

HVEM STARTER I KVALIFISERINGS-PROGRAMMET OG KOMMER DE I ARBEID?

Av Ivar Andreas Åsland Lima og Jorunn Furuberg

Sammendrag

Antallet nye deltakere i Kvalifiseringsprogrammet falt fra 2010 til 2014, men har deretter stabilisert seg på i underkant av 4000 nye deltakere per år. I løpet av perioden har andelen utenlandsfødte blant de nye deltakerne økt, samtidig som det har blitt færre unge under 25 år. De som starter i programmet er kjennetegnet av lite arbeidserfaring og lav pensjonsgivende inntekt, og sju av ti har mottatt økonomisk sosialhjelp året før oppstart. I underkant av halvparten har vært langtids sosialhjelpsmottakere året før oppstart, og denne andelen har vært stabil over tid. Mange har også deltatt i ordinære arbeidsmarkedstiltak.

Et hovedmål med Kvalifiseringsprogrammet er at flere i målgruppen skal komme i arbeid. Når vi sammenligner de som begynte i 2010 med de som begynte i 2015 finner vi en positiv utvikling i overgangen til arbeid. Det er betydelig flere yrkesaktive etter fullført program (en økning fra 19 til 28 prosent), samtidig som det er færre som er registrert som mottakere av arbeidsavklaringspenger (fra 17 til 12 prosent) eller sosialhjelp (fra 50 til 38 prosent). I en regresjonsanalyse der vi kontrollerer for en rekke variabler, blant annet alder, kjønn, tidligere yrkesdeltakelse og arbeidsledighet ved avslutning av kvalifiseringsprogrammet, finner vi fortsatt en stadig høyere overgang til arbeid over tid. Vi finner en positiv utvikling i overgangen til arbeid for både utenlandsfødte og norskfødte, og for både de under 25 år og de over 25 år. Det gir støtte til at Kvalifiseringsprogrammet har lyktes bedre med arbeidsretting over tid, uten at vi kan være sikre på dette siden vi ikke har gjort en effektstudie.

Når vi følger en gruppe i flere år etter fullført program, finner vi at andelen som er yrkesaktive uten å motta stønader fra NAV i tillegg øker over tid etter at programmet ble avsluttet. Denne gruppen er også kjennetegnet ved en positiv inntektsutvikling. Vi ser samtidig at andelen som mottar arbeidsavklaringspenger øker betydelig. Selv om tidligere forskning viser at kvalifiseringsprogrammet har en positiv effekt på yrkesdeltakelse og inntekt, bekrefter denne analysen at det fortsatt er et mindretall av de som har deltatt i programmet som kommer seg i jobb.

Innledning

I 2007 vedtok Stortinget å innføre Kvalifiseringsprogrammet (KVP). Det ble beskrevet som regjeringens viktigste satsing for å bekjempe fattigdom. Kvalifiseringsprogrammet er rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne som har behov for kvalifiserende tiltak. En hovedmålgruppe er langtidsmottakere av sosialhjelp eller de som står i fare for å bli det. Mottakere av tiltakspenger eller svært lave dagpenger er også nevnt som aktuelle for ordningen. Formålet med programmet er å få flere med nedsatt arbeidsevne i arbeid, men også å bidra til økt livskvalitet og bedret funksjonsevne for de som ikke kan komme i arbeid (Ot. Prp. 70, 2006 – 2007). Kvalifiseringsprogrammet tilbyr deltakerne en stabil inntekt i form av en kvalifiseringsstønad. For en mer utfyllende beskrivelse av Kvalifiseringsprogrammet, se faktaboks.

Tidligere forskning har vist at KVP har en positiv effekt på arbeidsdeltakelse og inntekt hos deltakerne. Også NAVs statistikk, som baserer seg på kommunenes innrapporteringer, har vist at andelen som kommer i arbeid etter avsluttet program har økt over tid. Et formål med denne artikkelen er å se om vi finner den samme utviklingen når vi bruker registerdata for å se på overgang til arbeid i etterkant av programmet. Statistikken viser også at det nå er færre deltakere i KVP enn i de første årene etter oppstart. Et annet formål med artikkelen er derfor å se om sammensetningen av deltakere har endret seg over tid.

Artikkelen tar utgangspunkt i alle som startet i Kvalifiseringsprogrammet i perioden mai 2010 til desember 2017. Første del av artikkelen ser på kjennetegn ved de som startet i programmet i denne perioden. Har sammensetningen til gruppen endret seg med hensyn til kjønn, alder, innvandrersstatus, tidligere arbeid og tidligere trygde- og sosialhjelpsmottak?

I andre del ser vi på hvordan utfallet etter program er for ulike demografiske grupper, og hvordan dette har endret seg over tid. Vi vil se på status for de tidligere KVP-deltakerne ett år, to år og opp mot fire år etter avsluttet program. Hvordan er tilknytningen til arbeidsmarkedet? Hvor mange er helt eller delvis avhengige av offentlige ytelser til livsopphold? Vi vil

også se på betydningen av ledighetsnivået i arbeidsmarkedsregionene¹ for utfallet av programmet.

Tidligere forskning

Da Kvalifiseringsprogrammet ble innført ble det gjennomført en evaluering av programmet (Schafft m.fl. 2011). Evalueringen ga et blandet resultat. Forskerne argumenterte for at en tilnærming med rask plassering i ordinært arbeidsliv kombinert med tett oppfølging er det som fungerer best. Dette betegner forskerne som en integrert tilnærming. De fant imidlertid at det særlig i oppstarten av kvalifiseringsprogrammet var mest fokus på aktivitet, livskvalitet og struktur, noe forskerne betegner som en opprustningstilnærming. Da evalueringen ble avsluttet i 2011 fant forskerne at orienteringen mot arbeidsmarkedet blant veilederne i programmet hadde blitt bedre over tid, men at den integrerte tilnærmingen likevel fortsatt stod for svakt. Forskerne oppfordrer NAV til å flytte «tidsbruken ut i virksomhetene, slik at tilrettelegging og individuell oppfølging i det ordinære arbeidslivet» blir sentralt i kvalifiseringsprogrammet (Schafft og Spjelkavik 2011: 15). Dette var en kvalitativ evaluering og de kunne ikke si noe om effektene av programmet sammenlignet med andre tiltak for gruppen. De fant samtidig at det hadde vært en utvikling over tid og at de ansatte hadde blitt mer positive til rask plassering i arbeidslivet.

Selv om mange ifølge både NAVs statistikk og SSBs statistikk kommer i jobb over tid, kan ikke statistikken alene gi et svar på om programmet har en positiv effekt. For å svare på det må en finne ut hva som hadde skjedd med samme gruppe om de ikke hadde deltatt i Kvalifiseringsprogrammet. En slik studie finner en positiv effekt som øker over tid når en tar utgangspunkt i oppstart i programmet (Markussen og Røed 2016). Denne studien benyttet det at programmet ble innført på forskjellige tidspunkt i ulike kommuner til å lage effektdesign, og ser dermed på effekten av programmet i en tidlig fase fra 2008–2011. De fire årene etter at deltakerne startet i programmet finner de en effekt på 18 prosentpoeng høyere sannsyn-

.....
¹ Bo- og arbeidsmarkedsregion er «funksjonelle regioner for hushold og arbeidsliv, og som representerer viktig geografiske enheter for samfunn og analyse» (Gundersen og Juvkvam 2013: 5)

Utvalg, data og metode

Individdata om Kvalifiseringsprogrammet blir samlet inn hvert år av Statistisk sentralbyrå gjennom KOSTRA. Dataene fra og med 2010 blir overlevert til Arbeids- og velferdsdirektoratet. I datafilen er det informasjon om hvilken måned personen har mottatt kvalifiseringsstønad. Vi har brukt denne informasjonen til å lage start- og stoppdatoer for forløp. Opphold på fire måneder eller mindre er blitt slått sammen til et enkelt forløp. På tross av at Kvalifiseringsprogrammet er en engangsrettighet, fant vi at 30 prosent av personene hadde to forløp eller mer, og 2 prosent hadde flere enn tre forløp. Dette kan skyldes feil rapportering fra kommunene. Vi valgte å fjerne de 667 personene som ifølge våre tall hadde mer enn tre forløp.

Analysen i første del er deskriptiv og tar utgangspunkt i alle som startet i Kvalifiseringsprogrammet i perioden fra og med mai 2010 til og med desember 2017. I andre del av artikkelen bruker vi i tillegg regresjonsanalyse til å beskrive utfall etter avsluttet program når vi holder alle andre observerte forhold konstant. Dataene er hentet fra NAVs registre (arbeidsavklaringspenger, tiltakspenger, dagpenger, overgangsstønad, uføretrygd), a-ordningen (arbeid), KOSTRA (sosialhjelp og Kvalifiseringsprogrammet), NAVs versjon av Folkeregisteret (innvandret, botid, barn, alder) og fra Skatteetatens inntektsregister (pensjonsgivende inntekt).

Vi observerer deltakerne opp mot 36 måneder før start i KVP, og inntil 36 måneder etter avsluttet program. Unntaket er inntekt der vi kun har opplysninger per kalenderår.

Vi har definert overgang til arbeid som de som har avsluttet programmet og deretter er registrert med arbeidsgiver i A-ordningen (tidligere AA-registeret). Vi benytter to ulike definisjoner. De som er registrert med minst 40 prosent dagsverk av fulltid i løpet av helt ett år. Her benytter vi Statistisk sentralbyrås vaskede filer som har informasjon om antallet avtalte dagsverk hvert kvartal. Dette har vi summert til antall dagsverk et helt år. Vi har antatt at en vanlig full stilling utgjør 230 dagsverk i året, og 40 prosent dagsverk er dermed minst 92 dagsverk i året. Vi benytter også informasjon fra AA-registeret som viser om personen var registrert med minst 4 timer arbeidstid en gitt periode.

Overgang til arbeidsavklaringspenger eller sosialhjelp: De som har avsluttet programmet og er registrert med mottak av ytelsen i minst 3 av 12 måneder i etterkant.

Pensjonsgivende inntekt inkluderer inntekt fra arbeid, fra arbeidsavklaringspenger, fra dagpenger, og fra flere andre trygdeytelser. Sosialhjelp og uføretrygd inngår ikke i pensjonsgivende inntekt.

Om Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet er et kommunalt program og en rettighet regulert i lov om sosiale tjenester.

For å kvalifisere for deltakelse må man være mellom 19 og 67 år og ha lovlig opphold i landet og fast bopel. En må ha vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven. Hva som er årsaken til at arbeids- og inntektsevnen er redusert, er uten betydning.

Kvalifiseringsprogrammet er subsidiært. Det vil si at dersom man har inntektsmulighet gjennom arbeid eller andre ordninger må denne benyttes. Dersom en deltaker søker om arbeidsavklaringspenger eller uførepensjon skal programmet stanses fordi overgang til arbeid ikke lenger er målet for programmet.

