users who earlier did not get any measures or who fell between different agencies. At the same time there is concern among people involved with the QuP at the NAV offices about the capacity to implement the programme in accordance with the intentions.

The first phase of the Qualification Programme was characterised by uncertainty and frustration, not least because of the many other tasks that the newly established NAV offices had. Gradually in many places the programme was organised so that one particular employee was responsible. Increasing pressure from central authorities ensured that local leaders adopted a more active role in the programme. Thus most NAV offices changed the organisation of the QuP and placed a stronger emphasis on recruitment to

the programme. This change took place in the second half of 2008 at both existing and newly established NAV offices.

This consolidation involves a clarification of QuP as an individually tailored measure. Due to the organisation of the programme it is mainly municipal employees within NAV who are involved with it. This means that the social work competence within NAV is strongly emphasised in the programme. Municipal employees who work with the QuP now work in areas that used to be the responsibility of other agencies. The question is whether they have the necessary competence to find the right measures for QuP participants, to utilise, develop or order the measures that are needed, to follow up the measures that are ordered from external service providers, and to follow up participants in the regular labour market. Many employees point out that the lack of resources makes it impossible to utilise social work competence in individual follow-up. However, the issue of resources depends on the ambition level for the individual follow-up and whether it should be done by QuP or external actors. The day-to-day follow-up of the QuP participants is to a large degree left to the service providers.

The NAV offices have become aware that not all measures offered by existing service providers are necessarily relevant for QuP participants. So far there has been little development of new measures. The use of municipal measures has gradually increased, while the share of those who use state measures or a combination of state and municipal measures has decreased. This change may be understood as an increased focus on activity oriented measures. This may be due to the fact that the work ability of many QuP participants is far from the requirements of the labour market, but it may also be due to weak labour market competence in those parts of NAV that are responsible for the QuP.

The programme has a clear social work perspective, with a focus on "activity", "quality of life" and the users' need for structure in everyday life. So far the QuP has involved many users in activities; however, the work oriented perspective is not particularly evident. Many people in NAV now focus their attention on the need to improve contact with the regular labour market, market competence, and competence and resources for close and individual follow-up out to regular work places.

The collective social work and labour market competencies at the NAV offices must be involved in the program in a way that enhance labour market attachment for the target group.

Recruitment

The qualifying conditions for the Qualification Programme and the appurtenant qualification benefits are set out in the law. From the terms of the law it follows that, among other things, a work ability assessment should be conducted. The NAV office is responsible for administrating this scheme. This means that the local NAV office should conduct a discretionary assessment of whether or not a person meets the requirements of the law, including the operationalisation of the qualifying conditions set out in the law. The idea behind this is that participation should be decided based on the benefits that the programme offers to the individual. The scheme also requires that functional ability

and work ability should be assessed prior to the programme. The main tool should be a standardised work ability assessment, which, however, was not available until late fall 2008. The precondition for using this is that the information is registered in the national Arena system. Most counsellors who work with participants in the QuP have their background in the social services and are used to the social services mapping tool, KIS. KIS was therefore frequently used for mapping of QuP candidates before the work ability assessment was available. The use of the Arena system turned out to be difficult for these counsellors, and many of them therefore continued using the social service registration and planning tool. Furthermore, the individual counsellors to a large extent based their decisions about participation on discretionary assessments. Interviews with potential participants are mentioned as a method and basis of assessments, often together with NAV's standardised self assessment form. The lack of a suitable work ability assessment tool, or the competence needed to use it, led some local NAV offices to delegate the decision about participation in QuP to local service providers who had experience with the target group. In such cases work ability assessment was conducted only after the person was accepted into QuP, and not as a basis for making a decision about QuP participation.

The implementation of the programme on the local level was very slow in the first half of 2008. The central administration therefore carried out a number of measures to increase recruitment of participants to the programme. The result was that the interpretation of the qualifying conditions was adapted to the resource situation and the set target number at the local NAV office rather than to a professional assessment of the participants' needs. In order to recruit the target number of participants set by the Directorate of Labour and Welfare the local NAV offices chose different strategies. At first some NAV offices prioritised those in the target group who were considered relatively strong and therefore less resource demanding, while others chose to include as many as possible in a short period of time. In the latter case, some participants were included even though it was considered unlikely that they would benefit from the measure. This qualifying condition is most evident in the case of social benefit recipients with substance abuse problems. At some NAV offices people with current substance abuse problems were offered QuP because there were service providers who had experience with this target group. Other NAV offices chose to exclude people with substance abuse problems from the programme because there were no suitable measures for them. The qualifying conditions in QuP have so far been practiced very differently, with the likely result that the participant groups in the QuP to a certain extent differ from one place to another.

Participants' experiences

The possibility to offer individually tailored programmes is a basic principle of the QuP. Each participant shall get an individually designed programme for activities and measures that in total sum up to full time activity. This means that each individual can participate in various measures that together shall facilitate and prepare for the transition to work life. The programme can draw on all of NAV's labour market schemes, as well as services arranged by the municipality, NGOs and/or private service providers. Apart from the standardised qualification benefit, this represents a novelty in vocational rehabilitation of socially disadvantaged people.

Close follow-up is described as a basic element in the QuP, but there is great variation between the case municipalities in the degree to which the counsellors at NAV follow up the participants in the QuP. Some counsellors say that the reform of the Norwegian Labour and Welfare Administration and the recruitment to the QuP have taken so much time and resources that they have had to neglect the follow-up of their users, some NAV offices have left the follow-up to service providers, while others actively follow up the participants. Many of the NAV employees we interviewed said that they have too little time to follow up their participants. Counsellors also say that a small number of participants with substantial, complex problems take up much of their time, which may be at the expense of participants who generally manage on their own, but who still need some follow-up in order to get a job.

For a number of participants QuP as such does not appear as optional. But that does not mean that they have no influence on the content of their individual action program. The NAV offices define user involvement as the interaction between participant and counsellor in the development of an action programme. Some participants feel that the measures fit their own wishes, others don't. Instances where participants experience a lack of choice could be due to a limited availability of measures, but it could also be due to lack of competence among QuP counsellors with regard to the provision and availability of suitable schemes. Neither of these reasons provides favourable conditions for user involvement. If participants don't get good and reliable information about the measures they can receive, what they can achieve and what are the consequences of participating, they cannot make informed and qualified choices.

Individual plan (IP) is meant to be an important tool to increase user involvement. However, as a whole our studies show that IP rarely is used in QuP, that the information to the participants about IP may be inadequate.

Unlike social assistance the qualification benefits that the QuP participants receive are a more stable income in a way that is similar to earning wages in the ordinary labour market. In most of our cases the qualification benefits were not significantly higher than ordinary economic social assistance, and more than 40 percent of all participants in QuP receive supplementary social assistance. This is particularly true for families with children and participants under 25 years who do not live with their parents or guardians. A number of participants and NAV employees regard it as unfair that a participant under 25 years of age only gets 2/3 of the benefits that a slightly older person gets, when they both have similar life situation. However, all the participants that we interviewed were satisfied that the qualification benefits came as a fixed contribution in the form of a payment from the municipality. First, they did not have "to beg" for money at the social welfare office, and second they felt that getting a pay slip was less stigmatising. For some this has resulted in greater self-esteem, and they feel that they no longer "sponge off the welfare system".

Challenges

Competence enhancement within NAV

Our findings indicate that NAV employees who work with the QuP are competent social workers, but that they do not always have the necessary competence to find the right measures for the QuP participants. This is particularly true for the competence to develop or order necessary measures, and to follow up measures that are ordered from external service providers. Many QuP counsellors feel that due to the lack of time/resources they cannot use their competence to provide the follow-up that the participants need.

Many QuP counsellors need competence that can help QuP participants improve their labour market attachment. This involves both knowledge about the labour market and competence and resources to provide close and individual follow-up at regular work places.

One crucial challenge will be to organize the collective social work and labour market competencies at the NAV offices so that they are used to ensure that the QuP contributes to better labour market attachment for the target group.

User involvement

User involvement implies that the person has the opportunity to make his/her own choices about his/her future and personal development, based upon good information about options and consequences.

One challenge in the development of the QuP is to establish the types and combinations of measures that are suited to individual needs and qualifications. Another is to ensure that participants get well informed about the options and consequences of their choices and thereby enhance user involvement. Another challenge is to avoid that the selection of measures depends more on resource considerations than on the individual participant's needs, for instance by offering standardised group measures in preference to tailored measures and close follow-up of the individual participant.

Plans and registration

According to § 5A-5 in the Social Services Act, an individual plan (IP) is regarded as an important tool to ensure user involvement and to provide comprehensive and long term services. However, we have seen that in a QuP context IP is relatively rarely used, and that the information that participants receive about IP is inadequate. A future challenge is therefore to ascertain that IP becomes an actual tool to a larger number of participants.

Concepts such as action plan, week plan, activity plan and Individual plan are used interchangeably, which may cause confusion among participants. It is therefore a challenge to increase the knowledge among NAV employees about the purpose of different plans and how they potentially can complement each other as well as bringing more order in the use of them. It is also a challenge to improve knowledge and routines concerning

registration of plans and information in different IT-tools and registration systems. Better knowledge and clarification is a precondition for providing adequate information to QuP participants.

Geographical differences in the range of measures

In some municipalities QuP participants only use municipal measures, while others have a more complete range of measures. Some offices have users who need measures that are not available locally, or the measures have a limited number of places, waiting lists or insufficient capacity for follow-up. Many relevant measures are too far from where the users live, and many places transportation services are limited. It remains a challenge to provide access to relevant measures near the QuP participants' homes. This will also include the development of services.

Target numbers and future developments

The demand for QuP will probably increase in the time to come. Some NAV offices are uncertain about the economic consequences of continued growth in the number of participants and are therefore hesitant to grant qualification benefits to potential participants. It is a challenge to prepare for a larger number of applications to QuP than the estimated number (target number) of participants.

Operationalisation of the qualifying conditions and definition of target group/targets

The appropriateness of the interface between QuP and vocational rehabilitation, rehabilitation and health related short-term benefits could be questioned. Some of those who are involved in the QuP have pointed out that the qualifying conditions for the QuP create restrictions that are unfortunate in the sense that people who could benefit from the programme are excluded. And on the other hand one has accepted people who rather should seek disability benefits. It is argued that some of those who receive rehabilitation benefits are in greater danger of becoming long term social benefit recipients than those who are now in QuP. However, according to current guidelines these persons do not qualify for QuP.

The focus on meeting target numbers and the broad definition of the target group have in some cases resulted in the inclusion of persons who have poor chances of benefiting from work oriented measures within the two year period that they can stay in the programme. If this tendency continues and the main emphasis is on measures that mainly aim to improve the quality of life for those in the target group who are far from the labour market, this could imply a shift away from the primary goal of the programme. More people will participate in activities which not necessarily provide a transition to a job.

1 Innledning

1.1 Kort om kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet (KVP) ble lansert som ”regjeringens viktigste virkemiddel i kampen mot fattigdom”. Programmet er hjemlet i sosialtjenestelovens kapittel 5-A. Målet med programmet er å bidra til at flere kommer i arbeid og aktivitet ved hjelp av tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging - også i tilfeller der veien fram kan være relativt lang og usikker.”¹

Bakgrunn for at regjeringen igangsatte programmet har vært behovet for en forsterket innsats overfor personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet.

”En spesiell utfordring er knyttet til de som har ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden, og står i fare for å komme i en passiv situasjon preget av inntektsfattigdom kombinert med andre levekårsproblemer av helsemessig og/ eller sosial karakter [...] Dette handler i stor grad om personer som i dag er avhengige av økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde i lengre perioder” (Ot.prp. nr.70, 2006-2007).

Programmet er en videreutvikling fra erfaringer man har gjort med tiltak og satsinger rettet mot denne målgruppen i flere år (jf Lødemel & Johannessen 2005 Schafft & Spjelkavik 2006; Djuve & Kavli 2006; ECON 2006, Rambøll Management 2008). Målgruppen kjennetegnes av å ha store vansker i forhold til arbeidsmarked og opphopning av negative levekårsfaktorer og livsbetingelser.

Tiltak i kvalifiseringsprogrammet skal motivere til at personer i målgruppen finner det attraktivt å delta i programmet og samtidig fremme overgangen til arbeid. Ifølge loven skal programmet inneholde arbeidsrettede tiltak og arbeidssøking og det kan også inneholde andre tiltak som kan være med på å støtte opp under og forberede overgang til arbeid. Med andre tiltak menes opplæringstiltak, motivasjonstrening, mestringstrening og lignende. Det kan også settes av tid til helsehjelp, opptrening, egenaktivitet mv. som kan støtte opp under og forberede overgangen til arbeid. Programmet skal være helårig og på full tid. Innholdet i programmet skal tilpasses den enkeltes behov og forutsetninger (jf sosialtjenestelovens § 5A-2).

Programmet kan bestå av tiltak både fra kommunen, fylkeskommunen, Arbeids- og velferdsetaten, andre statlige myndigheter, frivillige organisasjoner og private bedrifter.

Deltakelse i kvalifiseringsprogrammet skal være en rettighet for dem som oppfyller inngangsvilkårene, samtidig som det skal være individuelt tilpasset ut fra den enkeltes behov og forutsetninger. Deltakelse i programmet gir deltakerne rett til å motta en

¹ <http://kommune.nav.no/page?id=805313381>

standardisert kvalifiseringsstønad, som utgjør 2G i folketrygden.² Personer under 25 år får 2/3 av 2G.

Kvalifiseringsprogrammet kan gis den enkelte for en periode på totalt to år, men kan forlenges etter en særskilt vurdering.

Kommunen har koordineringsansvar for programmet, som legges til det felles statlig-kommunale NAV. Kvalifiseringsprogrammet ble implementert fra 1. oktober 2007 i kommuner som da hadde etablert NAV-kontor, og deretter i nye NAV-kontor etter hvert som de ble etablert. I løpet av 2008 var ordningen tilgjengelig i 276 kommuner. Det er lagt opp til at alle kommuner skal tilby kvalifiseringsprogram senest fra 1. januar 2010 (St.prp. nr. 68, 2008-2009, kap. 7.11.3)

1.2 Evaluering

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) har fått i oppdrag av Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) å foreta en forskningsbasert evaluering av kvalifiseringsprogrammet.

Evalueringens overordnede spørsmål er: Bidrar kvalifiseringsprogrammet til å nå de mål som er satt for tiltaket, spesielt om programmet bidrar til at flere kommer i arbeid og aktivitet?

Evalueringen skal kartlegge hvorvidt kvalifiseringsprogrammet (KVP) som helhet har hatt den tilsiktede virkning når det gjelder målet om arbeidsdeltakelse. Det skal samtidig kartlegges effekter underveis før programmet er gjennomført på landsbasis.

Evalueringen består av to delprosjekter: Følgeevaluering og effektevaluering. AFI gjennomfører en formativ evaluering, og samarbeider med Frischsenteret som skal gjennomføre en effektevaluering, som i hovedsak vil foregå i perioden 2012 - 2013. Data fra de to delprosjektene skal kombineres slik at evalueringen får undersøkt hvorvidt eventuelle ulikheter kommunene imellom når det gjelder resultater kan skyldes ulikheter i inngangsvilkår (variasjoner i målgruppen), oppfølgingsmetoder, tiltaksbruk, organisering av det NAV-interne samarbeidet, koordinering og samordning av tjenester, eller andre forhold som kan påvirke resultatene på lokalt nivå.

Denne kvalitative underveisrapporten er i all hovedsak basert på data som er samlet inn i første feltbesøk i casekommunene. Det understrekes at datagrunnlaget for denne rapporten er undersøkelser på et relativt tidlig tidspunkt av iverksettingen av KVP. Denne rapporten gir derfor ingen forskningsbaserte konklusjoner om programmets effekt, resultater og måloppnåelse på lengre sikt. Det er nødvendig med en slik avgrensning, ikke bare fordi dette er en underveisrapport, men også fordi programaktivitetene på lokalt nivå spriker for mye til at vi på dette tidspunktet har nok data eller oversikt for en samlet framstilling av alle prosesser eller detaljer på lokalt nivå. Vi har gått gjennom offentlige

² 2G (2 ganger grunnbeløp i folketrygden) utgjorde pr 1.5.2008 kr 140 512. Per 1. mai 2009 ble grunnbeløpet hevet, slik at 2G utgjør kr 145 762.

styringsdokumenter fra første halvår 2008, men retter ikke mye oppmerksomhet mot kommunikasjonen mellom sentralt nivå og lokalt nivå.³ Vi analyserer her KVP som en prosess som er initiert fra sentralt hold og som utfolder seg på lokalt nivå. Det vi ønsker å bidra med, er å peke på noen vesentlige problemstillinger og utfordringer som involverte aktører både på lokalt og sentralt nivå kan dra nytte av i den videre iverksettelsesprosessen.

1.3 Evalueringsmetoder

Casestudier

Denne første fasen av følgeevalueringen baseres på eksplorerende og hypotesegenererende casestudier. Casestudier er spesielt egnet for å undersøke lokale handlings situasjoner og årsakssammenhenger (Yin 1994). Blant annet kan man få fram hvordan lokal organisering, operasjonalisering av lovbestemte vilkår og praktisk gjennomføring henger sammen. Slike dybdestudier tidlig i implementeringsfasen kan avdekke hva som eventuelt hindrer eller fremmer en ønsket utvikling, og dermed frambringe en type kunnskap som er nyttig for å identifisere forhold som kan eller bør vies oppmerksomhet i programmets videre forløp. Casestudiene kan altså danne et godt grunnlag for å identifisere viktige utfordringer for den videre utviklingen av programmet.

Utvalget består av 12 case. Caseenheten er KVP, noe som omfatter ikke bare deler av NAV og kommunen, men også andre offentlige og private aktører, frivillige organisasjoner og tiltaksarrangører. I rapporten omtaler vi casene også som "casekontor" og "casekommuner".

Utvalget skulle representere spredning med tanke på geografisk plassering, kommune størrelse og oppgavebelastning.⁴ Det er ikke lagt opp til å undersøke om det finnes systematiske forskjeller mellom casene som kan ha sammenheng med disse kjennetegn. Til dette er utvalget for lite og samtidig for heterogent på andre kjennetegn/variable som kan tenkes å påvirke programmets lokale utforming og resultater. Blant annet skyldes dette at planlagte casebesøk måtte utsettes fordi man i svært liten grad var kommet i gang med KVP (jf kap. 2 og 3). For å få med flest mulig case som har hatt anledning til å samle erfaringer med KVP over et visst tidsrom, måtte vi fortrinnsvis velge kommuner som etablerte NAV-kontor på et tidlig tidspunkt. Hos de fleste av våre case ble NAV-kontoret etablert allerede i 2007 (fem i 2. eller 3. kvartal, to i 4. kvartal). Fire fikk NAV-kontor enda tidligere fordi de var med i pilotforsøket for NAV-reformen. Kun ett NAV-kontor i vårt utvalg startet så sent som i 4. kvartal 2008.

³ Blant annet har Arbeids- og velferdsdirektoratet i iverksettelsen av programmet etablert en sentral prosjektgruppe og et fylkesprosjekt, som i liten grad blir berørt i dette notatet.

⁴ Oppgavebelastningen er kategorisert ut fra andelen av kommunens yrkesaktive befolkning i sosialhjelp, attføring/rehabilitering, arbeidsledighet, sykefravær og kombinasjonsbrukere som involverer sosialhjelp, samt andelen nye alderspensjonister og nye uføre. Inndelingen er basert på en analyse som AFI gjennomførte i forbindelse med evalueringen av NAV-reformen.

Casene er anonymisert.

Tabell 1. Oversikt over caseutvalget

Oppgavebelastning	Kommunestørrelse *	Landsdel
Høy	Veldig stor	Sørlandet
Høy	Stor	Østlandet
Høy	Middels	Nord-Norge
Middels	Veldig stor	Østlandet
Middels	Stor	Midt-Norge
Middels	Stor	Nord-Norge
Middels	Mellomstor	Nord-Norge
Middels	Liten	Østlandet
Middels	Liten	Sørlandet
Lav	Veldig Stor	Østlandet
Lav	Veldig Stor	Østlandet
Lav	Middels	Vestlandet

* Veldig stor = >40 000, stor = 15-20 000, middels = 5-15 000, liten = < 5 000 innbyggere

For å fange opp iverksettingen av kvalifiseringsprogrammet over tid, skal hvert case besøkes to ganger med cirka ett års mellomrom. Casebesøkene startet opp høsten 2008 og pr juli 2009 hadde vi gjennomført den første besøksrunden. Den andre runden gjennomføres i perioden høst 2009 - vår 2010.

I casene har vi gjennomført intervjuer med aktører som er involvert i KVP. Vi har brukt tematiske intervjuguider med åpne og eksplorerende spørsmål (Vedlegg). De fleste intervjuene ble tatt opp på lydfil og transkribert.

Totalt intervjuet vi 81 personer:

11 NAV-kontorledere,
1 avdelingsleder,
8 KVP ansvarlige/veiledere,
17 veiledere,
16 tiltaksarrangører,
2 rådmenn,
26 deltakere

Utover dette har vi hatt en rekke uformelle samtaler med både deltakere, ansatte hos tiltaksarrangører og i NAV, og relevante momenter er blitt referert i våre feltnotater. Vi

har samlet inn dokumenter og informasjonsmateriale som dreier seg om arbeidet med KVP lokalt.

I denne første runden med casebesøk har vi ikke intervjuet flere enn to rådmenn. Vi gjør derfor oppmerksom på at våre beskrivelser av samarbeidet mellom NAV og kommune i all hovedsak er basert på informasjon fra NAV-siden. Ved neste besøksrunde i casekommunene skal vi intervju flere rådmenn.

Beskrivelsen og vurderingen av deltakernes erfaringer med KVP er basert på intervjuer (både individuelt og i grupper) og samtaler med 26 deltakere i programmet. Dette utvalget av deltakere representerer ikke hele variasjonen av personer som er med i KVP, men det har heller ikke vært hensikten med denne delen av evalueringen. Mye av informasjonen om hva deltakerne gjør og hvorvidt de får mulighet til medvirkning er hentet fra intervjuer med NAV-ansatte og tiltaksarrangører, samt de kvalitative fylkesrapportene til Arbeids- og velferdsdirektoratet. Informanter blant KVP-deltakere ble rekruttert på to måter: Indirekte gjennom NAV-veiledere som formidlet kontakt med noen av sine deltakere som var villige til å stille til intervju og direkte ved at besøk hos tiltaksarrangører ble lagt opp slik at deltakere som befant seg på tiltak ble spurt direkte der og da, og intervjuene ble gjennomført umiddelbart og uten forhåndsavtale. Flere NAV-medarbeidere og tiltaksarrangører forteller at mange av deres deltakere ikke ønsker eller orker å møte opp på tiltak, og at mange sliter med rus, psykiske lidelser og økonomiske byrder. Det er dermed grunn til å tro at vi *ikke* har kommet i kontakt med deltakere som har mye fravær, har et svært negativt forhold til NAV, har angst for å snakke med fremmede eller som av andre grunner ikke ønsker å la seg intervju. Vi kan altså ikke utelukke at det har vært en viss skjevhet i rekruttering blant deltakerinformanter. Sjansen for at vi også har fått med deltakerinformanter som ikke er blant de sterkeste, har antakelig vært større når informanter ble rekruttert hos tiltaksarrangører, fordi omtrent alle som direkte ble spurt om å delta, også samtykket i det. Det største frafallet av deltakerinformanter var blant dem som det ble gjort forhåndsavtale med via NAV.

Fokusgruppe/dialogverksted

I tilknytning til Arbeids- og velferdsdirektoratets nettverkskonferanser i Trondheim, Bergen, Oslo og Tromsø i løpet av høsten 2008, arrangerte evalueringen til sammen syv fokusgrupper med NAV-ansatte og andre involverte i KVP. Ved hver fokusgruppe deltok KVP-involverte (og noen som skulle bli involvert, altså som ikke hadde startet opp KVP ennå) fra minst 5 - 6 kontor. Det ble diskutert to temaer som ble lansert av evalueringen etter en kort innledning: 1. Lokal implementering og 2. Kompetanse og kompetansebehov i KVP. Disse fokusgruppene har gitt evalueringen data og informasjon på et bredere grunnlag enn vårt caseutvalg. Fokusgruppene har dermed fungert som en sjekk på hypoteser vi har dannet fra casene. Fokusgruppene var selvrekrutterte og ble arrangert slik at de også skulle være en arena hvor deltakerne fikk utveksle erfaringer, altså et mini-dialogverksted.

Breddedata

Følgeevalueringen skal videre gjennomføre nasjonale kartlegginger som følger opp problemstillinger identifisert gjennom casestudiene, blant disse også en spørreundersøkelse blant et bredt utvalg av deltakere som gjøres i to omganger. Første runde av denne spørreundersøkelsen ble gjennomført på sommeren 2009. Resultatene fra denne brukerundersøkelsen vil bli publisert i en egen rapport (Reichborn-Kjennerud 2009).

Tallmaterialet som presenteres i den foreliggende underveisrapporten er hentet fra de kvantitative rapporteringene som hvert NAV-kontor sendte inn månedsvis og tertialvis til Arbeids- og velferdsdirektoratet. I tillegg har vi benyttet oss av de kvalitative tertialrapportene for 3. tertial 2008, som fylkesprosjektene sendte til direktoratet. Disse er basert på kvalitative rapporter fra de lokale NAV-kontorene til sine fylkesledd. Vi har benyttet disse kvalitative fylkesrapportene som et supplement til våre casestudier i den grad opplysningene var relevante for å belyse våre problemstillinger. Vi anonymiserer også de opplysningene vi har hentet fra disse.

Det er foreløpig ikke hensiktsmessig å gjennomføre egne nasjonale survey. Flere NAV-ledere har gitt uttrykk for at det er brysomt å måtte besvare både fylkenes og Arbeids- og velferdsdirektoratets omfattende kvalitative og kvantitative rapporteringsskjema midt oppe i etableringsfasen. Derfor ønsket vi ikke å sende ut spørreskjema som kunne utgjøre en ytterligere belastning i en travel tid. Isteden for å sende egne survey har vi derfor utnyttet direktoratets fylldige rapporteringer.

Iverksettingen av KVP skal skje i takt med etableringen av NAV-kontorer. Av planen for etableringen går det fram at de siste vil være etablert i 2010. Ved utgangen av 2008 gjensto å etablere cirka 160 av i alt 448 NAV-kontor. Evalueringens første nasjonale kartlegging er planlagt gjennomført i siste kvartal 2009, når nesten samtlige NAV-kontor er etablert.⁵

Vi har også hatt tilgang til data fra den delen av evalueringen av NAV-reformen som AFI har ansvar for og har i noen grad benyttet oss av disse, både datamessig og mer indirekte i form av kunnskap om NAV-etableringer.

Referansegruppe

Det er etablert en referansegruppe for evalueringen som består av representanter fra AV-direktoratet, NAV-lokal, Attføringsbedriftene, ASVL, Fagforbundet, Velferdsalliansen og oppdragsgiver, AID. AID er representert ved to avdelinger, Velferdspolitisk avdeling (VPA) og Arbeidsmarkedsavdeling (ARBA). Referansegruppen møtes omtrent halvårlig og har til nå hatt tre møter. Det siste møtet var viet innspill på utkast til den foreliggende rapporten.

⁵ Ifølge innfasingsplanen vil etableringen av de siste 5 NAV-kontor skje først i 2010. (AID: Pressemelding nr. 96-02 av 07.10.2008).

1.4 Rapportens oppbygging

Kapittel 2 omhandler implementeringen av KVP på lokalt nivå, altså det lokale NAV-kontoret og dets samarbeidspartnere. Kapitlet retter i særlig grad fokus mot lokal organisering og hvilken type kompetanse som er lagt inn i programmet .

Problemstillinger som belyses i kapittel 3 er hvordan det praktiseres inngangsvilkårene til KVP og på hvilket faglig grunnlag dette skjer, hvilke rutiner, hvilken praksis man har for rekrutteringen, og hvordan det defineres målgruppa lokalt: Hvem som velges ut til å delta, hvem som får avslag og hvem som holdes helt utenfor programmet.

I kapittel 4 ser vi nærmere på hva deltakerne i KVP gjør (tiltak, aktiviteter, osv.), hvordan de blir fulgt opp av sine veiledere, i hvilken grad de har innflytelse over programmet (brukermedvirkning) og hvilke erfaringer de har med KVP så langt.

I rapportens siste kapittel (5), rettes søkelyset på det evalueringen oppfatter som viktige utfordringer for den videre utviklingen av KVP.

2 Implementering

Bortsett fra en kort oppsummerende gjennomgang av styring av KVP fra sentralt hold, handler dette kapitlet om implementering av KVP på lokalt nivå, altså hvordan man starter opp og utvikler arbeidet med KVP i det lokale NAV-kontoret. Vi beskriver her programmets første 1,5 år med en oppstartsfase som går over i en mer konsoliderende fase. Kapitlet handler om hvilken type kompetanse man har valgt å legge inn i programmet, og dermed den faglige innretningen av programmet. Slik vi ser det, gjenspeiler den faglige innretningen av programmet måten programmet er organisert på.

De problemstillingene som tas opp i dette kapitlet er:

- Hvordan organiseres arbeidet med kvalifiseringsprogrammet internt i NAV-kontoret?
- Hvordan organiseres samarbeidet med eksterne samarbeidspartnere og hvordan ivaretar NAV-kontoret sin koordineringsrolle?
- Hvordan organiseres tilbud til - og oppfølgingen av - KVP-deltakerne?
- Hva slags bakgrunn, kompetanse og erfaring har de som jobber med programmet i NAV? Hvilken kompetanse anses å være nødvendig for arbeidet med KVP? Hvilken kompetanse har man i tilstrekkelig grad og hvilken kompetanse mangler man?

2.1 KVP som implementeringsprosess

Vi forstår her KVP som et sentralt utformet program som får sin organisatoriske form og sitt faglige innhold når det blir implementert i de lokale enhetene på kommunalt nivå, altså NAV-kontorene. Klemsdal påpeker i et notat fra evalueringen av NAV-reformen at i et rent instrumentelt perspektiv på iverksettingsprosesser forsøker man å "finne og utvikle den riktige integrasjons- og organisasjonsmodellen, mens selve implementeringsprosessen ville være et spørsmål om å få satt modellen riktig i verk i praksis ved at de ansatte tilpasser sin måte å jobbe på til modellens spesifikasjoner". Det er bred enighet i organisasjonslitteraturen om at dette synet på iverksetting er for enkelt, og at erfaringer viser at planlagt implementering eller endring sjelden går som planlagt fordi "modellene først får et konkret innhold gjennom at de tas i bruk i praksis" (Klemsdal 2008:3).

I utgangspunktet var en av begrunnelsene for NAV-etableringen å få til en bedre service for de tidlige fleretatsbrukerne, de som har sammensatte bistandsbehov. KVP er kanskje det tydeligste uttrykket for dette. Andre eksempler på tiltak/program som sies å være i "typisk NAV-ånd" er Tidsubestemt lønnstilskudd (TULT) og Tilretteleggingsgaran-

ten.⁶ Et annet uttrykk for oppmerksomheten mot disse brukerne, er vektleggingen av en kontaktperson, som veilednings- og oppfølgingsloser, som blant annet skal bidra til bedre koordinering og oversikt over ulike tilbud for brukere med psykiske lidelser.⁷ En av våre informanter som arbeider med KVP i NAV, sier det sånn: ”NAV-ideen for meg er at brukerne skal slippe å springe tulling rundt omkring i systemet og at vi som skal hjelpe skal ha oversikt over hva det er mulig å hjelpe dem med, selv om det ikke nødvendigvis er den enkelte av oss som skal gjøre alt.”

KVP starter opp høsten 2007, initiert på sentralt nivå. Programmet skulle utvikles lokalt, i takt med etableringen av lokale NAV-kontor:

”Programmet skal forvaltes av de lokale NAV-kontorene og tilbudet vil derfor være landsdekkende innen utgangen av 2009. Programmet vil tas i bruk rundt i landet etter hvert som NAV-kontorene etableres. Planen er at det i løpet av 2007 etableres ca. 110 slike kontorer. Disse kommer i tillegg til de 25 pilotkontorene som ble etablert i 2006.”⁸

Oppstarten av KVP skjer altså samtidig med, eller i takt med, etableringen av NAV-kontor. Det betyr at oppstarten rent tidsmessig ikke foregår samtidig rundt om i landet. Implementeringen av programmet involverer flere forvaltningsenheter. De viktigste på departementsnivå er Arbeids- og inkluderingsdepartementet, på direktoratsnivå er Arbeids- og velferdsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet viktigst, på fylkesnivå er fylkesmannen og NAV-fylke viktigst, mens den viktigste enheten på kommunenivå er NAV-kontorene.

En lokal NAV-leder viser til at ”øremerkede penger til kommunen i begynnelsen var helt nødvendig for å starte opp KVP”, men vedkommende er likevel engstelig for økonomien framover: ” Det er sånn sett en utrygghet i finansieringene, at dette er rimelig politisk ordning. Kommunene er nok noe uttrygge på om denne ordningen vil vedvare dersom det blir regjeringsskifte.”

Den samme NAV-lederen påpeker også at KVP kan bli svært forskjellig fra kommune til kommune: ”Dette gjør jo at KVP blir veldig forskjellig. Noen har egne ansatte, andre har det ikke, noen har bil, noen har startet egne tiltak, andre har det ikke. Sammenliknet med (en annen NAV lokal) er vi mer offensive enn dem, og da blir det absurd siden de også har fått pengene”.

KVP koordineres i utgangspunktet av kommunene. Vi har likevel inntrykk av at man på kommunalt hold mener KVP er noe NAV tar seg av, og det kan virke som om styringssignalene om KVP fra for eksempel fylkesmenn til rådmenn har vært uklare eller svake.⁹

⁶ I NAV oppfattes disse tiltakene som ordninger i ”NAV-ånd” blant annet fordi de krever samarbeid om brukere med sammensatte bistandbehov på tvers av grensene for de gamle etatene. Dessuten framstår ordningene som eksempler på innsats i forhold til ett av NAVs hovedmål, mer sysselsetting, mindre trygd.

⁷ <http://www.nav.no/188577.cms>

⁸ Pressemelding Nr. 70, publisert 08.06.2007.

⁹ Vi gjør imidlertid oppmerksom på at vi på dette tidspunktet har intervjuet svært få rådmenn (jf kapittel 1.3).

Alle NAV-ledere vi har intervjuet forteller at de informerer kommunen om KVP. Men: "Vi føler at kommunen ignorerer KVP", sa en NAV-leder. De følgende uttalelsene fra andre lokale NAV-ledere viser ulike erfaringer:

KVP er det første virkelige NAV-tiltaket, men Fylkesmannen har vært totalt fraværende, utnytter ikke mulighetene for å påvirke balansen mellom stat og kommune. Det har ikke vært et eneste svar å få derfra. Noen medarbeidere har fått henvendelser fra kommunen angående KVP, men jeg som leder har ikke fått en eneste henvendelse fra Fylkesmannen. Hvor er de i forhold til den kommunale delen? De kommer kun for å få informasjon, men er ikke engasjert, har ingenting å tilføre.

Vi bruker KVP mye i samspill med statlige tiltak og da er det økonomisk lønnsomt for kommunen. Kommunen har hele veien sett på KVP som en positiv sak, positiv for brukeren, og for kommunen økonomisk. Jeg har deltatt på to møter i kommunen og fortalt om hvordan vi tenker med bruk av statlige tiltak. Vi har god tilgang på statlige tiltaksplasser. Noen steder er det ventelister, men da har vi kunnet vurdere andre tiltak.

Enkelte steder har medarbeiderne ved NAV-kontor opplevd at de to styringsstrukturene (stat og kommune) skaper byråkratiske problemer for utviklingen av KVP, særlig der man har todelt ledelse. En KVP-ansvarlig forteller:

Vi har hatt behov for AMO på egne kurs og det får ikke kommunen bestille av staten. Da må jeg gå og snakke med NN som er statsleder og be han sende en e-post til NAV tiltak for å bestille kurs. Så sender han en e-post tilbake til meg og så blir det kurs hos oss. Det er jo det viktigste. Men her er det byråkrati. I forhold til KVP så ønsket vi svært gjerne å få egne kurs, men fra NAV tiltak fikk vi blankt nei. Vi spurte fylket, men fikk nei. I kommunen er vi ikke vant til å ta et nei for et nei, så vi gikk til direktoratet og fikk det til. Dermed er vi veldig fornøyd med det vi har fått til nå.

