

Anne Hege Strand og
Jørgen Svalund

Velferdsordninger til unge

Bruk av arbeidsavklaringspenger og
kvalifiseringsprogram blant unge
utenfor arbeid og utdanning

Anne Hege Strand og Jørgen Svalund

Velferdsordninger til unge

Bruk av arbeidsavklaringspenger og
kvalifiseringsprogram blant unge
utenfor arbeid og utdanning

Fafo-rapport 2021:35

Fafo-rapport 2021:35

© Fafo 2021

ISBN 978-82-324-0630-2

ISSN 2387-6859

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
1 Innledning	12
1.1 Innføringen av kvalifiseringsprogram, arbeidsavklaringspenger og arbeidsevnevurderinger i NAV	12
1.2 Bruken av AAP og kvalifiseringsprogrammet blant unge.....	17
1.3 Rapportens problemstillinger	19
1.4 Gangen i rapporten.....	20
2 Data og metoder	21
2.1 Litteraturgjennomgang.....	21
2.2 Spørreundersøkelser	21
2.3 Kvalitative data	25
3 Unge med NAV-tilknytning: Barrierer mot utdanning eller arbeid	27
3.1 Kjennetegn ved individet	27
3.2 Kjennetegn ved arbeidsgivere og arbeidsmarked	29
3.3 Oppsummering	32
4 Organiseringen av oppfølgingsarbeidet mot unge med nedsatt arbeidsevne	34
4.1 Organisering av NAV-kontoret.....	35
4.2 Brukernes møte med NAV-kontoret preges av organiseringen	37
4.3 Oppsummering	39
5 Hva er avgjørende for om unge vurderes for AAP og KVP?	40
5.1 Kjennetegn ved unge brukere på AAP	40
5.2 Kjennetegn ved unge deltakere på KVP	41
5.3 Hvem blir vurdert for henholdsvis AAP og KVP?	42
5.4 Oppsummering	47
6 Kommunenes finansiering av KVP	48
6.1 Kommuneøkonomi og antallet kvalifiseringsprogramdeltakere.....	48
6.2 Forholdet mellom NAV-kontor og kommunen/kommunedirektøren	49
6.3 Formidles kommunens (stramme) økonomiske rammer til NAV-veilederne?	52
6.4 Oppsummering	54
7 Nye potensielle deltakere på KVP	55
7.1 Det er mange flere som kunne deltatt på KVP.....	55
7.2 Brukergrupper som kunne fått tilbud om å delta på KVP	57
7.3 Oppsummering	59
8 Endringer i regelverket for bruk av AAP, KVP og sosialhjelp	60
8.1 Endringer i reglene for for unge	60
8.2 Tidligere studier av regelendringene.....	61
8.3 Mulige konsekvenser av regelendringene: NAV-ansattes vurderinger	63
8.4 Oppsummering	75

9 Oppfølging av unge med nedsatt arbeidsevne	77
9.1 Tiltaksbruk og innhold i oppfølgingen av unge.....	77
9.2 Barrierer mot god oppfølging av unge med nedsatt arbeidsevne	87
9.3 Oppsummering	93
10 Avslutning.....	95
10.1 Hovedfunn – bruken av kvalifiseringsprogram for unge	95
10.2 Hovedfunn – bruken av arbeidsavklaringspenger til unge	97
10.3 Er det de «riktige» forholdene som blir avgjørende for hvilken oppfølging unge får fra NAV?	98
Referanser	103

Forord

Arbeidsavklaringspenger (AAP) med tilhørende oppfølgingsløp og kvalifiseringsprogrammet (KVP) er to sentrale tiltak benyttet i oppfølgingen av de unge brukerne som står lengst fra arbeidslivet. Det har vært hevdet at det er for mange unge som mottar den helserelaterte ytelsen AAP, og at flere unge heller burde deltatt i det kommunale kvalifiseringsprogrammet. I dette prosjektet ser vi på hvordan brukere fordeles på de ulike ordningene AAP og KVP, hvilke utfordringer de unge har som er på de to ordningene, hva som ligger bak vurderingene NAV gjør om hvem som skal få hvilken ordning, og hva slags oppfølging de unge får når de er mottakere av enten AAP og KVP. Prosjektet ble startet opp høsten 2020, og er finansiert av Arbeids- og sosialdepartementet (ASD).