Innholdet i programmet

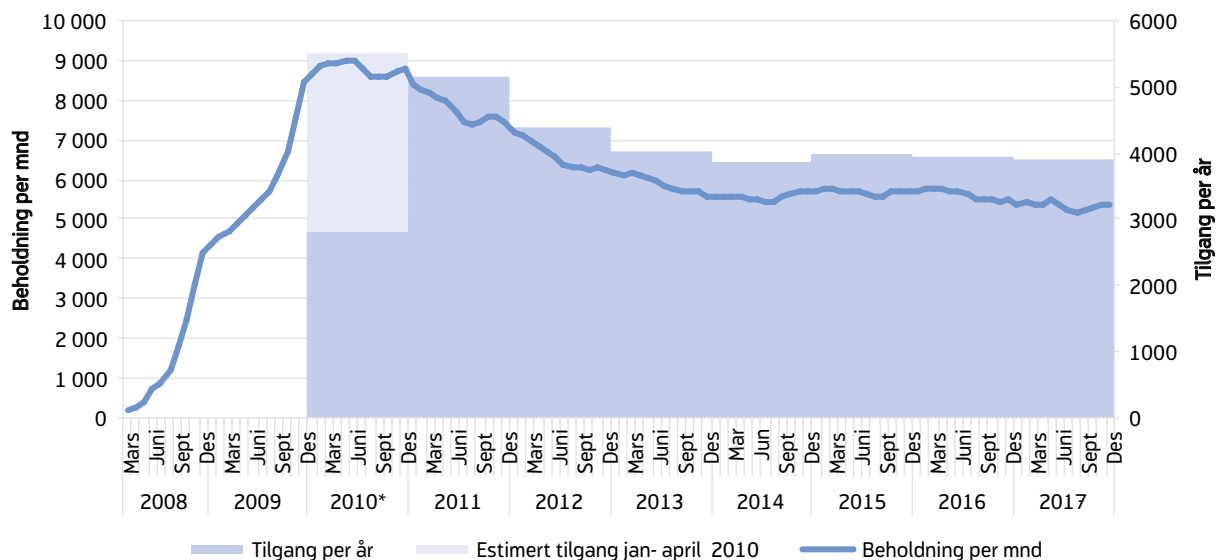
Innholdet i Kvalifiseringsprogrammet skal være individuelt tilpasset, men det *skal* samtidig inneholde arbeidsrettede tiltak og arbeidssøking. Programmet innvilges for inntil ett år, vurdert ut fra deltakerens forutsetninger og behov. Hvis målsettingen med programmet ikke er oppnådd når vedtaket utløper, kan programmet forlenges med inntil ett år, og etter en særskilt vurdering ytterligere seks måneder. Et Kvalifiseringsprogram kan dermed vare i to og et halvt år.

Kvalifiseringsstønad

Deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet mottar kvalifiseringsstønad, som er på 2 ganger folketrygdens grunnbeløp (G). I gjennomsnitt for 2017 utgjorde dette 186 562 kr. Deltakere under 25 år får to tredjedeler av dette, noe som utgjorde 124 100 kr. De som forsørger barn får barnetillegg. I tillegg kan man få bostøtte. Stønaden er skattepliktig og utbetales etterskuddsvis på grunnlag av fremmøte.

lighet for å være i arbeid. De finner videre at arbeidsinntekten øker med 50 000 kroner som følge av deltakelse i programmet. Det er en stor statistisk usikkerhet rundt disse effektestimatene, og den reelle effekten kan både være betydelig større og betydelig mindre enn de finner i artikkelen. En kostnad/nytte-beregning indikerer at fem år etter oppstart i programmet er nytten større enn kostnadene (Markussen og Røed 2016).

Figur 1. Deltakere i kvalifiseringsprogrammet, 2010¹–2017. Tilgang og beholdning. Antall personer



¹ Vi har ikke tall for tilgangen i perioden januar – april 2010, jamfør faktaboks om data. Tilgangen for disse månedene er estimert med utgangspunkt i at den utgjør samme andelen av årstilgangen som tilgangen de tilsvarende månedene i 2011.

Kilde: NAV

Stabil tilgang av nye deltakere de siste årene

Antallet deltakere i KVP er både avhengig av hvor mange som starter i programmet, og hvor lenge deltakerne er i programmet. Fra oppstarten i 2008 økte antall deltakere kraftig fram til mai 2010, da det var nesten 9 000 deltakere i programmet (figur 1). I 2010 stoppet veksten opp og antallet deltakere stabiliserte seg, før det fra 2011 til sommeren 2014 var en klar nedgang. Antallet deltakere har deretter vært relativt stabilt rundt 5 500 per måned.

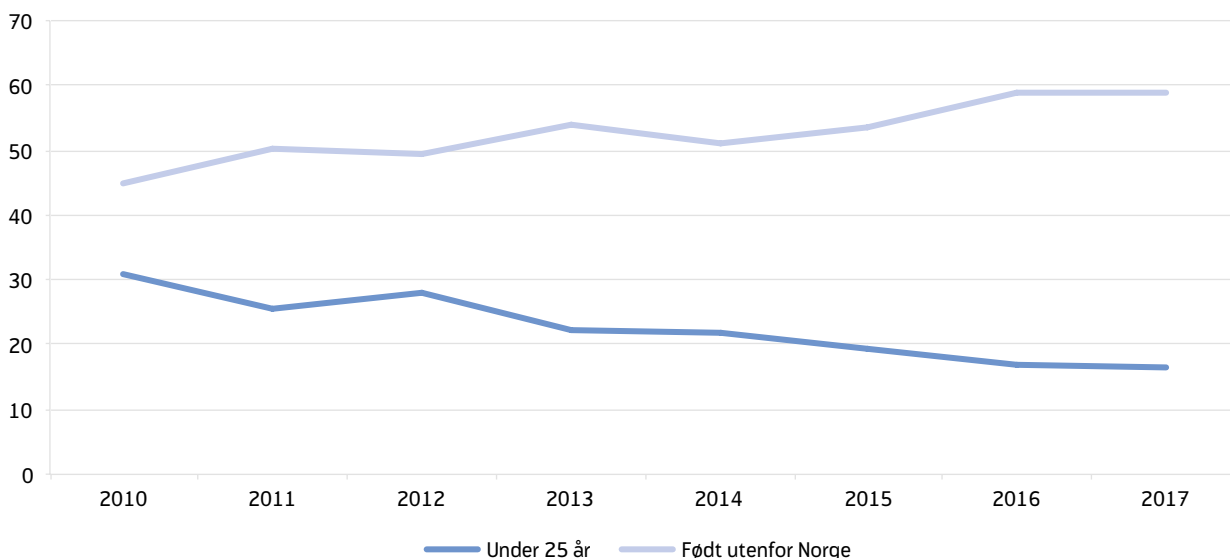
Utviklingen i antall nye deltakere (tilgang) følger samme mønster som utviklingen i beholdningen. Tilgangen var klart høyest i 2010 og i 2011, og fra 2013 har antallet stabilisert seg slik at det hvert år har kommet til i underkant av 4000 nye deltakere. Denne utviklingen skyldes trolig flere forhold. Ved oppstart av Kvalifiseringsprogrammet i 2008 ble det gitt øremerkede midler til kommunene, men fra 1. januar 2011 ble programmet finansiert via ordinær rammefinansiering. Den nye finansieringsordningen kan ha ført til at noen kommuner har blitt mer restriktive i vurderingen av hvem som får innvilget programdeltagelse. Innføringen av arbeidsavklaringspenger fra mars 2010 førte til at noen personer som tidligere var

i målgruppen for KVP fikk rett på arbeidsavklaringspenger. Det kan også tenkes at det ved oppstart av programmet var flere aktuelle deltakere, og at etterhvert som flere har fått tilbudet er det færre som er aktuelle for å starte i programmet. Dette fordi KVP er en engangsrettighet, og det kan være at den nye tilgangen til målgruppen er begrenset i noen kommuner.

Færre unge og flere innvandrere starter i KVP

Samtidig som antall deltakere i programmet har stabilisert seg på et lavere nivå, har sammensetningen av deltakere endret seg. Fra 2010 til 2017 har andelen unge under 25 år som starter i KVP falt fra 31 prosent til 17 prosent (figur 2). Tidligere analyser viser at det er stor variasjon mellom kommunene i hvilken grad de prioriterer unge (Lima og Naper 2013). Siden KVP er en subsidier ytelse, vil personer med rett til andre trygdeytelser, som arbeidsavklaringspenger, ikke være aktuelle for KVP. Minsteytelsen for arbeidsavklaringspenger er også høyere for unge under 25 år: 2 G (grunnbeløpet i Folketrygden) mot 1 1/3 G for kvalifiseringsstønad. Dette vil i seg selv gi insentiver for de under 25 år til å søke om arbeidsavklaringspenger. I en analyse av forholdet mellom arbeidsavkla-

Figur 2. Andelen nye deltakerne i KVP under 25 år og andelen født utenfor Norge. Prosent.



Kilde: NAV

ringspenger og kvalifiseringsstønad (Langeland m.fl. 2016), ble det ble konkludert med at arbeidsavklaringspenger i stor grad har erstattet KVP og sosialhjelp som fattigdomsreducerende tiltak og økonomisk sikkerhetsnett, særlig blant unge.

Innvandrere (personer født utenfor Norge) utgjør en stor og økende andel av deltakerne i KVP. Fra 2010 til 2017 har andelen innvandrere blant de som starter i KVP økt fra 45 prosent til 59 prosent, jamfør figur 2. Dette henger sammen med økt innvandring til Norge, og at innvandrerne utgjør en stadig økende andel av mottakerne av økonomisk sosialhjelp (Langeland m. fl. 2017). Det er ikke bare de nyankomne innvandrerne som starter i KVP (tabell 1). I gjennomsnitt var botiden 8,2 år blant de som startet i 2011, og dette økte til 9,2 år for de som startet i 2017. Tidligere analyser har vist at mange innvandrere har deltatt i introduksjonsordningen for flyktninger i perioden forut for KVP (Herud og Naper 2012).

I perioden vi ser på har kvinneandelen i KVP økt fra 44 prosent i 2010 til 49 prosent i 2017 (tabell 1). Økningen er størst blant kvinner 25 år og over født utenfor Norge. Denne gruppen utgjorde i 2017 hele 32 prosent av alle deltakerne, en økning på 10 prosentpoeng fra 2010.

Mange i KVP har lite arbeidserfaring

Tidligere analyser har vist at mange av deltakerne i KVP har liten eller ingen yrkeserfaring (Lima og Naper 2013). Våre data viser at i gjennomsnitt har litt under halvparten av de som starter i KVP vært i arbeid i løpet av de siste 3 årene (figur 3). Ser vi kun på det siste året er andelen som har vært i arbeid betydelig lavere (figur 4). Dette tyder på at en del av de som starter i KVP har noe arbeidserfaring, men de har av ulike årsaker fått redusert arbeidsdeltakelsen sin de siste årene før de starter i KVP. Kvinner født i utlandet har lavest andel med tidligere yrkeserfaring, og særlig når vi ser på yrkeserfaring de siste tre årene. Dette kan tyde på at for kvinner født i utlandet er lite arbeidserfaring fra det norske arbeidsmarkedet et større problem enn for de andre gruppene i KVP.

I figurene 3 og 4 er det å ha vært i arbeid definert som at en er registrert med ett arbeidsforhold på minst en time i uken minst en gang i løpet av perioden (til og med 2014 gjaldt et minimum på 4 timer). Imidlertid er mange av arbeidsforholdene lite omfattende. Blant alle som var registrert med et arbeidsforhold i løpet av det siste året forut for KVP, var gjennomsnittlig antall dagsverk i arbeid dette året 52 (ikke vist i figur). Dette tilsvarer mindre enn en kvart stilling.

Tabell 1. Kjennetegn ved personer som startet i KVP i 2010¹, 2014 og 2017.