Vi er blitt fortalt at ved andre NAV-kontor med todelt ledelse har man ikke fått til liknende gjennomslag i byråkratiet fordi statsleder og kommuneleder har hatt ulike oppfatninger.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjort risikovurderinger for å kartlegge risikofaktorer som eventuelt vil kunne komme i veien for en vellykket innfasing av KVP.¹⁰ Det ble utarbeidet måltall og en puljeplan for innfasingen og det er stilt krav om rapportering gjennom tildelingsbrev for å følge med på implementeringsprosessen. Rapporteringen er kvantitativ gjennom elektronisk spørreskjema (questback) og KOSTRA-rapportering.¹¹ Den kvalitative rapporteringen fra NAV-kontorene ble i utgangspunktet organisert gjennom halvårige rapportering fra fylkesmennene, men dette ble ganske raskt en tertialvis rapportering fra Fylkesprosjektene (både fylkesmann og fylkesdirektør). Spørsmålene i den kvalitative rapporteringen omhandler organisering, rekruttering, kompetanse, typer

¹⁰ Både i prosjektbeskrivelser av november 2007 og senere, for eksempel notat fra Arbeids- og velferdsdirektoratet: Risikofaktorer KVP per 14.10.2008.

¹¹ Fra 2009.

av tiltak, og utfordringer i implementeringen. Det er også utarbeidet en rekke planer på ulike nivåer, som kommunale innfasingsplaner, veiledere til fylkesmenn og kompetanseplaner til NAV-kontor. Kompetanseheving regnes som et sentralt virkemiddel. Det er laget en nasjonal rammeplan for et kompetanseutviklingsprogram og det er nedsatt arbeidsgrupper for å utvikle dette kompetanseutviklingsprogrammet.

Ett av virkemidlene fra statens side (den gang Sosial- og helsedirektoratet) var å gi midler til fylkesmennene for å rekruttere kompetanseveiledere som skulle assistere de enkelte NAV-kontor, blant annet for å gi relevant informasjon til NAV-kontorene og veilederne. Våren 2008 så man imidlertid i direktoratet at det ikke gikk så raskt med implementeringen av KVP som man ønsket. Oppfordringer fra statsråd og direktorat om fortgang ga heller ikke gode nok resultater. Verken fylkesmannen eller NAV fylke så ut til å implementere programmet effektivt nok og man samordnet ikke innsatsen overfor NAV-kontorene godt nok.

For å styrke implementeringsarbeidet ble det derfor i juni 2008 etablert et eget implementeringsprosjekt med en egen, sideordnet prosjektledelse i "NAV linja", med egne prosjekter på fylkesnivå i samarbeid med fylkesmennene. Hovedansvaret for arbeidet med KVP på fylkesnivå ble samtidig flyttet fra fylkesmannen til fylkesdirektøren i NAV. Det ble etablert en felles prosjektorganisering i hvert fylke.¹² Disse fylkesprosjektene består av ressurser fra NAV fylke, Fylkesmannen og kommunale veiledere. All styringsdialog om KVP gikk deretter gjennom dette prosjektet og ikke gjennom to styringslinjer som tidligere. Det ble opprettet et nasjonalt prosjekt for å følge opp prosjektarbeidet i fylkene. Dette ble delt i to prosjektområder, ett for kompetanse og tjenesteutvikling og ett for implementering. Det ble organisert både nasjonale og regionale samlinger for fylkesprosjektene med sterkt fokus på økt rekruttering til KVP gjennom alle ledd i organisasjonen. KVPs kompetanseutviklingspakke ble samordnet med NAVs kompetansepakke for å lette informasjonsmengden til lokalkontorene. Etter sommeren 2008 begynte man å få resultater i form av økt rekruttering til KVP.

Internettforumet "Erfaringsforum" ble etablert som en ny læringsarena.¹³ Kompetansehevingen fortsatte og det ble arrangert formidlingskonferanser for å inspirere dem som arbeidet med KVP.

2.2 KVP i lys av tidligere satsinger

KVP ble lansert som et slags første "NAV-tiltak" i betydningen samarbeid mellom tidligere ulike og adskilte etater om brukere med behov for samordnet bistand. Selv om KVP er et nytt program i en ny organisasjon, er det rimelig å se det som en forlengelse av - og videreutvikling av erfaringer fra - tidligere satsinger i de gamle etatene, som Arbeids-

¹² På bakgrunn av brev fra statsråden 29. mai 2008 og fra Arbeids- og velferdsdirektoratet 13. juni 2008.

¹³ Erfaringsforum finnes på intranettet til NAV, Navet: <http://navet/forum/>, noe som betyr at bare NAV-ansatte har tilgang til selve forumet. En del av innspillene og diskusjoner blir imidlertid også lagt ut på "Kommunenavet" (www.nav.no/kommune), og er dermed tilgjengelig for alle.

markedssatsingen for sosialhjelpsmottakere ("tiltakssatsingen"), Ny sjanse og Tettere individuell oppfølging (TIO), som alle i stor grad handlet om samordning av kompetanse og innsats overfor fleretatsbrukere.¹⁴

Mange i målgruppen for disse satsingene hadde store og sammensatte problemer av helsemessig og sosial art, varierende og ustabil arbeidsevne og motivasjon. Det var et viktig trekk ved tiltakssatsingen at statens aktører (den gang Aetat) var villige til å senke terskelen og slippe flere til, enn sine tradisjonelle målgrupper. Dette kunne man gjøre fordi sosialtjenesten i større grad forpliktet seg til å yte den parallelle bistanden som deltakerne trenger for å kunne fullføre et tiltak. Motsetningene mellom kommune og stat ble bygget ned og den felles forståelsen av målgruppens behov ble styrket:

"Arbeidsmarkedssatsingen har i stor grad dreid seg om å gjøre ting annerledes enn før. Dette går særlig på aspekter som økte muligheter for å arbeide med brukere i et lengre tidsperspektiv, økt systematikk og bedre samordning. Fordeelen for sosialtjenesten med å ha Aetat med, er at samarbeid blir mer forpliktende og at brukerne får et hensiktsmessig tilbud tidligere. Samarbeidet gir også mer smidige overganger til andre tiltak, som yrkesrettet attføring. Det er særlig fleksibiliteten, systematikken i rutiner og nærheten mellom saksbehandlere i de to etatene som ser ut til å være viktige faktorer i tiltakssatsingen. Man bestreber seg på å få til en felles oppfatning om den enkelte brukeren og om hva som kan være løsningen. I arbeidet med brukerne er trekantsamtalen mellom brukeren og representanter fra statsetatene og kommunen et nytt metodisk element i samarbeidet." (St. Prp. Nr. 46, 2004 – 2005).

Evalueringen av tiltakssatsingen (Schafft & Spjelkavik 2006a) viste at mange av deltakere ønsket å komme seg vekk fra det de oppfattet som en "nedverdiggende rolle som sosialklient". Mange ønsket seg jobb, men ifølge tiltaksarrangører skortet det ofte på evner - og enkelte manglet motivasjon for å gå på tiltak. Tiltakssatsingen avdekket stort behov for tett individuell oppfølging av deltakerne, også for de som kom relativt raskt i arbeid. Den etterfølgende NAV-reformen pålegger et samarbeid mellom stat og kommune i NAV-kontoret rundt den enkelte brukeren og legger større vekt nettopp på den individuelle oppfølgingen.

Problemer med et oppsplittet hjelpeapparat er kjent ikke bare i Norge. I en dansk rapport som presenterer tre undersøkelser om tilbud til mennesker med hjemløshet, misbruksproblemer og psykiske lidelser, heter det: "Tradisjonelt er mange af tilbudene rettet enten mod optræning og resosialisering eller mod omsorg og støtte. Det grunnleggende dilemma ved denne opdeling er, at brugergruppen ikke er tilsvarende opdelt" (Brandt, Ebsen et al. 2003 : 123).

I tiltakssatsingen skulle brukerne aktiviseres for å komme ut i arbeid. Dette var brukere som man i Aetat tradisjonelt ikke hadde ansett som "reelle arbeidssøkere" og mange av dem ble sendt mellom de to etatene ("kasteballer"). I Aetats tiltakssystem hadde man konstruert høge terskler og krav om minimums arbeidsevne og aktivitet, noe som blant

¹⁴ Jf Djuve & Kavli (2006), ECON (2008), Lødemel & Johannessen (2005), Rambøll Management (2008), Schafft & Spjelkavik (2006a).

annet bidro til å holde mange av sosialhjelpsmottakerne borte.¹⁵ Når den veien var stengt, forsøkte man i sosialtjenesten å få brukere over i uføresystemet. I Trygdeetaten, hvor man var opptatt av å begrense økningen av uføretrygd, stilte man krav om at attføring skulle være prøvd før uførepensjon kunne innvilges. Dermed fikk mange av Aetats tiltak etter hvert innslag av brukere som var registrert som arbeidssøkere, men som i realiteten primært skulle avklares i forhold til de kravene Trygdeetaten stilte (Schafft & Spjelkavik 2006a).¹⁶

Tilnærmingen og samordningen mellom Aetats arbeidslinje og sosialtjenestens sosialfaglige arbeidsmetodikk i arbeidsmarkedssatsingen ble mange steder ganske fruktbar, og de involverte fra de to etatene lærte av hverandre i arbeidet med felles brukere. Sosialtjenesten med sitt individ-/brukerfokus, og Aetat med sitt arbeidsfokus. Selv om mange også i denne satsingen ikke ble vurdert som "arbeidsklare nok", fikk man til en viss grad også dokumentert effekt i form av økt deltakelse i arbeidslivet for målgruppen, særlig gjennom utviklingen av individuelt tilpassede tilbud og tett individuell oppfølging ut mot arbeid. Det viktigste var likevel at man klarte å samordne innsatsen i tilnærmingen til felles brukere.¹⁷

Tiltakssatsingen illustrerer mye av årsaken til at det var nødvendig med en sammenslåing av etatene til NAV: Det var nettopp i arbeidet med de gruppene som trengte bistand fra flere etater samtidig at det oppsto samordningsproblemer, kateballproblematikk, mangel på parallell bistand osv. For at samarbeidet mellom Aetat og sosialtjenesten skulle fungere i tiltakssatsingen, var det nødvendig å justere de faglige plattformene til hverandre. Det er derfor gode grunner for å forstå KVP både kompetansemessig og organisatorisk som en forlengelse av tiltakssatsingen: "KVP er absolutt midt i vår løype, en fortsettelse av tiltakssatsingen, noe vi kan", som en av våre informanter i NAV uttrykte det.

Med sammenslåingen av de tre etatene i NAV og erfaringene og kompetansen fra blant annet tiltakssatsingen skulle alt ligge til rette for utvikling av et vellykket KVP, både metodisk (tett individuell oppfølging), organisatorisk (samordning) og kompetansemessig (sosialfaglig og arbeidsmarkedsfaglig).

¹⁵ Den samme tendensen ble observert for brukere med psykiske lidelser, jf Schafft & Spjelkavik (2006b).

¹⁶ Jf også Spjelkavik m.fl. (2003), som påpekte at tendensen til å bruke Arbeid med bistand som avklaringsinstans kunne gå utover kvaliteten i tiltaket som tilbud for inkludering i ordinært arbeidsliv.

¹⁷ Man savnet imidlertid Trygdeetaten i dette samarbeidet fordi man fikk problemer med de som ikke var i stand til å jobbe, men som heller ikke fikk uføretrygd (Schafft & Spjelkavik 2006a).

2.3 KVPs oppstartsfasen

Svak prioritering og usikkerhet

Den første fasen av KVP-programmet faller naturlig sammen med NAV-reformens tidlige fase i de kommunene som etablerer NAV-kontor, det vil si fra høsten 2007. I denne tidlige fasen skjer det lite med og i KVP på lokalt nivå, både organisatorisk og innholdsmessig. En viktig årsak er ifølge våre informanter at man prioriterer de interne prosessene i forbindelse med NAV-etableringer. Det foregår en utstrakt opplæringsvirksomhet, mye handler om å få på plass datasystemer ved de nyetablerte NAV-kontorene og det er usikkerhet knyttet til innhold og kompetanse i nye arbeidssituasjoner. Her er noen eksempler fra KVP-involverte som beskriver denne perioden:

Alt kommer på en gang lenge før alt er etablert. Det er restanser på alle områder. KVP betyr mer oppgaver både datateknisk og oppfølgingsmessig i tillegg med de store restansene. Jeg har dårlig samvittighet hver dag for dem som ennå ikke har kommet inn.”

”Jeg har fått mye informasjon om KVP både på e-post og faste møter og retningslinjer, og jobbet med det lenge før vi flyttet til NAV. Jeg har fått opplæring om arbeidsevnevurdering i flere dager. Når jeg kommer tilbake hit, så glemmer jeg, kanskje fordi jeg ikke har tid til å praktisere det. Det har vært tilstrekkelig info og opplæring, men jeg har ikke tid å sette av til å praktisere det.

En medvirkende årsak til at lite skjedde med KVP i denne første fasen, kan ha vært at det var særlig de statlige ansatte (Aetat og trygdeetaten) som fikk stor oppmerksomhet og innflytelse i de nyetablerte NAV-kontorene, mens det tradisjonelt er sosialtjenesten, altså de kommunalt ansatte i NAV, som har arbeidet med de brukerne som tilhører KVPs målgruppe. NAV-ansatte fra de statlige etatene var mer vant til å forholde seg til en statlig instruksstyring enn deres kommunalt ansatte kolleger. En kommunalt ansatt gir uttrykk for at den sosialfaglige kompetansen ikke ble prioritert: ”Kompetansen vår i NAV er ikke kommet godt nok fram. Fokuset har vært på gamle statlige oppgaver, statistikk, måltall. Mens vi jobber mer kvalitativt, tar den tida som trengs. Dette har skapt kollisjon mellom ulike kulturer.” Undersøkelser fra NAV-reformen viser at det var ansatte fra de statlige etatene, og særlig ansatte fra tidligere Aetat, som i størst grad opplevde å være involvert i etableringen av NAV-kontorene.¹⁸

Flere av våre informanter forteller at i den første fasen ble arbeidet med KVP ”spredt utover” NAVs medarbeidere. Dermed var det tilfeldig om de samarbeidsrelasjonene som var etablert fra før mellom ansatte i Aetat og sosialkontor i arbeidet med sosialhjelpsmottakere (tiltakssatsingen) ble opprettholdt eller videreutviklet ved oppstarten av KVP.

Vi laget ei gruppe ut fra tverrsnitt på kontoret, med folk fra mottak, oppfølging, flyktning - og med bakgrunn fra Aetat, trygd og sosial, for å få kompetansen bredd ut. Alle fikk opplæring i KVP. Men det tok tid med denne gruppa også. Folk

¹⁸ Jf Alm Andreassen & Reichborn-Kjennerud (2009).

skjønte ikke, vi kavet. Vi klarte ikke å se forskjellen på dette tiltaket og de vi allerede hadde – og det har vi en del kritiske røster som fremdeles mener.

Flere informanter gir uttrykk for at man på denne tida begynte på "scratch" med KVP, selv om noen overførte brukere som deltok i andre tiltak (jf kapittel 3.5):

Programmet begynte med Kvalifiseringsprogram-paragrafen i sosialtjenesteloven, som ikke var fylt med innhold. Våren 2008 begynte vi å lage skjemaer og registreringssystem, noe de første ansatte ikke hadde erfaring med fra tidligere. Det praktiske arbeidet med brukerne i denne prosessen var problematisk. Vi begynte med å flytte over deltakere fra Ny Sjanse, noe vi hadde hørt at andre gjorde. Brukerne var altså allerede i tiltak.

Press fra sentralt hold og økt aktivitet

En følge av økt markedsføring av programmet fra sentralt hold, var blant annet interesse og oppslag i media om KVP og noen brukere begynte å spørre ansatte i NAV om programmet. Det oppstår med dette et økt trykk på lokalkontorene, både fra sentralt hold og fra brukere, og lokale NAV-ledere tvinges til å prioritere programutviklingen lokalt. Særlig måtte de rette oppmerksomheten på det å nå måltall for deltakere i programmet (jf kapittel 3.6): "Vi fikk kniven på strupen fordi ledelsen fryktet at kontoret kunne få mindre økonomi neste år dersom ikke måltallet ble nådd. Det ble holdt et møte der veilederne fikk beskjed om at hvis de ikke klarte å nå måltallet, ville det få konsekvenser."

Etter at det sommeren 2008 ble opprettet et nasjonalt prosjekt for å følge opp prosjektarbeidet i fylkene, fikk lokalkontorene påtrykk og veiledning fra fylkesleddet. Fra sentralt hold ble det fra starten av skapt forventning om at programmet skulle ha mange deltakere (måltall). Fra ett av fylkene rapporteres det at jevnlig "tette og pågående besøk", hvor man hadde møter med både ledere og ansatte i noen av de lokale NAV-kontor, ga "uttelling i form av flere deltakere og for øvrig en bevisstgjøring hos de ansatte".

En NAV-leder forteller at det ved deres kontor var mye usikkerhet om hvor krevende arbeidet med KVP ville bli: "Mange saksbehandlere så på det som en ekstra oppgave, nok en ting." Samtidig var det et påtakelig trykk fra fylket: "De så med utålmodighet på at måltallene var skyhøyt fra hva vi klarte, vi fikk melding om at nå må vi skjerpe oss. Vi tok en samling her på huset, vi måtte gjøre noe før sommerferien (2008). Vi gjorde noen grep og fikk litt fres på saken."

Ett grep som ble gjort flere steder, var at særskilte medarbeidere får helt eller delvis ansvar for programutviklingen. Flere lokalkontor avsetter en eller flere stillinger til arbeidet med KVP, enten ved å frigjøre faste medarbeidere eller ved å rekruttere personell til oppfølging: "I april – mai ble jeg bedt av sjefen om å være koordinator for KVP. Jeg ble fortalt at dette vil innebære at langtids sosialhjelpsmottakere skulle få intens kursing. Sjefene la trykk på KVP, det ble tatt opp i alle fora. Vi fikk beskjed om å legge inn fullt trykk og det gjorde det enklere å få fart på programmet." En NAV-leder forteller at de valgte "å hyre inn en person til, med pedagogisk bakgrunn, for disse midlene vi får, så vi

skal ha to stykker nå i hvert fall et halvt år som skal drifte dette og få opp antallet og sette dette i gang og få implementert dette til de andre som jobber her.”

En KVP-ansvarlig forteller at det å få ansvaret for KVP, innebar å ”finne ut alt”:

Utfordringen var å lage vedtakene, for når vi startet var det ingen maler for det. Jeg har brukt nettet, sendt mailer, og etterspurt. Det tok litt tid, men har fått ettersendt noen maler som de har fått juridisk vurdert og sagt at det kan vi bruke. Så når vi først kom i gang og fant litt ut, så fant jeg rutinene. Men det at arbeidsevnevurderinga egentlig kom i oktober, og vi skulle egentlig ha startet i januar, vel, en del sånne ting har gjort at veien er blitt til mens man går. Det hadde vært mye enklere om de bare hadde sagt at sånn og sånn kan det se ut, la vedtakene være sånn så slipper man å kontrollere alt.

En annen KVP-ansvarlig forteller at ”måltall skulle oppfylles fra første måneden” og at de før jul 2008 var mest kvantitativt orientert i arbeidet med KVP. Også brukere i arbeidsrettede tiltak, både statlige og kommunale, ble konvertert til KVP: ”Det var greit nok. Brukerne fikk noe og mistet ikke noe, men det var ikke forankret på huset hvilken vei man skulle jobbe med dette, altså grensesnittene på huset i forhold til hvem som skulle gjøre hva”. Ifølge den samme KVP-ansvarlige mente den lokale NAV-lederen at det var gjort tilstrekkelig ved å ansette noen med ansvar for KVP. Som KVP-ansvarlig hadde vedkommende erfart å måtte ”presse” programmet fram, men hadde fått beskjed om at ”alt er greit hvis ingen har innsigelser”. Man mente at det var vanskelig ”å fremme et felt du føler at du bare selv er interessert i i praksis. Det er så mye annet som får fokus. Det blir ikke lest, man får ikke innspill. Jeg har følt meg alene, har vært frustrert. Det er vanskelig å få besluttet og ingen vet at det er besluttet. Ingen har satt seg inn i feltet.”

En annen KVP-ansvarlig forteller at ”det var veldig mye som ikke lå klart på informasjonssiden eller i informasjonsfolderen. Selv om vi hentet informasjon fra andre lokalkontor, var informasjonen forskjellig og vi måtte selv gjøre en del valg”. Det er et klart inntrykk at de KVP-ansvarlige ved lokalkontorene måtte prøve seg fram og forsøke å finne klarhet i mye av den usikkerheten mange opplevde i forhold til hva KVP ”egentlig” var.

2.4 Konsolidering

Forankring og spesialisering

Vi finner ingen åpenbare forskjeller mellom nyetablerte og eldre NAV-kontor når det gjelder utviklingen av KVP fra slutten av 2007 fram mot siste halvår av 2008, for eksempel når det gjelder rekruttering av deltakere i forhold til måltall (jf tabell 2 i kapittel 3.3). Deretter skjer det en endring i hvordan kontorene organiserer innsatsen med KVP. Endringen skjer på bakgrunn av erfaringer man gjorde i oppstartsfasen av KVP, men den ser likevel ut til å foregå samtidig ved NAV-kontorene, uavhengig av om de er nyetablerte eller eldre.

Den endringen som nå finner sted omtaler vi som konsolideringen av KVP, som skjer i løpet av siste halvår 2008 og første halvår av 2009. I denne perioden gjennomfører man flere steder en intern organisering som i større grad medfører at de involverte i KVP konsentrerer seg om "det vi gjorde før", som en programveileder uttrykte det. Eller, som en annen sa: "Vi er tilbake til det vi er gode på".

En lokal NAV-leder ved et "gammelt" NAV-kontor forteller: "I begynnelsen ga vi full åpning for at alle skulle kunne jobbe med KVP, både fra mottak og oppfølging, og det var også noen fra mottak som tok inn. Nå er det organisert gjennom en koordinator, og lagt til Tverrfaglig team på oppfølgingsavdelingen." En kommunalt ansatt som ble tidlig involvert i KVP, og som er veldig fornøyd med utviklingen av programmet, forteller: "Vi var ikke særlig positive i begynnelsen, må jeg si. Vi programveiledere syntes det gikk ut over det sosialfaglige."

Det som skjer i denne perioden, er at ledelsen ved flere NAV-kontor forankrer programmet tydeligere til de kommunalt ansatte. Dette ledelsesgrepet er direkte forårsaket av det tidligere omtalte presset fra sentralt hold om å nå måltall for programmet. En KVP-ansvarlig forteller at det hos dem nå kun er "tidligere sosialkuratorer som jobber med KVP." En annen KVP-ansvarlig forteller at de først ble organisert i team med medarbeidere fra alle etatene sammen. "Så skjedde det en omorganisering i oktober – november 2008 som medførte at KVP ble fordelt ut på de som kommer fra tidligere sosial, slik at oppfølgingsansvaret ligger hos den enkelte kurator."

I denne fasen skyter utviklingen i KVP fart, både ved nyetablerte og eldre NAV-kontor. En av de KVP-ansvarlige ved et NAV-kontor som ble åpnet i 2007 sier: "Det var først i februar 2009 at vi hadde det meste på plass. Det er rart at det har tatt så lang tid."

Mens det fram til nå var de mer typiske statlige oppgavene som hadde vært i fokus i NAV-reformen, ser det ut til at den økte prioriteringen av KVP skaper legitimitet for de kommunalt ansatte til å profilere sin sosialfaglige plattform. Med dette organisatoriske grepet kommer det sosialfaglige perspektivet tydeligere på plass som faglig plattform for programmet. En NAV-leder sier: "Kvalifiseringsprogrammet har vært gjennombruddet for hardcore sosialfaglig arbeid, med identitet og råderett over lokalt gode programmer."

Ved noen av våre casekontor har man organisert to store oppfølgingsteam der KVP ligger til det ene og rehabilitering/attføring til det andre. Ved ett kontor er arbeidet med KVP organisert som en egen faggruppe innenfor en oppfølgingsavdeling. En leder for en oppfølgingsavdeling tar til ordet for mer spesialisering ved å gi uttrykk for at det faglig hadde vært "bedre om lederen med fagansvar for rehabilitering/attføring også hadde alle medarbeiderne for det området, mens den andre oppfølgingsavdelingen hadde KVP og sosialfaglige oppgaver, med en egen fagansvarlig". Ved et annet casekontor dekker to oppfølgingsteam de samme fagområdene, inkludert KVP, og den eneste forskjellen mellom teamene er fordeling av saker på dato og bedrifter. Såkalte "KVP-saker" kommer fra den enkelte veileder uavhengig av tidligere etatsbakgrunn, men det er likevel de kommunalt ansatte som lager vedtak i sakene, som administrerer sakene med utgangspunkt i sosialtjenesteloven og som står ansvarlig for oppfølgingen av de enkelte sakene "innen-

for det kommunale systemet, i Velferd”. Det er ifølge NAV-lederen både datatekniske og kompetansemessige grunner for dette:

De andre kan ikke Velferd. Men også fordi det faller dem nærmere å tenke sånn ut fra tidligere fagområder, og så er det de som håndterer det systemet, den kommunale tjenesteytingen. Det andre området, oppfølging av sykmeldte, attføring, rehabilitering, de er inne på Arena. Men det har også med historie og bakgrunn å gjøre, hvordan man ser verden – tenker du vilkårsvurdering eller tenker du hvordan hjelpe brukeren.

Etter den tydeligere forankringen av KVP blant medarbeiderne fra sosialtjenesten, iverksatte man ved flere kontor faste arbeidsmøter om KVP, ofte ukentlige. Noen har etter hvert avvirket disse møtene, mens andre har beholdt dem. Disse møtene handler gjerne om intern organisering og rutiner, forslag til nye deltakere på KVP og utveksling av erfaringer rundt hvordan tiltak har fungert. I ett møte ble det for eksempel konkludert med at det trengs mer differensiering mellom brukerne fordi noen har lavere nivå enn tiltakene krever, mens andre har for høyt nivå. Det ble også konkludert med at man ønsker kurs som ikke varer hele dager, slik at man kan få lagt inn annet innhold for brukerne i løpet av dagen også. De som deltar på disse møtene er først og fremst programveiledere og KVP-ansvarlig. Vårt inntrykk er at de aller fleste som tilhører en slik faggruppe rundt KVP er kommunalt ansatte.

Den lokale NAV-ledelsens organisatoriske grep har utvilsomt vært viktig for konsolideringen av KVP, noe som i praksis betydde å prioritere innsatsen mot programmet ved å legge ansvaret for det til bestemte ansatte på lokalkontorene. Noen KVP-koordinatorer gir uttrykk for at de ikke har fått tilstrekkelig støtte fra sine ledere i dette arbeidet. Av fylkesrapportene går det fram at delt ledelsesform noen steder har vanskeliggjort delegering av ansvar og myndighet mellom stat og kommune i arbeidet med KVP.

Manglende integrasjon av kompetanser på NAV-kontoret

Før denne konsolideringen var det stor usikkerhet på lokalt nivå med hensyn til både prioritering, organisering og faglig innhold. Trykket fra sentralt hold bidro til at lokale NAV-ledere måtte forholde seg mer aktivt til KVP, noe som igjen førte til mer besluttsom handling og tydeliggjøring av programmet på lokalt nivå. Det samme forholdet mellom sentrale føringer og lokal usikkerhet er observert i evalueringen av NAV-reformen. Klemsdal (2008) antyder at styringsimpulsenes potensial for å bidra til endring, først og fremst er at de påkaller behov for aktiv klargjøring av nye måter å jobbe på. Sentrale føringer som spilles ut mot lokal usikkerhet bidrar til at ”de ansatte og lederne tvinges til å forholde seg mer aktivt eksperimenterende og utforskende, prøvende til det uklare og skape klarhet. Fra dette perspektivet blir endringsprosessen først og fremst en klargjøringsprosess” (Klemsdal 2008: 37f). Selv om KVP i utgangspunktet er en sentral konstruksjon og beslutning, er altså programmet i høy grad blitt til ved at man har jobbet det fram på lokale nivåer.

I et annet notat fra evalueringen av NAV-reformen viser Alm Andreassen og Reichborn-Kjennerud (2009) at medarbeiderne ved de tidligst etablerte NAV-kontorene (pilotkontorene) vurderer NAV-reformen mer positivt enn medarbeiderne ved nye kontor. Det antydes at dette kan henge sammen med at pilotkontorene har mer erfaring enn de nye kontorene og at det fantes et særskilt engasjement for sammenslåingen av de tre etatene ved pilotkontorene. Den viktigste forklaringen er ifølge forfatterne at det skjer en positiv utvikling over tid ved at kontorene utvikler mer helhetlig oppgaveløsning på tvers av tidligere etatsgrenser. Konsolideringen av KVP ved NAV-kontor antyder en motsatt tendens, ved at de involverte i programmet blir mer positive til KVP gjennom en spesialisering av oppgaveløsningen som innebærer en tilbakevending til de gamle oppgaveområdene – i den betydning at de kommunalt ansatte, som tidligere arbeidet med sosialhjelpsmottakere, får hovedansvaret for programmet. Samtidig har disse medarbeiderne fått utvidete oppgaver sammenliknet med tidligere - særlig gjelder dette samarbeid med tiltaksarrangører og aktivitets- og arbeidsrettet oppfølging av brukere, altså oppgaver som tidligere ble utført av andre etater.

Det er likevel en økende bekymring på NAV-kontorene med hensyn til evnen til å gjennomføre KVP etter intensjonen. En NAV-leder oppsummerer noe av den dobbeltheten i holdning til KVP som finnes på NAV-kontorene:

KVP er drittgøy, du har en fleksibilitet som er helt unik, har jo ikke en forskrift en gang. Du kan kombinere med behandling, kurs, praksisplass, du kan skreddersy. Du ser på brukerne at skuldrene senker seg. De ser at det er program som tar brukerne på alvor. Ulempen er at KVP er vanskelig å selge inn som en økonomisk gevinst. De får supplerende sosialhjelp i tillegg til KVP-stønaden. Vi greier ikke, enn så lenge, å nå reformens intensjon om tettere og bedre oppfølging, fordi vi drukner i produksjon. Vi har samtaler, men fokus hos oss og brukerne, blir på om de får pengene sine.

Mens de kommunalt ansatte i utgangspunktet var positive til å få ansvaret for KVP, begynner mange etter hvert å etterlyse en bedre integrering av programmet ved NAV-kontorene: "Informasjonen er grei, men avdelingsledere på oppfølging 1 og 2 har ikke hatt mulighet til å integrere KVP i arbeidet pga andre ting." Også av fylkesrapportene framgår det ønske blant de KVP-involverte at arbeidet blir bedre integrert i kontorets ordinære virksomhet. Ifølge våre informanter handler dette særlig om svak deltakelse i KVP blant de statlig ansatte. De følgende uttalene understøtter inntrykket av svak integrasjon av KVP ved NAV-kontorene:

Hovedledelsen på huset har vært lite interessert i KVP. De som driver med det føler også lite støtte fra ledelsen. Ledelsen snakker mest om restanser i staten og trygd. Vedtakene om KVP gjøres i vårt sosiale system. Arbeidsavklaring og oppfølging skal gjøres i Arena, mens vedtak gjøres i kommunalt system. Noe må da gjøres dobbelt. I henhold til sosialtjenesteloven må vedtak gjøres i Oskar.

Vi har ingen integrering av stat og kommune på oppfølging 1 og 2. De som melder seg ledig som arbeidssøkere som lever av sosialhjelp har to saksbehandlere her på huset, en sosialkurator og en veileder hos Aetat.

I flere av fylkesrapportene går det fram at kommunalt ansatte ønsker en avklaring rundt hva de statlig ansatte skal bidra med rundt KVP. Dette skjer særlig når man i arbeidet med KVP retter fokuset mot det ordinære arbeidslivet. For eksempel spørres det: " Er det kommunalt eller statlig ansatte som skal ha oppfølgingssamtaler med arbeidsgiver?" Ett problem synes å være at kommunalt ansatte ikke har myndighet til å inngå kontrakt/avtaler med arbeidsgivere fordi det forutsetter statlig vedtak.

Det er et generelt inntrykk at de kommunalt ansatte var svært positive til å ta ansvaret for KVP, men at de etter hvert etterlyser de statlige medarbeidernes deltakelse i programmet. Vi har ikke data som tilsier at de statlig ansatte i NAV vegrer seg mot å arbeide med KVP. Vi har heller ikke data som taler for det motsatte, altså at de ønsker å delta mer i KVP. Vi har derimot data som indikerer at de kommunalt ansatte opplever ikke å ha tilstrekkelig fagkompetanse når det gjelder de mer arbeidsrettede aspektene ved KVP, og at de derfor har ønske om å få den mer arbeidsmarkedsfaglige kompetansen mer aktivt med i programmet. Dette skal vi se nærmere på i det følgende.

2.5 KVP som sosialfaglig program

Det er rimelig å forstå konsolideringen som et resultat av ledelsens organisatoriske grep, etter økt trykk fra sentralt hold for å øke rekrutteringen til KVP. Samtidig er det viktig å ha in mente at det i denne perioden foregår forhandling om posisjoner ved NAV lokal mellom de tre etatenes medarbeidere, ikke minst om oppgavefordelinger og lokale prioriteringer. Ved at KVP fikk en tydeligere sosialfaglig plattform, økte legitimiteten for de kommunalt ansattes fagkompetanse.

De ansatte i sosialtjenesten har typisk bakgrunn fra sosionomstudier, med en sosialfaglig plattform i sin tilnærming til brukere, og tradisjonelt med svakere relasjoner mot arbeidsgivere, også i de kommunale tiltakene. Den sosialfaglige plattformen kan forstås som sterkt fokus på enkeltindividet, med brukerorientering, brukermedvirkning og tett individuell oppfølging som viktige metodiske ingredienser. Det sosialfaglige målet i arbeidet med brukerne i KVP er økt livskvalitet, i KVP-sammenheng forstått som forutsetning for – eller synonymt med – aktivitet. Våre KVP-informanter gir uttrykk for en tenkemåte som tilsier at aktivitet gir økt livskvalitet, som gir økt motivasjon, som er en forutsetning for arbeidsdeltakelse. Dette fokuset innebærer en vektlegging av aktiviteter og motivasjonsarbeid før en eventuell arbeidsdeltakelse.

En kommunalt ansatt beskriver anvendelsesområdet for den sosialfaglige kompetansen i NAV slik: "Det er bruk for min kompetanse der det er 'treg problematikk', der er det en fordel med min kompetanse." Vedkommende legger imidlertid vekt på at denne type kompetanse ikke er blitt anerkjent i den lokale NAV-ledelsen: "Vi har et pluss, men ledelsen ser ikke det vi ser." Vedkommende gir et eksempel fra arbeid med vedtak på sosialstønader, og beskriver samtidig den sosialfaglige innretningen i kontrast til måten kolleger fra andre etater arbeider på: "De undervurderer drøfting og gjennomgang, sikring og kontroll og metodisk oppfølging av brukere. Det trengs tid til å utvikle en ens

måte å tenke på, til å utvikle samme forståelse i forhold til bruker, og i å formidle det samme til bruker. Dette handler om å kvalitetssikre vedtak på en god måte.” En KVP-veileder legger vekt på at de som arbeider med en sosialfaglig tilnærming har erfaring fra – og holdning til - en spesiell type brukere: ”I sosialkontoret har du mer av de brukerne som lukter vondt og er litt ekle. De er der, de forsvinner ikke, du kan like godt forholde deg til dem, og ha en allright tone med dem.” En annen kommunalt ansatt forteller om sitt arbeid med sosialfaglige oppgaver:

Her handler det kun om rus og psykiske lidelser, tett oppfølging, hjelpe til å søke behandling, prøve dem ut etter behandling, også de som ikke har vært eller vil til behandling, som bare er heime. Det er mye motivasjonsarbeid, hjelpe dem med kontakt til institusjon, lege, psykolog, bolig, fritid, rusteam, søke behandling.