Rapporten bygger på et stort datamateriale, og i arbeidet med datainnsamling har vi hatt stor hjelp av en referansegruppe med medlemmer fra enkelte NAV-kontor, Arbeidsdirektoratet og Arbeids- og sosialdepartementet. Takk til alle som bidro i referansegruppen. I prosjektet er det gjennomført en spørreundersøkelse blant ledere og veiledere i NAV. Takk til ansatte i Arbeids- og velferdsdirektoratet, ved Sverre Friis-Pettersen, Tor Erik Nyberg og Ola Melbye Pettersen, for svært nyttig og god hjelp med spørreskjema og utsendelse av undersøkelsen. Takk til Berit Crosby, Sissel Lorck og Ingrid Kobbenes hos oppdragsgiver ASD for godt samarbeid.

En stor takk til kommunedirektører, NAV-ledere og NAV-veiledere som har stilt seg til rådighet for intervju, og alle NAV-lederne og NAV-veilederne som har tatt seg tid til å svare på spørreundersøkelsen.

Ved Fafo vil vi takke Ester Bøckmann, som har vært med og utformet prosjektet, og som har gjort en viktig jobb med utvelgelse til intervjuer, gjennomføring av intervjuer og håndtering av registerdata brukt til spørreundersøkelsen. Videre vil vi takke Terje Olsen for kvalitetssikring, og Jon Lahlum og Bente Bakken for ferdigstilling av rapporten.

Jørgen Svalund har vært prosjektleder og har hatt hovedansvaret for spørreundersøkelsen og intervjuer med kommunedirektører, og Anne Hege Strand har hatt hovedansvaret for gjennomføring av intervjuer med NAV-veiledere og NAV-ledere. De to har skrevet rapporten i fellesskap.

Oslo, desember 2021
Jørgen Svalund (prosjektleder)
Anne Hege Strand

Sammendrag

Unge ledige kan kvalifisere for ulike ytelser og ulike typer av oppfølging fra NAV. I denne rapporten settes det et særlig søkelys på oppfølgingen av de unge lengst fra arbeidsmarkedet, altså unge med nedsatt arbeidsevne. Disse mottar gjerne to typer av oppfølging: arbeidsavklaringspenger (AAP) eller kvalifiseringsprogram (KVP). Et stort flertall av unge med nedsatt arbeidsevne mottar AAP, som er en statlig helse-relatert ytelse. Om lag 27 000 personer mellom 18 og 29 år mottok AAP i juni 2021. Bruken av kvalifiseringsprogrammet til unge er betydelig lavere enn AAP, og ser også ut til å ha gått ned de siste årene. Kvalifiseringsprogrammet er kommunalt, og per 31.12.2020 deltok 2600 unge mellom 18 og 29 år. Fra flere hold tas det til orde for å øke bruken av det kommunale kvalifiseringsprogrammet til unge ledige. Det antas at større bruk av dette programmet vil gi mulighet til tettere oppfølging, til å stille større krav til aktivitet og til å få en bedre overgang til arbeid for unge, enn AAP-ordningen.

Formålet med denne rapporten er å frambringe kunnskap om bruken av arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsprogram til unge ledige med nedsatt arbeidsevne under 30 år. Rapporten tar for seg seks delproblemstillinger, innenfor noen temaområder:

Det første temaet dreier seg om vurderinger av *rett og tilgang til ytelsene*:

- 1 Hva er avgjørende for hvem som blir vurdert for henholdsvis AAP, KVP eller andre ytelser eller oppfølging?
- 2 I hvilken grad oppleves regelverket for AAP og kvalifiseringsprogrammet som klart/uklart for ansatte i NAV?

De senere årene har reglene knyttet til AAP, KVP og sosialhjelp for unge blitt endret på en rekke ulike måter. Vi spør videre:

- 3 Har regelendringer for unge sosialhjelpsmottakere, AAP-mottakere og KVP-deltakere påvirket vurderingene for hvem som er aktuelle for AAP og KVP?