	2010	2014	2017
N	2821	3847	3907
Kvinner og menn under 25 år	31 %	22 %	17 %
Kvinner i alt	44 %	46 %	49 %
Kvinner 25 år og over, født i Norge	11 %	12 %	12 %
Kvinner 25 år og over, født utenfor Norge	22 %	27 %	32 %
Menn i alt	56 %	54 %	51 %
Menn 25 år og over, født i Norge	20 %	19 %	17 %
Menn 25 år og over, født utenfor Norge	17 %	20 %	23 %
Gjennomsnittsalder i år	32,5 år	34,3 år	35,3 år
Personer født utenfor Norge	45 %	51 %	59 %
Gjennomsnittlig botid i år for personer født utenfor Norge	8,2 år	9,2 år	9,2 år
Omsorg for barn under 18 år	45 %	48 %	50 %
Yrkeserfaring i løpet av siste 36 mnd.	43 %	40 %	47 %
Andel uten pensjonsgivende inntekt siste år.	36 %	39 %	47 %
Pensjonsgj. inntekt under 1 G siste år	33 %	28 %	27 %
Pensjonsgj. inntekt mellom 1 og 2 G siste år	16 %	16 %	15 %
Pensjonsgj. inntekt mellom 2 og 3 G siste år	11 %	13 %	8 %
Pensjonsgivende inntekt 3 G og over siste år	3 %	4 %	3 %
Mottatt stønad/trygd fra NAV ² i løpet av siste 24 mnd.	Ingen data	92 %	91 %
Mottatt stønad/trygd fra NAV i løpet av siste 12 mnd.	Ingen data	87 %	87 %
Mottatt arbeidsavklaringspenger siste 24 mnd.	32 %	12 %	7 %
Mottatt arbeidsavklaringspenger i 6 mnd. eller mer siste 24 mnd.	17 %	10 %	6 %
Mottatt dagpenger siste 24 måneder	10 %	14 %	14 %
Mottatt dagpenger siste 12 måneder	7 %	9 %	9 %
Mottatt overgangsstønad siste 24 mnd. blant Kvinner 25 år og over, født i Norge	15 %	15 %	11 %
Mottatt overgangsstønad siste 24 mnd. blant Kvinner 25 år og over, født utenfor Norge	9 %	9 %	10 %
Mottatt økonomisk sosialhjelp i løpet av siste 24 mnd.	Ingen data	77 %	77 %
Mottatt økonomisk sosialhjelp i 6 mnd. eller mer siste 24 mnd.	Ingen data	53 %	54 %
Mottatt økonomisk sosialhjelp i løpet av siste 12 mnd.	Ingen data	73 %	73 %
Mottatt økonomisk sosialhjelp i 6 mnd. eller mer siste 12 mnd.	Ingen data	48 %	48 %
Mottatt tiltakspenger (individstønad) siste 24 mnd.	44 %	41 %	44 %

1 2010 står for perioden mai - desember 2010

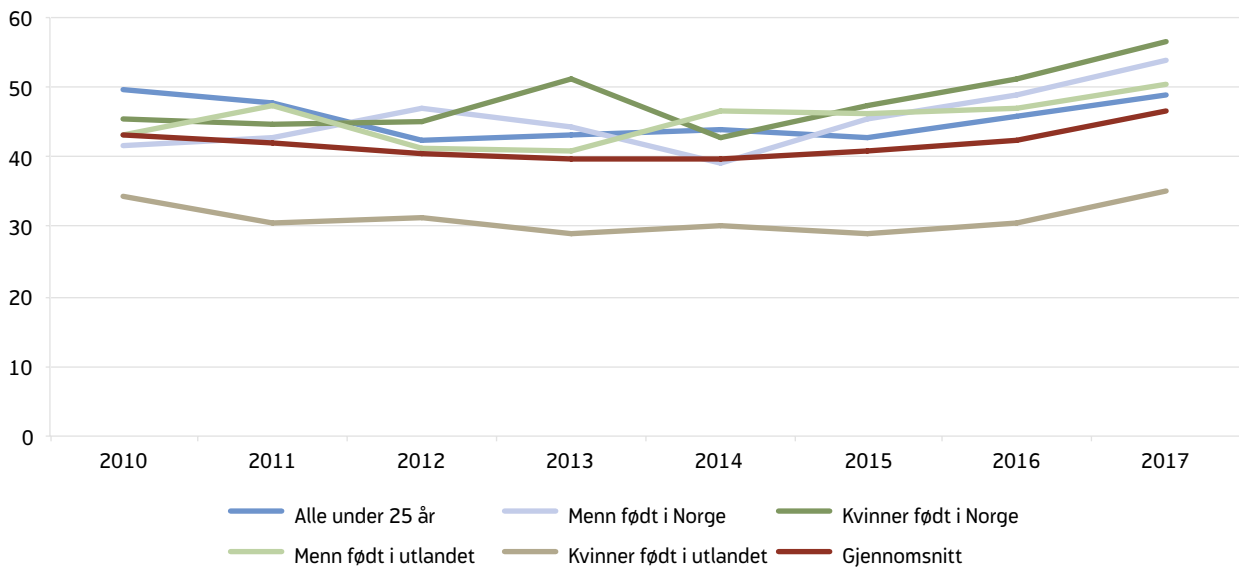
2 Stønad/trygd fra NAV er her definert som mottak av en eller flere av følgende: økonomisk sosialhjelp, dagpenger, tiltakspenger, overgangsstønad, arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd.

Kilde: NAV

Både figur 3 og figur 4 viser en økning i andelen som har arbeidserfaring de siste årene. Dette skyldes trolig brudd i statistikken over sysselsatte som følge av innføringen av A-ordningen fra 2015. Ser vi på pensjonsgivende inntekt, har andelen som ikke hadde pensjonsgivende inntekt året før oppstart økt fra 36

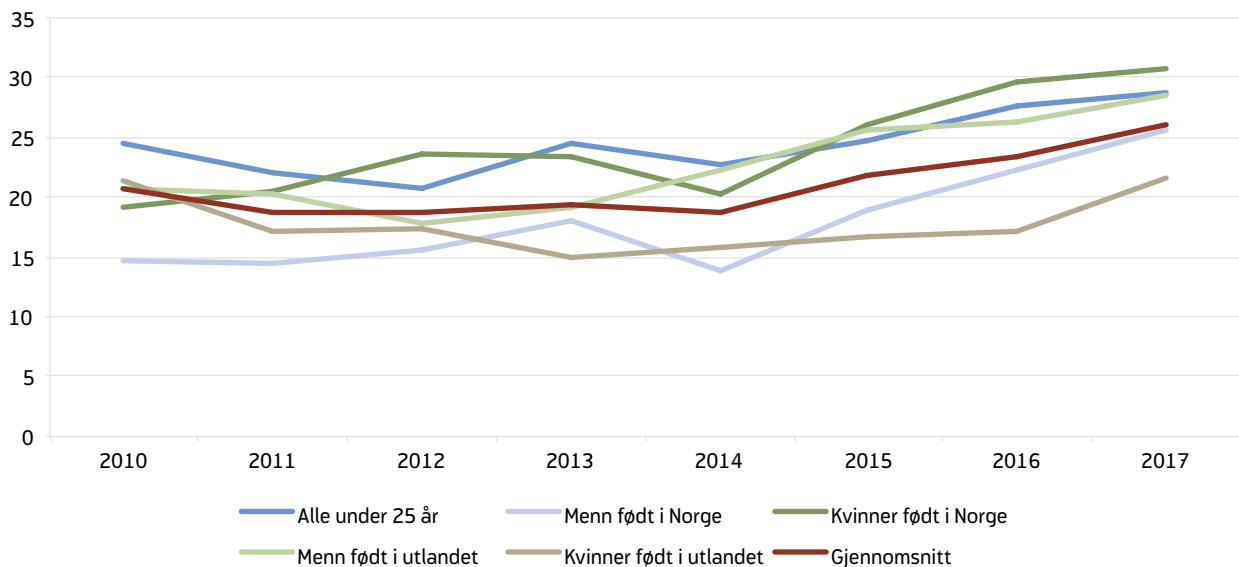
prosent blant de som startet i 2010, til 47 prosent for de som startet sju år seinere (tabell 1). Dette betyr at det etterhvert har blitt færre nye deltakere som enten har vært i arbeid, eller mottatt en trygdeytelse som gir rett til pensjonspoeng.

Figur 3. Andelen som har vært i arbeid i løpet av de siste 36 mnd. før oppstart i KVP, etter oppstartsår. Prosent



Kilde: NAV

Figur 4. Andelen som har vært i arbeid i løpet av siste 12 måneder før oppstart i KVP, etter oppstartsår. Prosent



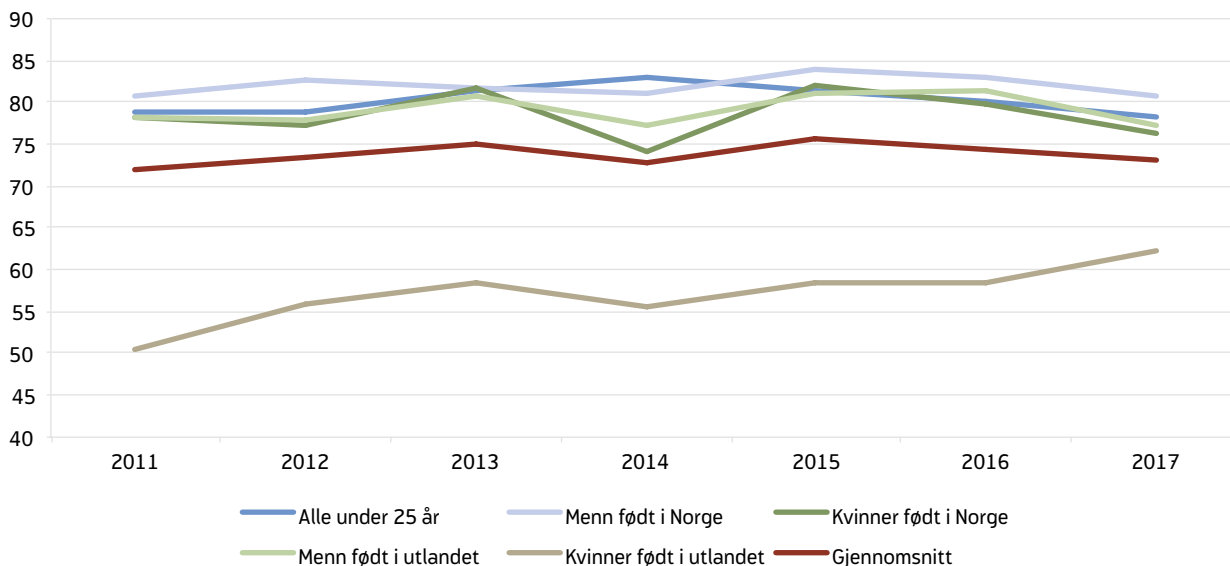
Kilde: NAV

Økonomisk sosialhjelp viktigste kilde til livsopphold

Om lag ni av ti som starter i KVP har mottatt en eller flere ytelser fra NAV i løpet av de siste to årene før oppstart, jmfør tabell 1. Økonomisk sosialhjelp er den viktigste stønaden til livsopphold i tiden forut for KVP. Blant de som startet i programmet i 2010 hadde likevel 32 prosent mottatt en av de tre ytelsene