Samtidig kan det se ut til at de kommunalt ansatte ikke har kapasitet til å gjennomføre sitt sosialfaglige program. En NAV-leder sier følgende: ”Vi greier ikke, enn så lenge, å nå reformens intensjon om tettere og bedre oppfølging, fordi vi drukner i produksjon. Vi har samtaler, men fokus hos oss og brukerne blir på om de får pengene sine.” En KVP-ansvarlig forteller: ”Vi har ubehandlede søknader som vi ikke har fått vedtak på. Hvorfor legger de det til side? Det er for mye som ligger der. Det gjelder å sikre inntekten til folk. Mens andre ser at bunken kan minke hvis du får folk inn på KVP.”

I fylkesrapporteringene kommer det fram at flere NAV-kontor ”oppgir at de etter å ha deltakere i tid i programmet, ser at oppfølgingen av deltakerne må være tettere for å kunne få til en progresjon i programmet og at dette er meget tids- og ressurskrevende.”

Flere av våre informanter har gitt uttrykk for at rekrutteringen i den første fasen av KVP handlet mer om å nå måltall, enn om et individuelt faglig tilbud til bestemte brukere. En KVP-ansvarlig sier at mange veiledere har problemer med deltakere ”som ble hasteinnmeldt”. Dette indikerer at noen av veilederne som er involvert i KVP sliter med at de i oppstartsfasen rekrutterte brukere som kanskje ikke skulle vært med i programmet (jf kapittel 3.10). Flere av våre informanter viser dessuten til at de fortsatt har vansker internt på NAV-kontorene med å finne plass til det sosialfaglige arbeidet med KVP.

Ved flere NAV-kontor vises det til lav bemanning og stor saksmengde, men også til forsøk på å knytte programaktiviteten til bestemte medarbeidere, og til å skape struktur og rutiner for arbeidet med programmet. En NAV-leder sier: ”Jeg ser at KVP krever så mye arbeid utenfor huset, med hjemmebesøk, transport osv. at vi setter av tid til de som skal jobbe med KVP.” En annen sier:

Det er ikke bare den ene personen som har ansvaret for KVP som skal drive oppfølging, men nå i starten har vi litt lav bemanning på sosial pga turnover. Så nå tror jeg vi har to personer som utfyller hverandre, både på oppfølgingsbiten og på det mer strukturelle for å få dette opp å gå med rutiner.

Mens KVP utover høsten og vinteren 2008 - 2009 finner en organisatorisk plass internt i NAV-kontorene, virker det likevel som om de involverte medarbeiderne ved flere lokal-kontor fortsatt hadde problemer utover våren 2009 med å få gjennomført sitt sosialfaglige program. Vi har tidligere vist til at den tette individuelle oppfølgingen står sentralt, både i KVP og i den sosialfaglige tilnærmingen til brukerne. Våre informanter opplever at

de ikke får gjort en tilfredsstillende sosialfaglig jobb i arbeidet med programmet, særlig med tanke på individuell oppfølging av deltakerne, som nettopp vektlegges så sterkt i KVP. En KVP-ansvarlig sier: "At hver enkelt skal få bedre oppfølging er et ressurs spørsmål og det er noe vi mangler." En annen sier: "Nå har jo vi tette oppfølgere ikke vært så tette hittil heller."

Vi skal i det følgende drøfte kompetansespørsmålet i lys av individuell oppfølging og KVPs overordnede mål, det å få sosialhjelpsmottakere i "aktivitet eller arbeid".

2.6 Organisering for aktivitet og arbeid

Individuell oppfølging mot aktivitet og arbeid

I et notat fra evalueringen av NAV-reformen påpeker Alm Andreassen at det foreløpig er uklart "om NAV-kontorene vil eller klarer å organisere seg slik at det langvarige oppfølgingsarbeidet forblir innenfor NAV-kontoret, eller om denne typen oppgaver vil bli lagt utenfor NAV-kontoret i egne tiltak" (2008:26).

Det er en tydelig tendens til at den tette individuelle oppfølgingen av KVP-deltakere organiseres ved hjelp av tiltaksarrangører av kommunale og statlige tiltak. Dette gjelder de av deltakerne som oppfattes av veilederne som ikke å være klare for å prøve seg i en praksisplass i en ordinær virksomhet, eller de deltakerne som veilederne ikke har tid til å følge opp selv. En KVP-ansvarlig forteller at de raskt innså at de ikke hadde "kapasitet til så tett oppfølging som ønskelig. Derfor etablerte vi et tilbud på en attføringsbedrift". En KVP-veileder forteller at de forsøkte "å lage et eget tilbud, men dette var så arbeidskrevende at sosiallederen ba oss sjekke om det fantes eksisterende kurs blant eksterne leverandører som vi kunne bruke." Disse uttalelsene fra KVP-ansvarlige og programveiledere går i samme retning:

Jeg er ikke ute og følger dem opp. Det har vi ikke tid til. Mange av dem er i et prosjekt drevet av en tiltaksarrangør. Vi prøver å ha kontakt med dem.

Vi har de aller fleste i tiltak på fulltid, statlige eller kommunale. Vi har hatt problemer med bemanningen og lite kontakt med brukerne. Vi har hatt lite program-samtaler med brukerne. De første ble bare (sendt) over uten samtale. Jeg har ikke hatt tid til å ha noen tett oppfølging.

Vi kjøper nå oppfølgingen av attføringsbedrifter eller andre i stedet for å gjøre den selv, og dermed er den ikke så godt koordinert etter min oppfatning.

Det vi skal gjøre selv er den første prosessen med arbeidsevnevurdering og den biten der, det å komme i gang. (Tiltaksarrangøren) har siktet seg inn mot den brukergruppa. Vi har sendt over både de som er aktuelle for KVP og andre vi vurderer som aktuelle.

Det ser ut til å være en tendens til at de medarbeiderne ved NAV som er involvert i KVP, opplever ikke å ha tid til å arbeide med det området hvor de selv mener å ha en unik kompetanse. Den tette individuelle oppfølgingen, altså der vi skulle forvente den største innsatsen, er satt bort til tiltaksarrangører. Begrunnelsen for å organisere oppfølgingen slik er ikke primært av sosialfaglig karakter, men av hensyn til mangel på interne ressurser. Bildet er likevel ikke entydig, for vi har også eksempler på programveiledere ved noen NAV-kontor som selv følger opp brukere som er på praksisplass i ordinære virksomheter.

En grunn til at mange programveiledere ikke følger opp deltakere ut på ordinært arbeidsplasser, kan ligge i den aktuelle fagkompetanse. Med det generelle markedsarbeidet og attføringsfeltet, har de tidligere ansatte i Aetat vært langt mer arbeidslivsorientert enn de ansatte ved sosialtjenesten. For Aetat var "markedsarbeidet" og "arbeidslinja" en faglig plattform, og gjennom dette hadde man - også i samarbeid med de statlige arbeidsmarkedstiltakene - utviklet kunnskap om og relasjoner til arbeidsgivere.

I tiltakssatsingen var det to fagkompetanser, den sosialfaglige og den arbeidsmarkedsfaglige, som ble forent i innsatsen mot en del av sosialtjenestens brukere. Det var et viktig trekk ved tiltakssatsingen at statens aktører (Aetat) var villige til å senke terskelen og slippe flere til, enn sine tradisjonelle målgrupper. Dette kunne man gjøre fordi sosialtjenesten samtidig forpliktet seg til å yte den parallelle bistanden som deltakerne trengte for å klare å fullføre tiltak. Motsetningene mellom kommune og stat ble redusert og den felles forståelsen styrket, ikke minst ved at man opplevde at samarbeidet om brukere ga gevinster uansett (Schafft & Spjelkavik 2006a).

NAV-reformen pålegger et samarbeid mellom stat og kommune i NAV-kontoret rundt den enkelte brukeren. Mange påpeker at KVP vil lønne seg økonomisk for kommunene, blant annet fordi man forventer at brukerne går over på statlig finansierte tiltak. Vi har imidlertid registrert en økende bruk av kommunalt finansierte tilbud (jf kapittel 4.2). En del av forklaringen er nok at man blant KVP-veilederne har hatt økt behov for såkalte lavterskeltilbud for brukerne, fordi flere brukere i KVP vurderes å stå langt fra arbeidsmarkedet.

KVP og kvalifiseringsstønadene har likhetstrekk med introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere, som ble gjort obligatorisk fra høsten 2004. Også her skulle kvalifiseringsarbeidet utformes og gjennomføres i samarbeid mellom kommune og stat. Både evalueringen av tiltakssatsingen og evalueringen av introduksjonsordningen har vist store variasjoner kommunene imellom når det gjelder samarbeid, koordinering og arbeidsdeling.¹⁹ Disse erfaringene viser at måloppnåelse i KVP vil avhenge av at samarbeid og arbeidsmetoder evner å ivareta behovene til ulike brukergrupper. Videre kan vi forvente at denne evnen vil avhenge av hvilken kompetanse man vektlegger i programmet. Vi har sett at det så langt i implementeringen av KVP er den sosialfaglige kompetansen som er blitt vektlagt i NAV-kontorene, mens den mer arbeidsrettede kompetansen ikke er trukket med i særlig stor grad.

¹⁹ Jf Djuve & Kavli (2006); Lund (2006); Schafft & Spjelkavik (2006a).

Arbeidsrettet kompetanse

Selv om de fleste ser ut til å mene at "det er langt fram" før mange av KVP-deltakerne kan komme i jobb, er det flere av de involverte i KVP som har begynt å etterlyse bedre kontakt med arbeidslivet. Mange kontor baserer en del av tiltaksarbeidet på praksisplasser i ordinære bedrifter, og arbeidsgiveroppfølging blir dermed et aktuelt tema. Flere i NAV som er tilknyttet KVP tar til orde for bedre utnytting av den komplementære sosialfaglige og arbeidsmarkedsfaglige kompetansen som finnes internt i organisasjonen. En KVP-ansvarlig lanserer følgende strategi for programmet framover:

Hvis vi skal klare å få dem ut i arbeid, er vi avhengige av å ha dem ute i praksis i eksterne bedrifter. De vi er mest usikre på setter vi i gang på et kommunalt tiltak – vel og merke med statlige midler. Det er jo et mer skjermet tilbud. Vi vil bruke dem når vi er usikre på brukerne, før vi sender dem ut på praksisplass. Så har vi de inne på KVP fordi de trenger mer oppfølging. Det er helt vesentlig at vi har folk som har gode kontakter med private bedrifter, for når vi skal måles på resultat, må vi få dem ut i jobb. Vi er nok avhengige av egne kontakter med arbeidsgivere for å få formidlet folk ut gjennom vanlig ordinær praksis eventuelt lønnskudd. Alle statlige tiltak er aktuelle. Men hvis vi skal få ut (måltall), og kanskje flere til neste år, så blir et par plasser i Arbeid med bistand, i APS eller på AMO for lite. Vi tar disse folkene selv ut i arbeidslivet og tar også selv oppfølgingen. Vi er foreløpig kun i startfasen, så vi har ikke den kjempekontakten med arbeidsgivere, men vi har folk internt på arbeid som er gode på formidling og som kjenner en del arbeidsgivere. Så det må vi bygge opp.

I fylkesrapportene er det flere som er opptatt av dette, for eksempel heter det i en rapport: "Med et økt fokus på oppfølging, tiltaksutvikling og markedsarbeid inkludert oppfølging av arbeidsgivere, etterspørres også tilgang til ny eller oppdatert kompetanse på disse feltene." I en annen rapport omtales utfordringene blant annet som mangel på tiltak i ordinære bedrifter og at det "må derfor jobbes mot et samarbeid med eksterne aktører og utadrettet virksomhet i lokalsamfunnet" og at man må finne "tiltak som fører til noe mer enn en tiltaksplass, da målet for mange er en fast jobb. Dette kan blant annet løses ved tett oppfølging av bruker på arbeidsplassen." I en annen fylkesrapport heter det:

Hva angår markedsarbeid, ser vi at noen kontorer har god erfaring i å tilnærme seg markedet. Det er bygget opp markedsteam ved de fleste kontorene, der oppfølging, sykefraværsarbeid samt rekrutteringsarbeid står på dagsorden. Vi er rimelig overbevist om at en god relasjon mot lokalt næringsliv er en suksessfaktor som også vil komme deltakere i KVP til gode. Ved (NAV-kontor) har man inngått intensjonsavtaler med lokale virksomheter, noe som igjen gjør utplassering i bedrift lettere, ikke minst for en person i behov av praksisplass. Å styrke markedskompetansen ved NAV lokal (der det er behov) vil være en naturlig målsetting for 2009.

Flere KVP-ansvarlige peker på tiltak og arbeid som kompetanseutfordringer i KVP:

Når NAV-kontorene rundt omkring har kompetanse på arbeid, må de få overført den kompetansen til de som driver med kvalifisering. Det hjelper ikke å bare finne plasser til disse brukerne. Det er helt vesentlig å jobbe tett med brukerne og kjenne virkemidlene sånn at du kan lage individuelle løp.

Generelt bør vi være flinkere til å dele nettverket vårt på huset. Noen har jobbet med attføring lenge og kjenner bedrifter og arbeidsgivere, mens andre må gå til gule sider og håper å få napp. Vi bør bruke hverandres kompetanse. Han som jobber med arbeidspraksis har nå blitt en del av vår avdeling.

En lokal NAV-leder forteller at fokuset nå er å justere det eksisterende statlige tiltaksapparatet til denne målgruppen, for dermed ikke å bruke så mye av KVP-midlene til nye tiltak:

"KVP-midlene skal primært brukes til inntektssikring, altså i mindre grad til drift. Den lokale strategien vil være å gjøre noe med alle virkemidlene som retter seg ut mot virksomheter: AB, ekstern APS, TIO, IA, IA-kontakter – i tillegg også de relevante kommunale - og samle dem under paraplyen 'Behov for bistand', forenkle dem og la de individuelle behovene være styrende.

En KVP-ansvarlig legger vekt på at KVP-veilederne selv i større grad skal følge opp brukerne ut i arbeid, og ambisjonene er ganske store med hensyn til hvor tett oppfølgingen skal være: "Når man har en dedikert person som utelukkende jobber med dette, så får vi en helt annen bruk av erfaringer fra sak til sak. Våre koordinatorene vil gjøre det samme som Arbeid med bistand, og sikre tilrettelegging i ordinær bedrift". En KVP-koordinator sier det slik: "Man skal ikke tilbake til sosialen etter KVP. Man skal til jobb, utdanning eller i varig ytelse." En annen koordinator påpeker at programveilederne "mangler erfaring, men jeg syns ikke vi mangler tiltak enn så lenge". Det som derimot mangler ifølge denne koordinatoren, er muligheter for arbeidsutplasseringer: "Det blir flaskehalsen. Det er det vi vil komme til å slite med, den reelle utprøvingen på arbeidsmarkedet."

I motsetning til den spesialiseringen som har skjedd ved NAV-kontorene i forbindelse med KVP, anbefales det på grunnlag av erfaringer fra prosjekter med tilsvarende målgruppe²⁰, at hele NAV-kontoret, både de statlige og de kommunalt ansatte involveres i KVP: "Det er viktig å integrere begge aktørers kompetanse i arbeidet med deltakerne fra kartleggingsprosessen starter"(ECON 2008: 3).

Det var nettopp denne breddekompetansen som de som tidligere var involvert i tiltaks-satsingen opparbeidet seg gjennom samarbeidet mellom sosialtjenesten og Aetat om den samme målgruppen. Som vi har påpekt tidligere, er samarbeidskonstellasjonene som ble opprettet gjennom tiltakssatsingen i svært liten grad opprettholdt eller videreutviklet. Det kan være mye å hente i KVP på å aktivisere de personellressursene og konstellasjonene som tidligere samarbeidet i tiltakssatsingen. Erfaringene viser at breddekompetanse vil være gunstig for KVP, slik at man får kombinert sosialfaglig og arbeidsmarkedsfaglig kompetanse i oppfølgingen av deltakerne og i samarbeidet med

²⁰ Tettere individuell oppfølging, Ny sjans og Introduksjonsprogram for innvandrere og flyktninger.

tiltak og med arbeidsgivere. Evalueringen av NAV-reformen har vist at samarbeid på tvers av de tidligere etatsgrensene i NAV-kontor øker i omfang.²¹ Det er sannsynlig at dette også vil skje i arbeidet med KVP, ikke minst fordi breddekompetansen vil være avgjørende for å nå programmets mål.

2.7 KVP og tiltaksarrangører

I KVP er oppfølgingsarbeidet i høy grad delegert til eksterne tiltak. En av årsakene, som også er de KVP-involverte egen begrunnelse, er at veilederne ikke har tid til å gjøre denne oppfølgingen selv. En annen årsak er at de KVP-involverte mangler kompetanse på oppfølging som strekker seg ut mot aktivitet, tiltak og arbeid.

Av fylkesrapportene går det fram at NAV-kontorene har ulike ressurser å spille på med hensyn til markedsarbeid og for eksempel muligheter for tiltakskjeding. Markedskompetansen vil også være en spesifikk utfordring ved små NAV-kontor i kommuner hvor man tidligere ikke hadde Aetat eller egne markedsteam.

Ved de fleste NAV-kontor er det i forbindelse med KVP etablert samarbeid med arrangører av statlige tiltak og kommunale tilbud (jf kapittel 4.2). Oftest handler det om at eksterne aktører kan tilby noe man ikke har ved NAV-kontoret. I en av fylkesrapportene heter det: "Ett kontor opplever at arbeidsmarkedsbedriften de har valgt å benytte inn mot kvalifiseringsprogrammet, kan tilby et sett av virkemidler i oppfølgingsarbeidet som NAV-kontoret ikke har muligheten til å tilby."

I en annen av fylkesrapportene heter det:

Kunnskapen om det totale tiltaksspekteret og de muligheter som finnes lokalt, varierer fra kontor til kontor og fra saksbehandler til saksbehandler. Det er åpenbart at det befinner seg mer kompetanse der ressurskontorene finnes, og der det tidligere har vært Aetat-kontor. Vi vil også jobbe videre med å spre kunnskap om statlige og kommunale tiltak, eventuelt hvordan man også gå frem for å utvikle nye tiltak. Her vil spesielt det å lære av andre kommuner være avgjørende.

Vi har registrert en del usikkerhet rundt KVPs forhold til eksisterende tiltaksarrangører. Det handler om uklarheter i forhold til finansiering, ulike forventninger om kjøp av tilbud, og ulike oppfatninger om hva NAV selv skal gjøre og hva tiltaksarrangører eventuelt skal gjøre. Her er et sitat fra en av fylkesrapportene: "De kommunale tiltaksbedriftene henvender seg til NAV lokalt og ønsker betalt for de plassene som benyttes av brukere i KVP. I tillegg til lønn til brukeren så ønsker de altså dekning for kostnader forbundet med tjenesten."

²¹ Alm Andreassen & Reichborn-Kjennerud (2009).

Det var i oppstarten av KVP usikkerhet rundt NAVs bruk av eksisterende tiltaksarrangører i KVP, særlig gjaldt det uklarer om finansiering av kommunale og statlige tiltak, uklare forventninger om kjøp av tilbud, usikkerhet med hensyn til hva NAV selv skal gjøre og hva eventuelt tiltaksarrangører skal gjøre. Det var også mye usikkerhet om innholdet i programmet, hvilke tiltak som skulle brukes og til hvilke formål.

Vårt inntrykk er at NAV-kontorene tilbyr KVP-deltakerne et noe snevert spekter av tiltak. Man bruker "det man har for hånden lokalt", sa en KVP-ansvarlig. I praksis har det til nå i all hovedsak vært enten kurs med gruppeinntak hos tiltaksarrangører eller individuell arbeidspraksis (jf kapittel 4.3). Dette kan være en indikasjon på lite nytenking i KVP når det gjelder tilbud og såkalt "skreddersøm" for den enkelte deltakeren.

Bestillerkompetanse

Det er den enkelte KVP-deltakers behov, på bakgrunn av arbeidsevnevurderingen, som skal styre hvordan tilbudene i KVP skal være. Vårt inntrykk er at man i forbindelse med KVP så langt i liten grad har hatt dette som utgangspunkt for de tilbudene som NAV har kjøpt av eksterne tiltaksarrangører. Det kan se ut til at det viktigste for de som jobber med KVP har vært å få KVP-deltakere ut i tilbud, mens det kan virke som om det har vært mindre viktig hva tilbudets innhold faktisk er (jf kapittel 4). En KVP-ansvarlig slo dette fast på denne måten: "Kurator blir lykkelig når de får meldt noen på kurs – får dem ut av boka."

Dette kan skyldes begrensede ressurser, som vi har vært inne på tidligere. Det heter for eksempel i en av fylkesrapportene:

Vi har fått signaler om at bemanningsressursene er knappe, både på statlig og kommunal side. Nav lokalt har ikke fått tilført nye ressurser på statlig side. Det får konsekvenser for samarbeidet med kommunen. De kommunale veilederne synes det er vanskelig å påføre sine statlige kollegaer merarbeid og bruke tid på arbeid med KVP.

Men det kan også skyldes manglende kompetanse om tiltak generelt, og svak bestillerkompetanse overfor tiltaksarrangører. Tradisjonelt har sosialkuratorer vært involvert i for eksempel inntektssikring og gjeldsrådgivning. De har dessuten kompetanse på å sette vilkår for brukere. "Før ble jeg i det minste kvitt dem", sa en av de kommunalt ansatte. De som skulle i arbeid eller aktivitet, ble henvist til andre, som kommunens sysselsettingsavdeling eller Aetat. Sosialkuratorer har dermed normalt ikke opparbeidet seg kompetanse i forhold til de innholdsmessige eller metodiske aspektene ved ulike tilbud. En KVP-ansvarlig beskriver situasjonen sånn: "Det er mye mer kaotisk hos oss med hvem som har ansvar for hva og hvem som tar kontakt. Jeg prøver å få sosialkurator til å ta kontakt med tiltaksstedene og det er forvirrende for både sosialkurator og tiltaksarrangørene." Denne KVP-ansvarlige tilføyer: "Sosialkuratorene mangler kompetanse i tiltaksspekteret. Kuratoren klarer ikke å få oversikt. Tiltaket er bare et navn."

På den ene siden får de kommunalt ansatte med ansvaret for KVP tatt i bruk sin sosialfaglige kjernekompetanse. På den andre siden opplever de etter hvert at de ikke blir

”kvitt brukerne”. Problemet er at de ikke har noen annen etat å sende dem til, og at de selv mangler den kompetansen som de hadde som tidligere tok imot brukerne. Dette er for mange KVP-veiledere en ny og uventet situasjon. Samtidig opplever de ikke å ha nok tid til å gjennomføre sitt sosialfaglige program med KVP-deltakerne fordi de aller fleste av dem også har andre brukere. Så langt ser det ut til at man har løst disse utfordringene ved å bruke tiltaksarrangører – både for å ”bli kvitt brukerne” og for at noen skal ha tid til å ta seg av den tette individuelle oppfølgingen som ligger i programmet.

På grunn av den sosialfaglige spesialiseringen er de med erfaring fra tiltak, altså tidligere ansatte i Aetat, ikke kommet særlig aktivt med i arbeidet med KVP: ”Aetat følger dem jo ikke opp. Det blir litt sånn nå også, selv om vi sitter i samme hus”, sier en KVP-ansvarlig. En annen forteller at det ved deres NAV-kontor har forsvunnet ”en god del Aetatskompetanse, sånn at vi sitter litt tynt igjen. Vi har få med god trygdekompetanse og vi har få med Aetatskompetanse utenom de som jobber med attføring.” Aetatskompetanse knyttes gjerne til ”markedskompetanse” og kompetanse i forhold til statlige tiltak. Dette ser også ut til å være et spesifikt problem for små NAV-kontor i kommuner som ikke hadde Aetat eller statlige tiltak i umiddelbar geografisk nærhet. Mange av de små kommunene har heller ikke egne sysselsettingsenheter.

Det er et klart inntrykk fra våre case at programveilederne mangler kompetanse i forhold til tiltak. En KVP-ansvarlig sier: ”Mitt store ønske er å utvikle et virkemiddelhefte. For nå har vi ingen samlet oversikt over dette.” En annen sier: ”De som jobber med KVP må lære seg hva som finnes av tiltak, bruke nav.no og Arena for å finne kursdatabaser. Det sosialfaglige har de inne.” Ved en tiltaksarrangør sa en kursleder: ”Det virker som om det er ufattelig mye å holde seg oppdatert på i NAV. Kanskje ikke alle i NAV kjenner oss godt nok.”

Vi ser her en antydning til at det ikke kun er ressurs situasjonen som forklarer opplevelsen blant programveiledere om ikke å få gjennomført den individuelle oppfølgingen. Mye tyder på at kompetansefaktoren spiller en viktig rolle, i denne sammenhengen kompetanse om tiltak. Dette handler neppe primært om oversikt over tiltakstyper. Om vi ser bort fra de største byene, er det nok en overkommelig oppgave å få oversikt over tilgjengelige kommunale og statlige tilbud som kan være relevant for KVP-deltakere. Det er sannsynlig at kompetanse her handler mer om erfaring med tiltaksarrangører og perspektiv og tenkning knyttet til ”aktivitet og arbeid”.

Tiltaksarrangørers erfaringer med KVP

Tilbud til deltakere i KVP er i stor utstrekning organisert gjennom kommunale eller statlige tiltaksarrangører. I fylkesrapportene kommer det fram forskjeller på små og store NAV-kontor med hensyn til tilgjengelig tiltaksspekter: ”Tilgang til hensiktsmessige tiltak (...) er en utfordring da kommunen ligger (stedsangivelse) og det er vanskelig for mange brukere å reise så langt.” Vi må altså forvente at det aktuelle tilbudet til KVP-deltakere vil variere med geografiske forhold og stedsstørrelse, med flere tilbud på større plasser.

De NAV-kontorene vi har besøkt, har en eller annen slags form for rammeavtaler med de tiltaksarrangørene som brukes. Disse avtalene har sjelden blitt reforhandlet i forbindelse med opprettelsen av NAV lokal og KVP. Det er flere i NAV som påpeker det problematiske at tilbudene som tilbys av tiltaksarrangører ikke er spesialdesignet for enkeltbrukerne i målgruppa i KVP:

Jeg har hatt møte med alle tiltaksbedriftene. Vi håpet på å kunne shoppe rundt. Alle arrangører vil ha inn grupper, 5 og 10 av gangen. Men jeg lurte på: Hvem er det som kan kjøre et motivasjonskurs for én bruker, et ernæringskurs for en annen. Tiltakene er laget for grupper og helst skal de ha dem samtidig. Dette leder oss vekk fra skreddersøm.

I fylkesrapportene kommer behovet for "skreddersøm" i tiltakssammenheng tydelig fram, og det påpekes at dette "vil være et vedvarende og kontinuerlig utviklingsarbeid." Dette er en problemstilling man er oppmerksom på også ved enkelte tiltaksarrangører. En ansatt i en vekstbedrift sier: "Det er masse muligheter. Dette er nytt i hele landet. Hvordan kan vi utforme tiltaket sammen? Vi har valgt å møtes ukentlig (KVP-koordinator) og jeg for å utvikle rutiner og om hva tiltaket skal inneholde." En ansatt i en atfføringsbedrift sier at "mye avhenger av godt lederskap i atfføringsbedriftene, det er altfor mange som ikke er innovative i forhold til atfføringsmarkedet."

Noen tiltaksarrangører har i perioder opplevd NAV som svært interne og passive, også etter at KVP ble lansert: "Vi opplevde å være pådrivere", sier en ansatt ved en tiltaksarrangør, og noen forteller om en del rot i NAV i forbindelse med KVP, noe som særlig ser ut til å handle om den interne organisatoriske usikkerheten noen steder i forhold til KVP:

Det har vært litt dårlig info i forhold til KVP, det synes også deltakerne. Mye rot. Fikk først info om ny saksbehandler, så ble de tatt bort og enda nye. Rot på hvilke deltakere som skal ha hvilke saksbehandlere.

NAV har hatt veldig sterkt fokus på det interne og har hatt vansker med å følge opp det vi er blitt enige om. Det har vært vanskelig å få tak i saksbehandlere. Vi har sett tydelig at det var 3 kulturer som sleit samtidig som at de skulle holde oppe produksjonen.

Brukerne klager over at de ikke får tak i saksbehandler, de opplever at NAV er blitt fjernere for dem, særlig etter at forvaltningsenheten kom. Saksbehandlerne har fått en 'dette er ikke mitt bord-holdning' Brukerne opplever at NAV er blitt mer oppstykket, det er ofte skifte av saksbehandler på grunn av nye ansvarsområder.

Tiltaksarrangørers erfaringer med NAV i forbindelse med KVP varierer fra sted til sted. Hos en tiltaksarrangør har man observert at NAV har vært gjennom en periode med mye frustrasjon og mye stress, "men samtidig har samarbeidet vært godt". Hos en annen sies det: "Nå er det mye bedre, men fortsatt er det veldig vanskelig å få tak i dem i NAV."

Det er også flere tiltaksarrangører som har opplevd at NAV er blitt mer aktive med KVP, og at saksbehandlerne er mer tilgjengelige for brukerne: "Inntrykket mitt er at det er mindre problematisk å få tak i dem de trenger, at de slipper å gå fra kontor til kontor,

det var en erfaring tidligere, at vi måtte ringe hit og dit.” Ved en annen tiltaksarrangør opplever de nå at saksbehandleren i større grad enn tidligere er med i oppfølgingen: ”Oppfølgingsamtalene før og etter plassering hos oss fungerer ok. Også møter med saksbehandlere ved NAV ved behov. De inviterer oss med i basisgruppemøter noen ganger.”

Her er noen flere eksempler:

Etter KVP og NAV ble det presisert at vi måtte ha veldig presiserte handlingsplaner, men jeg er usikker på om det er så stor forandring fra før, for vi hadde også handlingsplaner før, men det er større fokus på individuell oppfølging. Sterkere signaler om individuell oppfølging. Så vi har timeplaner med større rom for individuell oppfølging.

Vi har hatt trekantsamtaler med saksbehandler fra NAV og bruker som har vært veldig oppklarende, med god samtale i forhold til hans behov og hva han kan gjøre. Vi hadde ett møte og så et oppfølgingsmøte etter en måned for å se hva som har skjedd, se om deltakeren har gjort noen ting. Dette er nytt for meg. Det tok NAV initiativ til.

Det er mye større krav om individuell oppfølging og det krever flere veiledere i tiltaket. Det er signaler som har kommet underveis. Koordinatoren og lederen på KVP har kommunisert underveis og man har fått vite hva man må gjøre for å tilfredsstille de nye kravene i KVP. Krav om å skrive ny individuell plan, de måtte få skattekort osv.

Vi som tiltaksarrangører opplever nå at NAV ønsker å diskutere med oss, og at de stoler på oss, vi opplever å ha stor tyngde i forhold til konklusjoner, faglig tyngde. NAV opplever oss som fleksible. De spør oss om råd når de har brukere de er usikre på, spør oss om hva som er relevant tiltak. Dermed opplever vi gehør for fagligheten vår.

Generelt er det vårt inntrykk at tiltaksarrangører er godt fornøyd med NAV i forbindelse med KVP, men vi har som tidligere nevnt, registrert usikkerhet og uenighet om finansiering av kommunale tiltaksplasser for KVP-deltakere.

Oppfølging av tiltaksarrangører

Det er flere eksempler blant tiltaksarrangører som har arrangert kurs der KVP-deltakere har fått både praksisplass og jobb. Noen tiltaksarrangører som har fått i oppdrag av NAV å arrangere kurs med praksisplasser i ordinært arbeidsliv for KVP-deltakere, har imidlertid ikke gjennomført praksisutplassering med den begrunnelsen at deltakerne er for svake for arbeidslivet. De har derfor heller valgt å gi deltakerne praksisplasser i egen bedrift (skjermet). Vårt inntrykk er at KVP-veilederne aksepterer denne begrunnelsen, uten å stille spørsmål ved om dette kan være et avvik i forhold til det oppdraget NAV har betalt for. Det at deltakere ikke kommer ut på ekstern praksisplass kan skyldes tiltaksarrangørers manglende kompetanse og kontakter blant ordinære arbeidsgivere.

Erfaringer fra prosjektene Tettere individuell oppfølging (TIO), Ny sjanse og Introduksjonsprogram for innvandrere og flyktninger viser at arbeidspraksis i ordinært arbeidsliv er viktig:

”Erfaring og læring gjennom arbeidspraksis er svært viktig for at deltakerne skal komme i arbeid. I mange tilfeller er det imidlertid flere forhold som må på plass for at en deltaker skal kunne nyttiggjøre seg arbeidspraksis eller opplæringstiltak. Det kan handle om oppbygging av sosial kompetanse som evne til å samarbeide, holde avtaler, styre egen økonomi, takle utfordringer, planlegge sin egen dag og forholde seg til nye mennesker” (ECON 2008:2).

Det legges vekt på nettopp den tette individuelle oppfølgingen som forutsetning for å lykkes med arbeidspraksis: ”Tett oppfølging bidrar til å styrke mange av deltakernes evne til oppmøte, selvstendighet, forståelse av normer og forhold til kollegaer og ledere. Når deltakerne er i arbeidspraksis er det viktig å følge opp både deltaker og arbeidsgiver” (ECON 2008:3).

Det er i denne sammenhengen viktig å påpeke at praksisplasser ikke er det samme som jobb. Det er naturligvis ingen tiltaksarrangører som kan gi tilbud med garanti om jobb. Tiltaksarrangører som tilbyr for eksempel kurs for KVP-deltakere med praksisplasser i ordinært arbeidsliv, må imidlertid forventes å ha så gode allianser og avtaler med ordinære virksomheter, og så god kompetanse på oppfølging og tilrettelegging, at KVP-deltakeres manglende arbeidsevne ikke blir begrunnelsen for ikke å gjennomføre oppdraget. Det finnes også eksempler på tiltaksarrangører som har redusert berammet bemanning på kurs for KVP-deltakere etter at de har fått oppdraget, fordi de brukte interne praksisplasser i stedet for eksterne. Oppfølging av deltakere på praksisplasser i ordinære virksomheter vil naturligvis kreve mer ressurser enn oppfølging internt hos tiltaksarrangøren.

Dette er eksempler som illustrerer at kompetanse i KVP-sammenheng også handler om bestillerkompetanse og kompetanse i oppfølging av tiltaksarrangører. Samarbeid med tiltaksarrangører om KVP forutsetter tydelige bestillinger fra NAVs side. Et aspekt ved bestillerkompetansen er å få tiltaksarrangører til å utforme individuelt tilpassede tilbud. Et annet aspekt er oppfølging av det oppdraget man betaler for, for eksempel at tiltaksarrangører gjennomfører oppdrag med nødvendige ressurser og kompetanse.

2.8 Oppsummering

Oppstartsfasen av KVP preges av usikkerhet og frustrasjon blant medarbeidere og lokale ledere, ikke minst på grunn av de mange andre oppgavene ved nyetablerte NAV-kontor. Perioden like før og rett etter NAV-etablering er krevende for både ledelsen og de ansatte. Perioden er preget av nye arbeidssituasjoner, nye oppgaver og mye opplæringsvirksomhet. Mange oppfatter KVP som en ekstra byrde. I denne situasjonen organiseres programmet ofte slik at en bestemt ansatt får ansvaret for å dra det i gang, og finne ut av usikkerheten knyttet til det.

Organiseringen av KVP endres når det blir tydelig at det trengs mer innsats og ressurser. Disse endringene har i stor grad vært forårsaket av økt trykk fra sentralt hold overfor lokale NAV-ledere etter at KVP ble opprettet som et felles prosjekt for NAV og fylkesmannen på fylkesnivå. Nasjonale og regionale samlinger for fylkesprosjektene satte et sterkt fokus på rekruttering til KVP, man tok i bruk internett og formidlingskonferanser, og skapte dermed arenaer for erfaringsutveksling og inspirasjon for dem som arbeidet med programmet. På grunn av press fra sentralt hold for å nå lokale måltall, har man i denne fasen en lav terskel ved rekruttering av deltakere (jf kapittel 3.6). Når volumet på KVP-deltakere øker og arbeidet med KVP blir mer tidkrevende, blir det nødvendig å prioritere programutviklingen med mer ressurser og organisatorisk endring.