I tillegg til hvordan brukere fordeles på ytelser, og hvem som har rett til hva, dreier viktige problemstillinger i rapporten seg om situasjonen brukerne står i når de har fått tildelt en ytelse, hvilke muligheter de har for å få seg en jobb og hvilken *oppfølging* de får. Vi spør:

- 4 Hva er de viktigste barrierene mot arbeid og utdanning for unge på arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsprogram?
- 5 Hva er likheter og forskjeller i oppfølgingen som gis fra NAV til mottakere av AAP og KVP-deltakere?
- 6 Hvilke forhold er avgjørende for hvilken oppfølging unge med nedsatt arbeidsevne får fra NAV?

I rapporten undersøker vi utforming og bruk av AAP og kvalifiseringsprogrammet, nytten av regelendringer og hvorvidt de to ordningene bidrar til overgang til arbeid og aktivitet for unge ledige med nedsatt arbeidsevne. Vi undersøker også betydningen av forhold som kommuneøkonomi på bruken av kvalifiseringsprogram. I tillegg ser vi på tiltaksbruk og oppfølging. En viktig del av dette er å identifisere hva

som kan bidra til å åpne for og eventuelt begrense overgang til arbeid og aktivitet fra de to ordningene blant unge brukere. I avslutningen av rapporten diskuterer vi om det finnes muligheter for å endre ytelsesstrukturen og oppfølgingen av unge i NAV, slik at flere unge får inntektssikring og tett oppfølging uten at helse og begrensninger i form av «nedsatt arbeidsevne» kommer så sterkt i søkelyset som det gjør med dagens ordninger.

I rapporten benyttes flere ulike typer datakilder. Vi har gjennomført fokusgruppeintervjuer med NAV-veiledere fra ulike NAV-kontor, hvor vi blant annet undersøkte hva som bidrar til at noen mottar AAP og/eller KVP, og hvilke vurderinger som ligger til grunn for bruk av de to ytelsene. Vi har videre gjennomført individuelle intervjuer med NAV-ledere, hvor vi var opptatt av hvordan arbeidet med unge brukere organiseres, når kvalifiseringsprogrammet brukes, hva som bidrar til at programmet brukes, og om det er forhold som begrenser bruken av ordningen. Kvalifiseringsprogrammet er en kommunal ordning, og vi har derfor intervjuet kommunedirektører for få mer kunnskap om hvordan kommunene styrer NAV-kontorene – hvilke økonomiske rammer som legges og på hvilken måte de kan begrense bruken av enkelte rettighetsbaserte ordninger. Videre har vi gjennomført en spørreundersøkelse blant NAV-veiledere (som i det daglige arbeider med brukere som mottar enten AAP, KVP eller sosialhjelp) og en spørreundersøkelse blant NAV-ledere og mellomledere ved NAV-kontor, hvor vi undersøker hvordan de tenker rundt de to ytelsene, hvordan de opplever forholdet til kommuneledelsen, og til sine veiledere, når det gjelder ytelsene vi er opptatt av. Endelig har vi gjennomført en litteraturgjennomgang, som er en viktig del av besvarelsen av problemstilling 4, hvor vi ser på hva tidligere forskning forteller om barrierer for å komme inn i arbeidslivet for personer som mottar AAP eller deltar på kvalifiseringsprogrammet.

I kapittel 3 presenterer vi funnene fra litteraturgjennomgangen, og vi ser nærmere på hva tidligere forskning har identifisert som de viktigste barrierene mot arbeid for unge på AAP og kvalifiseringsstønad. Vi finner for det første at ulike *individuelle forhold* kan virke som en barriere. Unge med nedsatt arbeidsevne har helseproblemer, spesielt psykisk uhelse, lav utdanning eller kompetanse, og dette kan i seg selv ses på som betydelige barrierer mot arbeid for gruppen av unge som er eller vil kunne kvalifisere for AAP eller kvalifiseringsprogrammet. Vi finner at lav selvtillit kan være en barriere for å få jobber, og beholde dem. Videre, på grunn av helse eller andre utfordringer sliter en del unge med nedsatt arbeidsevne med å vise at de har en stabil arbeidsevne over tid, noe som også er en barriere.