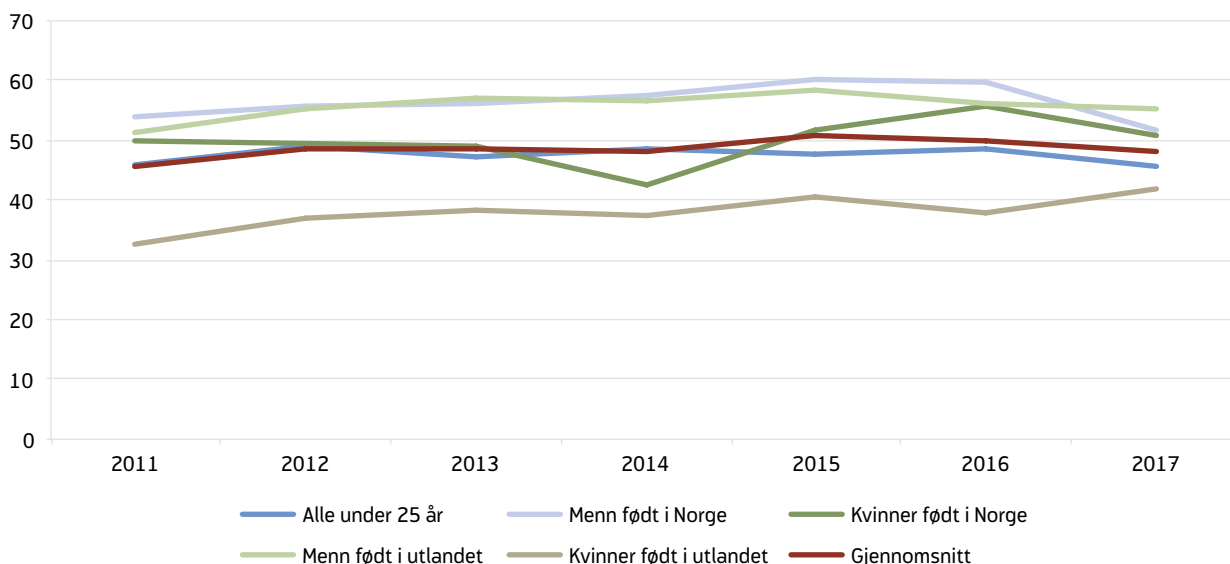
som i dag tilsvarer arbeidsavklaringspenger i løpet av de siste 24 månedene før oppstart. Denne andelen falt i de påfølgende årene, og blant de som startet i 2017 var det bare sju prosent som hadde mottatt arbeidsavklaringspenger. En del av denne nedgangen kan skyldes en økning i andelen utenlandsfødte i KVP, der mange ikke har lang nok botid til å ha rett på arbeidsavklaringspenger.

Figur 5. Andel som har mottatt økonomisk sosialhjelp i løpet av de siste 12 måneder før oppstart i KVP, etter oppstartsår. Prosent



Kilde: NAV

Figur 6. Andel langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp i løpet av de siste 12 måneder før oppstart i KVP, etter oppstartsår. Prosent



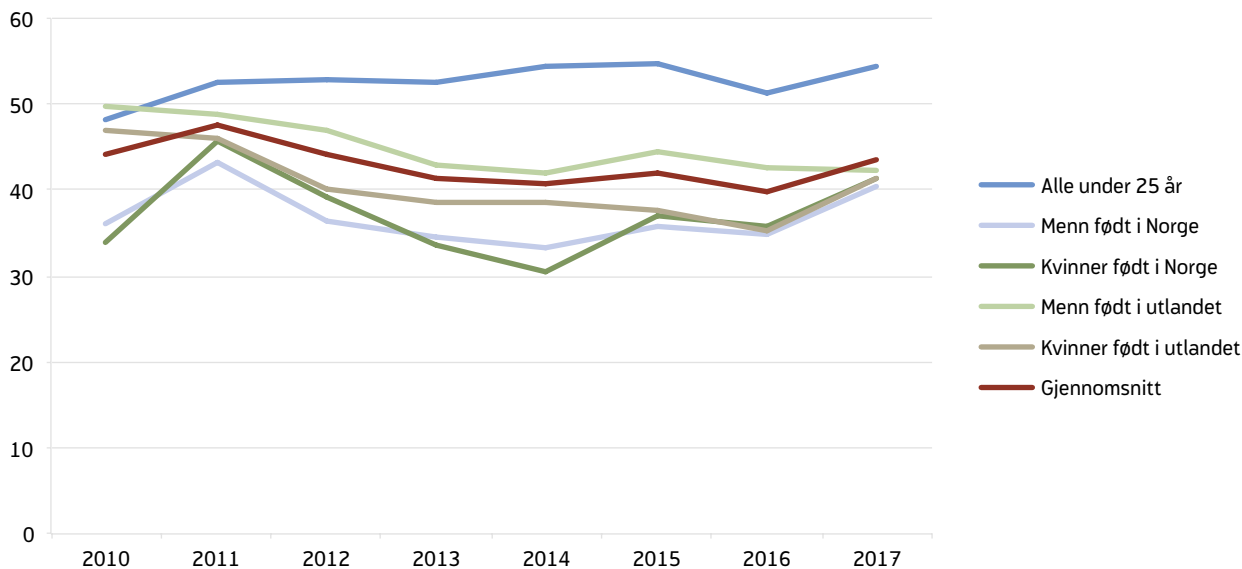
Kilde: NAV

Andelen som har mottatt dagpenger ved arbeidsløshet i løpet av de siste to årene var 14 prosent i 2014 og i 2017 (tabell 1). Det er færre som har mottatt dagpenger i løpet av de siste 12

månedene før KVP, noe som også gjenspeiler at få har vært i jobb den siste tiden før oppstart.

Drøyt sju av ti har mottatt økonomisk sosialhjelp minst en måned i løpet av de siste 12 månedene før KVP, og denne andelen varierer ganske lite i perioden

Figur 7. Andel som har mottatt tiltakspenger (individstønning) i løpet av siste 24 måneder før oppstart i KVP, etter oppstartsår. Prosent



Kilde: NAV

vi ser på (figur 5). Andelen sosialhjelpsmottakere er lavest blant kvinner født i utlandet, men har økt noe over tid.

Langtidsmottakere² av økonomisk sosialhjelp er en målgruppe for deltakelse i KVP. Det er derfor naturlig at andelen som har mottatt sosialhjelp før oppstart i programmet er høy. Statistisk sentralbyrå (SSB) finner at andelen som har hatt økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde de siste to måneder før oppstart i KVP har avtatt de siste årene (Tønseth 2018), og konkluderer med at programmet virker å rekruttere utenfor den opprinnelige målgruppen. I våre data finner vi at om lag halvparten av de som starter i KVP har vært langtidsmottakere av sosialhjelp forut for programmet, og denne andelen har endret seg lite over tid. Andelen som har vært langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp er høyest blant menn 25 år og eldre.

Mange har deltatt i arbeidsmarkedstiltak

Personer som har mottatt tiltakspenger er nevnt som en av målgruppene for KVP (Ot. Prp. 70, 2006 – 2007: 25). Personer som er i et arbeidsmarkedstiltak, men som ikke har rett på dagpenger eller arbeidsavklaringspenger, kan motta tiltakspenger.

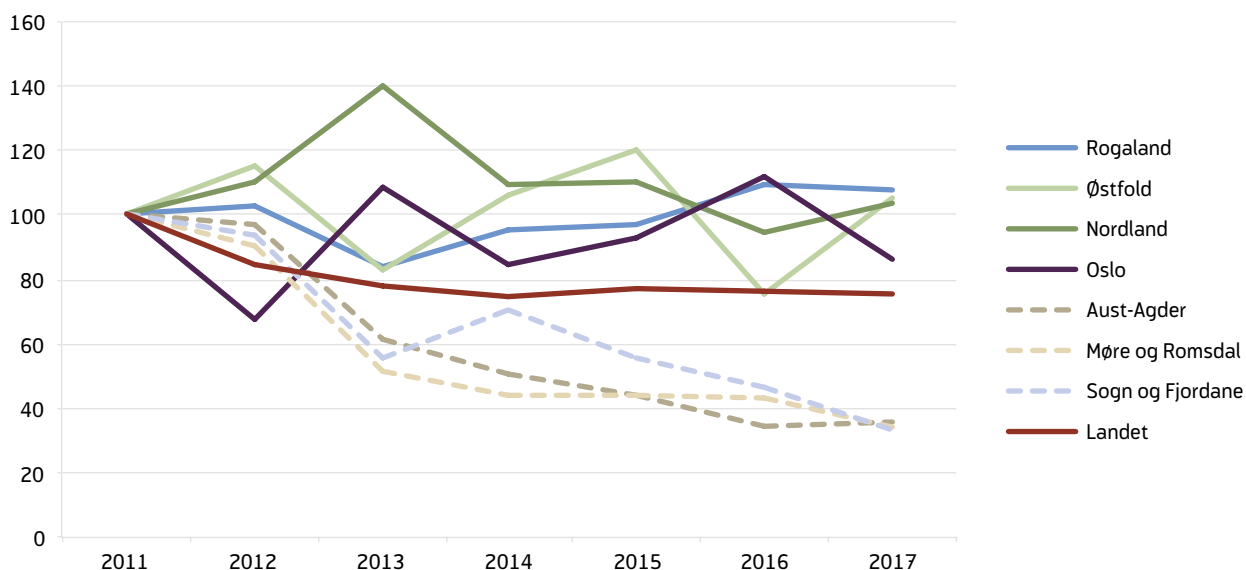
Mange av de som starter i KVP har tidligere deltatt i ordinære arbeidsmarkedstiltak, som vist i figur 7. At så mange av deltakerne i KVP har deltatt i arbeidsmarkedstiltak tidligere, tyder på at ordinære tiltak ikke har vært tilstrekkelig for å kvalifisere til en jobb. Blant de under 25 år har over halvparten vært i et arbeidsmarkedstiltak før oppstart i KVP. Også blant menn født i utlandet er andelen som har deltatt i arbeidsmarkedstiltak høyere enn gjennomsnittet.

Stor variasjon mellom fylkene

I landet sett under ett var det en nedgang i antall nye deltakere i KVP fra 2011 til 2014, og i løpet av de siste tre årene har antallet vært stabilt. Figur 8 viser utviklingen i antall nye deltakere per fylke sammenlignet med 2011. Vi har valgt ut fylkene med størst

² Langtidsmottaker er definert som at en har mottatt økonomisk sosialhjelp sammenhengende i 6 måneder eller mer.

Figur 8. Prosentvis utvikling i antall nye deltakere i KVP, 2011 – 2017 fordelt etter utvalgte fylker. 2011=100



Kilde: NAV

økning og størst nedgang, sammenlignet med landsgjennomsnittet, samt utviklingen i Oslo³.

I hele landet var det en nedgang på 24 prosent i antall nye deltakere, når vi sammenligner 2017 med 2011, i Oslo var nedgangen på 14 prosent. Rogaland er det fylket som har hatt størst økning i antall nye KVP-deltakere, med syv prosent. Rogaland ble hardest rammet av arbeidsledigheten i kjølvannet av oljeprisfallet som startet i 2014. Etter Rogaland er økningen størst i Østfold og Nordland. I noen fylker har det vært en kraftig nedgang i antall deltakere. I Sogn og Fjordane startet i 2017 bare en tredjedel av tilsvarende antall i 2011. Også i Møre- og Romsdal og i Aust-Agder har det vært en kraftig reduksjon i antall nye deltakere.

Hva skjer etter KVP?