Ved de fleste kontorene legges KVP organisatorisk til tverrfaglige avdelinger, team eller seksjoner – for eksempel oppfølgingsavdeling eller oppfølgingsteam. De fleste kontorene har dessuten faste kontaktpersoner for KVP på statlig side. Dette innebærer likevel i liten grad at statlig og kommunalt ansatte samarbeider om KVP. Hovedinntrykket er at KVP er et spesialområde for de kommunalt ansatte. Bestemte ansatte får en klar pådriverrolle i arbeidet med programmet, mens selve saksbehandlingen og oppfølgingen av den enkelte deltaker ligger hos den enkelte programveileder. De fleste programveilederne har andre oppgaver i tillegg til oppfølging av KVP-deltakere. Mange, særlig veiledere med deloppgaver tilknyttet KVP eller prosentstillinger, opplever at det i praksis er vanskelig å prioritere KVP.

Ved enkelte kontor er arbeidet med KVP integrert med de øvrige oppgavene. Det går fram av fylkesrapportene at ved de minste kontorene har hele kontoret en rolle eller ansvar for KVP. En variant av denne modellen, er at alle ansatte har ansvar for arbeidet med KVP, men at en bestemt medarbeider har spesielle oppgaver, for eksempel å finne aktuelle deltakere, eller å ivareta oppfølging av deltakere i tiltak. Ved lokale NAV-kontor hvor KVP er integrert med de øvrige oppgavene, kan det se ut til at det har tatt lengre tid før veiledere har begynt å tilby KVP til aktuelle brukere. Det er sannsynlig at dette henger sammen med nedprioritering av KVP og press på grunn av andre oppgaver.

Ved at ansvaret for KVP legges til de kommunalt ansatte, blir delingen mellom kommune og stat forsterket. Spesialiseringen legger det sosialfaglige perspektivet på plass som plattform for KVP. Det har etter hvert oppstått behov for avklaring av hva som skal være de statlige ansattes bidrag i KVP, ikke minst fordi mange etterlyser den arbeidsmarkedsfaglige kompetansen i programmet.

Konsolideringen av KVP innebærer klargjøring og tydeliggjøring av programmet som et individuelt tilpasset tilbud. Lokale NAV-ledere gir bestemte ansatte ansvaret for KVP, man organiserer egne team som skal ha det faglige ansvaret for programmet og den sosialfaglige kompetansen vektlegges.

Inntrykket fra våre casekommuner og fra NAV-kontorenes rapporteringer i fylkesrapportene, er at de som arbeider med KVP opplever at de nå får til bedre oppfølging av brukere som tidligere ikke fikk noe tilbud eller som falt mellom ulike etater. Samtidig er de involverte i KVP på NAV-kontorene stadig mer bekymret for hvorvidt de evner å gjennomføre programmet etter intensjonen.

Vi har påpekt at det neppe er først og fremst ressursmangel som er den største utfordringen i arbeidet med KVP. Vi har stilt spørsmål ved om de kommunalt ansatte har den kompetansen som trengs for å identifisere relevante tilbud for KVP-deltakere, til å utvikle eller bestille de tilbud det er behov for, til å følge opp de tilbud man betaler for, og til oppfølging av den enkelte KVP-deltaker i et mer arbeidsrettet perspektiv. Dette handler ikke først og fremst om den enkelte KVP-veilederes oversikt over potensielle tilbud lokalt, men om kompetanse på metoder for inkludering av brukere med sammensatte bistandsbehov på det ordinære arbeidsmarkedet.

Programmet har fått et tydelig sosialfaglig perspektiv, med et sterkt fokus på "aktivitet" og "livskvalitet" og brukerens behov for struktur i hverdagen. Mye tyder på at fokuset på "arbeid" i KVP så langt er svakere enn det som var tilfelle i de tidligere samarbeidskons-tellasjonene mellom sosialtjenesten og Aetat i tiltakssatsingen. I KVP har man så langt fått mange brukere i aktivitet, men perspektivet mot arbeid er mer uklart. Dette har fått flere til å rette oppmerksomheten mot behovet for breddekompetanse i KVP, det vil si kompetanse som omfatter tett individuell oppfølging både i forhold til aktivitet og ut mot ordinære arbeidsplasser.

I en fylkesrapport argumenteres det for at det å "se arbeidet med KVP som noe som kan inngå i andre satsinger, som eksempelvis tilretteleggingsgarantien og nasjonal strategi-plan for arbeid og psykisk helse, vil kunne åpne opp for å tenke kompetanseutvikling i en større sammenheng."

Det at KVP er så sterkt forankret i de delene av NAV som fortrinnsvis behersker den sosialfaglige kompetansen reiser noen utfordringer:

- Hvordan kan man sikre at fokus på KVP-deltakernes livskvalitet og aktivitet samtidig øker mulighetene for at de kommer i jobb?
- Betyr det å forstå og organisere KVP som et spesialfelt for medarbeidere med sosialfaglig kompetanse at det er andre medarbeidere ved NAV-kontorene som skal jobbe med mer direkte arbeidsrelaterede problemstillinger?
- Hvordan organisere den sosialfaglige og arbeidsmarkedsfaglige kompetansen ved NAV-kontorene slik at den anvendes til det beste for KVP-deltakere?

3 Utvelgelse og rekruttering av deltakere

3.1 Innledning

Kvalifiseringsprogrammet med tilhørende stønad er hjemlet i kapittel 5A i sosialtjenesteloven.²² I Kapittel 5A-1 heter det at

”Kvalifiseringsprogrammet gjelder for personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven. Rett til kvalifiseringsprogram forutsetter at

- a) søkeren har gjennomgått en arbeidsevnevurdering,
- b) tett og koordinert bistand gjennom deltakelse i programmet vurderes som hensiktsmessig og nødvendig for å styrke vedkommendes mulighet for deltakelse i arbeidslivet, og
- c) arbeids- og velferdsforvaltningen kan tilby et tilpasset program.”

Inngangsvilkårene for å motta kvalifiseringsprogrammet og den tilhørende kvalifiseringsstønad er altså gitt i loven. NAV-kontoret har ansvaret for å forvalte ordningen. Dette innebærer at det lokale NAV-kontoret skal foreta en skjønnsmessig vurdering av hvem som fyller lovens vilkår, herunder å operasjonalisere inngangsvilkårene som loven definerer. Tanken bak dette er at man skal vurdere deltakelse ut fra den mulighet programmet gir den enkelte.

Det er lagt opp til at kartlegging av funksjonsevne og arbeidsevne skal foretas i forkant av programmet slik at programmet gir begrenset mulighet til utprøving underveis. Evalueringen av arbeidsmarkedssatsingen for sosialhjelpsmottakere i forbindelse med regjeringens tiltaksplan mot fattigdom, ”tiltakssatsingen”, (Schafft & Spjelkavik 2006a) og annen forskning på feltet (Lødemel & Johannessen 2006) har avdekket store variasjoner, både i fremgangsmåten for utvelgelse av deltakerne og når det gjelder kriteriene for deltakelse (inngangsvilkårene). Vi så i tiltakssatsingen at man enkelte steder holdt de aller svakeste i målgruppen utenfor, mens man andre steder holdt de sterkeste utenfor. Grovt sett kan vi si at den administrative seleksjonen kan karakteriseres ut fra om den prioriterer i) personer innenfor målgruppen med størst behov (dårligst utsikter uten tiltak), ii) personer med minst behov (best utsikter uten tiltak), eller iii) personer med størst antatt effekt av tiltak (størst positiv differanse på utsiktene med og uten tiltak). Det er åpenbart strategi iii) som maksimerer effektene av tiltaket, men det kan likevel tenkes at fordelingshensyn taler for at man følger strategi i). Strategi ii) kan være forbundet med gode resultater – i betydningen av at mange av deltakerne kommer i arbeid – men uten at dette nødvendigvis kan tolkes som en effekt av tiltaket. Valg av rekrutteringsstrategi vil altså ha betydning for resultatene som oppnås lokalt.

²² <http://www.lovdatabasen.no/all/tl-19911213-081-007.html> (lest 11.06.09)

Blant gruppen med best utsikter i arbeidsmarkedet, altså de sterkeste, kan det også oppstå en tiltakseffekt som ikke er betinget av faktisk deltakelse: Det å bli invitert til programmet kan for noen være en god nok grunn til å finne seg et arbeid på egenhånd, rett og slett for å slippe å måtte delta på tiltak. Videre har vi sett at særlig rusproblemer ofte først blir synlige en stund etter at deltakeren begynner på et tiltak eller i arbeidspraksis, noe som er en av de viktigste frafallsgrunner (Schafft & Spjelkavik 2006a). På den andre siden har man erfart at særlig mennesker med psykiske lidelser kan ha en – ofte uventet – bra utvikling når de først har kommet inn i en arbeidsrettet aktivitet. Vi skal derfor se nærmere på hvordan man definerer målgruppa lokalt og hvordan man praktiserer inngangsvilkårene.

Selv om kartleggingsmetoder og inngangskriteriene skal gi alle en lik sjanse, vil det være stort rom for skjønn i avgjørelsen om hvem som får delta og hvem som ikke får det. I denne sammenhengen er det viktig å se nærmere på hvilken kompetanse som trekkes inn i kartleggingsarbeidet og hvordan man prøver å minimalisere eventuelle feilvurderinger av enkeltpersoners evner og behov.

Problemstillinger som skal belyses i dette kapitlet er

- Hvordan operasjonaliseres inngangsvilkårene til KVP og på hvilket faglig grunnlag skjer dette?
- Hvilke rutiner, hvilken praksis har man for rekrutteringen?
- Hvordan defineres målgruppa lokalt? Hvem velges ut til å delta, hvem får avslag og hvem holdes utenfor programmet?

3.2 Utvelgelses- og rekrutteringsstrategier

Rutiner for å identifisere potensielle KVP-deltakere

Identifisering av potensielle KVP-brukere skjer på forskjellige måter. Flere av de store NAV-kontor blant våre case hadde følgende fremgangsmåte for utvelgelsen: Da man begynte med programmet tok man for seg en liste over samtlige sosialklienter – det kunne dreie seg om flere hundre – så kategoriserte man dem i datasystemet etter hvem som skulle bli kartlagt og eventuelt få tilbud om programmet og hvem som man ikke regnet for å være klare for tiltak. Denne prosedyren ble gjentatt med jevne mellomrom, som regel hver måned.

Ved ett kontor hadde man dugnader hvor veiledere på oppfølgingsteamene gikk gjennom lister over alle sine brukere og vurderte hvem som var aktuelle kandidater. I dugnadene jobbet man overtid og det ble satt inn ekstra personell. Ved den første dugnaden fant man nesten hundre saker som ble videreført til dem som jobbet med KVP, som så gjorde en arbeidsevnevurdering ved hjelp av KIS (kartleggingsverktøy i sosialtjenesten). Senere dugnader ble ikke opplevd som tilfredsstillende, fordi man for å nå

måltallet følte seg tvunget til å ta inn også personer som man regnet med ville ha liten mulighet til å forbedre sine sjanser på arbeidsmarkedet. Deretter endret man denne framgangsmåten slik at man tok for seg alle brukere med lav inntekt og definerte hvem av disse som ikke skulle få tilbud om KVP. Personer med tunge rusproblemer og/eller tunge psykiske problemer var blant dem man ikke skulle ta inn. På den måten mener man å ha funnet flere egnede kandidater. Arbeidsevnevurdering gjorde man kun i de tilfeller hvor man var usikker.

Det er blandete reaksjoner i NAV-kontorene på måltallene som er satt for KVP. Noen synes at måltall er et greit virkemiddel, og at måltall har vært viktig for å komme i gang med programmet, mens andre opplever dem som mer problematisk. Enkelte sier at måltallene som er gitt dem er beregnet på feil grunnlag: Noen hevder at måltallet er satt for høyt, andre at det er for lavt. Et sted hvor man regner med at antall potensielle deltakere er høyere enn måltallet, er man avventende når det gjelder å ta inn flere deltakere, fordi man er usikker på hvilke økonomiske konsekvenser dette vil få.

Ved et av de større NAV-kontorene, hvor man opplevde at innsøkingen gikk tregt i en lengre periode og KVP var vanskelig å få i gang, etablerte man et kompetanseteam som besto av en representant fra hvert oppfølgingsteam i NAV. Dette teamet hadde møter med KVP-teamet for å drøfte hvordan man skulle gå fram for å rekruttere deltakere og for å diskutere kriteriene for inntak på prinsipielt grunnlag:

Vi syntes at måltallet var ekstremt høyt da vi for alvor gikk løs på dette. Vi slet enormt, og så plutselig løsnet det og nå står folk ved døra og banker på for å komme inn. Vi begynte med kompetanseteamet og på møtet med disse fortalte vi hva vi kunne bidra med og spurte om de hadde noen de kunne tenke seg ville være med på KVP. Vi lagde en liste som vi la ut på fellesområdet og sa hvilke opplysninger vi måtte ha. Disse kandidatene kalte vi så inn etter hvert, foretok en arbeidsevnevurdering og bestemte hvem som kunne få lov til å være med i KVP. Teamet på huset så at de ble kvitt problemkandidater, som de ikke visste hva de skulle gjøre med. De bedret sin egen hverdag ved å sende oss disse kandidatene.

De som kom med ble fornøyd og så spredte ryktet seg i byen, og flere kandidater kom av seg selv og sa at de ville bli med. Deltakerne syntes det var ålreit å få aktivitet i stedet for å gå passive. Vi opplever nå at folk selv oppsøker tiltaksarrangøren og spør om å få bli med.

Her har man tydeligvis opplevd framgang etter en periode med slit og problemer. Denne framgangen har hatt positive ringvirkninger innad i kontoret og har skapt interesse for programmet blant dem som har bruk for et slikt tilbud.

Et annet sted er saksgangen ved rekrutteringen slik: Det er mottaksavdelingen som først kommer i kontakt med personene, og vanligvis blir de så overført til avdelingen for ordinære arbeidssøkere. Det viser seg ofte ganske raskt hvorvidt personen er "ordinær". Hvis vedkommende ikke oppfattes som "ordinær", diskuterer man andre muligheter i teamet. Her gjennomføres først en arbeidsevnevurdering for å finne ut om de er aktuelle for KVP.

Ett av de spørsmål som de lokale NAV-kontorene ble bedt om å svare på i de tertialvise rapporteringene til fylkesleddet er: I hvilken grad har NAV-kontorene oversikt over brukere som kan være aktuelle for deltakelse i kvalifiseringsprogrammet? Stort sett er svaret at man har relativt god oversikt over brukere som kan være aktuelle. En grunn for dette kan være at veilederne i KVP stort sett kommer fra kommunal sektor og at de dermed kjenner brukerne godt fra før. Det samme inntrykket fikk vi formidlet gjennom våre caseintervjuer med NAV-ansatte lokalt. I en av fylkesrapportene reises det spørsmål om det ikke også kan finnes potensielle brukere som ikke er i kontakt med NAV, og som veilederne derfor ikke har kjennskap til:

Alle kontor sier at de har i stor grad oversikt over aktuelle brukere. Det vi tror, er at her er det mange små kontor som har oversikt over brukerne sine. Men det kan allikevel være mange aktuelle deltagere som ikke er brukere av systemet i dag. Ved et nærmere samarbeid og med god info til samarbeidspartnerne sine om KVP, kunne de fange opp flere aktuelle deltakere.

Etter at man har identifisert potensielle KVP-deltakere, blir disse innkalt til samtale/intervju. Noen steder er det kontaktpersonen de hadde fra før som sender innkallingen. En veileder sier:

Jeg kaller dem inn til samtale. Så snakker jeg om KVP, viser brosjyrer og hører om det kan være interessant. Fordi dette er noe frivillig som de søker på. Hvis de synes det er interessant setter jeg opp en ny time for å gjøre kartlegging. Dette kan vare fra 1-2,5 timer. Deretter søker de seg inn hvis de vil, og snakker litt rundt dette. Jeg ansvarliggjør dem ved at de søker selv.

Flere NAV-veiledere forteller at for å finne et visst antall nye deltakere, måtte man innkalle langt flere til intervju. Blant annet oppdaget man på denne måten at noen av sosialhjelpsmottakerne egentlig ikke hadde rett til sosialhjelp, for eksempel på grunn av svart arbeid.

Vurdering av arbeidsevne og bistandsbehov hos potensielle deltakere

Som nevnt innledningsvis i dette kapitlet følger det av sosialtjenestelovens § 5A-1 at søkeren til KVP skal ha gjennomgått en arbeidsevnevurdering før det fattes vedtak om deltakelse. Arbeidsevnevurderingen skal danne grunnlag for en vurdering av vilkåret om vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne. I et rundskriv til alle kommuner og fylkesmenn av 01.11.2007 opplyser Sosial- og helsedirektoratet (SHdir) at

”det må foretas en skjønsmessig vurdering av hvorvidt en person vil ha kunne nytte av kvalifiseringsprogram. Rett til KVP forutsetter at NAV kan tilby et tilpasset program. Alle vilkår må være oppfylt for å utløse rett til programmet. KVP er ingen plikt, men kommunen kan henvise til KVP dersom noen søker om sosialhjelp. Det kan settes vilkår for støtte. Dersom en person nekter å søke om KVP kan kommunen vurdere sanksjoner i form av reduserte ytelser.

Forut for iverksettelsen av KVP skal søkeren ha gjennomgått en obligatorisk arbeidsevnevurdering. Arbeids- og velferdsdirektoratet har med SHdir utarbeidet et ramme-

verk for dette [...] Temaområdene som bør inngå i denne er arbeidserfaring, utdanning/kompetanse/ferdigheter, interesser/fritid, personlige muligheter og utfordringer, sosiale og materielle forhold og helse”.

Arena er et IKT-saksbehandlingssystem for oppfølging²³ av brukerne i NAV. I Arena skal det registreres alle relevante faktaopplysninger, dokumentasjon av vedtak, aktiviteter og hendelser, ytelser, tiltak og prosessuell saksbehandlerstøtte i utførelsen av de enkelte arbeidsoppgaver. Arena brukes også til dokumentasjon av arbeidsevnevurderinger. NAV-ansatte som jobbet med saksbehandling i Aetat er fortrolig med dette verktøyet, mens systemet er nytt for de som kommer fra kommunesiden i NAV. Her har man erfaring fra kartleggingsverktøyet KIS (Kartlegging i sosialtjenesten), som er utviklet av SHdir. Også KIS er delvis et verktøy for vurdering av arbeidsevne, og det legges stor vekt på brukernes medvirkning og egenvurdering (Rambøll Management 2007). Siden det fram til høsten 2008 ennå ikke fantes en standardisert metodikk til arbeidsevnevurdering med tilhørende IKT-system i NAV, anbefalte SHdir at man inntil videre skulle bruke KIS eller tilsvarende verktøy til kandidater for kvalifiseringsprogrammet.

Vi skal nå se nærmere på på hvilket grunnlag man har vurdert hvorvidt en person får tilbud om KVP og i hvilken grad arbeidsevnevurdering inngikk som grunnlag for deltakelse og valg av tiltak/plan for den enkelte.

Uformelle vurderinger basert på tidligere registrert opplysninger er én måte å vurdere kandidatene på. Noen av dem er allerede godt kjent hos sin veileder, mange relevante opplysninger er journalført, og vurderingen skjer uformelt, opplyses det ved ett sted. Her gjennomføres arbeidsevnevurdering med egenvurderingsskjema kun for de nye som kommer inn. For de kandidater som veilederen kjenner fra før, baserer vurderingen seg på informasjon som allerede finnes. En veileder sier:

Jeg ser på hva som har vært prøvd tidligere, hvor lenge de har vært i systemet, diskuterer eventuelt med kolleger. Jeg ser på fungeringsevne, hvilken situasjon de er i, hvilke forutsetninger de har, hva har vært prøvd tidligere, snakker med dem og kartlegger dem.

Samtalen(e) både med kandidaten og eventuell andre veiledere framheves som et viktig redskap for avgjørelsen om deltakelse og innhold av programmet:

I arbeidsevnevurderingen inngår søkerens egenvurdering. Denne gjøres ved hjelp av et standardisert NAV-skjema som kandidaten eventuelt kan ta med hjem og levere senere. Ved språkproblemer eller usikkerhet kan han/hun også fylle det ut sammen med veileder. Skjemaet inneholder en rekke spørsmål, både om kandidatens ønsker og kompetanse og om deres problemer og forhold som kan utgjøre hindringer på arbeidsmarked. Skjemaet er ikke uproblematisk for alle og det kan være nødvendig at veilederen bistår søkeren:

²³ I NAV-terminologi betyr ”oppfølging” alt fra bestilling, kartlegging, arbeidsevnevurdering, vurdering av inngangsvilkår for ytelser, tiltak/gjennomføring og formidling til jobb og defineres som: ”All samhandling mellom bruker og NAV som har til formål å understøtte fremdriften i den enkeltes prosess mot et mål.” (Strategidokument SH-dir og AV-dir 15.03.07).

Det er jo en bok, så den kan virke litt avskrekkende, men det er stor skrift og en del avkrysning. Og så tar vi bestandig en samtale i etterkant og går gjennom den. Da kan de spørre om det de lurer på og vi fyller ut mer.

Egenvurderingen virker skremmende på brukerne. De trenger hjelp til å fylle ut og det tar tid for sosialkurator å hjelpe dem. De kommer ikke på egenskapene det spørres etter og vet ikke hvordan de skal tolke spørsmålene. Brukerne skal egentlig fylle ut egenvurderingen alene.

Når skjønsmessige vurderinger spiller en rolle, kan det forekomme at veilederne innenfor ett og samme NAV-kontor har ulike oppfatninger:

Saksbehandlerne er forskjellige og det påvirker rekrutteringen: Noen er mer opptatt av at folk skal forsøke å klare seg selv, før de får hjelp, andre er mer opptatt av å "sy puter under armene på folk.

Noen steder har man ukentlige KVP-møter hvor alle veiledere og KVP-ansvarlig deltar. Her diskuteres både enkeltsaker og prinsipielle forhold. Slike fora vil kunne bidra til å redusere vilkårlighet og ulikheter veilederne imellom innenfor et NAV-kontor.

I etterkant av egenvurderingen vurderes deltakelse og det skal lages planer om hva KVP for den enkelte skal inneholde, det vil si hvilke tiltak den enkelte skal fylle 37,5 timer per uke med. For hver deltaker skal programmet være et individuelt "skreddersydd" opplegg. Flere veiledere forteller imidlertid at tiden ikke strekker til for å kunne gjøre en grundig vurdering og lage slike planer. En sier: "Vi gjør en litt lettvinnt arbeidsevnevurdering for å komme igjennom det". Et par andre beskriver situasjonen slik:

Ledelsen arrangerte et møte hvor vi ble avkrevd nærmest å finne frem klienter som kunne loses inn i KVP. Dermed kom det en haug med henvisninger, det ble et rush. Det opplevde nok noen saksbehandlere som utidig, men man gjorde det, og andre synes vel det kanskje var greit. Dermed kom det en haug med henvisninger etter hvert. Det ble til at vi måtte gå lett til verks og ikke foreta arbeidsevnevurdering og ikke grundige undersøkelser. Vi sa nærmest bare 'Vi tror du passer inn i programmet, vi foreslår at du begynner. Og begynner du ikke, kan dette få konsekvenser for deg'.

Jeg synes det har vært mye pes fra ledelsen med måltallet og slike ting. De peser på oss og er lite flinke til å ordne opp i ting. Blant annet å få data opp og gå. De har peset så mye på tallet for å skulle stå der og bli klappet frem, mens vi er helt utslitt. Til slutt bare tok vi deltakerne inn og tenkte at vi skulle lage planer etterpå.

Kravet om raskt å få mange deltakere til programmet har her altså ført til at man sløyfet en grundig vurdering av kandidatenes arbeidsevne. Som vi skal komme nærmere inn på i kapittel 3.6, har krav om å fylle opp mål om antall deltakere ved hvert NAV-kontor ikke bare satt preg på rekrutteringsrutinene, men også på hvilke deler av målgruppa man har prioritert under oppstarten av programmet.

Når veiledere verken har tid eller kompetanse til å en grundig vurdering av kandidatene til kvalifiseringsprogrammet, velger NAV noen steder å gi tiltaksarrangører oppdrag om å

gjennomføre denne vurderingen. ”Da får vi folk som følger dem daglig, som ser hvordan de fungerer og om de møter opp. Vi er med på alle samarbeidsmøter og uformelle samtaler”, forteller en NAV-veileder.

NAVs standardiserte verktøy for arbeidsevnevurdering i Arena forelå først sent på året 2008. Fram til da var det mange som brukte sosialtjenestens KIS-verktøy:

Nå går vi gradvis over til å bruke arbeidsevnevurderingen som ligger inne i NAV-systemet. Vi tror denne er god nok til å gjøre nødvendig arbeidsvurdering for KVP. Ved kartlegging vurderer vi også hvilke tilbud som er aktuelle for søker. Dersom det er en vi tror kan komme i arbeid i løpet av mindre enn et halvt år – da er det arbeidsrettet tiltak – og tror vi at de trenger to år for å komme i jobb da får de et annet tilbud. Hovedkonklusjonen gjøres egentlig av bruker og veileder sammen. Etter arbeidsvurderingen kommer man fram til en plan og denne kan justeres underveis.

Når alle relevante opplysninger er ført inn i skjemaet, lagres det i Arena-basen og det sendes et brev til bruker som inneholder både standard tekst og noe av det veilederen har lagt inn i Arena. Dette skaper en del skepsis og motstand, særlig hos veiledere fra sosialtjenesten som er vant med å behandle opplysningene på en annen måte:

Hvis ”Per” kom inn her og luktet alkohol og er tydelig beruset, ville jeg ta det med. Og det ville da bli sendt ut, som at ”saksbehandler oppfatter at han har et alkoholproblem”. Jeg vil ikke at det skal sendes ut. Hvis ”Per” får se det, så vil han aldri komme hit mer. Det hadde vi en diskusjon om. Men de fra Aetat sier: du må jo legge alle korta på bordet. Vi har helt forskjellig tilnærming. I stedet for å skrive inn i rapporten som vil bli omgjort til brev til bruker kan du lage et notat. Men jeg skal gjøre min vurdering og bruker skal gjøre sin. Rus vil bruker ofte ikke ha som et tema, men i min vurdering vil det være et tema. Hvordan vi bruker verktøyene er forskjellig. For meg er det et samtaleverktøy, for Aetat er det et trinn i saksbehandling og for å få det registrert som man har gjort.

IT-verktøyet krever opplæring av dem som skal bruke det. Fra flere NAV-kontor rapporteres det at veilederne har dårlig kompetanse på Arena og at man derfor ikke tok i bruk arbeidsevnevurderingen med det samme den forelå. Utfordringen er også å forholde seg til ulike datasystemer, det statlige Arena og det kommunale Socio:

Vi fikk opplæring i Arena i oktober, det året vi skulle starte KVP, men vi fikk ikke tilgang før 2 måneder etterpå. De fleste av mine kolleger har ennå ikke skjønnt nytten av det dataverktøyet, hva de skal bruke det til – det virker fortsatt skremmende. Men vi jobber med det, og det blir bedre og bedre. Men det å finne ut hva vi må ha på den ene sida, hva er det som må registreres inn i det kommunale systemet, hva er det Statistisk Sentralbyrå forlanger at vi skal registrere hvor, og det at det stadig kommer nye føringer. Vi skal liksom gjøre alt i to data-systemer, og det ender med at vi ikke gjør det noe særlig godt noen plasser (KVP-ansvarlig).

Ifølge fylkesrapportene er man mange steder i gang med å gi KVP-ansatte opplæring både i Arena og i arbeidsevnevurderingsverktøyet, men:

Enkelte NAV-kontor bekrefter at de ikke er godt nok i gang med å jobbe med Arena, og dermed ikke ser seg dyktige nok i kartleggingsverktøy heller. Kontorer med erfaringer fra KIS, er kommet lengst, da disse er vant til å jobbe med "papirversjoner" av verktøy og samtaler med journaler som verktøy.

For en del NAV-veiledere byr den standardiserte arbeidsevnevurderingen altså på problemer. Det å delegere arbeidsevnevurderingen til en ekstern instans, virker å være beleilig særlig for NAV-veiledere som attpåtil føler de arbeider under tidspress:

Det vi skal gjøre selv er den første prosessen med arbeidsevnevurdering og den biten der, det å komme i gang. Vi har vært så heldige at vi har en tiltaksarrangør som har sagt: bruk oss gjerne til det. De har siktet seg inn mot den brukergruppa. Vi har sendt over både de som er aktuelle for KVP og andre vi vurderer som aktuelle. Brukerne har da fått bedre tid og arbeidsevnevurderingen har blitt mer gjennomarbeidet. Vi har hatt problemer med bemanningen og lite kontakt med brukerne foreløpig. Vi har hatt lite programsamtaler med brukerne. De første brukerne ble bare sendt dit uten samtale. Jeg har ikke hatt tid til å ha noen tett oppfølging enda. Programsamtalen skal være løpende og utgjør den tette oppfølgingen fra NAV.(Veileder)

Tiltaksarrangører tilbyr ikke bare avlastning til travle NAV-veiledere. Fra flere av dem hører vi også at de oppfatter seg som mer kompetente når det gjelder kartleggingen av deltakernes problembakgrunn, og at vurderinger som NAV-veileder gjør i forkant av innsøkingen kan være dårlige. En tiltaksarrangør oppdaget for eksempel at deltakerne hadde større og mer sammensatte problemer enn man var klar over ved innsøking:

Vi oppdager også andre ting som NAV ikke klarer å avdekke, for eksempel alkohol og rusproblemer som deltakerne klarer å holde tilbake i møter med NAV. Men når de har gått her i 5-6 måneder, kommer ting fram som ikke vi har fått melding om.

Andre tiltaksarrangører fant ut at noen av deltakerne hadde særskilt kompetanse og interesser på enkelte områder som kan komme godt ved i yrkeslivet, men som veilederne i NAV heller ikke la merke til under sine samtaler og vurderinger av kandidaten:

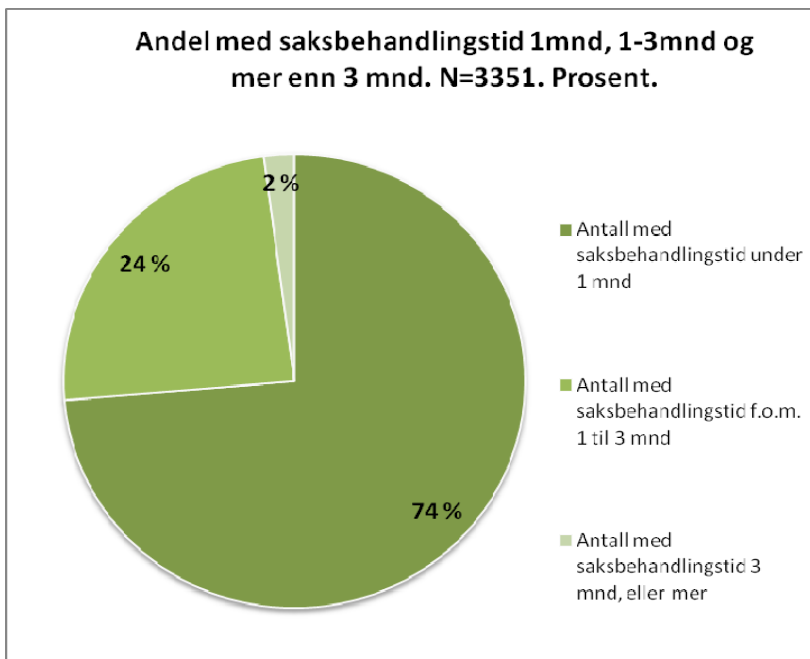
Vi har flere eksempler på at intervju-situasjonen egentlig ikke fanger opp noe som helt. Et eksempel er "NN" som var gitt opp av alle. Jeg hentet han hjemme, kjørte han inn her, fikk et ålreit tillitsforhold, og når han kom inn her gikk han til datarommet. Jeg fulgte etter og da viste det seg at fyren er jo en racer på alt.

Hvorvidt dette er enkeltstående eksempler som tiltaksarrangører bruker for å markedsføre sitt tjenestetilbud, eller om det er mer vanlig, vet vi ikke, men det kan virke som om det å delegere arbeidsevnevurderinger til tiltaksarrangører er i både NAV-ansattes og tiltaksarrangørers interesse. Førstnevnte fordi de får en avlastning i en presset arbeidssituasjon, sistnevnte fordi de kan selge sine tjenester. Uansett ser vi at KVP i visse tilfeller brukes som et avklaringstiltak.

Søknadsprosessen

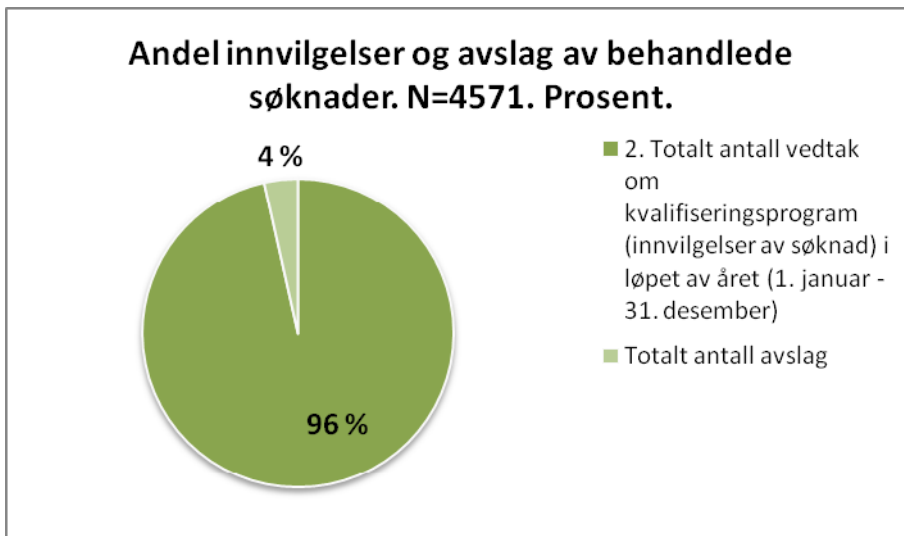
Søknadsprosessen til kvalifiseringsprogrammet ser ut til å være relativt effektiv. De aller fleste får behandlet søknaden sin raskt. Figuren under viser at to tredjedeler av søknadene til kvalifiseringsprogram blir behandlet innen 1 måned. Saksbehandlingstiden gjelder fra mottatt søknad til vedtak om innvilging av program er fattet.

Figur 1: Saksbehandlingstid



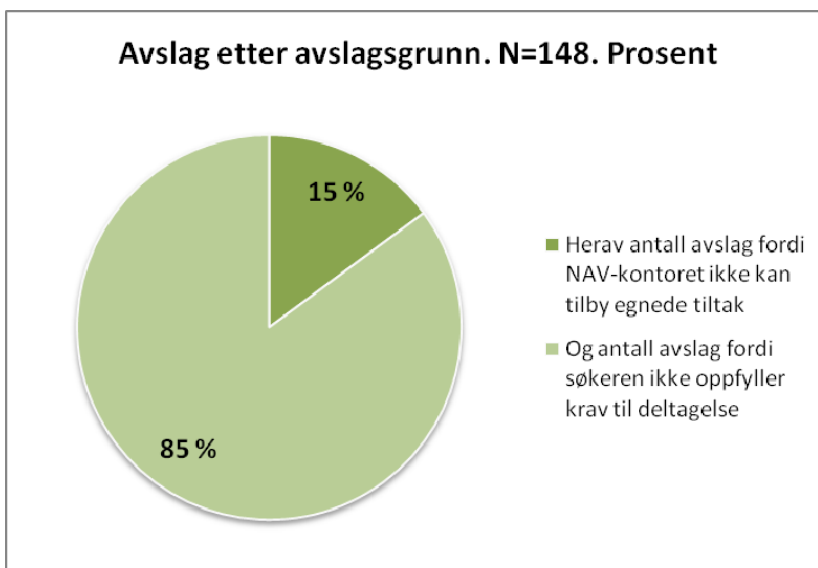
Kilde: Kvantitative tertialrapporteringer fra NAV-kontorene til AV-direktoratet

Så godt som alle som søkte fikk innvilget søknaden sin. Figuren under viser at det gjaldt for 96 prosent av deltakerne.

Figur 2. Andel innvilgelser og avslag av behandlede søknader

Kilde: Kvantitative tertialrapporteringer fra NAV-kontorene til AV-direktoratet

Det at såpass få søkere har fått avslag, kan ha sammenheng med at man etter fasen med laber rekruttering i begynnelsen av 2008 satset på å få forgang i rekrutteringen for å nå måltallene, samtidig som den standardiserte arbeidsevnevurderingen ikke var på plass. Terskelen for å ta inn deltakere var lav. Det kan ha medført at så godt som alle som søkte kom med i programmet og at få har fått avslag. Men i den grad man har gitt avslag på søknaden, hvordan ble dette begrunnet?

Figur 3. Avslag etter avslagsgrunn. Prosent.

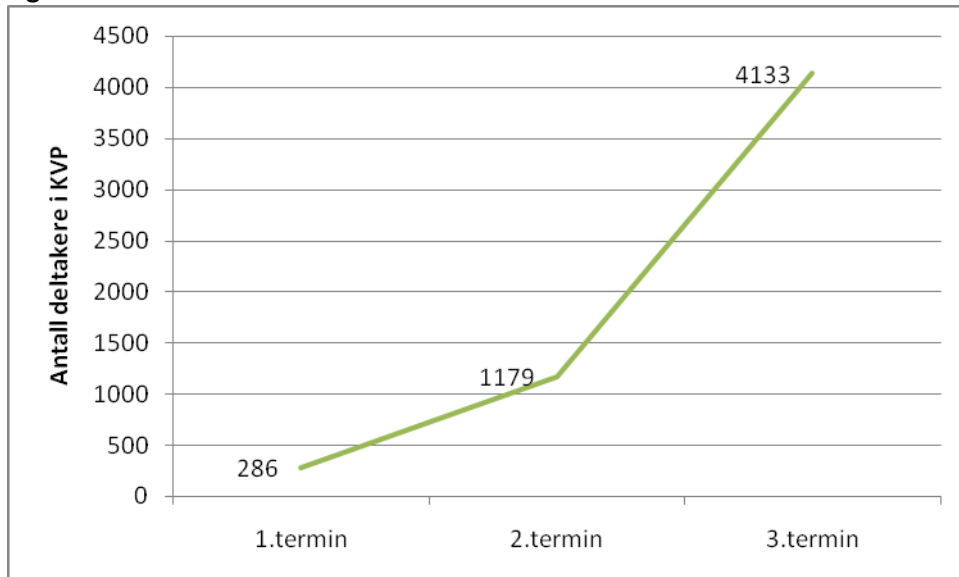
Kilde: Kvantitative tertialrapporteringer fra NAV-kontorene til AV-direktoratet

Figur 3 viser at 15 prosent av søkerne har fått avslag fordi NAV-kontoret ikke kunne tilby egnede tiltak. 85 prosent av avslagene er begrunnet med at søkeren ikke oppfylte krav til deltakelse. Hvilke tiltak som eventuelt manglet hos disse NAV-kontor som har gitt avslag, går ikke fram av den kvantitative rapporteringen. Dette temaet kommer vi tilbake til i kapittel 4.

3.3 Antall deltakere

Det tok litt tid før det ble volum på antall deltakere i programmet. Som figuren under viser steg antall deltakere langt raskere fra 2. til 3. termin enn fra 1. til 2. termin.²⁴ Ved slutten av 2008 var måltallet på totalt 5392 deltakere nesten nådd. Antall deltakere var 286 ved utgangen av første termin og 4133 ved utgangen av 3. termin.

Figur 4. Antall deltakere i KVP i 2008 hos alle NAV-kontor



Kilde: Kvantitative tertialrapporteringer fra NAV-kontorene til AV-direktoratet

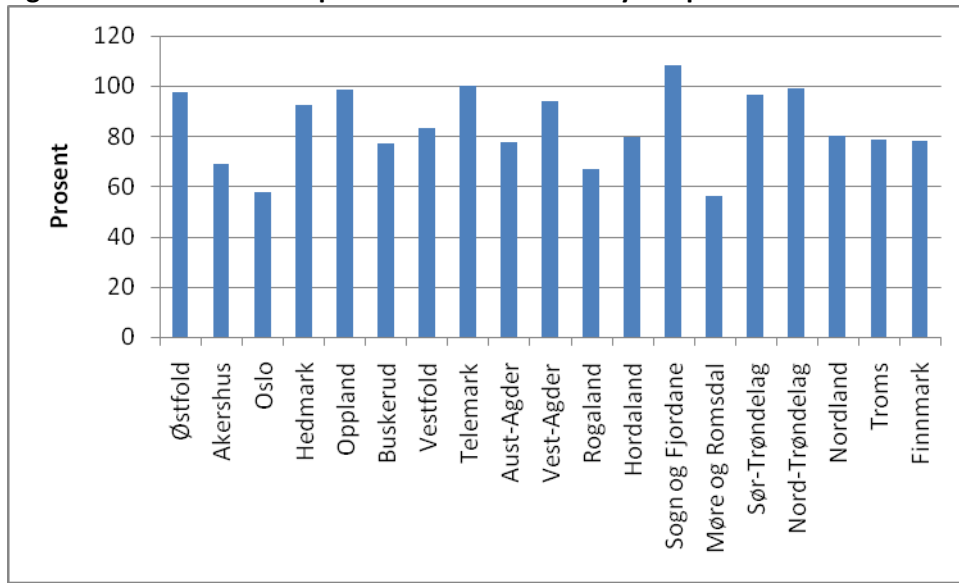
Oppstarten av kvalifiseringsprogrammet skjer samtidig med etableringen av NAV-kontor. Økningen i antall deltakere totalt skyldes derfor ikke bare at NAV-kontorene har økt inntak av KVP-deltakere, men også at det gradvis er blitt flere NAV-kontor. I gjen-

²⁴ 1. termin er 1. januar til 30. april 2008, 2. termin er 1.mai-31. august 2008, 3. termin er 1.september-31.desember 2008.

pilotkontorene åpenbart har slitt en del med å få implementert KVP i den første tiden etter at programmet ble innført.

Ser vi på hvor langt de ulike fylkene har kommet med rekrutteringen ved utgangen av 2008 i forhold til det aggregerte måltallet for fylket, får vi følgende bilde:

Figur 6. Antall deltakere i prosent av måltall i alle fylker per 31.12.2008



Kilde: Kvantitative tertialrapporteringer fra NAV-kontorene til AV-direktoratet

Av figuren ser vi at Sogn og Fjordane har rekruttert flere enn måltallet (over 100 prosent), mens Østfold, Oppland, Telemark, Sør og Nord-Trøndelag har rekruttert et antall som helt eller nesten tilsvarer måltallet. De fylkene som har kommet kortest med å oppfylle kravene til måltall er folkerike kommuner som Oslo, Akershus i tillegg til Møre og Romsdal.

I Nord-Trøndelag er rekrutteringen jevnere spredt mellom flere kontor. Fire av kontorene står imidlertid for 75% av deltakerne på kvalifiseringsprogrammet. Nord-Trøndelag var det fylket som hadde nest flest kontor som startet opp i 1. tertial etter Sør-Trøndelag. I 3. tertial har antallet kontor økt til 16 kontor, mens gjennomsnittlig antall kontor som er med i ordningen i fylkene ligger på 15. Forskjellene kan ikke tilskrives aggregerte forskjeller fylkene imellom med tanke på hvor mange potensielle deltakere som bor i de ulike fylkene. I beregningen av måltall er det tatt hensyn til de enkelte kommunenes oppgavebelastning og størrelse og måltallet skal derfor utgjøre et rimelig antall gitt det enkelte NAV-kontors behov og forutsetninger.

3.4 Definisjon av målgruppa fra sentralt hold

Målgruppen til kvalifiseringsprogrammet ble omtalt slik i Stortingsmelding nr. 9 (2006-2007):

”Målgruppen omfatter personer med svak tilknytning til arbeidslivet, som har ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden og som står i fare for å komme i en passiv situasjon preget av inntektsfattigdom kombinert med andre levekårsproblemer av helsemessig og/eller sosial karakter. Dette handler i stor grad om personer som i dagens system er avhengige av økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde over lengre perioder [...]. Noen personer som i dag mottar stønad til livsopphold etter forskrift om arbeidsmarkedstiltak av 20.12.2001 (individstønad) eller svært lave dagpenger kan også være aktuelle for ordningen. Det kan finnes aktuelle deltakere blant de som i dag lever av privat forsørgelse, men det er vanskelig å anslå hvor mange det kan gjelde og om noen av disse vil ønske å gå inn i et kvalifiseringsprogram på full tid. Ungdom som i dag følger ordinære utdanningsløp, vil kunne søke seg til ordningen, men disse vil i stor grad holdes utenfor gjennom inngangskriteriene og de aktivitetskravene som stilles. Målgruppen omfatter ikke nyankomne innvandrere som har rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram etter introduksjonsloven. Målgruppen omfatter heller ikke nyankomne innvandrere som ikke har rett og plikt, men som etter introduksjonslovens § 3 tredje ledd har fått tilbud om å delta eller deltakere i introduksjonsprogram. Tidligere deltakere på introduksjonsordningen vil kunne vurderes for deltakelse på kvalifiseringsprogram.”

Det at deltakere i kvalifiseringsprogrammet skal ha ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden betyr at personer som har rett på den tidsbegrensede inntektssikringen i folketrygden ikke kan få programmet. Også personer med helserelevante ytelser som attføring og rehabiliteringspenger faller utenfor ordningen med KVP. En person som er 50 % uføretrygdet kan heller ikke tas inn i kvalifiseringsprogrammet fordi deltakelsen i KVP etter sosialtjenesteloven § 5A-2 stiller krav om deltakelse på full tid, dvs. 37,5 timer pr uke. (Ot.prop.nr. 70 (2006-2007)).

I AIDs handlingsplan mot fattigdom heter det om KVP: ”Tilbudet skal gis til personer som vurderes å ha en mulighet til å komme i arbeid gjennom tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging, også i tilfeller der veien fram kan være relativt lang og usikker.”²⁵

3.5 Lokale definisjoner av målgruppa - kriterier for å gi tilbud om KVP

Vi finner en del variasjon i definisjon av målgruppa og inntakskriteriene fra sted til sted. For eksempel: Et sted tar man inn elever ”som kommer rett fra oppfølgingstjenesten og som aldri i livet ville tilbake på skolen”. Et annet sted tas disse unge nettopp ikke inn, fordi ”det spredte seg rykter i miljøet om at man kunne gå på AMO-kurs og få lønn iste-

²⁵ AID: Handlingsplan mot fattigdom – status 2008 og styrket innsats 2009. Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2008–2009) – statsbudsjettet 2009.

denfor å gå på skolen” og man vil heller gi dem sosialhjelp enn KVP. Noen sier at KVP-deltakerne skal være ”mindre enn 50 prosent arbeidsfør, eller ”de som står langt fra arbeidsmarkedet”. Det har åpenbart vært en del uklarheter rundt hvem man kan/bør gi tilbud, dvs. hvordan inngangsvilkårene skal operasjonaliseres: Skal man ta in alle som har sosialhjelp som hovedinntektskilde? Eller bare de som er langtids-sosialhjelpsmottakere, og hva menes i så fall definisjonen med ”lang tid”?

De som kommer inn til hel sosialhjelp, peiser vi rett på KVP, og inn på ASVO. Det går maks to måneder før de er inne på KVP.

Det er det samme om søkerne er langtids- eller kortidsmottakere av sosialhjelp – vi bare vurderer dem.

Vi tar med langtids sosialhjelpsmottakere. Enten de som har mottatt sosialhjelp i 6 måneder eller mer, eller de som står i fare for dette.

Om en person har vært kortids sosialhjelpsmottaker eller faktisk ikke mottatt sosialhjelp i det hele tatt, så kan de jo stå i fare for å bli langtids. Når vi da har vært gjennom arbeidsevnevurdering og tenkt at: ’Hmmm, dette kan nok bli en lang historie dersom vi ikke gjør noe nå.’ Så tar vi selvfølgelig personen inn.

Det å være ”i fare for å bli langtids sosialhjelpsmottaker” kan ha forskjellige grunner:

For eksempel de som ikke har dagpengerettigheter lenger, og har gått ledige i 2 år. Sannsynligheten er da ganske stor at hvis vi ikke tar tak i dem, så blir de langtids sosialhjelpsmottakere. Eller de som har mistet retten til rehabiliteringspenger, enslige forsørgere som har brukt opp sin periode, og en del fremmedspråklige som ikke har noen rettigheter.

Et eksempel er en dame som droppet ut av attføring fordi hun ikke greide å møte osv. Da attføringen ble stanset var faren stor for at hun skulle bli langtidssosialhjelpsmottakere. KVP ble da brukt for at hun skulle kvalifisere seg for attføring igjen.

Vi så særlig på flyktingene. Ei gruppe som har fått vedtak om bosetting i vår kommune, men ikke rett på Intro. Det er jo altså så dårlig! Noen familier med mange unger. Vi skjønnte jo at disse kommer jo til å bli værende, blir aldri sendt heim, unger i skolen etter hvert. Så da tenkte vi at det er like greit at de kommer i gang med språkopplæring, arbeidsretta, i stedet for passiv sosialhjelp.

Flyktinger som har fullført Introduksjonsprogrammet, men som trenger mer bistand og opplæring før de er klare for å få seg en jobb, blir rekruttert til KVP, fordi også de er i fare for å bli avhengig av sosialhjelp i lang tid. I en av våre case – her er også flyktingetjensten integrert i NAV – er disse definert som en av hovedmålgruppene. Det man fra NAV-hold imidlertid er bekymret for, er at de som forblir i KVP i to år etter å ha fullført Intro-programmet, vil ha vært på tiltak i fem år til sammen. De kan dermed lett ha vent seg til å leve av offentlig støtte og utviklet et selvilde og en livsstil som klient.

Noen av sosialhjelpsmottakere hadde allerede et kommunalt aktivitetstilbud da de kom til KVP, andre ikke.

Den andre hovedgruppen som kan få tilbud om KVP er de som er inne på et statlig tiltak og får individstønad. Individstønad gis deltakere i arbeidsrettete tiltak som ikke har helserelaterte, men sosiale problemer. Dermed var det også mulig å se etter potensielle deltakere blant dem som allerede hadde tilbud i NAV-systemet gjennom Tiltaksplan mot fattigdom (tiltakssatsing), Tettere Individuell Oppfølging (TiO), Ny sjanse etc. og man "konverterte" disse deltakere til KVP. I alle fall kunne man gjøre dette i de store NAV-kontorene. På små steder hadde man ofte ikke slike tiltak.

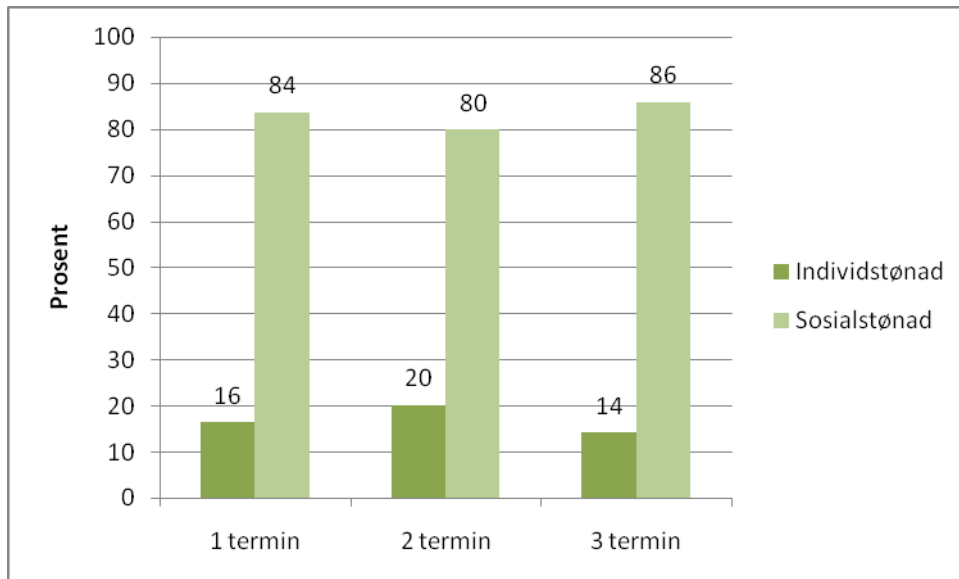
En del av disse er gjengangere som har vært innom masse forskjellige ting, og så er det noen som aldri har vært i prosjekt. Men de fleste har nok vært inne i et eller annet tiltak fra før av.

Slike konverteringer hadde den fordelen at en ikke trengte noen omfattende vurdering og kartlegging av deltakeren, fordi disse deltakere allerede var kjent og kartlagt. En annen fordel var at deltakeren kunne fortsette på det tiltaket de var på, slik at NAV slapp å finne et nytt tilbud. Fordelen, sett fra deltakerens ståsted, er også at flere kan få utbetalt mer ved kvalifiseringsstønad enn ved individstønad. Ulempen med slike konverteringer, sett fra et byråkratisk ståsted, er at individstønaden er noe som blir utbetalt direkte til deltakeren, men dersom deltakeren konverteres til KVP, skal denne stønaden overføres fra NAV stat til kommunen som refusjon for kommunens utbetaling av KVP-stønaden til deltakeren. Enkelte steder valgte man å ikke konvertere personer som gikk på tiltak med individstønad, fordi man oppfattet at disse allerede hadde et tilbud.

Vedtak om individstønad sendes direkte til deltakeren, noe som lett kan skape misforståelser. Andre utfordringer som nevnes er at man ved slik konvertering må avklare ansvarsforhold og samarbeid, og at deltakeren eventuelt må bytte kontaktperson/veileder. Det er heller ikke slik at alle NAV-kontor har tiltak som lar seg konvertere til KVP.

Individstønad forutsatte oppmøteplikt, og den ble forkortet når deltaker ikke møtte opp. Med KVP prøver man å gi disse deltakerne en ny mulighet, ved å lage et mer tilpasset opplegg på aktiviteter gjennom uka. For eksempel har de som tidligere har gått på praksisplass, men ikke greid å jobbe fullt hele uke, fått redusert stønaden sin. I KVP kan man kombinere praksisplass på deltid med andre aktiviteter i løpet av uka.

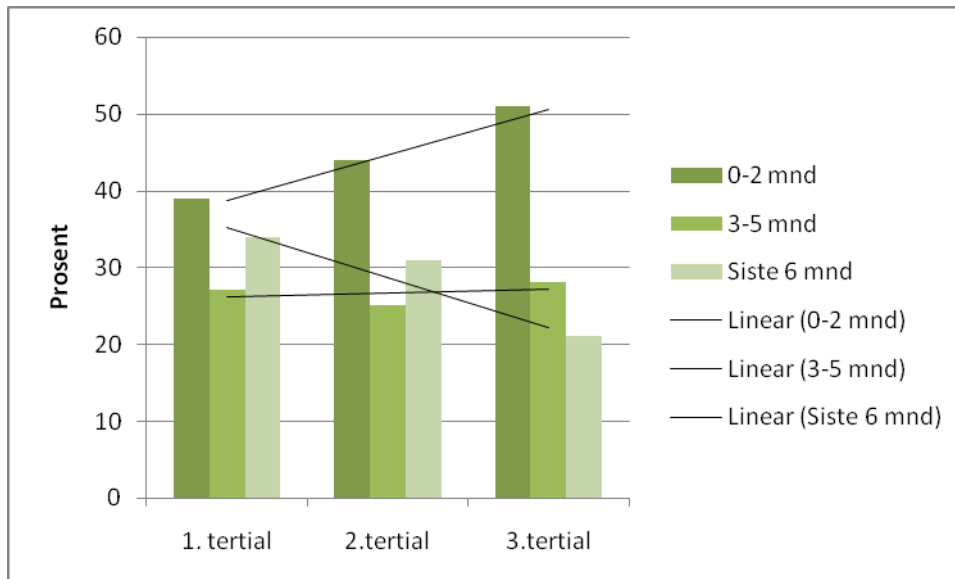
Hvor stor andelen har vært av henholdsvis dem som har sosialhjelp som hovedinntektskilde og som har vært på tiltak som gir rett til individstønad, går fram av følgende figurer.

Figur 7. Andel deltakere med hhv sosialstønad og individstønad som hovedinntektskilde før KVP

Kilde: Kvantitative tertialrapporteringer fra NAV-kontorene til AV-direktoratet

En kan se at den relative andelen deltakere som har hatt individstønad før de kom inn i KVP har vært nokså konstant gjennom året. De aller fleste, dvs. i overkant av 80 prosent av deltakerne hadde sosialhjelp som hovedinntektskilde, før de ble med i KVP.

Av dem som hadde individstønad er det en større andel som har hatt denne ytelsen i kort tid før de ble tatt inn i programmet. Figuren nedenfor viser at andelen som hadde individstønad kun i løpet av de siste to månedene før de søkte kvalifiseringsstønad økte fra 1. til 3. tertial. Det kan indikere at NAV etter hvert har rettet blikket også mot andre deler av målgruppen.

Figur 8. Hvor lang tid har deltakerne hatt individstønning som hovedinntektskilde før deltakelse

Kilde: Kvantitative tertialrapporteringer fra NAV-kontorene til AV-direktoratet

Andelen deltakerne som har hatt individstønning som hovedinntektskilde før deltakelsen har vært konstant lavt, men vi kan spore en viss endring i sammensetningen av denne gruppa: Det har vært en økning av dem som har hatt individstønning i 2 måneder eller mindre og en nedgang av dem som har hatt individstønning i mer enn 5 måneder før de begynte på kvalifiseringsprogrammet. Endringene er imidlertid relativt små og det er vanskelig å etablere noen gode hypoteser som eventuelt kan forklare dette.

Når deltakerne kommer inn i programmet, får de kvalifiseringsstønning i stedet for de stønadene og ytelsene de mottok før: individstønning og/eller stønad til livsopphold pluss dekning av faktiske boutgifter. Noen har imidlertid også rett til supplerende økonomisk stønad, i tillegg til kvalifiseringsstønad og eventuell statlig bostøtte. I særskilte tilfeller kan NAV også vurdere å dekke merutgifter direkte knyttet til gjennomføringen av kvalifiseringsprogrammet (Sosialtjenesteloven § 5-2).²⁶

3.6 Måltallenes betydning

Som vist tidligere gikk igangsetting av programmet og rekruttering av deltakere tregt de første månedene. Det har også hersket en del usikkerhet både om hvem man skulle rekruttere inn i KVP og hvordan man skulle få rekruttert dem.

²⁶ <http://kommune.nav.no/805387347.cms?index=2> (lest 11.06.09)

NAV-kontorene var opptatt av omorganisering, og til å begynne med har det også hersket en del usikkerhet både om hvem man skulle rekruttere inn i KVP og hvordan man skulle få rekruttert dem. Forventningene i 2008 var at KVP skulle ha cirka 5400 deltakere ved utgangen av året. Resultatet ble om lag 5300 søkere med 4300 vedtak om deltakelse. I 2009 er det nasjonale måltallet 8860 deltakere.

I en fylkesrapport opplyses det at NAV kontor i mindre kommuner syntes det var vanskelig å finne aktuelle deltakere. Der var det få personer som har sosialhjelp som hovedinntektskilde, mens andre kommuner kunne ha tilbydd flere deltakere KVP. En av de små kommunene i vårt caseutvalg med et måltall på mindre enn ti hadde etter fire måneder fremdeles verken deltaker eller søker i programmet. Begrunnelsen var at man rett og slett ikke hadde bruk for å tilby KVP, fordi man heller satset på å få de som gikk på sosialhjelp i jobb. Hvordan man gikk fram for å lykkes med dette, forklares slik:

Fra sosialtjenestens side har man kjørt en knallhard oppfølging og stilt krav til brukerne. Vi trør de på hælene, når vi ser at de ikke har inntekt. Vi kan sette som krav at de lar seg undersøke av lege. Kan jo være at det er en utredning som skal til. Før NAV har sosialtjenesten hatt et godt samarbeid med trygdeetaten og Aetat. Det var få langtids sosialhjelpmottakere i kommunen, fordi vi har fulgt dem tett, gått tidlig inn og fått til noe sammen; en praksisplass, rehabilitering, at de kommer i gang med noe. Så har vi et godt næringsliv. Vi har industribedrifter, du har kunnet vise de til aktivitet.

Som vi var inne på i kapittel 2, preges programmet lokalt av innsats fra NAV-ansatte med bakgrunn i sosialtjenesten som har lite tradisjon på å forholde seg til slike måltall. Til å begynne med utløste det sentrale nivåets fokus på måltall og kvantitet en del misnøye blant disse NAV-ansatte. Ved et av de store kontorene fortelles det at veilederne fikk beskjed om at hvis de ikke klarte å nå måltallet ville det kunne føre til nedskjæring i antall stillinger.

Vi så også i forrige kapittel at presset på å fylle måltall bidro til endret organisering av KVP internt på NAV-kontorene. Det er helt på det rene at presset på å fylle måltall også påvirket rekrutteringsstrategier og definisjonen av programmets målgruppe. Bildet er imidlertid ikke enhetlig, som vi skal se i de følgende avsnittene.

Deltakere som er "for svake" ble tatt inn i programmet

Hos noen NAV-kontor har presset i forbindelse med måltallene gjort at man har rekruttert inn en god del folk som man vurderer egentlig å være "for svake", som man ikke regner med kan nyttiggjøre seg programmet. Her er noen kommentarer som illustrerer dette:

Signalene ovenfra går på kvalitet framfor kvantitet. Fra direktoratet og byrådet har vi hørt "Få opp måltallet, samme hva!" og det har vi slitt veldig med. Vi har vært bekymret for at mange kommer inn i programmet som ikke kan dra nytte av det og vi forventer mange utskrivninger i løpet av 2009.

Vi startet da en ringerunde tilbød, på en diplomatisk måte, et fantastisk program, noe vi selvfølgelig mener at det er, og skrev inn folk. Dermed havnet vi på noe over måltallet. Vi tror at bare rundt halvparten vil ha nytte av KVP fordi de er så lavt fungerende. De har rusproblemer men ikke behandling, de venter på trygd, de er psykisk syke som heller burde få behandling.

Sett i forhold til definisjonen av inngangsvilkåret, det at b) tett og koordinert bistand gjennom deltakelse i programmet vurderes som hensiktsmessig og nødvendig for å styrke vedkommendes mulighet for deltakelse i arbeidslivet, kan man stille spørsmål om noen av deltakerne ikke oppfyller disse vilkår. Her kommer en beretning som kan illustrere dette poenget:

En middelstor by som vår vil ha en gruppe med mennesker utenfor arbeidslivet. De har vært igjennom en del satsinger på aktivisering, er nå 40-50 år, og KVP er en ny prøving på hvordan vi skal få disse inn i arbeidslivet eller inkludert i samfunnet. For den gruppa har jeg ikke store ambisjoner og de er en vesentlig del av måltallet. Noen kommer kanskje over i uføretrygd, andre får en støttekontakt, men mange er sikkert tilbake på sosialhjelp om 2 år. Da vil det nok være vanskelig å nå målet. Det vi gjør nå er å se på lista og sier at dere får en ny sjanse, og det kan godt være hva de trenger. Men en del av dem vil være tilbake i sosialhjelpsstatistikken om 4 år, med mindre reglene for uføretrygd endrer seg dramatisk. Vi bruker nok dette på noen rusmisbrukere, og dette er ikke etter intensjonen. Men jeg mener at dette er en del av den totale rehabiliteringen i forhold til rus, og hvis vi ikke skulle gjort det, så begynner det å bli få igjen av måltallet. En stor del av dem som går på sosialhjelp hos oss er enten i et rusmiljø eller har sosial/psykiske tilstander av uforklarlig art. Jeg tror måltallet er vanskeligere å nå om 3-4 år enn nå. Det er en stor jobb å motivere dem til å være med i KVP, men en av de tingene som avdekkes i KVP er at de fyller kriteriene for rehabiliteringspenger eller attføring.

Man begynte med ”de sterkeste”

Målgruppedefinisjonen tillater forskjellige tolkninger og presset i forbindelse med måltall har hatt forskjellige konsekvenser. Som vist i forrige avsnitt har man noen steder tatt inn en del personer som ble ”haste-innmeldt” og som er ”tunge å jobbe med”. Andre steder – og det gjelder for de fleste av våre case – har man til å begynne med bevisst valgt å ta inn personer som man anså som de mer ressurssterke innenfor målgruppen.

Vi begynte med dem vi trodde vi hadde største sjanse for å lykkes med. Fordi vi måtte få erfaring. I løpet av høsten har det kommet inn tyngre og tyngre brukere. Vi har fått inn noe rus, har et relativt stort innslag av ADHD-problematikk. Vi har nå en relativt tung gruppe inne, men vi prøver å ikke la det bli for tungt for vi prøver å bruke gruppedynamikk for å få folk ut.

Til nå har vi skummet fløten av dem som er lettest å få gang, så vi vil nok ikke klare å få like mange personer inn på så kort tid som vi gjorde i starten.

Vi har valgt folk som har vært i tiltak. Det er ikke de aller tyngste vi har tatt inn fram til nå, det er dem man ser muligheten for at på sikt kan få komme i jobb. For eksempel: En kvinne som beskrives som "ressurssterk og som kunne kommet i jobb selv." Hun snakker godt norsk og vil tilfredsstillende vårt krav til reell arbeids-søker etter det kurset. Trenger hun ikke bistand, kvalifiserer hun ikke for pro-grammet. Men vi må se på samfunnets forutsetninger for å ta imot fremmedspråklige også. Det er bra for statistikken. Bedre enn at vi venter ett år og så bestemmer oss for å ta henne inn.

Vi startet med flyktninger som hadde brukt opp retten sin i intro-programmet. Vi startet med dem fordi det var lett å få de i gang siden de allerede var i program i forhold til språkopplæring. Så tok vi tak i noen på langtids sosialhjelp.

"De sterkeste" er altså gjerne personer som er i tiltak fra før, dvs. de som er ferdig med intro-programmet eller som går på tiltak med individstønning, samt de som er lett å få i gang og som man lettere kan lykkes med. Flere opplyser imidlertid også at man etter hvert tok inn personer som regnes for å være svakere enn den gruppen man valgte først.

Man fikk programmet i gang

Men selv om presset på måltallene skapte frustrasjoner og skepsis blant veiledere hos de lokale NAV-kontor, var dette også noe som ble oppfattet som nødvendig for å gå i gang med programmet lokalt og samle erfaringer med det.

Presset på måltall gjorde at det ble mer fokus på kvantitet i 2008. Det førte også til at vi mistet en del personer i slutten av 2008 og begynnelsen av 2009. Siden vi har nådd måltallet blir det mer fokus på kvalitet i 2009. Men pushinga på måltall har kanskje vært grei for å få innført programmet.

Vi fikk et måltall som var tre ganger så høyt som det vi trodde. Da tenkte vi at dette er altfor høyt. Men så fikk vi satt i gang det kurset og en del tiltak, så når året var omme hadde vi nesten hele måltallet i aktivitet. Da ble vi faktisk litt skuffet når måltallet for 2009 ikke engang var likt det vi hadde for 2008.

Det handlet om å komme i gang, skaffe oss erfaring. For eksempel å få et system rundt dette med fravær og trekk i lønn, ikke helt enkelt i forhold til kommunens utbetalingsrutiner.

I en fylkesrapport heter det:

Vi ser at utviklingen har vært positiv i vårt fylke. Det var en del frustrasjon knyttet til "måltalljaget", og selv om NAV-kontorene fortsatt er kritiske til dette litt ensidige fokuset, later det til at man også har tatt inn over seg at det er nødvendig å "fylle opp kvoten", for å gjøre de nødvendige erfaringer med KVP. Tatt i betraktning at det verken er pisk eller gulrot knyttet til det å (ikke) nå måltall, er vi imponert over den innsats, motivasjon og lojalitet kontorene har oppvist gjennom høsten.

3.7 *Hvem får ikke tilbud om KVP?*

Så langt har vi sett at operasjonaliseringer av inngangsvilkårene, dvs kriterier for hvem som regnes med i målgruppen for KVP ikke er så forskjellige fra sted til sted, men at omstendigheter rundt etableringen av programmet har bidratt til ulike prioriteringer, i hvert fall i startfasen av programmet.

Hvordan har man definert kriterier for ikke-deltakelse? Også her har vi observert en del forskjeller fra NAV-kontor til NAV-kontor.

Noen gir avslag til dem som er i utdanning eller søker ordinær utdanning. Også det at familien/ektefelle har for høy inntekt nevnes som grunn til å gi avslag. Deltakelse krever også at man kan delta i aktiviteter utenfor hjemme. Omsorgsoppgaver som gjør at man ikke kan forlate hjemmet er ikke forenlig med deltakelse i KVP, sies det. Også "de som kun er økonomisk motiverte, de som kun er ute etter mer penger," sier en veileder, er ikke være aktuelle for KVP.

Mange sier at de fleste som ikke får tilbud i KVP, er de som er "for dårlige" til å kunne nyttiggjøre seg programmet. Det å være "for dårlig" kan innebære forskjellige ting. Det kan dreie seg om manglende norskkunnskaper eller høy alder, men mest vanlig er det å bli regnet for å være "for dårlig" knyttet til rusproblemer og psykiske lidelser. Flere begrunner avslaget for denne gruppen med at man ikke har noe egnet tilbud til dem, i hvert fall ikke ennå:

Det er mye rus og psykiatri, og vi har ikke tilbud til dem ennå. Det er snakk om at vi skal få noen på den biten også etter hvert, og da vil jo det endres litt.

Andre steder gis det derimot ikke avslag på grunn av rusproblemer:

Vi har ikke gitt avslag på grunn av rus. De som har fått avslag har kunnet ha krav på andre stønader, og så er det et par personer der vi har sagt: "Vi har ikke tilbud som er det rette." Blant annet en på over 60 år som ville inn på KVP for å ta universitetsutdannelse

Noen "forsvinner", av ulike grunner:

Det er også en mobil gruppe som flytter mye, og vi kan ikke få gjort det vi har planlagt. Vi ser også at noen plutselig får seg jobb eller bare forsvinner fra oss.

Vi oppdaget blant annet at det var noen som ikke burde få sosialhjelp, og det har man oppdaget flere steder hvor man har satt i gang med KVP at noen av brukerne har sagt nei takk til sosialhjelp. En del svart arbeid ble avslørt, for et eller annet må jo de som sa nei til sosialhjelp leve av.

Også de som en regner med kan klare seg på egen hånd er blant dem som ikke gis tilbud.

En arbeidsledig, som ikke har krav på dagpenger, har ingen helseplager, men som trenger et puff, kanskje et kurs, praksis.

Den viktigste grunnen for å ikke gi en person tilbud om KVP er at vedkommende er ”for dårlig”. Rusproblemer og psykiske lidelser er ofte nevnte kjennetegn ved dem som ikke får tilbud om KVP. Dette gjelder imidlertid ikke alle steder. Der hvor man mener å ha et tilbud for personer med rusrelaterte problemer, tas også disse inn i programmet. Tidligere har vi sett at andre definerer ”kun personer med sosialhjelp” som målgruppe og at personer med individstønning på andre tiltak ikke tas med.

3.8 Kjennetegn ved KVP-deltakere

Fylkesrapportene og opplysninger fra våre informanter i casene tegner et nokså likt bilde av hva som kjennetegner deltakerne i KVP. De fleste har problemer på mer enn ett område og problemer som til en stor grad henger innbyrdes sammen: Svært mange har psykiske og andre helseproblemer og problemer relatert til rusmiddelavhengighet. De aller fleste har manglende skolegang og liten arbeidserfaring. Gjeldsproblemer og andre økonomiske problemer blir nevnt hyppig, ofte også språkvansker og lese/skrivevansker. Også manglende motivasjon, liten selvtillit, dårlig sosialt nettverk og mangel på struktur i tilværelsen er noe som går igjen i beskrivelsene av deltakerne. Mangel på struktur i hverdagen, kan komme til uttrykk ved at enkelte bruker hele natta på dataspill og ikke klarer møte på jobb eller tiltak dagen etter.

En tiltaksarrangør gir følgende beskrivelse:

Det er sjelden at det er personer som er ubeskrevet: Skole drop-outs, rus, kriminalitet. Det er ingen ende på hvor svake de er, mye angst og rus, ikke i stand til å ta ansvar. Vanskelige familiebakgrunner, institusjoner, andre generasjon rus. Tenkte ikke at de var så svake som de viste seg å være, mange har droppet ut allerede fra ungdomsskolen. De har svak helse, svakt immunforsvar, og bruker sterke medisiner. Mange deltakere er ikke i stand til å fordele pengene selv. For disse hadde det vært en fordel at pengene ble utbetalt ukentlig, porsjonere ut. Husleien er det eneste de bryr seg om. Det er mange inkassosaker, for eksempel med telefon hopper de fra firma til firma. Utlendingene er de sterkeste, til arbeid eller studier.