Varigheten har økt

Kvalifiseringsprogrammet gis vanligvis i inntil ett år, det kan forlenges i ett år til ved behov, og ytterligere med et halvt år etter en særskilt vurdering. Maksimal varighet er to og et halvt år. Kvalifiseringsprogrammet har dermed en noe kortere varighet enn for eksem-

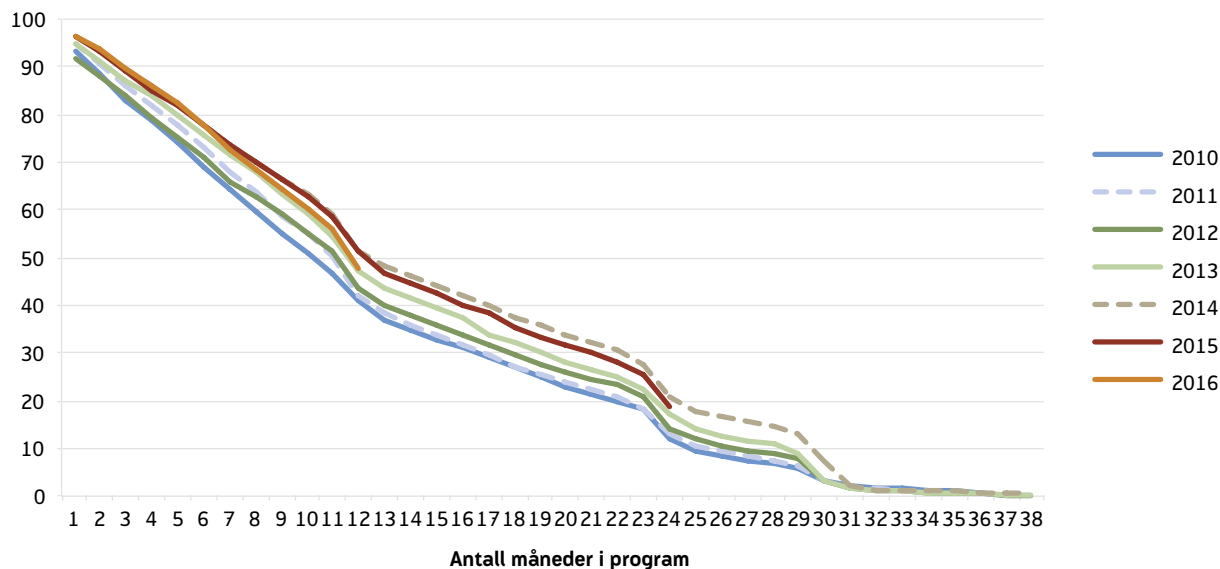
pel arbeidsavklaringspenger som etter en nylig lovendring har en maksimal varighet på tre år, med mulig forlengelse på to år. Departementet foretar i 2018 en gjennomgang av loven om Kvalifiseringsprogrammet, og i den forbindelse har det vært diskutert om lengden på programmet bør økes til tre år. Det er derfor interessant å undersøke hvor mange som har et program som varer i to og et halvt år, og som dermed når dagens maksimum for deltakelse i programmet. Figur 9 viser andelen som er igjen i programmet etter tid i program. Jo flere som til enhver tid er igjen i programmet, desto lengre varighet har programmet i gjennomsnitt⁴.

2010 og 2011 sluttet en høyere andel i programmet før det var gått ett år. Blant de som begynte i 2010 hadde for eksempel halvparten avsluttet innen 10 måneder, noe som indikerer at mange avbrøt før de hadde fullført hele programmet. Det kan være fordi de gikk til arbeid, viste seg å ha alvorlige helseproblemer slik at brukeren ble rådet til å søke om uføretrygd, eller at brukeren sluttet å møte opp. Over tid er det færre som avslutter før 12 måneder. Varigheten i program økte fra 2010 til 2014, og ser deretter ut til å være nokså

³ En stor andel av deltakerne i KVP er bosatt i Oslo. I 2011 gjaldt dette 20 prosent av alle nye deltakere, i 2017 gjaldt det 23 prosent.

⁴ Vi følger alle som begynner i programmet så lenge vi kan observere dem. De som begynte i 2016 kan vi kun følge i 12 måneder til utgangen av 2017.

Figur 9. Antall som er igjen i KVP etter hvilket år de startet i programmet og etter antall måneder i program. Prosent



Kilde: NAV og SSB

stabil. Det er bare mellom 6–13 prosent som når maksimumsgrensen på to og et halvt år (30 måneder) når vi ser alle år under ett.

Flere i jobb og færre med stønad etter deltakelse i program

Hovedmålet med kvalifiseringsprogrammet er å bistå personer som står langt fra arbeidsmarkedet med å komme i arbeid. Som vi har sett er gruppen kjennetegnet ved en høy andel mottakere av sosialhjelp og lav yrkesdeltakelse før de begynner i KVP. NAVs interne rapportering viser at andelen som er i jobb rett etter avslutning av programmet har økt betydelig over tid, fra 33 prosent i 2011 til 48 prosent i 2017. I samme periode har det vært en nedgang i andelen som mottar sosialhjelp eller arbeidsavklaringspenger etter programmet. Andelen med overgang til utdanning har ligget stabilt på omtrent 6 prosent. Finner vi det samme når vi ser på overgangen til arbeid med bruk av registerdata? Vi tar utgangspunkt i det året de startet i kvalifiseringsprogrammet, og beskriver utfallet etter avsluttet program. Tabell 2 viser status 6 måneder etter avsluttet program og etter hvilket år de startet i programmet.

Tabell 2. Status 6 måneder etter avsluttet KVP, etter startår. Prosent

	2010/11	2012/13	2014/15	2016
Arbeid minst 40 % stilling ett år	19,0	21,8	27,9	25,8
Arbeidstaker i alt	25,3	28,9	36,5	38,4
Kun arbeidstaker	13,7	15,1	19,8	19,6
Arbeidstaker med nedsatt arbeidsevne	11,6	13,9	17,3	19,6
Arbeidssøker	8,2	6,3	4,8	3,7
Kun nedsatt arbeidsevne	48,2	47,9	43,2	42,6
Overgangsstønad	1,4	1,4	1,1	1,0
Uførepensjon/alderspensjon	1,4	0,9	1,3	0,7
Ikke registrert i NAV	15,5	14,6	13,1	13,6
Totalt	100	100	100	100
Antall	7907	8283	6080	1091

Kilde: NAV

Andelen som er i jobb 6 måneder etter avsluttet program har økt fra 25 prosent blant de som startet i 2010/11 til 38 prosent i 2016. Blant disse er bare omtrent halvparten registrert som «kun arbeidstakere», mens de andre fortsatt er registrert med nedsatt arbeidsevne i NAV. Til sammenligning viser NAVs interne statistikk at andelen i arbeid rett etter programmet økte fra 33 prosent blant de som *sluttet* i 2011 til 48 prosent i 2017. Selv om NAVs interne tall for over-

gang til arbeid ligger høyere, er trenden i begge datakilder tilnærmet lik. Blant alle de andre kategoriene har det i hovedsak vært en nedgang over tid. Antallet som er registrert som arbeidssøkere (de arbeidsledige og arbeidssøkere på tiltak) har gått ned fra 8 prosent til 4 prosent. Antallet som kun er registrert med nedsatt arbeidsevne er også noe redusert fra 48 prosent til 43. Å være registrert med nedsatt arbeidsevne innebærer i utgangspunktet at NAV anser at de fortsatt har behov for omfattende bistand for å komme i arbeid. I noen tilfeller kan det være at veileder ikke har endret status på brukeren etter fullført deltakelse i kvalifiseringsprogrammet selv om brukeren i realiteten ikke lenger har behov for NAVs bistand.

Det er et brudd i tidsserien for registrering av arbeidsforhold som skyldes innføringen av den nye a-ordningen, og det er derfor en viss usikkerhet om økningen i andelen arbeidstakere er reell⁵. Dette bruddet som inntreffer i årsskiftet 2014 til 2015 medfører en viss økning i den gjennomsnittlige andelen yrkesaktive. For å ta hensyn til dette har vi laget et alternativt mål på arbeidsdeltakelse basert på en annen datakilde og på kvartalsvise tall om dagsverk. Her måler vi andelen som er registrert med et antall dagsverk som utgjør minst en 40 % stilling, og det i et helt år i etterkant. Med en strengere definisjon av arbeid er det færre som er registrert i arbeid etter programmet. Men også med dette målet finner vi en betydelig økning i andelen med arbeid etter programmet, fra 19 prosent blant de som begynte i KVP i 2010/11 til 28 prosent blant de som begynte i 2014/15. Det utgjør en økning på 9 prosentpoeng, mot en økning på 13 prosentpoeng for det andre målet på arbeidsdeltakelse. Begge målene viser relativt sett omtrent samme økning, og vi konkluderer med at registerdata om arbeidsdeltakelse bekrefter tallene fra den interne rapporteringen om KVP: Stadig flere av de som fullfører programmet er i jobb kort tid etter. Samtidig observerer vi at andelen som mottar ytelse fra NAV det første året etter fullført program har gått ned (tabell 3).

⁵ Bruddet består både i at før endringen ble kun arbeidsforhold med minimum 4 timer avtalt arbeidstid registrert, mens etter endringen blir alle arbeidsforhold registrert, også de med 1-3 timer arbeidstid i uken. I tillegg er det blitt økt incentiv til å rapportere små arbeidsforhold, også de som er over 4 timer i uken.

Tabell 3 Utfall 1–12 måneder etter avsluttet program etter startår i programmet. Inntekt i 2017 kr og prosent

	2010/11	2012/13	2014/15	2016
Inntekt kun arbeidstaker	277 000	276 000	282 000	
Inntekt arbeidstaker med nedsatt arbeidsevne	236 000	230 000	232 000	
Inntekt andre	102 000	100 000	105 000	
Inntekt totalt	142 000	144 000	160 000	
Andel med AAP	17,0	14,2	13,7	10,2
Andel med sosialhjelp	50,7	49,6	43,0	40,6

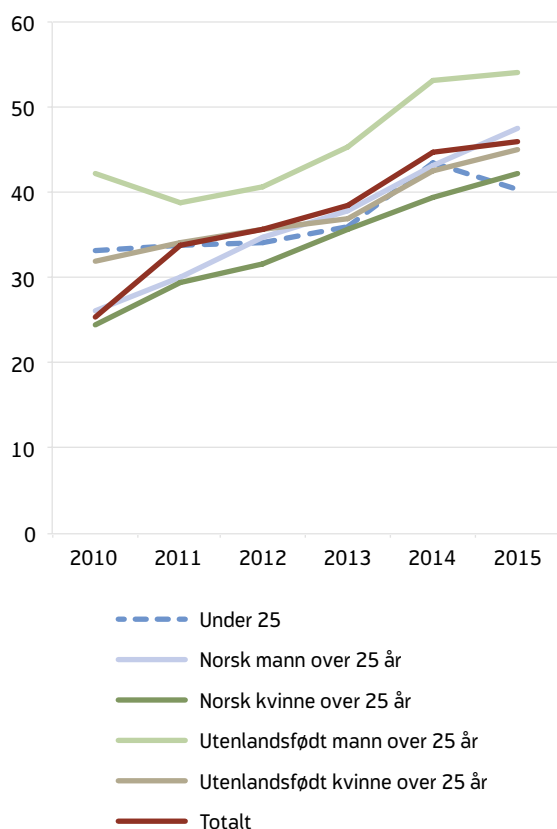
Kilde: NAV

Tabell 3 viser også at i samme periode som overgangen til arbeid har økt, har andelen som mottar arbeidsavklaringspenger (AAP) eller sosialhjelp blitt redusert. Det har særlig vært en klar nedgang i andelen som mottar AAP. Den gjennomsnittlige inntekten etter avsluttet program har økt litt fra 142 000 kr blant de som begynte programmet i 2010/11 til 160 000 kr i 2014/15. Når inntekten har økt samtidig med at andelen med AAP har gått ned, indikerer det at en større andel av gruppens pensjonsgivende inntekt nå kommer fra eget arbeid. Blant de som er registrert som kun arbeidstakere er inntekten stabil på omtrent 280 000 kr etter avslutning av programmet. Det er betydelig høyere enn gjennomsnittet for gruppa, men også langt under en gjennomsnittlig norsk årslønn for heltidsansatte (536 000 kr i 2017). Det betyr at gruppen som kommer i jobb ofte får jobber med relativt lav lønn eller at de jobber mindre enn heltid. Gjennomsnittlig arbeidstid for gruppen som er registrert som kun arbeidstakere (se tabell 2) er på 155 dagsverk – som utgjør 67 prosent av fulltid i løpet av ett år (ikke vist)⁶. Omtrent halvparten av gruppen som startet i 2010/11 mottar sosialhjelp etter at kvalifiseringsprogrammet er fullført, noe som må sees i sammenheng med at gruppen samlet sett har lav inntekt fra arbeid. I 2016 er dette redusert til 41 prosent. Blant de som er registrert som kun arbeidstakere er det under 20 prosent som mottar sosialhjelp (ikke vist).