Sammenlignet med tidligere brukere på skjermet arbeidspraksis (APS) beskrives KVP deltakerne som mer arbeidskrevende:

Den tidligere APSerer var lettere i og med at han kom hit selv, men med KVP-deltakerne sitter vi og tenker på om vi skal ut og hente dem. Men hvem har da myndighet til å banke på og få dem ut. Disse står jo ikke i veikanten – de ligger! Det er også vanskelig å få tak i dem. En attføringskonsulent kan kanskje bruke hele dagen på å få tak i dem. Nå har vi en deltaker som vi tror er suicidal og vi leter overalt for å få tak i henne, og vi jobber nå med å gjøre henne bevisst på at hun ikke bare kan bli borte når hun ikke ønsker å leve. Og så har de ikke mat og vi må lage matpakke til dem. De kan få mat her, siden noen ikke har spist på et

par-tre dager. Da er vi inne i alt det som ligger rundt, og det gjør KVP veldig uryddig.

Flere steder har man en del fremmedspråklige KVP-deltakere, som er enten kommet direkte fra Introduksjonsprogram for å fortsette videre på voksenopplæringen, eller de har vært på andre tiltak og arbeidspraksis. Et sted forteller NAV-veileder at man har lurt på om det skyldes språkproblemer eller om det kan ligge noe annet bak, som gjør at de ikke er arbeidsføre, for eksempel kognitiv svikt. NAV har ”spilt noen baller rundt om i systemet” for å finne ut hvordan de skal utrede en fremmedspråklig på om det er språket eller om det er noe annet som gjør at ting ikke fungerer. Foreløpig er det ingen som har klart å hjelpe til, ikke NAV arbeidsrådgivning heller.

Men ikke alle beskrivelsene er like pessimistiske:

Mange sosialklienter har veldig mye gode ressurser, men mye ballast. De har falt ut av arbeidslivet eller har ikke klart å komme inn. Vi ønsker å hjelpe dem med å komme inn igjen når de er klar for det. De vil få tett oppfølging.

En god del ressurssterk ungdom kan ha valgt feil på skole og har tenkt seg tilbake til skole ganske raskt eller ungdom har vært ute i jobb og mistet jobben. Disse møter til tid og krever liten oppfølging. Andre ungdom sliter og har droppet ut av skolen pga. angst og uro i livet, rus osv. De trenger tett oppfølging. De vil ikke ut i arbeidspraksis som det første som skjer. Der jobber vi først for å se om vi kan bedre oppmøtekompetansen deres først. Når de skal i arbeidspraksis vil vi ha en noenlunde sikkerhet for at de møter. Vil fortsette å følge dem opp. Vi trenger hjelp av arbeidsgivere for at de skal kunne få prøvd seg i arbeidslivet. Vi har også minoritetsspråklige som trenger å komme ut for å få prøvd norsken sin. Andre får ikke jobb fordi man tror at de kan dårlig norsk, men de er kanskje ikke så forskjellige som vi tror de er. Mange har mye kompetanse fra hjemlandet.

Noen vil klare å komme ut i jobb i løpet av to år. Den som typisk vil kunne klare å komme ut er den hjemmевærende moren med rushistorie og mange barn som får læretid og mer tro på seg selv, og den overkvalifiserte mørke innvandreren med lang utdanning som får læretid i kontorlag. Han har utdanning som ikke har blitt godkjent av NOKUT.²⁷

De som av ulike grunner har droppet ut av skolen eller jobb, kan ifølge disse informantene ha gode forutsetninger til å komme i jobb, gitt at de gis den rette oppfølgingen. Andre regnes for å være vanskelige:

Vi har unge friske innvandrere som får penger og som ikke har motivasjon. De er de vanskeligste å jobbe med. De unge guttene fra gamle Jugoslavia har ikke utdanning og vil ikke jobbe eller ha utdanning, men de kommer hit og trives. Vi legger til rette og ser hver enkelt deltaker. Alle har historie med mye kurs med mye fravær. Mange har vært på tiltak i 15-16 år. Det er viktig å få dem til å tenke på at de bor i Norge og at de må forandre seg som person – at de midlene de får

²⁷ NOKUT er et nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen, som blant annet skal godkjenne utenlandsk utdanning.

er skattebetalernes penger. De fokuserer mer på å få mest mulig penger. Nå får de lønn og skal disponere det selv. Noen er ikke så flinke til det. Det er vanskelig når utbetalingen kommer til andre tider. Vi bruker mye tid til veiledning rundt økonomi og bosituasjon. Hvis brukerne får ryddet opp i det får de kanskje brukt mer energi på å få seg arbeid. De skjønner heller ikke alltid hva som blir sagt. Vi må gi dem litt ekstra tid for at de skal forstå.

Noen av de NAV-ansatte har imidlertid liten tro på at deltakerne deres kan ha en sjanse på arbeidsmarkedet:

Det er litt naivt å forvente at KVP-deltakerne skal kunne komme i jobb. Kan de få jobb så ordner de det selv. De som aldri kommer i jobb og som er langtidsmottakere, der ser vi ofte at uførepensjon er det riktige. Deltakerne har ofte subtile problemer, evnemessig og sosialt. Arbeidsgivere ville aldri valgt dem som arbeidstakere. Grunnleggende ting kreves for å være i jobb – tiltakene gjør at vi kan kartlegge den enkelte, men jeg tror ikke mange prosent kommer i jobb. Intensjonen var å få de svakeste ut i jobb. I den samfunnssituasjonen vi er i kan vi ikke ha så store ambisjoner med denne brukergruppen at vi tror at de kan komme i tradisjonelt arbeid i løpet av ett år eller to. Finanskrisen har gjort at høyst oppgående arbeidstakere trenger jobb. Da blir det vanskeligere for dem med utfordringer. KVP gir mulighet for kontinuerlig løp over et år eller to med en progresjon og plan om veien fremover, men jeg tror mange av dem blir avklart mot uføretrygd i større grad enn det man trodde innledningsvis.

Gjennom å ha jobbet med sosialtjenesten i mange år ser jeg at mange av dem på KVP er uføre. Tett oppfølgingsløp i et program kan bli en dokumentasjon mot varige trygdeytelser eller evt. at man ser at det er en oppgående person som man kan få inn i et utdannings- eller arbeidsløp.

De vi har jobbet med er de absolutt svakeste som faller ut av alle andre ordninger. For vår gruppe ville de i liten grad ha kommet ut i jobb selv om det hadde vært gode tider. Erfaring viser at folk går på kurs etter kurs uten å komme ut i jobb. Selv om vi prøver å skaffe tiltak som passer for hver enkelt.

Det er lignende beskrivelser av deltakerne som gruppe og deres problembakgrunn i alle våre case, og på samme måte karakteriseres deltakergruppen også i de kvalitative fylkesrapporter. De største ulikheter kommunene imellom dreier seg om hvorvidt man har tatt inn deltakere med rusrelaterte problemer eller ikke. Noen steder har man valgt bort rusavhengige, andre steder har man tatt dem inn. Det å ikke tilby KVP til rusavhengige, ser ut til å henge sammen med mangelen på egnete tiltak.

En del av KVP-populasjonen er altså personer som programveilederne i utgangspunkt har liten tro på å kunne komme i jobb:

(Kvalifiseringsprogrammet er en) flott idé og det er veldig populært blant brukerne som synes det er positivt å være med. Tett oppfølging og det å slippe å gå på sosialhjelp gir en egenverd. Men disse er veldig marginalisert i forhold til arbeidsmarkedet og det er ikke mange av disse som står i jobb etter ett eller tre år. For oss kan det å virkelig utrede disse personene gi sannsynlig gevinst i forhold til

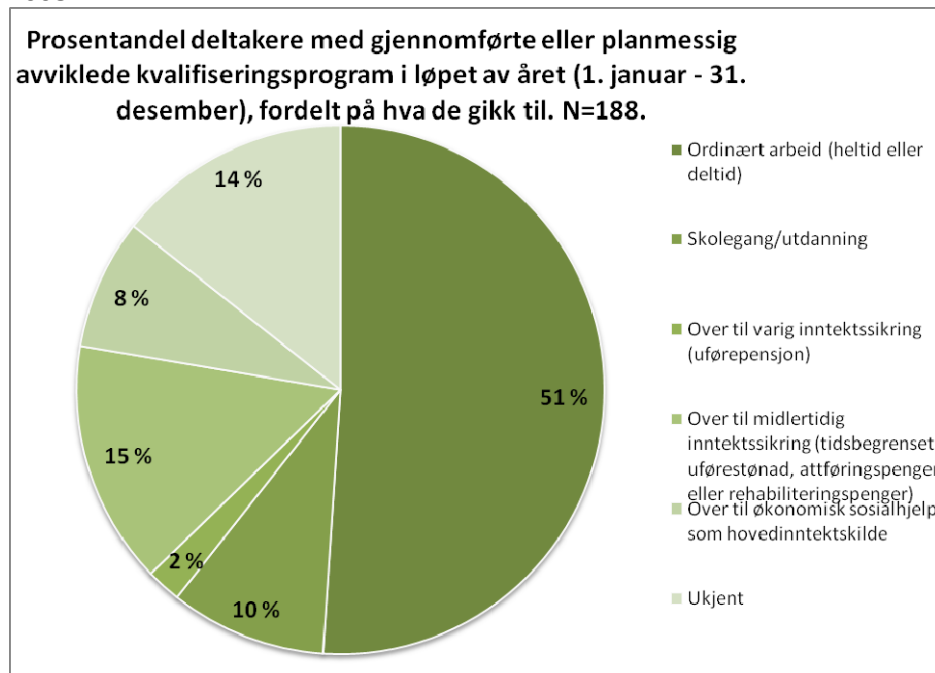
trygd. De kan få endelig avgjørelse i forhold til uføretrygd og slippe å gå gjennom alle disse midlertidige tiltakene.

KVP anses altså som velegnet til å utrede personer med tanke på uføretrygd, og programmet brukes åpenbart i noen tilfeller bevisst med det målet om å skaffe dokumentasjon for varige trygdeytelser.

3.9 Deltakere som har sluttet

I 2008 har det vært kun 75 vedtak om varig stans av stønad i programmet fordi deltakere uteble fra tiltak i programmet. Hvis dette representerer 75 personer utgjør disse kun 2 prosent av alle deltakere på programmet. Det er langt flere – men fortsatt relativt få – personer som har gjennomført eller planmessig avviklet programmet. I 2008 var det 249 personer. Det kan allikevel være interessant å se hva de gikk til. Figuren under viser at over halvparten av deltakerne som avsluttet programmet i løpet av 2008 gikk til ordinært arbeid på heltid eller deltid. De to nest største gruppene på hhv. 15 og 14 prosent er de som gikk til ytelser med midlertidig inntektssikring som atferingspenger og tidsbegrenset uførestønad og dem det er ukjent hva gikk til. Ti prosent startet med skolegang eller utdanning og åtte prosent falt tilbake på sosialstønad.

Figur 9. Andel deltakere med gjennomførte eller planmessig avviklede KVP i løpet av 2008

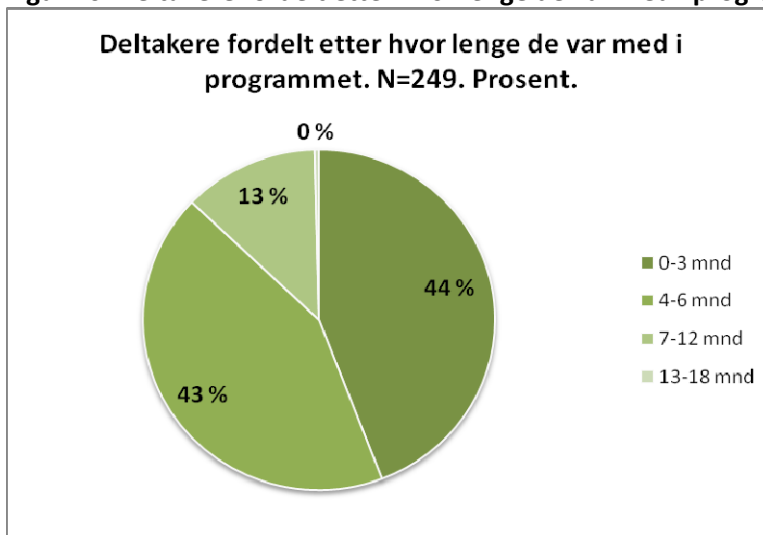


Kilde: Kvantitative tertialrapporteringer fra NAV-kontorene til AV-direktoratet

Siden datagrunnlaget er aggregerte tall, dvs. tall som NAV-kontorene rapporterte for summen av deltakerne, kan vi ikke krysskjøre data slik at vi kan se sammenhenger mellom ulike variabler. Det hadde for eksempel vært interessant å se hvor lang tid de deltakerne som har fått jobb har vært med i programmet og hvilke tiltak de har fått. Med tanke på det vi tidligere har vært inne på, om at flere av NAV-kontorene til å begynne med prioriterte de mer ressurssterke og mindre krevende brukerne, kan vi ikke se bort fra at det har kommet inn relativt mange personer som også raskt har kommet i jobb i løpet av programmets første år. Vi kan heller ikke se bort fra at også noen av de svakere har fått tiltak som har fungert så bra for dem, at også de relativt raskt har kommet i jobb.

Av neste figur går det fram at de fleste som har sluttet, gjorde det etter relativt kort tid.

Figur 10. Deltakere fordelt etter hvor lenge de var med i programmet i 2008



Kilde: Kvantitative tertialrapporteringer fra NAV-kontorene til AV-direktoratet

I det første året i kvalifiseringsprogrammet har i alt 249 deltakere avsluttet programmet. I dette tallet inngår både de som har droppet ut og de som gjennomførte programmet planmessig. I alt 44 prosent av dem som har sluttet har vært med i under 3 måneder. Omtrent like mange har vært med i mellom 4 og 6 måneder (43 prosent). Kun 13 prosent av dem som sluttet har vært med så lenge som 7 mnd til ett år.

Ved utgangen av april 2009 var det i alt 4895 deltakere i kvalifiseringsprogrammet. I løpet av 1. tertial 2009 var det 319 personer som har gjennomført eller planmessig avviklet sitt program. Neste tabell viser hva 303 av disse gikk til.²⁸

²⁸ For evalueringen er det uklart hvorfor det mangler opplysninger om 16 av de 319 personer.

Tabell 3. Fullførte/planmessig avviklede program i løpet av 1. tertial 2009. Deltakere fordelt på hva de gikk til.

Sum innrapportert fordeling		%
Ordinært arbeid (heltid/deltid)	111	37
Tidsubestemt lønnstilskudd (TULT)	1	0
Andre arbeidsmarkedstiltak i statlig regi	24	8
Skolegang/utdanning	13	4
Over til varig inntektssikring (uførepensjon)	6	2
Over til midlertidig inntektssikring (atførrings-/rehabiliteringspenger, tidsbegrenset uførestønad)	46	15
Over til økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde	24	8
Annet	75*	25
Ukjent	3	1
Totalt	303	100

*En stor del av disse avviklet programmet fordi de flyttet ut av kommunen

Kilde: NAV-sosiale tjenester. <http://www.nav.no/binary?id=346067&download=true> Publisert 23.06.09

Om vi sammenligner figur 9 og tabell 3, ser vi at andelen som har gått til ordinært arbeid har sunket fra 51 prosent i 2008 til 37 prosent i første tertial 2009. Dette kan indikere at man har fått inn svakere deltakere etter hvert, eller at arbeidsmarkedet i 2009 er blitt mindre gunstig for målgruppen. Men det kan også skyldes at den arbeidsrettete oppfølgingsinnsatsen er blitt redusert. En stor andel har man ikke opplysninger om fordi de flyttet fra kommunen, slik at tallene er usikre.

3.10 Treffer programmet rett målgruppe?

Ut fra det som så langt er kommet fram, ser det ut til at programmet stort sett treffer rett målgruppe. Samtidig har vi inntrykk av at ikke alle som er blitt rekruttert inn i KVP også er de som man i utgangspunkt hadde tenkt at programmet er rettet mot. Noen KVP-deltakere regnes for å være for dårlige til at de kan nyttiggjøre seg arbeidsrettede tiltak. Vi har et klart inntrykk av at KVP for noen programveiledere er en måte å dokumentere at deltakeren har rett til varige trygdeytelser på.

På den annen side opplever man at de lovbestemte inngangsvilkårene gir avgrensninger som oppfattes som uheldige i den forstand at man må holde folk ute som man mener kunne ha nytte av programmet:

Vi har en løpende diskusjon om hvem som bør inn i KVP. For eksempel så ser vi at de som mottar rehabiliteringspenger i dag, i mye større grad står i fare for å bli langvarige sosialhjelpsmottakere enn de som i dag er i KVP. Likevel sier regelverket at de ikke kan bli med i KVP.

Det var nettopp ei nå som har fått innvilget rehabilitering. Men vi har vært ganske klare på det i forhold til KVP, at har du krav på andre ytelser, statlige ytelser, så er det det du får. Men så er spørsmålet hvor syk kan en person være? En del av deltakerne har uavklarte, udefinerte psykiske, fysiske handicap, som vi ikke helt har klart å få tak i og som vi prøver å utrede. Og så kanskje vi finner en diagnose hos noen.

Vi har hatt inne ei ganske stor gruppe unge menn, og det er faktisk de som fungerer dårligst, de får vi ikke tak på, vi får ikke tak i dem, de bare forsvinner. De går og drømmer om at de kan veldig mye, og så skjønner de veldig lite oppdager vi når vi snakker med dem, de detter ut. Du kan spørre dem om KVP og de vil si at jeg er vel ikke på noe KVP – de får det ikke med seg. Og nå vi ikke har vært flinke nok til å skriftliggjøre alt, så får de det i hvert fall ikke med seg. Det kan nok hende at vi har tenkt noen litt for raskt inn i programmet for å få fylt opp et kurs som vi likevel betaler for, eller som i november og desember at vi skulle skynde oss å nå noen måltall, for det var litt sånn typisk stress på det.

Videre skal KVP i utgangspunkt ikke skal gis til personer som er under utdanning. På de fleste steder ser dette ut til å være et klart kriterium, men også her har vi observert noe usikkerhet og ulike tolkninger:

Et uavklart punkt er KVP og utdanning. Kan en person som har avslutta attføring og som ønsker å fullføre et utdanningsløp hun har begynt på under attføring være med i KVP? Vi fant først ut at det ikke går, men nå skal vi vurdere det likevel. Det er et løp som er satt i gang, så da kan vi jo ikke stoppe det. Det er vanskelig å ta stilling her – mange argumenter for og mot.

Vi har også laga noen individuelle løp, litt avhengig av hva den enkelte trenger. Vi har et par stykker som følger lærlingeløp, men som da har KVP-stønad i stedet, eller vi har hatt et par gutter som har fått sikkerhetskurs for fiskere og som nærmest er på vei ut.

Programmet bør gis til dem som kan dra mest nytte av det. Det har en varighet på inntil to år og regelverket slår entydig fast at det skal inneholde arbeidsrettede tiltak og arbeidssøking. Det spørs imidlertid hvor hensiktsmessig og nødvendig det er at personer som man i utgangspunkt vet er for dårlige til å komme i jobb eller over på andre tiltak, deltar i KVP for å få innvilget varige trygdeytelser.

3.11 Oppsummering

Inngangsvilkårene for å motta kvalifiseringsprogrammet og den tilhørende kvalifiseringsstønaden er gitt i loven. Det følger blant annet av lovens vilkår av det skal gjennomføres en arbeidsevnevurdering. NAV-kontoret har ansvaret for å forvalte ordningen. Dette innebærer at det lokale NAV-kontoret skal foreta en skjønnsmessig vurdering av hvem som fyller lovens vilkår, herunder å operasjonalisere inngangsvilkårene som loven

definerer. Tanken bak dette er at man skal vurdere deltakelse ut fra den mulighet programmet gir den enkelte. Det er også lagt opp til at kartlegging av funksjonsevne og arbeidsevne skal foretas i forkant av programmet. Hovedredskapet skulle være en standardisert arbeidsevnevurdering, som imidlertid ikke forelå før sent på høsten 2008. Forutsetningen for å anvende denne er at opplysningene registreres i det statlige Arena-systemet. De fleste veiledere som arbeider med deltakere i KVP har sin bakgrunn i sosialtjenesten og er vant til å benytte sosialtjenestens kartleggingsverktøy, KIS. KIS ble derfor brukt mye til kartleggingen av KVP-deltakere før arbeidsevnevurderingen forelå. Bruken av det avanserte Arena-systemet viste seg å være vanskelig for disse veiledere, og mange av dem fortsatte derfor å benytte sosialtjenestens registrerings- og planleggingsverktøy som man hadde kompetanse på. I tillegg baserte den enkelte veileder sine avgjørelser om deltakelse også i høy grad på skjønnsmessige vurderinger. Samtaler med potensielle deltakere nevnes som metode og grunnlag for vurdering, gjerne sammen med NAV sitt standardiserte egenvurderingsskjema. Mangelen på verktøy for arbeidsevnevurdering eller kompetanse på bruken av det, gjorde også at man noen steder delegerte avgjørelsen om deltakelse i KVP til en lokal tiltaksarrangør som hadde erfaring med målgruppen. I en god del tilfeller fant altså arbeidsevnevurdering først sted etter at personen ble tatt inn i KVP, og ikke som en vurdering som skulle legges til grunn for å treffe vedtak om KVP.

Vi vil ikke hevde at den standardiserte arbeidsevnevurderingen i NAV i forkant av programmet vil gi mer sikre prognoser for den enkelte og et bedre grunnlag til å vurdere hvem som bør få tilbud og hvem ikke. Vi vet heller ikke om den vil være egnet til å gi deltakerne det tilbudet de kan dra mest nytte av. Siden den ikke ble brukt da vi gjorde våre undersøkelser, har vi heller ikke kunnet evaluere bruken av den. Men det vi kan konkludere med, er at inngangskriteriene – i hvert fall i startfasen av KVP – er praktisert på svært ulike måter og antakelig med det resultatet at gruppen deltakere i KVP er forskjellig fra sted til sted.

Igangsetting av programmet lokalt gikk svært tregt i det første halvåret 2008. Den sentrale ledelsen satte derfor i gang tiltak for økt rekruttering av deltakere til programmet. Dette har medført at kriteriene for å ta inn deltakere til programmet mer ble tilpasset ressursituasjonen ved det lokale NAV-kontor, enn en faglig vurdering av om programmet hadde nytte for deltakerne. Terskelen for å rekruttere deltakere var lav i begynnelsen. For å rekruttere det antallet deltakere som AV-direktoratet hadde gitt NAV-kontorene som mål, valgte man ulike strategier. Noen NAV-kontorer prioriterte i begynnelsen de i målgruppen som man regnet for å være relativt sterke og dermed mindre ressurskrevende, andre trålet beholdningen av sosialklienter for raskt å få mange nok deltakere. Her tok man inn også de som man i utgangspunkt hadde liten tro på kunne nyttiggjøre seg programmet.

Hvem som fikk tilbud om KVP og hvem ikke, ble dessuten påvirket av tilgang til egnete tiltak lokalt. Mest tydelig er sistnevnte hensyn når det gjelder sosialhjelpsmottakere som har rusrelaterte problemer. Ved noen NAV-kontor fikk personer med aktive rusproblemer tilbud om KVP, fordi man hadde tiltaksarrangører med kompetanse på denne målgruppa, andre steder valgte man å holde personer med slike problemer utenfor, fordi man – i hvert fall foreløpig – ikke hadde noe egnet tilbud til dem.

Rett til KVP forutsetter blant annet at "tett og koordinert bistand gjennom deltakelse i programmet er hensiktsmessig og nødvendig for å styrke vedkommendes mulighet for deltakelse i arbeidslivet" (Sosialtjenesteloven Kap. 5A-1). Vi kan ikke se at dette vilkåret er oppfylt når man tar inn personer som man i utgangspunkt regner med ikke kan komme i arbeid, utdanning eller andre arbeidsmarkedstiltak i løpet av de to år de kan delta i programmet. På den måten kan KVP lett få preg av å bli avklaringsinstans for trygdeordninger.

4 Deltakernes erfaringer

4.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hva deltakerne i KVP faktisk gjør (tiltak, aktiviteter, osv.), hvordan de blir fulgt opp, i hvilken grad de har innflytelse over programmet (brukermedvirkning) og hvilke erfaringer de har med KVP så langt. Kapitlet gir noen pekepin-ner på hvordan personene som er med i KVP opplever programmet og oppfølgingen de får. Beskrivelsen og vurderingen av deltakernes erfaringer er basert på deltakerintervjuer, men noe av informasjonen om hva deltakerne gjør og hvorvidt de får mulighet til medvirkning er også hentet fra intervjuer med NAV-ansatte og tiltaksarrangører, samt de kvalitative fylkesrapportene til Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Deltakerne i denne delen av evalueringen representerer en bredt sammensatt gruppe av personer av begge kjønn, ulike aldre, ulik landbakgrunn og som av en rekke forskjellige årsaker har blitt med i KVP. Noen har mottatt sosialhjelp over lengre tid, mens andre er overført fra andre tiltak i NAV eller har blitt antatt for å være i "fare" for å bli langtids-mottakere av sosialhjelp. Derfor har vi også fått en rekke ulike svar på våre spørsmål om hvordan deltakerne opplever kvalifiseringsstøtten, oppfølgingen og tiltakene de er med på. Noen ganger er forskjellen på svarene slående – to personer kan oppleve sam-me NAV-veileder og samme tiltak totalt ulikt – andre ganger kan de være ganske likely-dende. De fleste av deltakerne vi snakket med, hadde generelt et positivt syn på KVP, opplevde at tilbudene de hadde fått var meningsfulle og at de hjalp dem på riktig vei i livet. Fordi vi har et lite utvalg av deltakere – rekruttert av veiledere og tiltaksarrangører – kan vi imidlertid ikke generalisere våre funn til å gjelde hele populasjonen av KVP-deltakere.

4.2 Tiltaksbruk

Intensjonene med KVP

I lov om sosiale tjenester § 5A-2 står det at den enkelte brukers kvalifiseringsprogram "*skal* inneholde arbeidsrettede tiltak og arbeidssøking" og "*kan* inneholde andre tiltak som kan være med på å støtte opp under og forbedre overgang til arbeid". På hjemmesidene til KVP (på "Kommunenavet") står blant annet at KVPs "kjerne" er at "alle hen-siktsmessige virkemidler som kan føre deltakeren til økt arbeidsdeltakelse, skal trekkes inn som programelementer."²⁹ Et tipshefte som er lagt ut på de samme websidene viser

²⁹ <http://kommune.nav.no/805386852.cms> (publisert 17.06.09, lest 30.06.09)

videre at disse virkemidlene kan omfatte et meget vidt spekter av mulige tiltak i statlig og kommunal sektor samt behandlingstilbud og tilbud fra frivillige organisasjoner (NAV tipshefte).

På Kommunensnavet understrekes det også at prinsippet om individuell utforming er grunnleggende for KVP, hvilket betyr at "innholdet skal tilpasses den enkeltes behov og forutsetninger."³⁰ Disse individuelle forutsetningene kan bety at ordinært arbeid ikke nødvendigvis er en realistisk målsetning for alle, og at målet kan være "forberedelse til arbeidsdeltakelse."³¹ Den individuelle utformingen skal sikres gjennom et ukeprogram, der aktiviteter som i størst mulig grad er "skreddersydd" den enkelte, beskrives. Totalt skal dette programmet fylle 37,5 timer per uke (fulltidsaktivitet over et helt år) med aktiviteter, men dette trenger ikke nødvendigvis bare å være et organisert tiltak: "Det legges opp til at det settes av tid til aktiviteter som ikke inngår i selve programmet. Dette vil for eksempel kunne være helsehjelp, opptrening eller ulike egenaktiviteter" (Ot.prp. nr. 70: 29). I prinsippet kan samtlige typer tilbud i velferdssystemet tas i bruk. Ved siden av kvalifiseringsstøtten representerer denne tilnærmingen *det nye* ved KVP. På Kommunensnavet vises det jevnlig til gode eksempler på individuelle kvalifiseringsprogram ("Ukas program") som andre veiledere kan la seg inspirere av. De enkelte typer tiltak er riktignok ikke ukjente,³² men måten å kunne kombinere disse på over en lengre tidsperiode, representerer noe nytt innenfor både kommunen og NAV.

Eksempel på ukeprogram for "Berit" fra en kommune i Troms fylke ³³				
Mandag	Tirsdag	Onsdag	Torsdag	Fredag
Tid til disposisjon	Deltar i gruppe med livsstyrketrening. Hele dagen.	Tid til disposisjon	Arbeidstrening i tilrettelagt arbeidslivsbedrift	Ukesluttprogram med sosiale aktiviteter, prosjektarbeid med mer.
Arbeidstrening i tilrettelagt arbeidslivsbedrift				
Dette er et opplegg hos en tiltaksarrangør som også har ansvar for oppfølgingen av deltakeren.				

Så hva slags tiltak er deltakerne i KVP med på og hvilke virkemidler tar NAV-kontorene i bruk? Benytter NAV-kontorene arbeidsrettede tiltak for deltakerne i KVP og bruker de hele spekteret av virkemidler som NAV-kontorene rår over? Er virkemidlene som tas i bruk "skreddersydd" den enkelte deltakers behov og forutsetninger, og i hvilken grad får de individuelt tilpassede programmer?

³⁰ <http://kommune.nav.no/805386846.cms> (publisert 06.05.08, lest 05.05.09)

³¹ <http://kommune.nav.no/805386852.cms> (publisert 17.06.09, lest 30.06.09)

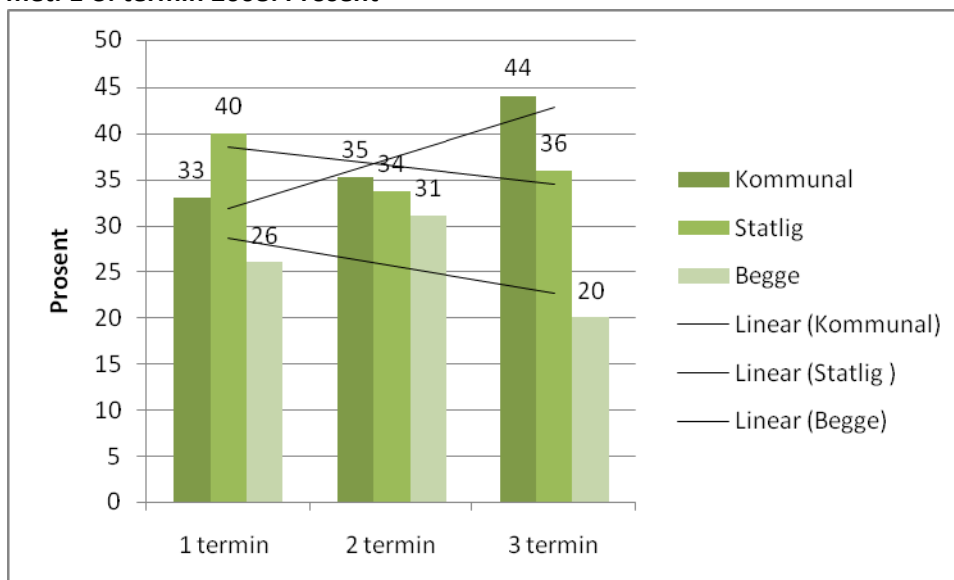
³² Se f.eks. Spjelkavik (2008)

³³ Hentet fra <http://kommune.nav.no/100945.cms> (publisert 14.11.08, lest 24.06.09)

Utviklingen i tiltaksbruk

Den kvantitative og kvalitative rapporteringen fra fylkene til Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at hvilke type tiltak NAV-kontorene tar i bruk er i endring. Figuren nedenfor viser at bruken av statlige og kommunale tiltak endret seg fra 1. tertial til 3. tertial 2008. Mens andelen kommunale tiltak lå på 33 prosent av alle tiltak og andelen statlige tiltak var 40 prosent i begynnelsen av 2008, hadde dette endret seg til 44 prosent kommunale og 36 prosent statlige tiltak ved slutten av året. Statlige tiltak er mer arbeidsrettede (og er hjemlet i arbeidsmarkedsloven), mens de kommunale tiltakene vanligvis fokuserer på andre områder enn arbeid. Dette kan være bolig, kosthold, helse, trening, utdanning, osv. Minker andelen statlige og øker andelen kommunale tiltak kan dette tyde på at NAV-kontorene har gått i retning av å bruke virkemidler rettet mer mot en langsiktig "forberedelse til arbeidsdeltakelse," og aktivisering, enn en mot en raskere vei til arbeidslivet gjennom praksisplasser eller tiltak i arbeidsmarkedsbedrifter.

Figur 11. Utviklingen i bruk av statlige og kommunale tiltak i Kvalifiseringsprogrammet. 1-3. termin 2008. Prosent



1. tertial N=62, 2. tertial N= 212, 3. tertial N=453

Kilde: Kvantitative tertialrapporteringer fra NAV-kontorene til AV-direktoratet

Som vi så i kapittel 3.6 satset en del NAV-kontor i den innledende fasen av KVP på å rekruttere de av sosialhjelpsmottakerne som stod nærmest arbeidsmarkedet. Det kan se ut som om disse deltakerne i større grad ble overført til statlige tiltak enn de som ble skrevet inn i programmet senere, og at kommunale tiltak i økende grad har blitt brukt for de som i intervjuer ofte betegnes som "tyngre" eller "svakere" brukere. I løpet av våre case-besøk så vi at flere kommunale tiltak var under etablering for personer med rusproblemer og psykiatriske problemstillinger, som de NAV-ansatte oppfattet som en mangel ved det daværende tilbudet for KVP-deltakerne. Det virker også som om NAV-ansatte ikke mener det finnes godt nok tilpassede tiltak til deltakerne i KVP. Av de kvali-

tative rapporteringene fra fylkene går det fram at man hos mange NAV-kontor nettopp etterspør flere såkalte "lavterskeltilbud" innen rus, psykiatri, oppfølging på lavterskelnivå, samtalegrupper, økonomisk rådgivning osv.

Denne økte bruken av tiltak som skal forberede deltakerne til senere arbeidsdeltakelse gjennom aktivisering, gjenspeiles i hvorledes de NAV-ansatte oppfatter formålet med KVP. Flere kontorledere, koordinatore og veiledere uttalte at de oppfattet arbeid som et av de mest sentrale formålene med KVP, men sa samtidig at mange av de personene som var rekruttert inn i programmet står så langt fra arbeidsmarkedet at dette kan være urealistisk (jf kap. 3.8).

Tiltaksbruk i casene

Selv om det på landsbasis brukes litt flere kommunale tiltak for deltakerne i KVP enn statlige, er fordelingen mellom dem rimelig jevnt fordelt. NAV-kontorene vet om muligheten til å bruke et bredt spekter av virkemidler i KVP. Følgende utsagn fra en veileder illustrerer dette:

Vi kan bruke alle tiltak som finnes i og utenfor kommunen. Det finnes ingen begrensninger i forhold til KVP. Vi kan bruke enhver tiltaksarrangør, ordinære bedrifter, behandlingstilbud – alt som fører til progresjon mot arbeid eller trygderettigheter.

Det er ikke etablert nye tiltak i forhold til KVP, men man er rundere med tilbudene. En deltaker bruker for eksempel tid på å stelle hesten til broren sin av terapeutiske grunner. Et program kan inneholde alt fra lette tiltak uten særlig press, til praksisplass i ordinær bedrift med sikte på å få fast arbeid.

Til avklaring brukes ofte en vernet arbeidsmarkedsbedrift der man kan være 2-5 dager i uka på avklaring for å kartlegge evner i forhold til arbeidslivet. Deltakere kan også ha arbeidspraksis i skjermet virksomhet eller være knyttet til en kommunal arbeidssentral hvor rusmisbrukere kan tjene litt penger ekstra noen ganger i uka. Vi bruker også frivillige organisasjoner og lokale tilbud.

En annen veileder oppsummerte aktivitetene til de deltakerne han hadde ansvar for på følgende måte: "Delvis er noen på norskundervisning, et par er i en kommunal vedlikeholdsgruppe, én er på arbeidspraksis i blomsterbutikk, én er i praksis i kommunal renovasjon, pluss en dag i Frivillighetssentralen og en dag i ordinært arbeid, flere er på AMO-kurs og én annen i praksis på asylmottak."