⁶ Tall for de som begynte i program i 2014/15. Basert på registerdata fra A-ordningen – data er korrigert av Statistisk sentralbyrå.

Tidligere har vi vist at overgangen til arbeid er høyest blant utenlandsfødte og herav særlig blant menn (Lima og Naper, 2013). En kan derfor spørre seg om den positive utviklingen skyldes endret sammensetning av KVP-deltakere siden det er blitt flere utenlandsfødte og færre norskfødte. I figur 10 viser vi overgangen til arbeid for ulike grupper etter hvilket år de startet i programmet.

Figur 10. Overgang til arbeid etter KVP etter år for oppstart i programmet. N=22196. Prosent



Kilde: NAV

Vi finner at overgangen til arbeid har økt betydelig for alle grupper, både for menn og kvinner, norskfødte og utenlandsfødte. Relativt sett er det norskfødte over 25 år som har hatt den mest positive utviklingen. I denne gruppen økte andelen som kom i jobb fra 26 prosent blant de som startet i KVP i 2010 til 48 prosent blant de som begynte 2015, en relativ økning på 85 prosent. Blant utenlandsfødte har menn klart høyere overgang

til arbeid enn kvinnene, mens det er mindre forskjeller mellom norskfødte menn og kvinner. Som tidligere vist har det vært en økning i andelen utenlandsfødte kvinner som starter i programmet, og det er positivt at det også for denne gruppen er stadig flere som er i arbeid etter avsluttet program.

Hvilke forhold påvirker sannsynligheten for overgang til arbeid og trygd?

En økning i overgangen til arbeid over tid, trenger ikke bare å bety at innholdet i programmet har blitt bedre eller mer arbeidsrettet. Det kan også være et resultat av endringer i hvem som begynner i programmet – det som i faglitteraturen kalles seleksjon. Dette skal vi teste systematisk ved å ta hensyn til de fleste relevante variabler vi har informasjon om i NAVs registre. Vi kan dermed kontrollere for viktige og relevante faktorer som tidligere arbeidsdeltakelse, tidligere mottak av sosialhjelp og arbeidsavklaringspenger, botid blant innvandrere, demografiske forhold som alder og kjønn, samt arbeidsledighet i bo- og arbeidsmarkedsregionen. Vi legger inn år for oppstart i programmet som en forklaringsvariabel, og hvis da det fortsatt er økt overgang til arbeid over tid kan vi fastslå at det ikke er endringer i observerte kjennetegn ved personene, eller redusert ledighet, som forklarer økningen i overgangen til arbeid over tid. Vi kan likevel ikke utelukke systematiske endringer i uobserverte kjennetegn over tid – som endringer i personlige ressurser eller motivasjon for å komme seg i jobb.

For å unngå problem med brudd i tidsserien for arbeidsdeltakelse benytter vi en overgang til arbeid med minst 40 % dagsverk som avhengig variabel. Vi gjennomfører også to tilsvarende analyser for overgang til arbeidsavklaringspenger og sosialhjelp. Sosialhjelp er her definert som det å motta økonomisk sosialhjelp i minst 6 av 12 måneder etter avslutning av KVP. Overgang til AAP er definert som det å motta ytelse i minst 3 av 12 måneder i påfølgende 12 måneder. Vi benytter lineær regresjonsmodell (OLS) for å beregne sannsynligheter ved kontroll for flere forhold samtidig.

Selv med kontroll for en rekke forhold finner vi fortsatt en betydelig økning i overgang til arbeid, og en klar nedgang i andelen som mottar arbeidsavklarings-

penger eller sosialhjelp⁷ (tabell 6 i appendiks). Vi finner at jo senere en person startet i programmet, desto større er overgangen til arbeid, og desto lavere er overgangen til arbeidsavklaringspenger og sosialhjelp. For de som begynte i programmet i 2015 og 2016 er det en del som fortsatt er i program, og vi har dermed ennå ikke hele fasiten på hvor stor overgang til arbeid det vil bli for denne gruppen. Vi kontrollerer imidlertid for varighet slik at tallene for disse årene likevel i noen grad vil være sammenlignbare med tidligere år. Koeffisientene for startår i programmet er på nivå med noen av de andre sterkeste sammenhengene i programmet, så som arbeidsdeltakelse før start i KVP.

Når vi holder andre forhold konstant, finner vi at blant de som startet i KVP i 2015 var det 10 prosentpoeng flere i jobb sammenlignet med de som startet i 2010. Dette styrker påstanden om at økt overgang til arbeid skyldes at programmet i større grad lykkes med å få deltakerne over i jobb over tid, og at det ikke bare skyldes at deltakerne er blitt mer ressurssterke. Vi kan likevel ikke være helt sikre på dette.

Innvandrere har som tidligere vist betydelig høyere overgang til arbeid enn norskfødte. Denne sammenhengen er betinget av innvandrernes botid (tabell 6 i appendiks). De som nylig har innvandret til Norge har klart høyest overgang til arbeid, mens de med botid på over 10 år har samme overgang til arbeid som norskfødte. Det er lite sannsynlig at kort botid i seg selv har en positiv effekt på overgang til jobb, så det er grunn til å tro at denne sammenhengen skyldes seleksjon⁸.

Omtrent én av fire er registrert med et arbeidsforhold i en eller flere måneder før oppstart i program. Dette er den viktigste forklaringsvariabelen for overgang til arbeid etter deltakelse. Jo flere måneder med arbeid

før KVP, desto større sannsynlighet for overgang til arbeid etterpå. Det kan også bety at noen har et mindre arbeidsforhold ved oppstart i program som de beholder gjennom KVP.

Overgangen til arbeid har en sterkt negativ sammenheng med arbeidsledigheten i bo- og arbeidsmarkedsregionen. For hver prosent økning i ledigheten er det 1,8 prosentpoeng færre med overgang til arbeid etter endt program. Norge hadde relativt lav ledighet i alle disse årene, og det er lite variasjon i ledigheten mellom de ulike regionene. Den regionale ledigheten spiller dermed bare en begrenset rolle når det gjelder å forklare gruppens overgang til arbeid.

Alder har en kurvelineær sammenheng med overgang til arbeid når vi holder andre forhold konstant. Det er deltakere i alderen 30–40 år som har høyest overgang til arbeid, mens de yngste og de over 50 har klart lavere overgang til arbeid (ikke vist).

Flere med arbeidsavklaringspenger og færre i jobb ved høy ledighet

Som nevnt finner vi en klar nedgang i overgangen til AAP over tid, også når vi holder andre forhold konstant. I likhet med tidligere studier finner vi også for denne gruppen at høyere regional arbeidsledighet har sammenheng med høyere overgang til AAP (Lima 2016). Hvis ledigheten i regionen er 1 prosent høyere, øker overgangen til AAP med 0,8 prosent. Sammenhengen er ikke veldig sterk, men det er likevel interessant at vi finner den selv ved kontroll for en rekke andre variabler. Dette må også sees i sammenheng med at overgangen til arbeid er betydelig lavere ved høy ledighet.

Utenlandsfødte har langt lavere overgang til arbeidsavklaringspenger enn norskfødte, og det gjelder særlig de med kort botid. Sistnevnte gruppe har 8,6 prosentpoeng lavere overgang til arbeidsavklaringspenger enn norskfødte.

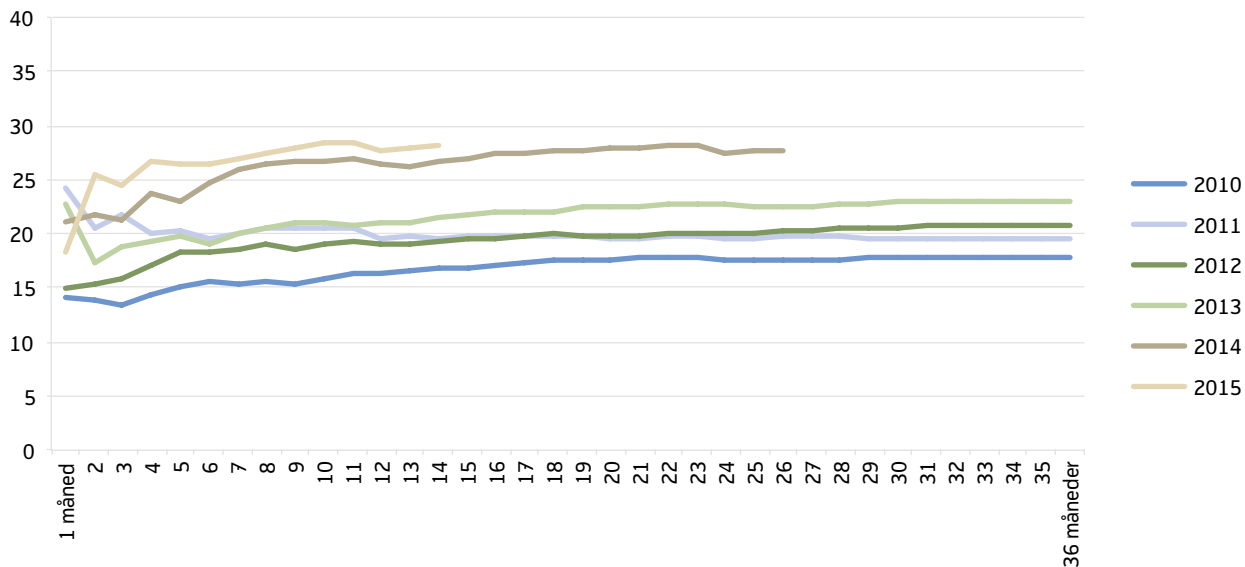
Langtidsmottakere av sosialhjelp

Mange av de som avslutter kvalifiseringsprogrammet mottar sosialhjelp i minst seks av 12 måneder etter avsluttet program. Den enkeltfaktoren som i størst grad forklarer langtidsmottak av sosialhjelp etter pro-

⁷ Vi har lagt inn kalenderår for oppstart i programmet som en forklaringsvariabel med 2011 som referanseår. Tallene for de andre årene viser da med hvor mange prosentpoeng utfallet har endret seg sammenliknet med referanseåret.