Avklaringstiltak ser ut til å være svært viktige for flere av NAV-kontorene vi besøkte, og noen av de større kontorene har også bestilt egne AMO-kurs for deltakere eller bidratt til å opprette egne kommunale avklaringstiltak i forbindelse med KVP. Disse avklaringstiltakene ligner på tradisjonelle attføringstiltak, men har visse elementer som beskrives av informantene våre som nye. Dette gjelder spesielt kosthold, bevisstgjøring rundt egen helse, trening i stabilt oppmøte, mosjon, kartlegging av egne ressurser og ønsker.

Eksempel på avklaringstiltak i kvalifiseringsprogrammet (KVP)

”Medvik”-senteret er et kommunalt tiltak i en middels stor norsk kommune som har til oppgave å avklare KVP-deltakere og gi arbeidstrening. Senteret har 5 forskjellige grupper som deltakerne kan være med i:

Servicegruppe som driver sentrale oppgaver på senteret som vedlikehold av undervisnings- og møterom, vasking og matlaging.

Vedlikeholdsgruppe som tar seg av vedlikeholdsoppgaver/vaktmestertjenester i kommunen og på senteret.

Transportgruppe som tar transportoppdrag for NAV, sykehjem, skoler og flytter både mennesker, avfall og utstyr. Gruppen skal utvides til å drive massetransport.

Utegruppe som jobber med å rydde kulturlandskap, grøntarealer og parkanlegg for kommunen.

Datagruppe som skal ta seg av IT ved senteret, gi dataopplæring og lage hjemmeside.

Senteret skal også sette i gang en avklaringsgruppe der deltakere går inn i en langvarig prosess for å finne ut av livet sitt og hva de vil med det. Gruppen vil blant annet bruke gruppesamtaler, mosjonere og reise på kafé, kino osv. der hensikten er å trene på sosialt liv.

Tankegangen på senteret er at deltakere som har vært med i en av disse gruppene en stund og funnet ut av hva de liker og mestrer skal få en praksisplass i kommunen (samarbeidsavtale med kommunen) eller en privat bedrift. Lederen av tiltaket forklarte at de første deltakerne hadde brukt 4-5 måneder på å komme seg over i jobb eller skole. Men disse hadde ”særdeles gode forutsetninger” for å komme ut i yrkeslivet, i motsetning til de deltakerne de i dag har på senteret som ”er litt mer sammensatte og det å kartlegge hva som er den enkeltes akilleshæl er et møysommelig arbeid og det er vanskelig å få det fram i et intervju.” På ”Medvik”-senteret bruker de derfor mye tid på å observere den enkelte deltaker, rullere på arbeidsoppgaver og bygge opp en tillitsrelasjon for å oppdage interesser og evner.

Aktiviteten ved huset skal også bidra til at deltakerne blir stolte av seg selv og gjenvinner troen på at de har evner og kunnskaper som kan brukes i arbeidslivet. Lederen av senteret fortalte: ”Her er det rusere som har fått kjeft siden de var 3 år gamle. Det at noen sier ’du er en ålreit kar’ er noe de aldri har hørt før, og når du sier det 3 dager etter hverandre så begynner de kanskje å tro på det.”

Senteret har også etablert et samarbeid med opplæringskontoret i fylket og opplæringsringene for de forskjellige fagene. Tanken er å dokumentere kunnskapene deltakerne har (realkompetansevurdering) og undersøke muligheter for å videreutdanne seg for å kunne oppnå et fag- eller svennebrev.

Senteret tilbyr både frokost og lunsj, og ser det som veldig viktig at deltakerne får ordentlig ernæring. I enkelttilfeller – der deltakere har angst for å ta kollektivtransport til senteret – har de en henteordning der deltakere som er med i transportgruppa henter dem hjemme.

Hvorfor er disse avklaringstiltakene så viktige for NAV-kontorene? Forklaringen er flersidig. For det første gir en del NAV-ansatte som arbeider med KVP uttrykk for å ikke kjenne deltakerne godt nok og at samtaler med deltakeren på NAV-kontoret ikke er tilstrekkelig for å avdekke den enkeltes problemer og evner. Både veiledere og tiltaksarrangør snakker om at mange av deltakerne har ”skjult problematikk,” og nevner spesielt rusproblemer og psykiske lidelser – problemer som kanskje kan kamufleres i møter med en saksbehandler, men som oppdages etter noen uker eller måneder hos en tiltaksarrangør (jf kapittel 3.2).

For det andre har NAV-ansatte og tiltaksarrangører opplevd manglende motivasjon som en stor utfordring hos mange deltakere. Avklaringstiltakene brukes derfor også som en arena for å arbeide med motivasjonen til deltakerne. Det legges vekt på å skape trygge omgivelser og å tilby aktiviteter som gjør at deltakerne får lyst til å møte opp om morgenen og aktivt engasjere seg i tiltaket. Dermed brukes motivasjonskurs til avklaring og avklaringskurs til motivering.

Sist, men ikke minst, spiller arbeidsbetingelsene til de NAV-ansatte en viktig rolle. De fleste veiledere oppgav at de maksimalt hadde tid til 2-3 møter med deltakerne for kartlegging og arbeidsevnevurdering og for å lage et program.

I våre case observerte vi at noen av deltakerne hadde individuelt tilpassede programmer (av typen beskrevet ovenfor). Det kunne for eksempel være en ukeplan bestående av arbeidspraksis, mosjon og egentid eller en kombinasjon av gjeldsrådgivning, psykiatrisk behandling og oppmøte på en lokal frivillighetssentral. De fleste deltakerne var imidlertid i gruppebaserte tiltak hos eksterne tiltaksarrangører som i utgangspunktet ikke var individuelt tilpasset den enkeltes ”forutsetninger og behov.” KVP-ansvarlige og veiledere oppfattet dette som en stor mangel ved de programmene de hadde iverksatt. Deres forklaring var at den første fasen av KVP var sterkt preget av de kvantitative aspektene – det å få inn et tilstrekkelig antall deltakere og overføre disse til et tiltak så raskt som mulig. Først så kunne man konsentrere seg om de kvalitative aspektene, noe som blant annet innebærer å lage individuelle programmer for de enkelte deltakerne. Som en KVP-ansvarlig fortalte:

Vi har jobbet med flere ting samtidig, og det innebærer mer fokus på noen ting og mindre fokus på andre ting. Siden vi jobbet veldig mye med antall deltakere, er vi ikke hundreprosent fornøyd med kvaliteten. Men nå har vi anledning til å tenke rutiner og kvalitet i stedet for bare antall personer i programmet.

Deltakernes erfaringer med tiltakene

Deltakernes opplevelse av tiltakene de er med på er forskjellige. De varierer fra kurs til kurs, og fra sted til sted. De fleste av deltakerne vi intervjuet hadde et positivt syn på sitt tiltak, og et gjennomgangstema var at det var ”bedre enn å sitte hjemme.” Selv i de tilfellene hvor deltakerne var kritiske eller påpekte mangler ved innholdet på kurset, opplyste de fleste at tiltaket var meningsfylt for dem. Opplevelsen av tiltaket hang sammen med opplevelsen av KVP som sådan. Deltakere som så på KVP som en anledning til å

”komme seg videre”, ”få orden på livet,” fullføre utdanning eller endelig få seg en jobb, ser ut til å ha et mer positivt syn på tiltaket de var med på, enn de som så på KVP som nok et tiltak de var tvunget til å gjennomføre. Følgende utdrag fra et intervju med to KVP-deltakere som tilbringer ukedagene hos samme tiltaksarrangør, illustrerer dette:

Kurset forbereder oss til å komme ut i arbeidslivet og vi får hjelp med det økonomiske. Det er i alle fall det vi har starta med nå i det siste – ”Smartkurs” tror jeg de kalte det, håndtering av en hel månedslønn på en hel måned. Vi har jo de mulighetene vi aldri har hatt før med den bakgrunnen vi har og får hjelp til det meste. Sånne småting som å ringe etter leilighet, hjelp til flytting, hjelp til å skrive CV-er, ringe på jobber, ordne praksisplass til oss er de faktisk veldig flink til å gjøre, og de passer på at vi fullfører arbeidet. (Deltaker 1).

Så dette er bra, mye bedre enn å sitte heime. (Deltaker 2).

Begge disse deltakerne opplever at tilbudet de har fått gjennom KVP har hjulpet dem inn i en positiv prosess hvor de har fått mer struktur på hverdagen.

Jeg hadde fri i forrige uke, torsdag og fredag. Men jeg sto opp klokka 7 om morgnen likevel som om jeg skulle på kurs. Selv om jeg hadde fri, sto jeg opp og trodde jeg skulle på kurs. (Deltaker 1).

På søndagen våkna jeg klokka 9! Det er mye bedre her enn å sitte heime. Jeg er glad helga er bare to dager. (Deltaker 2).

Deltakerne opplevde en faktisk oppfølging fra tiltaksarrangørens side, og de følte at de fikk hjelp som de ellers ikke ville fått av andre – enten det dreide seg om søknadsskriving eller hjelp til å komme inn til avrusning.

Jeg jobber med å få meg en jobb og å få meg hus utenfor byen, og bruker (tiltaksarrangøren) til å hjelpe meg med å skrive søknad. Jeg har hatt praksisplass på et mekanisk verksted, det varte tre måneder. De hjelper til med å skrive jobbsøknader, ser gjennom det jeg har skrevet. Akkurat nå går jeg og venter på svar fra en jobb. Ellers er det litt leking på PC.

Jeg har ikke gjort så mye siden jeg kom hit. Prøvd å jobbe mot skole, søkt. Så har det gått litt fram og tilbake. Men så skal jeg på (et avrusningstilbud). Jeg har fått hjelp til å bli lagt inn herfra. Nå venter jeg på hva som skjer. Man må være her kl 9 og så kan man gå klokka 3. Jeg kommer hit og så jobber vi gjennom disse tingene, hvordan få kontakt med NAV, psykolog, lege – det er flere som er innblandet, det er mye som skal på plass. Det var ikke det som var utgangspunktet, jeg skulle få meg jobb, men så har situasjonen bare forverret seg. Så da mente de her at det var larest å få sendt av gårde en søknad. Så nå venter jeg på svar på den.

Denne positive innstillingen var imidlertid ikke felles for alle deltaker-informantene. Noen var mer kritiske til tiltakene de var med på. Dette hang enten sammen med at de følte at tiltakene var for trege i forhold til jobbsøking og arbeidspraksis, eller at de var blitt plassert i feil type tiltak. En deltaker som hadde deltatt på en jobblinje på et dag-

senter i over et halvt år, hadde ingen tro på at tiltaket var egnet til å hjelpe henne ut i arbeid:

Det var vært litt rart opplegg på kurset. Den ene dagen søkte du jobb og den neste gikk du på tur. Er du på kurs skal det jo være fokusert. Vi har sittet mye på ræva foran PC-en på nettet eller annet vis. Det føles ikke så meningsfullt. Alt jeg ønsker er å få en jobb. Det er riktignok greit å komme hit. Lærerne er ok, men har ikke evnet å hjelpe meg å få en jobb. Jeg tror man må få jobb gjennom noen man kjenner eller noe annet, og ikke gjennom dagsenteret. Jeg har ikke fått jobb ved å gå her. De har hjulpet oss å sette opp CV og slikt. Jeg tror ikke resultatet av at jeg går her er at jeg får jobb. Jeg har gått her siden september. Nå er det bare tre måneder igjen. Jeg mister litt selvtillit.”

Noen mente at de var plassert på feil tiltak. Et eksempel er eldre personer som nærmet seg pensjonisttilværelsen, og som på tross av tidligere jobberfaring og erfaring med å søke jobb var på kurs hvor de lærte å skrive søknader. Andre eksempler er deltakere med innvandrerbakgrunn og høyere utdanning som var plassert i avklaringstiltak der de fikk opplæring i kosthold og helse sammen med unge personer med rusproblemer og psykiske lidelser.

Til å begynne med har det vært en tendens til at tiltaksarrangører forsøker å finne et minste felles multiplum for svært forskjellige deltakere. I en og samme gruppe kan de ha personer med rusproblemer, noen som sliter angst for å være på sosiale arenaer og andre som lider av depresjoner, samtidig som de har deltakere som har havnet i store gjeldsproblemer, mangler videregående utdanning eller har ferdigheter og kompetanse fra et annet land som ikke verdsettes av arbeidsgivere i Norge. Dette indikerer at NAV enten ikke har tilgang på tiltak som passer den enkeltes utfordringer, eller at KVP-veilederne ikke kjenner til bedre egnede tiltak. Det kan også tenkes at det er en motsetning mellom tiltaksarrangørens ønske om å tilby gruppebaserte opplegg (og NAVs bestilling av slike tilbud), og behovet for individuelle programmer og individuell oppfølging.

4.3 Oppfølging

Prinsipper for oppfølging

I strategi for oppfølging i NAV, er følgende sett av prinsipper nedfelt (Arbeids- og velferdsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet 2007):

- NAV skal være tilgjengelige for brukeren.
- NAV-kontoret skal ivareta den nødvendige samhandling med samarbeidspartnere.

- Tjenesten skal ivareta brukers helhetlige behov, sikre kontinuitet og parallell bi-stand når det er hensiktsmessig.
- Oppfølgingen skal ivareta forvaltningsmessige prinsipper; taushetsplikt, personvern, likebehandling og rettsikkerhet. Samhandling mellom veiledere, enheter og mot andre samarbeidsparter skal baseres på et informert samtykke.
- Den enkelte veileder skal så langt det er mulig ha beslutningsmyndighet i forhold til de avgjørelser som gjelder den videre samhandlingen slik at vedtak fattes i tråd med det som bruker kan forvente.
- Veilederen skal være bevisst når han/hun har en forvaltningsrolle og når vedkommende har en veileder- eller rådgiverrolle.

Som nevnt betyr "oppfølging" i NAV-terminologi alt fra bestilling, kartlegging, arbeids- evnevurdering, vurdering av inngangsvilkår for ytelser, tiltak/gjennomføring og formid-ling til jobb. I KVP skal deltakerne ha "tett individuell oppfølging", noe som er mer "coaching", dvs personlig veiledning og bistand i hverdagsliv, tiltak, aktivitet og arbeid. Hvordan praktiseres så denne tette individuelle oppfølgingen og hvordan opplever del-takerne den oppfølgingen de får fra NAV-kontor og tiltaksarrangører?

Oppfølgingspraksis i casene

Som vi har sett i kapittel 2 har NAV-kontorene flere strategier for oppfølging av sine deltakere i KVP. En strategi er at NAV-veiledere i all hovedsak står for oppfølgingen av brukerne selv, en annen er NAV-kontor som har valgt å delegere oppfølgingen av bru-kerne til tiltaksarrangører. De fleste kontorer praktiserer en kombinasjon av disse to variantene. I "Ukas program" (referert i kapittel 4.2) er det en arbeidsmarkedsbedrift som står for oppfølgingen av deltakeren. NAV-kontoret får rask og jevnlig tilbakemelding om hva som skjer med "Berit," men de står altså ikke for denne oppfølgingen selv. Flere NAV-veiledere oppgir vanskeligheter med å finne tid til å drive med tett oppfølging av sine brukere, og dette kan skyldes at de jobber med flere brukere samtidig (både delta-kere på KVP og andre NAV-brukere) eller at utfordringene knyttet til NAV-reformen sam-tidig som de skal følge opp deltakere i KVP, er for store. En veileder sa at det har gått bort så mye tid til opplæringsprosjekter, personalmøter, fagmøter og HMS-møter at det blir for liten tid til å følge opp folk:

Dessverre er det nesten sånn at de som ringer meg får oppfølging. De som ikke ringer meg får ikke oppfølging. Nå har jeg et par-tre stykker som jeg har ekst-remt dårlig samvittighet for. En som var veldig aktiv overfor meg for å få kurs, som blant annet å ta sertifikatet, han viste seg å være mye dårligere i norsk enn jeg trodde. Han har jeg helt mistet kontakten med. Han har sluttet å ringe og mase på meg, og jeg har hatt så mye annet å gjøre at jeg ikke har kontaktet han. Han er nå ikke inne i et fulltidsprogram. Dette burde jeg egentlig ikke si, fordi da straffer sjefen meg, men jeg vet egentlig ikke hva han gjør og jeg kan ikke trekke han for ulegitimert fravær fordi jeg ikke har tatt kontakt med han og han ikke tar kontakt med meg. Enten betyr dette at jeg har for dårlig organisasjonstalent, el-

ler så har jeg for mange deltakere, eller så har jeg for mange kurs og sånt at jeg ikke klarer å følge opp. La oss håpe at det ikke er jeg som er for dårlig, men at jeg har for mye å gjøre.

Andre veiledere oppgav derimot at de bruker mye tid på å følge opp den enkelte deltakeren i hverdagen, og at de er involvert i alt fra å følge noen til banken for å be om gjeldssanering til å oppmuntre andre til å oppsøke tannlege. Samtidig opplyser disse veilederne å måtte prioritere mellom deltakerne i programmet. De som har størst behov for hjelp til å få kontakt med andre tjenester og koordinere disse opp mot hverandre, blir tildelt mesteparten av oppmerksomheten til veilederne. Dette går ut over tiden de kan disponere til å følge opp "bedre fungerende" deltakere. Det oppleves som et problem at noen får for lite oppfølging fordi "de tyngste" deltakerne bruker opp all tiden til veilederne.

Deltakernes erfaringer med oppfølgingen

Deltakernes erfaringer med oppfølgingen fra NAV gjenspeiler i stor grad beskrivelsene til veilederne. Mens noen deltakere opplever å høre lite eller ingenting fra NAV – og at oppfølgingen i noen tilfeller har blitt mindre med introduksjonen av KVP – sier andre at de nesten blir kontaktet for ofte av sin veileder. En deltaker sier:

Det kunne vært litt bedre system på det å få tak i saksbehandlere på NAV, det er helt umulig. Jeg har prøvd en måned å få tak i min saksbehandler, men ingen resultat. Jeg har ringt ti ganger og bedt henne ringe meg opp, og jeg har sendt e-poster. De påstår jo at de har mye å gjøre, og noen av dem har vært sjuke. Men de er vel ikke sjuke så lenge? Det er rart at de ikke vil ha noe tilbake. (Deltaker)

En annen sier:

De ringer oftere. De er flinke til å gi informasjon og sånt. Jeg føler at det har blitt bedre faktisk. Jeg har ikke tenkt over det før, men når jeg tenker over det så har det blitt bedre. Det viser at de bryr seg.

Å ha jevnlig kontakt nevnes ofte som en kritisk faktor for å kunne følge opp deltakerne i KVP. Er det lite oppfølging kan deltakeren lett forsvinne fra veilederne, hvorpå veilederne må bruke mye tid med å etablere tillit og kontakt på ny. Flere faktorer påvirker det enkelte NAV-kontors evne til oppfølging enn andre. Noen kontorer har opplevd så mye press i forbindelse med NAV-reformen – samtidig som de skulle iverksette KVP – at de har hatt problemer med å holde kontakten med sine deltakere. Det samme gjelder kontorer som har slitt med å få til rekrutteringen av deltakere og som i kortere perioder hatt så mye rush på å få tak i potensielle kandidater til programmet, at de har mistet kontakten med de som allerede mottar kvalifiseringsstønad. Felles i beskrivelsene til veiledere, KVP-koordinatorer og NAV-ledere er at de mangler tid til å følge opp sine deltakere. Skylden for dette legges normalt på den "kvantitative" fasen av KVP, hvor et stort antall deltakere skulle inn i programmet. Alle håper og tror imidlertid at det vil være mer tid til oppfølging når den "kvalitative" fasen inntreffer.

4.4 Medvirkning

I Ot.prp. 47 (2005-2006) står det at sosialtjenesteloven pålegger kommunen en plikt til å samarbeide med brukeren om utforming av tjenestetilbudet, noe som også vil gjelde for kvalifiseringsprogram og individuell plan. Videre står det at "det er en forutsetning for måloppnåelse at den som skal gjennomføre programmet deltar i utformingen." Så hvordan forstås og praktiseres brukermedvirkning av NAV-ansatte, og hvordan erfarer deltakerne medvirkningen? I hvilken grad gis deltakerne i KVP muligheter til å utforme tjenestetilbud, og hvilken valgfrihet har de når det gjelder egen handlingsplan?

Praktisering av brukermedvirkning i casene

De aller fleste kontorledere, koordinatore og veiledere oppfatter brukermedvirkning som et sentralt element i KVP og definerer det i all hovedsak som et samarbeid mellom NAV og brukeren i utformingen av den individuelle handlingsplanen. Veilederne sier at de i størst mulig grad forsøker å ta utgangspunkt i deltakernes egne ønsker og evner når programmet skal lages, men at det samtidig er vanskelig å få deltakerne selv i tale om egne ønsker og evner. Dette betyr imidlertid ikke at alle framtidsplaner aksepteres:

Vi jobber bevisst for å spørre brukerne om hva de vil. Men det vi også gjør er å gå inn i en dialog om hva som er realistisk. Er du analfabet og ønsker å bli flyger så går ikke vi videre på flygerplanene dine. (Kontorleder)

Brukermedvirkning kan defineres på ulike nivåer. Brukerens medvirkning på individuelt nivå handler om den enkelte brukers innflytelse over innholdet i tjenesten, mens brukermedvirkning på gruppenivå innebærer at det sikres brukerinnflytelse på utforming av tilbud, tiltak osv. Alle NAV-kontorene vi besøkte mente at de praktiserte brukermedvirkning på individuelt nivå, men ingen NAV-kontor eller tiltaksarrangører hadde etablert ordninger for at deltakerne i KVP skulle medvirke i NAVs arbeid med programmet eller tiltakene deltakerne er med i.

Et av "verktøyene" som er laget for å bedre brukermedvirkningen i helse- og sosialtjenesten generelt, og i KVP spesielt, er *individuell plan*³⁴. Individuell plan (IP) er et verktøy som skal sikre brukere med langvarige og sammensatte behov den hjelpen de trenger. Det er lovfestet at IP skal utarbeides for alle som har rett til og ønsker den (Sosialtjenesteloven § 4-3a). Ifølge forskrift og veileder skal IP komme brukeren til gode ved at den utvikles som forpliktende verktøy for alle aktører i tiltakskjeden, med brukeren som aktiv og medansvarlig aktør. For å unngå at brukeren får for mange personer å forholde seg til, skal det aller helst være én koordinator som følger brukeren over tid, og som

³⁴ <http://www.lovdatab.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20041223-1837.html>, Sosial- og Helsedirektoratet (2005) http://www.shdir.no/vp/multimedia/archive/00005/IS-1253_5061a.pdf

hjelper til med å finne fram til rette instanser for relevant bistand. Bruker og koordinator lager planen i samråd, og planen er tenkt som et dynamisk instrument som kan endres og tilpasses når brukernes behov for bistand endrer seg.

I et brev til alle kommuner og fylker i 2007, spesifiserte Sosial- og helsedirektoratet at behov for langvarige og koordinerte tjenester ikke er en nødvendig forutsetning for at deltakere i KVP skal få IP:

Deltakere i kvalifiseringsprogram har rett til individuell plan dersom vedkommende selv ønsker det, jf. (Sosialtjenesteloven) § 5A-5. I motsetning til sosial- og helselovgivningen for øvrig, er det ikke et vilkår i § 5A-5 at man har behov for langvarige og koordinerte tjenester. Det er tilstrekkelig at man er tildelt kvalifiseringsprogram. Kvalifiseringsprogrammets enkelte deler vil inngå i individuell plan sammen med andre tjenester og tiltak som helsehjelp, opptrening, egenaktivitet og lignende.

I hvilken grad blir så deltakerne i KVP tilbudt individuelle planer, og hvordan benyttes disse i praksis? Fylkenes kvalitative rapportering til AV-dir viser at 44,7 prosent av alle NAV-kontor som svarte på spørsmål om IP i henhold til Sosialtjenesteloven § 5A-5, tilbydde dette "alltid" eller "i stor grad" til sine brukere. 55,3 prosent av NAV-kontorene svarte at de "i noen grad" eller "i liten grad" tilbydde IP til deltakerne i KVP.³⁵

Måten å tilby IP på er varierende. I våre case var det noen NAV-ansatte som definerte det å tilby IP, at deltakeren får et brev hvor det blir opplyst om at han/hun kan få en egen individuell plan. Dette forutsetter imidlertid at vedkommende deltaker forstår hva IP er og hva det innebærer for henne/ham. I tillegg går man ut fra at deltakeren leser all informasjon han/hun får tilsendt fra NAV-kontoret, men det kan være vanskelig for noen av deltakerne i KVP. Vi har også inntrykk av at flere veiledere blander sammen individuell plan, aktivitetsplan og handlingsplan. Da vi spurte om brukerne fikk tilbud om IP, fikk vi ofte svaret ja, men ved nærmere beskrivelse viste dette seg å være en ukeplan eller en mer langsiktig handlingsplan (med individuelle målsettinger) som veilederen hadde laget sammen med deltakeren. Samlet sett viser altså både fylkesrapportene og våre caseundersøkelser at IP er lite utbredt, at informasjonen til deltakerne kan være mangelfull og det virker som om ikke alle veiledere godt nok vet hva en IP er.

Deltakernes opplevelse av medvirkning

Flere deltakere i casene sier at de ikke har blitt spurt om hvilke ønsker de har for framtiden, og at de kun ble fortalt om at de kunne eller måtte bli med i et program der det å komme seg ut i fast arbeid var målet. I intervjuene framviser noen et distansert forhold

³⁵ Tall fra ett fylke er utelatt fra denne beregningen, i og med at de leverte inn fylkesrapport med prosentvis fordeling av kontor som hadde svart på spørsmålene fra AV-dir. I flere av fylkene var det i tillegg noen NAV kontor som ikke hadde svart på dette spørsmålet. Dette kan indikere at kontorlederne ikke visste om veilederne tilbydde individuell plan til sine deltakere eller ikke.

til innhold og mål i eget program. Følgende sitat fra en deltaker vi snakket med hos en tiltaksarrangør illustrerer denne distansen:

Vi har satt opp mål for deltakelsen her. Et skjema med mål og delmål – hvor du skal hen i livet ditt og hvordan du kommer dit. Det ble gjort sammen med veileder på NAV. Målet er å komme ut i en vanlig jobb. Det er i alle fall det jeg fikk.

Relativt mange deltakere sier de ikke har fått mulighet til å velge om de ville bli med i KVP eller ikke.³⁶ Flere NAV-veiledere opplyste at de brukte ”pisk” for å få inn et tilstrekkelig antall deltakere i programmet i rekrutteringsfasen, og at potensielle deltakere som ikke ville bli med ble stilt overfor valget mellom KVP eller reduserte sosialhjelpsytelser. Deltakerne ved ett kontor forteller at de ble informert om at de heller ikke kunne slutte i programmet, og at den eneste måten å skrives ut av det på var å ”komme seg i jobb, få trygd eller flytte”.

Hva angår informasjon har flere av deltakerne vanskeligheter med å beskrive den informasjonen de fikk da de ble søkt inn i KVP, eller å fortelle hva programmet går ut på: Noen kjenner ikke til benevnelsen ”Kvalifiseringsprogrammet,” andre antar at det er nok et kurs de må delta på for å motta stønad fra sosialkontoret, og noen indikerer at de ikke bryr seg særlig om å sette seg inn i hva KVP går ut på siden de ikke hadde muligheten til å velge det bort uansett.

Hvorvidt den enkelte opplever å ha innflytelse over handlingsplan og innhold i det individuelle programmet ser ut til å variere.³⁷ Mens enkelte sier at planen beveger dem i riktig og ønsket retning – mot (videre) utdanning eller jobb – sier andre at planen ikke har særlig mye å si. De som deltar på tiltak som føles meningsfylt i forhold til egne framtidssønsker er i hvert fall i større grad fornøyd med NAV enn andre og opplever også å ha medvirkning over sin handlingsplan. Et eksempel på en deltaker som oppgir å ha innflytelse over egen handlingsplan er en ung dame som har lyst til å jobbe i barnehage, og som har vært med på et kurs i arbeid i barne- og ungdomsarbeid gjennom KVP. Hun har fått ordnet praksisplass i en barnehage og i framtiden ser hun for seg å kunne ta fagbrev i barne- og ungdomsarbeid. Et eksempel på en deltaker som oppgir å ha lite eller ingen innflytelse over egen handlingsplan, er en høyt utdannet mann med innvandrerbakgrunn som har blitt plassert på et avklarings- og motivasjonstiltak der han lærer å skrive CV, jobbsøknad og kartlegge egne ressurser og evner. Han oppgir å ha vært med på slike kurs i regi av Aetat og sosialkontor mange ganger tidligere, og har mer lyst til å ta videreutdanning i databaseprogrammering for å oppnå en kvalifikasjon som etterspørres på arbeidsmarkedet.

³⁶ I brukerundersøkelsen som besto av telefonintervjuer blant 235 deltakere, oppga 57 prosent at de var med i programmet, blant annet fordi NAV krevde det av dem. 16 prosent var helt enig i påstanden om at tiltaket ikke ville være til nytte for dem og at de bare var med fordi de måtte. Likevel var 72 prosent helt enige i at tiltaket virket positivt for dem (Reichborn-Kjennerud 2009).

³⁷ Nesten halvparten av deltakerne i brukerundersøkelsen oppga at de tiltakene de nå deltok på, i stor grad var tiltak de på forhånd hadde ønsket seg. Til sammen 18 prosent oppga å være på tiltak de i liten eller ingen grad hadde ønsket på forhånd (Reichborn-Kjennerud 2009).

Medvirkning handler blant annet om å ha mulighet til å velge mellom ulike tiltak. Et bredt tilbudsspekter er nødvendig for å gi deltakerne valgmuligheter og dermed medvirkning. En bruker kan ha medvirkning i utformingen av (realistiske) mål i en handlingsplan, men dersom ingen av de tilbudene han/hun får kan bidra til å realisere disse mål, er medvirkningen begrenset. Dersom valgmulighetene for en deltaker i praksis er redusert til ett tiltak, fordi det er det eneste som tilbys, er heller ikke mulighetene til å medvirke tilstede. Når deltaker ikke gis flere valgmuligheter kan dette skyldes at passende tiltak ikke er tilgjengelige lokalt, men det kan også skyldes mangelfull kunnskap hos NAV-veiledere om de lokale tilbudene som finnes. Begge deler reduserer deltakernes mulighet til å medvirke. Dersom deltakerne ikke får god og pålitelig informasjon om de tiltak som finnes, hvilke konsekvenser deltakelsen kan ha og hva det er de kan oppnå ved å delta, har de heller ikke mulighet til foreta informerte og kvalifiserte valg.

4.5 Kvalifiseringsstønad

I Ot.prp. nr. 70 står det at kvalifiseringsstønad skal "stimulere og motivere til at målgruppen vil delta i programmet, og den skal samtidig skal fremme overgangen til aktiv yrkesdeltakelse" (Ot.prp. nr. 70: 37). Blant annet skal systemet i arbeidslivet følges ved at man trekkes i inntekt ved ulegitimert fravær, praktiserer vanlige permisjonsordninger og får utbetaling månedlig. Videre står det at kvalifiseringsstønad "bør fastsettes slik at den primært sikrer den enkelte deltaker dekning av rimelige utgifter til et nøkternt og forsvarlig livsopphold" (Ot.prp. nr. 70: 37). Ytelsen bør være fast og jevnlig, og bidra til en større grad av økonomisk trygghet enn med økonomisk sosialhjelp. Ytelsen bør også være så stor at ikke en stor andel av programdeltakerne har behov for supplerende sosialhjelp.

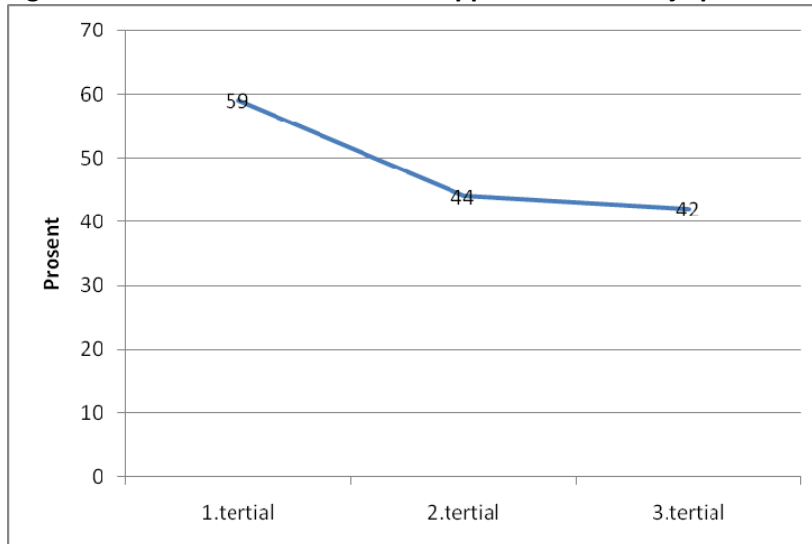
Så hvordan virker kvalifiseringsstønad i praksis? Er den et insentiv for å delta i programmet, og fremmer den overgang til vanlig arbeidsliv? Dekker den deltakernes "rimelige" utgifter, og er den så stor at ikke flesteparten har behov for supplerende sosialhjelp?

Bruk av kvalifiseringsstønad i casene

De fleste kontorledere, koordinatore og veiledere mener at størrelsen på kvalifiseringsstønad i seg selv ikke er et stort nok insentiv til å rekruttere deltakere i programmet, og ønsker at den var høyere. Dette varierer imidlertid fra kommune til kommune. Der sosialhjelpsatsene var lave før KVP ble iverksatt, kan brukerne ha opplevd en reell inntektsøkning etter at de ble med i programmet. I andre kommuner ligger KVP-stønad tett opptil de økonomiske sosialhjelpsytelsene. Som en KVP-koordinator fortalte har ikke brukerne fått noe ekstra ved å bli med i KVP, men de har heller ikke tapt økonomisk på å bli med i programmet.

Figur 12 viser hvor stor andel av alle deltakere som har mottatt supplerende sosialhjelp etter at de begynte i programmet.

Figur 12. Andel deltakere som fikk supplerende sosialhjelp etter at de startet med KVP



Kilde: Kvantitative tertialrapporteringer fra NAV-kontorene til AV-direktoratet
1.tertial: N=286, 2.tertial: N=1179, 3.tertial: N=4133.

Vi ser at andelen deltakere som har mottatt supplerende sosialhjelp har gått ned i løpet av 2008. Dette kan muligens bety at flere deltakere over 25 år har kommet inn, etter som deltakerne som er under 25 år bare mottar 2/3 av kvalifiseringsstønnen som gis til dem som er 25 år eller eldre.³⁸ Ved utgangen av 2008 var det i hvert fall en klar overvekt av deltakere som var eldre enn 25 år: Av tredje tertialrapportering til AV-direktoratet går det fram at 76 prosent av alle deltakere var over 25 år gamle.

42 prosent av alle KVP-deltakerne mottok supplerende sosialhjelp i siste tertial av 2008. Våre undersøkelser tyder på det vi vet også fra annen forskning, at det varierer fra kommune til kommune i hvor stor grad det gis supplerende sosialhjelp og "motivasjonspenger" (Brandzæg m.fl. 2006). Der noen er mer raus med å dekke ekstra utgifter i forbindelse med KVP (f.eks. ekstra transportutgifter eller arbeidsklær), har andre kommuner sagt kategorisk nei til slike supplement. I en av de "rause" sier en KVP-veileder:

Vår kommune har lagt seg på bedre linje for brukerne. KVP skal ligge over sosialtjenestenormen. Det gis motivasjonspenger: 1 000 pr person, 500 for ektefelle og 200 per barn hvis de ligger under sosialtjenestenormen.

Felles for alle kommuner som gir supplerende sosialhjelp, er at den gis til barnefamilier. Statlig bostøtte kommer i tillegg til KVP-stønnen. Flere steder mottar også personer

³⁸ Opplysninger om deltakernes alder ble imidlertid innhentet kun ved den tredje tertialrapporteringen, og ikke de to første i 2008, slik at vi ikke fikk undersøkt denne hypotesen.

under 25 år som bor for seg selv supplerende sosialhjelp, og ett NAV-kontor opplyser at man sågar utbetaler full kvalifiseringsstønad til noen av sine yngre deltakere.

Deltakernes opplevelse av kvalifiseringsstønaden

Både deltakere og NAV-ansatte er enige om at den største fordelen med kvalifiseringsstønaden er at det er en fast inntekt som man ikke må "trygle og be om." Flere av deltakerne sier at de mottar lønn fra kommunen. Selv deltakere som har fått mindre inntekt som følge av KVP, og som ser på kvalifiseringsstønaden som "sosialhjelp med et annet navn", opplever det som en stor fordel å kunne vise til en lønnslipp når de skal ut i en praksisplass eller et jobbintervju. Enkelte deltakere oppgir at dette gjør noe med selvfølelsen: "Jeg føler at jeg er mer med i samfunnet. Jeg har tjent pengene og snylter ikke på sosialen".

Selv om de fleste deltakere sier de ikke har opplevd særlig stor forskjell når det gjelder størrelsen på kvalifiseringsstønad, er det en gruppe som kan ha opplevd en forverring: Barnløse, unge voksne under 25 år som ikke bor hjemme hos sine foreldre.³⁹ Flere av dem forteller å ha problemer med å dekke alle utgifter med bare 2/3-del av kvalifiseringsstønaden, og sier at det er urettferdig at personer som er noen år eldre og befinner seg i samme livssituasjon skal få full kvalifiseringsstønad. En deltaker sa at han ikke hadde annet valg enn å løse dette problemet på egen hånd ved å selge dop på kveldstid og i helgene. Også flere NAV-ansatte reagerer på denne forskjellen og forteller at de har vanskeligheter med å forstå rasjonaliteten bak denne regelen. Som vi så har flere kommuner valgt å gi også motivasjonspenger i tillegg, og i to av våre case får til og med deltakere under 25 år full kvalifiseringsstønad på 2G.

4.6 Deltakernes forventninger til framtiden

Ett av spørsmålene vi stilte til deltakerne, var hvilke forventninger de har til framtiden etter at de var kommet inn på et tiltak eller i KVP. Alle deltakerne hadde håp om å få en jobb i det ordinære arbeidslivet, men det varierte i hvilken grad de trodde at NAV og KVP ville bidra til framtidig sysselsetting eller ikke. Enkelte innvandrere med høyere utdannelse beskrev en fortvilet situasjon hvor de følte seg innelåst av NAV-systemet og så på KVP som nok et ledd i en lang kjede av fruktesløse tiltak, mens noen andre opplevde oppfølgingen til jobb som mangelfull og mente at de i så fall måtte skaffe seg en jobb på egenhånd.

Flere var imidlertid svært positivt innstilt til KVP. Blant de mest positive ser ut til å være unge menn og kvinner med liten erfaring med NAV-systemet, som hadde sett seg lei av å

³⁹ Flere av de som bor hjemme hos for eksempel foreldre, opplever på den andre siden KVP som en inntektsøkning og er svært fornøyde med dette.

gå hjemme og følte at KVP var en gylden sjanse til å få behandling (rus eller psykiatri), arbeidspraksis og utdanning. Slik sett kan det være verdt å stille spørsmålet om KVP passer bedre for visse deltakere (yngre) enn andre. På den andre siden opplyser NAV-ansatte og tiltaksarrangører at unge dropper oftere ut av programmet enn de eldre, fordi, som en koordinator hevdet, mange av disse unge fremdeles lever i illusjonen om at det er mulig å feste seg gjennom livet og ennå ikke har opplevd baksidene ved å leve på sosialhjelp på siden av resten av samfunnet.

4.7 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett nærmere på hva deltakerne i KVP gjør (tiltak, aktiviteter osv.), hva slags oppfølging de får fra sine veiledere, hvordan en forsøker å ivareta brukermedvirkning og hvilke erfaringer deltakerne har med KVP og kvalifiseringsstøtten.

KVP skal kunne ta i bruk et vidt spekter av både statlige og kommunale virkemidler. De kommunale tiltakene øker i utbredelse. En av forklaringene på dette er at NAV-kontorene har søkt etter mer sosialfaglige lavterskeltilbud ettersom deltakere som står "lengre fra arbeidsmarkedet" har blitt rekruttert til programmet.

Ikke alle deltakere opplever at tiltakene de har vært med på er "skreddersydd" deres ønsker og behov, og noen føler seg direkte feilplasserte. Det nye med KVP presenteres ofte som individuelt tilpassede handlingsprogrammer og en variert ukeplan. Flere av deltakerne har imidlertid ikke fått slike programmer, men mer tradisjonelle gruppebaserte tiltak i regi av statlige eller kommunale tiltaksarrangører. Man kan derfor stille spørsmål om NAV-kontorene disponerer virkemidler som passer hele den uensartede gruppen av KVP-deltakere, og om de som jobber med KVP har kompetanse til å utnytte disse. Det kan være en motsetning mellom tiltaksarrangørenes tilbøyelighet til å lage gruppeopplegg og behovet for individuelt tilpassede programmer.

Tett oppfølging regnes som en suksessfaktor i KVP, men det varierer i hvilken grad veilederne ved NAV selv følger opp deltakerne i KVP eller ikke. Noen veiledere har måttet neglisjere den tette oppfølgingen, mange har delegert oppfølgingen til tiltaksarrangører, mens andre programveiledere er aktive i å følge opp deltakerne. Felles for alle NAV-ansatte er at de sier at de har liten tid til å følge opp sine deltakere. Veiledere sier også at oppfølgingen av noen få deltakere med store, sammensatte problemer tar mye tid, noe som kan gå utover deltakere som i stor grad klarer seg på egen hånd, men som likevel har et visst oppfølgingsbehov for å komme seg i jobb.

Flere deltakere opplever ikke deltakelse i KVP som en reell valgmulighet. Men det betyr ikke at deltakerne har like lite innflytelse på innhold av sitt program og hvilke tiltak de får. De som opplever at tilbudet de får i KVP er i samsvar med egne ønsker, sier at de har innflytelse over eget program, mens de som ikke er positive til det tilbudet de har fått, sier at de ikke har medvirkning. Dersom valgmulighetene for en deltaker er redusert, er heller ikke mulighetene til å medvirke tilstede. Når deltaker ikke gis flere valgmuligheter

kan dette skyldes at passende tiltak ikke er tilgjengelig lokalt, men det kan også skyldes mangelfull kunnskap hos NAV-veiledere om de lokale tilbudene som finnes. Begge deler reduserer deltakernes mulighet til å medvirke. Dersom deltakerne ikke får god og pålitelig informasjon om de tiltak som finnes, hvilke konsekvenser deltakelsen kan ha og hva det er de kan oppnå ved å delta, har de heller ikke mulighet til foreta informerte og kvalifiserte valg. Individuell plan (IP) regnes for å være et viktig verktøy for brukermedvirkning. Foreløpig ser det ut til at IP er lite utbredt og at informasjon om IP som gis til deltakerne er mangelfull.

Sammenlignet med sosialhjelp er kvalifiseringsstønad en mer stabil inntekt som mer ligner det å få en ordinær lønn. I de fleste kommunene vi har besøkt er ikke kvalifiseringsstønad spesielt høyere enn ordinær økonomisk sosialhjelp. På landsbasis mottar over 40 prosent av alle deltakerne i KVP supplerende sosialhjelp. Dette gjelder spesielt barnefamilier og deltakere under 25 år som ikke bor sammen med sine foresatte. Flere deltakere og NAV-ansatte anser det som urettferdig at en deltaker under 25 år får kun 2/3 av det beløpet som gis til en som er noe eldre, når begge har lik livssituasjon. Alle deltakerne vi intervjuet er imidlertid fornøyde med at kvalifiseringsstønad kom som et fast bidrag og i form av lønn fra kommunen. For det første slapp de "å trygle" på sosialkontoret om penger, og for det andre så kunne de vise til en lønnslipp på praksisplasser og i jobbintervjuer. For noen har dette gitt bedre selvfølelse, og at man føler at man ikke lenger "snylter på sosialen".

5 Utfordringer

Kompetanse

Våre funn indikerer at NAV-ansatte som jobber med KVP har god sosialfaglig kompetanse, men at de ikke alltid har kompetanse for å utvikle eller bestille tiltak det er behov for, og til å følge opp de tiltak man bestiller hos eksterne tiltaksarrangører.

- Det er en utfordring å utvikle eller bestille tiltak det er behov for, og til å følge opp de tiltak man bestiller hos eksterne tiltaksarrangører.
- Det er en utfordring at mange KVP-veiledere opplever at mangel på tid/ressurser gjør at man ikke får utnyttet den kompetansen man har til å gi den tette individuelle oppfølgingen deltakerne trenger.
- Det er behov for kompetanse som kan bidra til at KVP-deltakerne får en bedre arbeidsmarkedstilknytning. Det dreier seg både om arbeidsmarkedsfaglig kompetanse, og om kompetanse og ressurser til tett og individuell oppfølging ut på ordinære arbeidsplasser.

Andre områder med kunnskapsbehov eller mangel på kompetanse er:

- Kunnskap om tilgjengelige virkemidler, opplæring i tiltaksgjennomføring og tiltaksforskrift, opplæring i arbeidsmarkedstiltak og riktig valg av arbeidsmarkeds-tiltak.
- Tiltaksarrangører må ha kompetanse, ressurser og eksterne kontakter for individuelt tilpassede opplegg med sikte på å følge deltakere raskt ut i ordinært arbeidsliv.

Det at KVP er så sterkt forankret i de delene av NAV som fortrinnsvis behersker den sosialfaglige kompetansen innebærer noen utfordringer:

- Hvordan kan man sikre at det sterke fokuset på livskvalitet og aktivitet samtidig øker mulighetene for at KVP-deltakerne kommer i jobb?
- Betyr det å forstå og organisere KVP som et spesialfelt for medarbeidere med sosialfaglig kompetanse at det er andre medarbeidere ved NAV-kontorene som skal jobbe med mer direkte arbeidsrelaterte problemstillinger?
- Hvordan organisere den sosialfaglige og arbeidsmarkedsfaglige kompetansen ved NAV-kontorene slik at etatenes breddekompetanse utnyttes i tråd med KVPs intensjon?

Medvirkning

I NAV-kontorene omfattet av denne undersøkelsen forstås brukermedvirkning primært som medvirkning på individuelt nivå. For mange av deltakerne fremstår ikke deltakelse i KVP som en valgmulighet, men heller som noe de var nødt til, fordi NAV krevde det av dem. Når det gjelder utformingen av den enkeltes program opplever noen deltakere at veilederne tar hensyn til deres ønsker, mens andre gir uttrykk for at de ikke hadde noen innflytelse på planen.

Når deltakerne gis lite å velge imellom og dermed manglende muligheter til medvirkning kan dette skyldes et begrenset tiltakstilbud – at man ikke har flere tiltak å tilby, eller dårlig kunnskap blant KVP-veiledere om de tiltakene som finnes lokalt, eller at veilederne ikke har nok tid og ressurser til grundig å kartlegge deltakerens ønsker og behov. Det kan stilles spørsmål hvorvidt det er ressurshensyn eller deltakernes behov som ligger bak når det foretrekkes gruppebaserte opplegg framfor opplegg med mer ressurskrevende tett individuell oppfølging.

For at medvirkning skal finne sted, må den enkelte ha mulighet til å treffe egne valg rundt sin framtid og egenutvikling, basert på god informasjon om både valgmuligheter og konsekvenser av sine valg.

- Det er en utfordring for KVP å etablere de typer tilbud og tiltakskombinasjoner som passer til den enkeltes ønsker og muligheter for å oppnå sine mål, samt forbedre kompetansen om tiltaksapparatet hos KVP-medarbeidere, slik at deltakerne kan bli godt informert om sine valgmuligheter og konsekvensene av sine valg og dermed å etablere vilkår som gir deltakeren i KVP bedre muligheter for å bestemme over sitt eget liv.
- En annen utfordring er å unngå at ressurshensyn styrer valg av tiltak mer enn deltakernes behov, for eksempel ved at det foretrekkes gruppebaserte og standardiserte opplegg framfor skreddersydde tilbud og individuell oppfølging.

Planer og registrering

IP regnes for å være et sentralt verktøy for å sikre brukerne medvirkning og gi et helhetlig og langsiktig tjenestetilbud. Vi har sett at nær halvparten av alle NAV-kontor tilbyr individuell plan (IP) kun ”i noen grad” eller ”i liten grad” til KVP-deltakere, og at informasjonen om IP som går ut til deltakerne i kan være dårlig.

- Det er en utfordring å få IP som reelt tilbud til flere deltakere.

Vi oppdaget at mange veiledere ikke kjenner godt nok til forskjellen på handlingsplan, aktivitetsplan og individuell plan i henhold til Sosialtjenesteloven § 5A-5.

- En utfordring er å øke kunnskapen blant NAV-ansatte om hva de ulike planene er til for, og hvordan de eventuelt kan utfylle hverandre.

Planarbeid og oppfølging vanskeliggjøres også fordi det kreves samordning av sosialtjenestens system Oskar/SOCIO/Velferd og det statlige ARENA. Det å måtte registrere opp-

lysninger i ulike fagsystemer oppleves som unødvendig merarbeid. Noen veiledere registrerer ikke type tiltak og varighet i det kommunale systemet, andre ikke i det statlige. Dette vil gi ukorrekte opplysninger i statistikken.

- Det trengs bedre kompetanse til bruken av kartleggingsverktøy, arbeidsevnevurdering og kunnskap om IT-saksbehandlingsverktøy for denne og oppfølgingen av deltakerne.

Geografiske forskjeller når det gjelder tiltaksspekteret

Vi har stilt spørsmål om NAV-kontorene disponerer virkemidler som passer hele den uensartede gruppen av KVP-deltakere, og om de som jobber med KVP har kompetanse til å utnytte disse.

Vi har påpekt at man er blitt mer oppmerksom på at ikke alle tilbud hos eksterne tiltaksarrangører nødvendigvis er aktuelle for KVP-deltakere, men det har vært lite utvikling av nye tiltakstyper. I noen kommuner er det kun kommunale tiltak, mens andre har et mer komplett tiltaksspekter. Noen NAV-kontor har brukere med behov for tiltak som ikke finnes lokalt, begrenset med plasser, ventelister, eller for liten kapasitet til oppfølging. Mange aktuelle tiltak ligger i lang avstand fra brukernes bolig og mange steder er det begrensede transporttilbud.

Noen kontor mangler lavterskeltilbud for de aller svakeste, bredde i tilbudet om praksisplasser i ordinære bedrifter, og arbeidstrenings/språktreningsplasser, og tilstrekkelig ressurser til individuell oppfølging og økonomisk veiledning, tett oppfølging generelt og tett oppfølging av bruker på arbeidsplass. Dette viser at tilgang til relevante tiltak kan være avhengig av hvor man bor.

Det er en utfordring å skape tilgang til relevante tiltak i nærheten av KVP-deltakernes bosted. Dette vil også handle om utvikling av tilbud.

Måltall og framtidig utvikling

Det har til nå vært rettet et sterkt fokus på å nå målet om antall deltakere. I løpet av 2008 har NAV-kontor nådd de måltall som er satt fra sentralt hold. KVP er i ferd med å bli kjent og det blir vanligere med direkte søknader fra brukere som har hørt om tilbudet. Pågangen til KVP vil sannsynlig øke fremover. Noen kontorer er usikre på hvilke økonomiske utfordringer en fortsatt vekst av antall deltakere vil gi, og er derfor avventende til å innvilge aktuelle deltakere kvalifiseringsstønad.

- Hva vil skje når kommunene får søknader som gir dem flere deltakere enn de har måltall til?
- Kan det tenkes at fokuset på måltall kan gi en binding til å holde antallet nede?

- Kan det tenkes at noen kommuner vil avslå KVP av ressurs- og budsjettmessige hensyn?
- Kan man forvente økte midler til kommunene for at de skal bli i stand til å opprettholde – og eventuelt utvide – tilbudet til nåværende og nye deltagere?

Operasjonalisering av inngangsvilkårene og definisjon på målgruppe/mål

Vi har observert at noen stiller spørsmål ved grensesnittet mellom KVP og attføring, rehabilitering og tidsbegrenset uføretrygd: Enkelte steder opplever man at inngangsvilkår for KVP gir avgrensninger som oppfattes som uheldige i den forstand at man må holde folk ute som man mener kunne ha nytte av programmet, eller omvendt: at man har tatt inn folk som kanskje heller bør få trygdeytelser. Det hevdes at personer som mottar rehabiliteringspenger i dag, i større grad kan stå i fare for å bli langvarige sosialhjelpsmottakere enn de som i dag er i KVP. Ifølge gjeldende regler kan disse personer ikke få tilbud om KVP.

Det etterlyses også muligheter for at brukere som får attføring kan fortsette med det tiltaket de er i, samtidig som de kan få tettere oppfølging dersom de har behov for det.

Fokus på å fylle måltall og en vid definisjon av målgruppa har ført til at man enkelte steder har tatt inn personer som man visste har dårlige forutsetninger for å nyttiggjøre seg arbeidsrettete tiltak i de to år de kan delta på programmet. Dersom denne tendensen fortsetter og hovedvekten samtidig legges på tiltak som har som primært mål å gi bedre livskvalitet for de i målgruppa som står langt fra arbeidsmarkedet, kan dette innebære en viss dreining vekk fra programmets overordnede mål: Flere vil komme i aktivitet, men ikke nødvendigvis som overgang til arbeid.

Referanser

- Andreassen, T.A. (2008): Organisering for helhetlig tjenesteyting. Organisatoriske valg og variasjon i lokale NAV-kontor. AFI-Notat 10/2008 Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Andreassen, T. A. og Reichborn-Kjennerud, K. (2009): *Utvikling og utfordringer i lokale NAV-kontor*, AFI-notat, Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet
- Brandt, P. mfl. (2003): *Brugerne, de professionelle og forvaltningen: en diskussion af sammenhængen mellem brugernes livsverden, den professionelle og frivillige indsats og den samlede organisering af tilbudene til mennesker med hjemløshed, misbrug eller sindslidelse som problem*, København: AKF Forlaget
- Brandzæg, B. mfl. (2006): *Fastsetting av satser, utmåling av økonomisk sosialhjelp og vilkårsbruk i sosialtjenesten*, Bø: Telemarksforskning
- Djuve, A. B., Kavli, H. C. (2005): *”De vil nok det samme”: samarbeid mellom flyktningetjenesten og Aetat lokal om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere*, FAFO-rapport 491, Oslo: FAFO
- Djuve, A. B. og Kavli, H. C. (2006): *”Velferdsstatens skreddere: skjønn og brukermedvirkning i flyktningstjenesten,” Tidsskrift for Velferdsforskning*, volum 9, nr. 4, s. 210-222
- ECON (2006): *Samfunnsøkonomiske konsekvenser ved aktiviseringsprogram for personer uten trygderettigheter*, Econ-rapport 2006-066. Oslo: ECON
- ECON (2008): *”Opp om mårran”: forslag til innhold og organisering av kvalifiseringsprogrammet – utarbeidet for KS*, Econ-rapport 2008-018, Oslo: ECON
- Klemsdal, L. (2008): *Integreringsprosessen på det lokale NAV-kontoret: tidlig fase av iverksettelsen av NAV-reformen*, AFI-notat 15/2008, Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet
- Lund, M. (2006): *Gode grep i introduksjonsprogram for å gjøre overgangen til ordinært arbeid lettere: en gjennomgang av prosjekterfaringer 2003–2005*, FAFO-notat 2006: 2, Oslo: FAFO
- Lødemel, I. og Johannessen, A. (2005): *Tiltaksforsøket – mot en inkluderende arbeidslinje?: sluttrapport fra evaluering av Forsøk med kommunalt ansvar for aktive, arbeidsretta tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp 2000-2004*, HiO-rapport 2005 nr. 1, Oslo: Høgskolen i Oslo
- Rambøll Management (2007): *Evaluering av arbeid med implementering av et nasjonalt kartleggingsverktøy, KIS: sluttrapport*
- Rambøll Management (2008): *Evaluering av programmet Tettere individuell oppfølging: sluttrapport*
- Reichborn-Kjennerud, K. (2009): *En ny mulighet – Brukernes opplevelse av Kvalifiseringsprogrammet i NAV (arbeidstittel)*. Oslo : Arbeidsforskningsinstituttet (under ferdigstilling).

Schafft, A. og Spjelkavik, Ø. (2006a): *På vei til jobb?: evaluering av arbeidsmarkedssatsingen for sosialhjelpsmottakere*, AFI-rapport 7/06, Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet

Schafft, A. og Spjelkavik, Ø. (2006b): *Arbeid og psykisk helse: underveisevaluering av Vilje Viser Vei, Storbysatsingen*, Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet

Spjelkavik, Frøyland og Skardhamar (2003): *Yrkeshemmede i det ordinære arbeidslivet - inkludering gjennom Arbeid med bistand*, AFI-rapport 3/03, Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet

Spjelkavik, Ø. (2008): *Fokus på nye muligheter: evaluering av et kurs hos Mølla kompetansesenter*, AFI-notat 16/2008, Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet

Volden, O. (2004): "Vi sier farvel til den 'psykiatriske pasienten': et brukerperspektiv på psykisk helse," *Tidsskrift for psykisk helsearbeid*, volum 1, 2004, side 43-54

Yin, R. K. (1994): *Case study research. Design and methods*. Thousand Oaks: Sage

Offentlige dokumenter:

Lov om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven). Kapittel 5A. Kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad (<http://www.lovdato.no/all/tl-19911213-081-007.html>)

Ot. Prp. nr. 70 (2006-2007): Om lov om endringer i sosialtjenesteloven og i enkelte andre lover.

St. prp. nr. 46 (2004-2005): Ny arbeids- og velferdsforvaltning

St.prp. nr. 68 (2008-2009): Kommuneproposisjonen 2010.

St.meld. nr. 9 (2006-2007): Arbeid, velferd og inkludering

Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2008–2009) – statsbudsjettet 2009: Handlingsplan mot fattigdom – status 2008 og styrket innsats 2009. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Andre dokumenter:

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2008): *Risikofaktorer KVP*, notat 14.10.2008

Arbeids- og velferdsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet (2007): *Strategi for oppfølging av brukere i NAV*, notat 15.3.2007

Sosial- og helsedirektoratet (2005): *Individuell plan 2005: Veileder til forskrift om individuell plan*, IS-1523, Oslo: Sosial- og helsedirektoratet

Sosial- og helsedirektoratet (2007): Informasjon om nytt kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad i Lov om sosiale tjenester i kapittel 5A, brev 01.11.2007

Vedlegg: Intervjuguider

Intervjuguide: Ledere ved lokale NAV-kontor

- Har kvalifiseringsprogrammet ført til endrede kompetansekrav hos (noen av) de ansatte og hvordan har disse ansattes kompetansebehov blitt møtt?
- Hvordan fungerer kommunikasjonen / styringssignaler mellom fylkesledd og NAV-kontor? Med tanke på:
 - Måltall
 - Kompetansekrav og kompetansebygging
 - Definisjon av målgrupper
 - Tiltakstyper
 - Bemanning
 - Finansiering
- Hvordan organiseres arbeidet med kvalifiseringsprogrammet internt i NAV-kontoret?
- Kvalifiseringsprogrammet: Hvilke oppgaver løses av NAV-kontoret selv, og hvilke tjenester og tiltak får (kjøper) kontoret fra eksterne tiltaksleverandører?
- Har det skjedd endringer i (omfanget av) bruk av eksterne tiltaksleverandører etter at NAV-kontoret ble etablert? (i den grad informanten har bakgrunn til å svare på et slikt spørsmål)
- Har det skjedd noen endringer i relasjonen mellom NAV og de eksterne tjeneste/tiltaksleverandørene som følge av NAV-reformen?
- Hvilke relasjoner har NAV-kontoret til utdannings- og helsevesenet i forbindelse med deltakere i kvalifiseringsprogrammet?
- Hvordan fungerer rammevilkårene for programmet?
 - Finansiering: Hvilke konsekvenser har du sett i praksis her hos dere av at staten skal dekke kommunens merkostnader i forbindelse med kvalifiseringsprogrammet?
 - Måltall
- Sluttspørsmål: Er det noe mer du mener det er viktig at vi kjenner til/ tar hensyn til i evalueringen av kvalifiseringsprogrammet? Noe vi ikke har tenkt på å spørre om?

Intervjuguide: KVP-ansvarlig ved lokale NAV-kontor

Aktuelle respondenter: Fagansvarlig for kvalifiseringsprogrammet.

A. INFORMANTENES BAKGRUNN OG FUNKSJON

- Hva er din bakgrunn? (faglig, tidligere arbeid). Hvor lenge har du jobbet her?
- Hva er din stilling ved NAV-kontoret? (avdeling, oppgaver, kort)

B. MÅL OG IMPLEMENTERING

- Hva oppleves som de mest sentrale mål med kvalifiseringsprogrammet? Hva forventer de ansatte at man skal oppnå?
- Hvordan er kvalifiseringsprogrammet blitt implementert ved kontoret her?
 - Ledelsens håndtering
 - Informasjon til de ansatte
 - Kompetansekrav og opplæring
 - Problemer/hindringer
 - Gode grep/ løsninger man har gjennomført
- Har utfordringene vært ulike for folk fra aetat, trygd og sosial? På hvilke måter?
- Føler de ansatte at det har vært medvirkning i implementeringsprosessen?
- Hvordan fungerer kommunikasjonen / styringssignaler mellom fylkesledd og NAV-kontor? Med tanke på:
 - Måltall
 - Kompetansekrav og kompetansebygging
 - Definisjon av målgrupper
 - Tiltakstyper
 - Bemanning
 - Finansiering

C. ORGANISERING

- Organisasjons- og ledelsesmodellen på kontoret – hvordan fungerer den i forhold til KVP?
- Hvordan er arbeidet med KVP organisert hos dere?
 - Teamorganisering? I så fall hva slags team? ("generalistteam", "spesialistteam", "markedsteam"...)
 - Hvilken bakgrunn har de veilederne som arbeider med KVP? (faglig, tidligere etat?)
- Hvilken erfaring har du så langt med måten kvalifiseringsprogrammet er organisert på internt hos dere?
- Har kvalifiseringsprogrammet medført endringer i arbeidsinnhold, arbeidsoppgaver og arbeidsfordeling? Andre måter å jobbe med brukerne på?

D. KOMPETANSEKRAV

- Har du/dere fått spesiell opplæring eller deltatt i opplegg for kompetanseutvikling, på kurs, samlinger, fått spesiell trening med tanke på det faglige arbeidet med målgruppa – i tilfelle hva?
 - Hvis ja: På hvilke måter har du fått styrket din kompetanse?
 - Hvis ikke- er det planlagt noe?
- I hvor stor grad har du nytte av den kompetansen du hadde med deg fra tidligere, og i hvor stor grad har du hatt behov for å skaffe deg ny kunnskap og kompetanse for å løse dine nåværende oppgaver?
- Oppfatter du din kompetanse som tilstrekkelig til at du kan gjøre en god jobb?
- Hva slags kompetanseheving føler du at du har behov for utover dette?
- Hva slags behov for kompetanseopplæring er det blant veilederne i KVP?

E. REKRUTTERING, UTVELGELSE – RUTINER OG MÅLGRUPPEDEFINISJON

- Hvordan finner dere deltakere til programmet? Hvilke rutiner, hvilken praksis har dere for utvelgelse av deltakere (for eksempel trekantsamtaler, forhåndsutvelgelse, hvordan inviteres deltakerne inn)? Hvem er involvert i rekrutteringen? (Hvilke deler av NAV? Eksterne organisasjoner/aktører?)
- Hvem velges ut til å delta i programmet? Er det noen som har fått avslag - hvorfor? Er det noen ”grupper” dere holder helt utenfor programmet - hvorfor? Er det noen av sosialhjelpsmottakerne som er for arbeidsdyktige til å delta i KVP? Er det noen som vurderes som for lite arbeidsdyktig?
- På hvilken måte vurderer dere arbeidsevne og bistandsbehov hos dem som er med i programmet?

E. VIRKEMIDLER I KVP

- Hvordan ivaretar dere brukermedvirkning?
- Hvilke samarbeidsformer og hvilke opplegg mv for oppfølging etableres rundt den enkelte bruker? (Gjelder både de som er på tiltak i NAV-regi og de som er på tiltak hos ekstern leverandør/tiltaksarrangør)
- Forekommer det ventetid i programmet? Finnes det uutnyttet kapasitet i programmet? Finnes det flaskehals?
- Hvilke erfaringer har du så langt med virkemidlene i kvalifiseringsprogrammet (stønad/stønadsnivå, varighet og tiltakstyper)?

AVSLUTNINGSSPØRSMÅL:

Er det noe mer du mener det er viktig at vi kjenner til/ tar hensyn til i evalueringen?
Noe vi ikke har tenkt på å spørre om?

Intervjuguide: Veiledere KVP ved lokale NAV-kontor

Aktuelle respondenter: Veiledere knyttet til kvalifiseringsprogrammet

A. INFORMANTENES BAKGRUNN OG FUNKSJON

- Hva er din bakgrunn? (faglig, tidligere arbeid). Hvor lenge har du jobbet her?
- Hva er din stilling ved NAV-kontoret? (Alle oppgaver)

B. MÅL OG IMPLEMENTERING

- Hva oppleves som de mest sentrale mål med kvalifiseringsprogrammet? Hva forventer du at dere skal oppnå gjennom programmet?
- Hvordan opplever du at implementeringen av KVP er blitt håndtert og ledet ved NAV-kontoret?
 - Ledelsens rolle
 - Informasjon til de ansatte
 - Ansattes medvirkning
 - Kompetansekrav og opplæring
 - Problemer/hindringer
 - Gode grep/ løsninger man har gjennomført?
- Har utfordringene med KVP vært ulike for ansatte fra aetat, trygd og sosial? På hvilke måter?

C. ORGANISERING

- Hvordan er arbeidet med KVP organisert hos dere?
 - Teamorganisering? I så fall hva slags team? ("generalistteam", "spesialistteam", "markedsteam"...)
 - Hvor mange jobber med KVP hos dere?
- Hvilken erfaring har du så langt med måten kvalifiseringsprogrammet er organisert på internt hos dere?
- Har kvalifiseringsprogrammet medført endringer i arbeidsinnhold, arbeidsoppgaver og arbeidsfordeling for deg? Andre måter å jobbe med klientene på?

D. KOMPETANSEKRAV

- Har du fått spesiell opplæring eller deltatt i opplegg for kompetanseutvikling, på kurs, samlinger, fått spesiell trening med tanke på det faglige arbeidet med målgruppa – i tilfelle hva?
 - Hvis ja: På hvilke måter har du fått styrket din kompetanse?

- Hvis ikke- er det planlagt noe?
- I hvor stor grad har du nytte av den kompetansen du hadde med deg fra tidligere, og i hvor stor grad har du hatt behov for å skaffe deg ny kunnskap og kompetanse for å løse dine nåværende oppgaver?
- Oppfatter du din kompetanse som tilstrekkelig til at du kan gjøre en god jobb med KVP?
- Hva slags kompetanseheving føler du at du har behov for utover dette?

E. REKRUTTERING, UTVELGELSE – RUTINER OG MÅLGRUPPEDEFINISJON

- Hvordan finner dere deltakere til programmet? Hvilke rutiner, hvilken praksis har dere for utvelgelse av deltakere (for eksempel trekantsamtaler, forhåndsutvelgelse, hvordan inviteres deltakerne inn)? Hvem er involvert i rekrutteringen? (Hvilke deler av NAV? Eksterne organisasjoner/aktører?)
- Hvem velges ut til å delta i programmet? Er det noen som har fått avslag - hvorfor? Er det noen ”grupper” dere holder helt utenfor programmet - hvorfor? Er det noen blant sosialhjelpsmottakerne som vurderes som for arbeidsdyktige til å delta i KVP? Er det noen som vurderes som for lite arbeidsdyktig?
- Hvor mange deltakere arbeider du selv med i KVP? Hvordan ble dette antallet bestemt? Hvordan ble det bestemt at du skal jobbe med akkurat disse?
- Hvordan blir den enkelte av dem du arbeider med i KVP kartlagt (arbeidsevne og bistandsbehov)?

F. VIRKEMIDLER OG METODER I KVP

- Oppfølging av den enkelte bruker: Beskriv hvordan dere i praksis jobber med målgruppen.
 - Rik beskrivelse: Brukermedvirkning, valg, tvang, motivasjon
- Er det noen som har droppet ut - hvorfor? Hva skjer med disse?
- Hvilke typer tjenester / tiltak /tilbud bruker du dere i KVP (kommunale, statlige, frivillige osv)?
- Hva er bra/mindre bra med de ulike tilbudene?
- Hvilke erfaringer har du så langt med virkemidlene i kvalifiseringsprogrammet (stønad/stønadsnivå, varighet og tiltakstyper)?
- Hva er de største utfordringene dere står ovenfor nå?

AVSLUTNINGSSPØRSMÅL:

Er det noe mer du mener det er viktig at vi kjenner til/ tar hensyn til i evalueringen?
Noe vi ikke har tenkt på å spørre om?

Intervjuguide: Eksterne tjenesteleverandører/tiltaksarrangører

- Hvilke typer tjenester / tiltak leverer dere i KVP? Hvilke eventuelle andre tjenester leverer dere til NAV eller kommunen eller annen instans?
- Hvem er målgruppen hos dere? Er det noen ”grupper” dere ikke har noe tilbud til - hvorfor?
- Har det skjedd endringer i tjenestetilbudet deres etter NAVreformen/innføringen av KVP?
 - Har dere etablert nye tilbud? Flere plasser?
 - Har relasjonen mellom dere og oppdragsgivere endret seg? Nye rutiner, regler?
 - Har dere fått nye oppdragsgivere?
 - Kreves det ny kompetanse? Nye/flere medarbeidere?
- Hvordan har sertifiserings/ anbuds/ kontraktsprosessene foregått?
- Hvor mange plasser har dere i alt og hvor mange av disse brukes til KVP-deltakere?
- Hvilken erfaring har du så langt med kvalifiseringsprogrammet?
- Beskriv hvordan dere i praksis jobber med målgruppen (Rik beskrivelse av innhold og arbeidsmetoder i tilbudet – som teori/undervisning, arbeidstrening/arbeidspraksis internt/eksternt, hvor lenge de ulike delene av tilbudet varer, om det gjøres noe for at deltakerne skal få jobb, hvordan det samarbeides med arbeidsgivere, bemanningsnøkkel, oppfølgingsmetoder mv)
- Er det noen som har droppet ut - hvorfor?
- Hvordan ivaretar dere brukermedvirkning?
- Hvilke samarbeidsformer og hvilke opplegg mv for oppfølging etableres rundt den enkelte bruker? (parallell behandling/tilbud, hvem gjør hva, mv)
- Hvilke erfaringer har du så langt med virkemidlene i kvalifiseringsprogrammet (stønaden/stønadsnivå, varighet og tiltakstyper)?

Intervjuguide: Deltakere i kvalifiseringsprogrammet

Intervjuene kan også foregå som gruppeintervju med 4 – 5 deltakere

- Hva handler dette kurset om?
- Hvorfor deltar du/dere på akkurat dette tilbudet? Hvilke valgmuligheter fikk du/dere?
- Hvilken informasjon har du/dere fått om dette tilbudet/kurset?
- Hvilken erfaring har dere med NAV/Sosialtjenesten?
- Hva er bra og hva er dårlig med kurset/tilbudet? (Utfordringer? Gir det mening å delta, eller er det meningsløst? Hvordan fungerer kurset sosialt?)
- Hvordan er den økonomiske situasjonen deres nå sammenliknet med før? (Lønner det seg å delta på kurset – nå/i framtida?)
- Hva tror dere kommer ut av dette kurset for dere selv?



Arbeidsforskningsinstituttet

AFI er et tverrfaglig arbeidslivsforskningsinstitutt. Sentrale forskningstema er:

- Inkluderende arbeidsliv
- Utsatte grupper i arbeidslivet
- Konflikthåndtering og medvirkning
- Sykefravær og helse
- Innovasjon
- Organisasjonsutvikling
- Velferdsforskning
- Bedriftsutvikling
- Arbeidsmiljø

Se www.afi.no

Publikasjoner kan lastes ned eller bestilles fra AFIs hjemmeside eller direkte fra instituttet.

Pb 6954 St. Olavs plass

NO-0130 OSLO

Besøksadresse:

Stensberggt. 25

Telefon: 23 36 92 00

Fax: 22 56 89 18

E-post: afi@afi-wri.no

www.afi.no