⁸ Med seleksjon mener vi her systematiske uobserverte forskjeller mellom innvandrere med kort botid og innvandrere med lengre botid. For eksempel at mange innvandrere med kort botid som begynner i programmet har en betydelig arbeidsevne, men ikke lykkes med å komme i jobb fordi de ikke behersker norsk språk godt nok, eller ikke kjenner norsk arbeidsliv godt nok.

Figur 11. Andel med overgang til arbeid (minst 40 % dagsverk i ett år) blant de som avslutter KVP etter hvilket år de startet i program og etter varighet i programmet. Prosent



Kilde: NAV

grammet, er antall måneder med sosialhjelp før programmet. Andelen langtidsmottakere etter programmet øker med 3,4 prosentpoeng for hver ekstra måned med sosialhjelp det siste året før deltakelse i programmet. Modellen viser dermed at blant de som mottok sosialhjelp i 12 måneder sammenhengende før programmet, er det 41 prosentpoeng flere med langtidsmottak etter avsluttet program sammenlignet med de som ikke mottok sosialhjelp det siste året før programmet. I tillegg finner vi at mottak av arbeidsavklaringspenger før programmet gir økt sannsynlighet for langtidsmottak av sosialhjelp i etterkant, samt at de som var i jobb før oppstart i KVP i mindre grad mottar økonomisk sosialhjelp etter programmet. Det siste skyldes trolig at denne gruppen oftere kommer i jobb etterpå. Overgang til langtidsmottak av sosialhjelp etter programmet er i motsetning til de to andre utfallene ikke påvirket av regional arbeidsledighet.

Hvorfor øker overgangen til arbeid?

Hvis den økte overgangen til arbeid først og fremst skyldes økt kvalitet på de arbeidsrettede tiltakene i programmet vil vi forvente at det særlig er blant de med med en viss varighet i programmet at overgangen til arbeid øker. Eksempler på arbeidsrettede tiltak er lønnstilskudd for arbeid i en bedrift, eller arbeids trening i ordinær bedrift. Hvis økningen skyldes andre

forhold, som for eksempel en annen sammensetning av deltakerne, eller bedre individuell oppfølging og bistand til jobbsøking fra dag 1, vil vi forvente at overgangen til arbeid øker mer jevnt, uavhengig av lengden på deltakelsen. I figur 11 beskriver vi overgangen til arbeid på minst 40 % dagsverk i 1–12 måneder etter hvilket år personen startet i program og etter varighet.

Blant de som startet i 2014 og 2015 kan vi ikke observere overgangen til arbeid etter program for alle fordi noen fortsatt er i program (figur 11). Dette er grunnen til at linjene for disse to årene er kortere enn linjene for de andre årene. Vi ser samtidig at blant de fra 2014-15 gruppen som har avsluttet programmet, er overgangen til arbeid så langt betydelig høyere enn tidligere år, og linjene viser at overgangen til arbeid tenderer mot å øke desto lengre varigheten er. Hvis de som begynte i 2015 og 2014 fortsetter å følge samme trend som de begynte i 2013, vil overgangen til arbeid bli enda noe høyere enn den vi har beskrevet i tabeller ovenfor. I 2014 og 2015 er overgangen til arbeid betydelig høyere blant med en varighet på minst 4 måneder og lengre. De med kortere varighet enn dette har samme overgang til arbeid som i 2011 og 2013. Det indikerer at den økte overgangen til arbeid både kan handle om bedre arbeidsrettede tiltak som gir økt

overgang til arbeid når deltakeren fullfører et helt program på ett år, men at det også kan handle om bedre individuell oppfølging tidligere i løpet. Det kan også handle om at det blir rekruttert mer ressurssterke deltakere som i større grad selv kommer seg i jobb etter 4–5 måneder deltakelse i programmet. Hvilke av disse forklaringene som er riktige kan vi ikke fastslå med sikkerhet. NAV har nylig gjort flere grep for å forbedre markedsarbeidet og øke kontakten med arbeidsgivere, og i 2014 konkluderte Arbeidsforskningsinstituttet med at «markedsarbeidet har høyere prioritet i NAV i dag enn det hadde for få år tilbake» (Mamelund og Widding 2014: iii). I årsrapporten fra 2015 rapporterte NAV om at det hadde skjedd «en klar bedring i markedsarbeidet» (NAV 2015: 11). I rapporten rapporten vises det til flere indikatorer på forbedret markedsarbeid. At NAV-kontor over tid har fått til bedre kontakt med arbeidsgivere og økt arbeidsretting kan være en forklaring på den økte overgangen til arbeid også blant de som avslutter programmet etter 4-5 måneder.

Hva skjer på lengre sikt etter avsluttet program?

Foreløpig har vi beskrevet hva som skjer med deltakerne på kort sikt; 6 måneder og ett år etter

avsluttet KVP. Her skal vi følge deltakerne over flere år etter avsluttet program og undersøke andelen i jobb og andelen med ulike ytelser. Tabell 4 viser utviklingen for de som begynte i program i 2012/13⁹.

Utviklingen kan beskrives med tre hovedtrekk. For å skaffe et overblikk over utviklingen illustrerer vi de viktigste endringene over tid i figur 12. For det første finner vi at andelen som *kun* er yrkesaktive øker, fra 17 prosent til 24 prosent. Blant de som er yrkesaktive er det stabilt få som mottar arbeidsavklaringspenger, og en synkende andel som mottar sosialhjelp. Samtidig observerer vi en liten økning i pensjonsgivende inntekt i gruppen, på omtrent 0,3 G i løpet av tre år. Det er dermed grunn til å hevde at de som kun er arbeidstakere i økende grad blir selvforsørget. For det andre viser tabellen at andelen som mottar sosialhjelp blir betydelig redusert for hvert år som går etter avsluttet program, fra nærmere halvparten det første året til 37 prosent. For det tredje øker andelen som mottar arbeidsavklaringspenger betydelig hvert år. Samlet øker andelen som mottar enten AAP eller ufø-

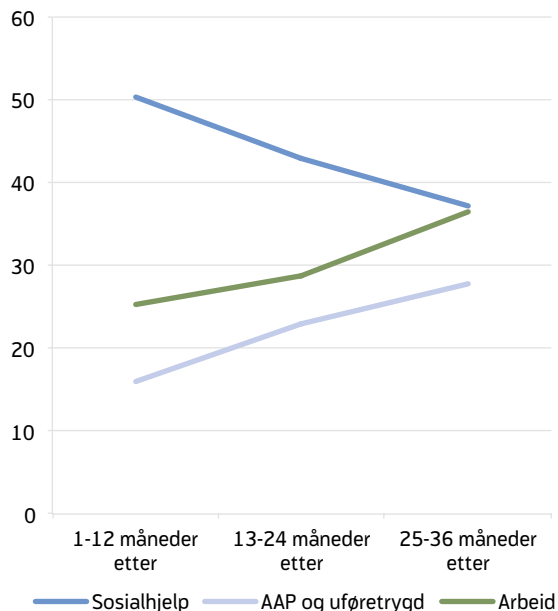
⁹ Tabell 7 i appendiks viser tilsvarende tall for de som begynte i programmet i 2010/11.

Tabell 4. Overganger 1,2 og 3 år etter avsluttet KVP-program for de som startet i 2012/13. Minste N=4266

	1–12 måneder etter				13–24 måneder etter				25–36 måneder etter			
	Pen- sjons- givende inntekt %	Motta- kere av sosial- hjelp i G	Motta- kere av AAP %	%	Pen- sjons- givende inntekt %	Motta- kere av sosial- hjelp i G	Motta- kere av AAP %	%	Pen- sjons- givende inntekt %	Motta- kere av sosial- hjelp i G	Motta- kere av AAP %	%
Andel arbeidstakere	25,3			28,9				36,5				
Arbeidstaker												
Kun arbeidstaker	17,9	3,1	17,8	0,5	21,2	3,2	13,9	1,4	24,0	3,3	12,9	1,6
Arbeidstaker med ned- satt arbeidsevne	9,5	2,4	38,6	8,3	8,6	2,4	32,2	20,0	8,8	2,3	32,3	24,8
Arbeidssøker	7,7	1,0	59,6	2,3	9,9	1,2	51,8	2,7	10,4	1,4	46,0	3,4
Nedsatt arbeidsevne	44,1	1,2	64,9	29,6	38,9	1,3	57,5	43,6	34,2	1,3	51,3	54,0
Overgangsstønad	1,9	0,5	59,6	5,8	1,7	0,7	44,1	12,9	1,6	1,3	39,1	17,2
Uførepensjon/alderspe	1,3	0,4	57,1	15,7	2,5	0,4	31,7	22,3	4,3	0,3	22,7	25,2
Ikke registrert i NAV	17,7	0,9	47,9	1,5	17,3	0,8	47,1	3,4	16,7	0,7	44,1	3,9
Totalt	100	1,6	50,3	14,7	100	1,7	42,9	20,6	100	1,7	37,2	23,4

Kilde: NAV

Figur 12. Ytelser og arbeidsdeltakelse 1–36 måneder etter KVP blant de som begynte i KVP i 2012/13. Tall fra tabell 4. Prosent



Kilde: NAV

retrygd fra 16 prosent det første året etter avsluttet program til 28 prosent 3 år etterpå. Noe av årsaken til den reduserte andelen med sosialhjelp er dermed den økte andelen som mottar AAP. Det er i tillegg et nokså stabilt antall som ikke er registrert i det statlige NAV-systemet, og omtrent halvparten av disse mottar sosialhjelp. I løpet av de første tre årene etter at Kvalifiseringsprogrammet er avsluttet, er det dermed en tendens til at deltakerne enten kommer seg i arbeid og at jobben blir den viktigste inntektskilden, eller at de ikke er i arbeid og det blir avklart at de har rett på arbeidsavklaringspenger. For noen få (4 prosent) blir varig uføretrygd innvilget. Blant de som mottar AAP er dette viktigste inntektskilde, men ofte kombinert med sosialhjelp. Mange fortsetter dermed å motta bistand fra NAV også etter at de har avsluttet Kvalifiseringsprogrammet¹⁰.

¹⁰ Gruppene er ikke konstante størrelser – for hvert år er det noen som har sluttet å være yrkesaktive og andre igjen som begynner å være yrkesaktive. Blant de som var registrert som yrkesaktive 6 måneder etter fullført program, var gjennomsnittlig antall dagsverk på 131 det første året. Det utgjør ca 57 % av en hel stilling. For denne gruppen sank det gjennomsnittlige antallet dagsverk til 123 det andre året, og videre ned til 116 dagsverk det tredje året, og dette skyldes at en del av dem slutter å være yrkesaktive over tid.

Tabell 5. Mottak av arbeidsavklaringspenger eller tiltakspenger de neste fire årene etter avsluttet kvalifiseringsprogram. N=9974

	Andel	Varighet KVP	Sum måneder sosialhjelp	Avtalte dagsverk per år
Ingen statlig bistand	42,7	10,8	11,3	79,1
Mottak av AAP	26,8	10,2	13,0	19,1
Mottak av tiltakspenger	24,1	12,1	19,6	36,0
Både AAP og tiltakspenger	6,4	11,3	18,9	10,5

Kilde: NAV

Vi var nysgjerrige på hvor mange som samlet mottar mer bistand fra NAV i en periode på fire år etter endt Kvalifiseringsprogram. For å få en mer komplett beskrivelse tar vi her med tiltakspenger, som er en lav sum som utbetales ved deltakelse i et statlig arbeidsmarkedstiltak. Som vist har over 40 prosent av de som begynner i KVP mottatt tiltakspenger før oppstart. I tabell 5 har vi oppsummert bruk av arbeidsavklaringspenger og tiltakspenger de første fire årene etter avsluttet Kvalifiseringsprogram. Vi måler her alle som på et eller annet tidspunkt mottar en stønad i minst én måned.

Et flertall på 57 prosent mottar økonomisk bistand og oppfølging fra den statlige delen av NAV de neste fire årene etter deltakelse i KVP, enten i form av arbeidsavklaringspenger (27 %), tiltakspenger (24 %) eller begge deler (6 %). Kvalifiseringsprogrammet er dermed for mange ikke en endelig kvalifisering eller avklaring, men ofte fortsettelsen på en mer langvarig periode med bistand fra NAV. Blant de som på et tidspunkt har mottatt arbeidsavklaringspenger er den gjennomsnittlige yrkesdeltakelsen svært lav, på under 20 dagsverk i året. Blant de som ikke har mottatt noe bistand etter programmet er det en betydelig arbeidsdeltakelse på i gjennomsnitt 80 dagsverk per år.

Oppsummering

Målt i antall deltakere er Kvalifiseringsprogrammet en av de mindre ordningene i den norske velferdsstaten. Antallet nye deltakere i KVP har stabilisert seg på i underkant av 4 000 personer i året. Beholdningen av

deltakere, hvor mange som til enhver tid deltar i programmet, var om lag 5 400 personer ved utgangen av 2017. Til sammenligning mottok i gjennomsnitt 55 300 personer økonomisk sosialhjelp i 2016 (Langeland m.fl. 2017), og om lag 140 000 personer mottok arbeidsavklaringspenger.

Over tid er Kvalifiseringsprogrammet i stadig større grad blitt et program for innvandrere, som utgjør 59 prosent av de nye deltakerne i siste observerte år (2017). Botiden til innvandrerne i programmet varierer, men hele 38 prosent hadde bodd i landet 5 år eller mindre da de begynte i programmet. Dette viser at en betydelig andel av de som begynner i KVP gjør det nokså kort tid etter at de har fullført introduksjonsprogrammet. Delvis som en følge av høyere andel utenlandsfødte blant deltakerne er det stadig færre som tidligere har mottatt arbeidsavklaringspenger. Antallet unge under 25 år som begynner i programmet har blitt halvert fra 31 prosent i 2010 til 17 prosent i 2017.

Et hovedmål med Kvalifiseringsprogrammet er at flere med nedsatt arbeidsevne skal komme i arbeid. Når vi sammenligner de som begynte i 2010 med de som begynte i 2015, finner vi en positiv utvikling i overgangen til arbeid. En økende andel er registrert som yrkesaktive etter fullført program, samtidig som færre er registrert som mottakere av arbeidsavklaringspenger og sosialhjelp. Dette bekrefter den positive utviklingen vi finner i NAV-kontorenes interne rapporteringer til Arbeids- og velferdsdirektoratet. I en regresjonsanalyse finner vi fortsatt at flere er i arbeid og færre mottar trygd etter å ha deltatt i programmet jo senere i observasjonsperioden de har startet i programmet. Vi finner en positiv utvikling i overgangen til arbeid for både utenlandsfødte og norskfødte, og for både de under 25 år og de over 25 år. Det gir støtte til at Kvalifiseringsprogrammet er blitt mer arbeidsrettet over tid, uten at vi kan være sikre på dette siden vi ikke har utført en effektanalyse. Ifølge AFI (Mamelund og Widding 2014) har markedsarbeidet i NAV fått betydelig høyere prioritet i den perioden vi observerer, og det kan være en forklaring på den økte overgangen til arbeid. Markussen og Røed (2016) finner at det sannsynligvis er en betydelig uobservert negativ seleksjon inn i programmet. Det vil si at det er noen andre forhold enn de vi kan

observere med registerdata som tilsier at disse personene vil ha vansker med å komme seg i jobb, og som veilederne legger vekt på når de avgjør hvem som skal få tilbud om program. Vi kan ikke utelukke at den økte overgangen til arbeid skyldes at veilederne over tid rekrutterer en gruppe som er mer ressurssterk på slike uobserverte kjennetegn.

Vi finner også at overgangen til arbeid er lavere i områder med høy arbeidsledighet, og det viser at også for personer med nedsatt arbeidsevne er det viktig med et godt arbeidsmarked for å lykkes med å komme i jobb. I denne perioden har det jevnt over vært et godt arbeidsmarked i de fleste regioner, og det har ikke vært noen endringer i arbeidsledighet av betydning som kan forklare den økte overgangen til arbeid over tid. Slik sett indikerer denne analysen at NAV også kan gjøre et viktig bidrag for å øke overgangen til arbeid for grupper som står langt fra arbeidslivet, i hvert fall når det er høy etterspørsel etter arbeidskraft.

Selv om tidligere effektforskning viser at kvalifiseringsprogrammet har en positiv effekt på arbeidsdeltakelse og arbeidsinntekt – bekrefter våre analyser at det fortsatt er et mindretall av de som har deltatt i programmet som kommer i jobb, og at mange fortsetter å motta ulike typer bistand fra NAV også etter at programmet er avsluttet.

Referanser

Gundersen, Frants og Juvkvam, Dag (2013) *Inndelingen i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner*. NIBR-rapport 2013:1. Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning

Herud, Eva og Ohrem, Sille (2012) *Fattigdom og levekår i Norge – Status 2012*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Langeland, Stein, Therese Dokken, Jorunn Furuberg og Ivar Anders Åsland Lima (2016) *Fattigdom og levekår i Norge: Tilstand og utviklingstrekk – 2016*. NAV-Rapport 2016:4. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

- Langeland, Stein, Jorunn Furuberg og Ivar Andreas Åsland Lima (2017) *Fattigdom og levekår i Norge: Tilstand og utviklingstrekk – 2017*. NAV-Rapport 2017:4. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Lima, Ivar Andreas Åsland og Sille Ohrem Naper (2013) «Kommer deltakerne i kvalifiseringsprogrammet i jobb?» *Arbeid og velferd*, 2/2013, s 43–59. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Lima, Ivar Andreas Åsland (2016) «Hvordan har økt ledighet påvirket bruken av helseytelser og økonomisk sosialhjelp?» *Arbeid og velferd* nr. 3, 131-150
- Mamelund, Sverre-Erik og Steinar Widding (2014) *NAV's formidlings- og rekrutteringstjenester*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Markussen, Simen og Røed, Knut (2016) «Leaving poverty behind? The effect of generous Income Support paired with Activation». *American Economic Journal: Economic Policy* 8(1), 180–211
- NAV (2016). *Årsrapport 2015. Arbeids- og velferdsdirektoratet*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet. Lastet ned fra nav.no [19.9.2018]
- Ot. prp. nr 70 (2006 – 2007) *Om lov om endringer i sosialtjenesteloven og i enkelte andre lover*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 08. 06. 2007.
- Schafft, Angelika og Spjelkavik, Øystein (2011). *Evaluering av kvalifiseringsprogrammet. Sluttrapport*. AFI-rapport 4/2011. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Tønseth, Harald (2018) *Færre avbryter Kvalifiseringsprogrammet – flere i jobb etterpå*. Artikkelen publisert 29. august 2018. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/faerre-avbryter-kvalifiseringsprogrammet-flere-i-jobb-etterpa> (lest 11 september 2018)- Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Appendiks

Tabell 6. Lineær regresjon for utfall de første 12 månedene etter avsluttet program. B-koeffisientene viser sannsynlighet som prosent. * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$

	Arbeid minst 40 % av heltid	Mottak av AAP	Langtidsmottak av sosialhjelp
Andel arbeidstakere		28,9	
Startår			
2010	Ikke med	0,3	Ikke med
2011	ref	ref	ref
2012	1,3	-0,7	-0,6
2013	3,3**	-1,8	-2,5*
2014	7,7**	-2,1**	-5,0**
2015	9,2**	-2,9**	-6,4**
2016	8,6**	-4,1**	-7,2**
Varighet (mnd)			
1-3	-2,5*	-2,3*	2,3
4-6	-0,2	-0,9	0,2
7-9	2,0	-0,5	-2,4
10-12	ref	ref	ref
13-21	3,3**	0,4	-2,7*
22-24	0,7	1,8	2,4
25-27	2,7	-0,9	3,1
28-30	2,5	-3,4**	2,5
31+	-1,0	-3,0*	5,3*
Norskfødt	ref	ref	ref
Innv botid			
0-2 år	5,1**	-12,7**	-1,6
3-5 år	7,7**	-12,3**	1,0
6-9 år	2,6**	-11,7**	4,8**
10-19 år	1,0	-8,3**	2,7**
20+ år	0,1	-6,0**	1,5
Alder	0,89**	0,08**	0,03
Alder kvadrert	-0,02**	Ikke med	Ikke med
Kvinne	-9,2**	4,5**	-1,5*
AAP året før	-1,7	8,6**	4,9**
Arbeid året før			
0 mnd	ref	Ref	ref
1-3 mnd	9,9**	-1,2	-5,5
4-6 mnd	14,3**	-2,5	-7,8
7+ mnd	20,8**	-2,2	-7,1
Arbeidsledig BA-region	-1,8**	0,8**	-0,2
Ant mnd sosialhjelp	-0,5**	Ikke med	3,3**
Konstantledd	16,3**	17,7**	23,3**
Forklart varians	6,1	4,5	11,3
N	20 713	23 409	20 391

Kilde: NAV

Tabell 7. Overganger 1,2 og 3 år etter avsluttet program for de som startet i 2010/11. Minste N=7274

	1-12 måneder etter				13-24 måneder etter				25-36 måneder etter			
	%	Pen- sjons- gi- vende inntekt i G	Motta- kere av sosial- hjelp	Motta- kere av AAP	%	Pen- sjons- gi- vende inntekt i G	Motta- kere av sosial- hjelp	Motta- kere av AAP	%	Pen- sjons- gi- vende inntekt i G	Motta- kere av sosial- hjelp	Motta- kere av AAP
Arbeidstaker												
Kun arbeidstaker	17,4	3,1	20,2	0,6	20,3	3,4	13,9	1,2	22,8	3,4	13,2	1,5
Arbeidstaker/nedsatt	9,7	2,4	40,4	10,6	8,3	2,3	36,2	17,9	7,6	2,3	29,9	23,6
Arbeidssøker	9,6	0,9	61,6	2,6	11,4	1,0	53,5	3,1	10,9	1,2	48,2	3,2
Nedsatt arbeidsevne	42,5	1,2	63,5	35,6	36,4	1,3	54,3	50,9	34,1	1,4	50,0	56,9
Overgangsstønad	1,6	0,3	51,2	6,4	1,6	0,5	31,1	8,4	1,8	0,9	37,0	17,0
Uførepensjon/alderspe	2,2	0,3	46,7	21,6	3,7	0,3	27,5	17,9	5,3	0,2	20,1	19,1
Ikke registrert i NAV	17,0	0,9	50,9	1,8	18,4	0,8	44,1	3,5	17,6	0,8	44,3	4,8
Totalt	100	1,5	50,8	17,4	100	1,7	41,3	22,0	100	1,7	37,1	24,0

Kilde: NAV