For det andre trekker vi fram arbeidsmarkedet og arbeidsgiverne som viktige. Unge AAP-mottakere og KVP-deltakere møter flere utfordringer i forbindelse med arbeidsgivere og arbeidsmarkedet. En barriere for overgang til jobb dreier seg om mangel på jobber med lave kompetansekrav. Videre, jo høyere arbeidsledighet det er i et lokalt arbeidsmarked, jo vanskeligere er det å få til en overgang til jobb for denne gruppen, da det er konkurranse om jobbene. Unge med nedsatt arbeidsevne må konkurrere i et arbeidsmarked hvor det finnes mange andre unge som har bedre kvalifikasjoner og lengre utdanning. Det er dermed god grunn til å mene at mange i denne gruppen, på linje med for eksempel unge med nedsatt funksjonsevne, møter en *produktivtetsbarriere*. På grunn av helseutfordringer og begrenset utdanning er de, eller antas de av arbeidsgivere å være, mindre produktive enn dem de konkurrerer med på arbeidsmarkedet.

Manglene evne og vilje blant arbeidsgivere til å tilrettelegge for unge med nedsatt arbeidsevne setter også en stopper for overgang til arbeidsmarkedet for denne gruppen.

Videre viser enkelte studier at arbeidsgivere diskriminerer grupper av arbeidstakere med lav sysselsettingsgrad, som for eksempel funksjonshemmede, innvandrere og også unge som mottar hjelp fra NAV. Gruppen vi er opptatt av i rapporten møter dermed en holdnings- eller diskrimineringsbarriere.

I kapittel 4 beskriver vi NAV-kontorenes organisering og hvordan NAV møter og følger opp unge brukere på AAP og kvalifiseringsprogrammet. I tråd med strategien om myndige NAV-kontor finner vi til dels lokale variasjoner i hvordan oppfølgingsarbeidet av unge er organisert. Allikevel, det er en del fellestrekk i organiseringen. Mange NAV-kontor har egne ungdomsteam, noe som kan tolkes som et tegn på at NAV-kontorene følger opp sentrale styringssignaler om at unge er en prioritert målgruppe i NAV, og at det til dels finnes et behov for mer spesialiserte tjenester rettet inn mot unge NAV-brukere. Ved mange NAV-kontor er det for eksempel egne AAP-veiledere og KVP-veiledere for unge. Brukerreisen til de unge styres av hvordan kontorene er organisert. Er kontoret organisert etter innsatskategori, gir det veilederne god oversikt over tiltak og samarbeidspartnere, men bruker må da bytte veileder ved bytte av innsatskategori. Bruk av ungdomsteam åpner for spesialisering og for samarbeid mellom og på tvers av teamet, men øker behovet for at veiledere kan samarbeide på tvers i kontoret om de samme brukerne.

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

I kapittel 5 ser vi nærmere på hva som er avgjørende for om unge vurderes for AAP eller kvalifiseringsprogrammet. Oppsummert finner vi at det er kravet om nedsatt arbeidsevne på grunn av helse som avgjør om en ung bruker vurderes for arbeidsavklaringspenger, men også folketrygdloven er viktig her. NAV er pålagt å undersøke om en person kan ha rettigheter i henhold til folketrygdloven før andre rettigheter til inntektssikring, noe som igjen fører unge over på AAP, dersom det kan være mistanke om en helseutfordring. Før AAP innvilges, må det gjøre en arbeidsevnevurdering. At mange unge mangler en diagnose og ikke har vært utredet tidligere, gjør at de NAV-ansatte bruker store ressurser på å samle helsedokumentasjon før unge kommer inn på AAP-ordningen. Dette gjør at oppfølgingsarbeidet av unge i stor grad preges av de unges begrensninger framfor deres ressurser. Mens noen unge ligger i gråsonen mellom AAP og KVP, og også flyttes mellom ytelsene ved at kvalifiseringsprogrammet blant annet brukes til å skjøte på et AAP-løp, peker veilederne på at det finnes en gruppe unge med omfattende helseutfordringer som klart hører hjemme i AAP-ordningen. Vurdering av helseutfordringer er utfordrende, og kompetansen både til ansatte i NAV og leger kan ha betydning for hvem som blir vurdert for ulike ytelser.

Spørreundersøkelsen viser at unges motivasjon og at de er i stand til å delta på kvalifiseringsprogrammets 37,5 timer per uke, er viktig for om en ung bruker får tilbud om deltakelse på KVP. Vi finner også at forhold ved NAV, og ikke ved brukeren, er viktige. Ansattes kjennskap til KVP, at det er tid nok til å følge opp i programmet og at det er nok plasser, trekkes fram som forhold som har stor betydning av en stor del av veilederne i NAV. Spesielt veiledere som arbeider ved NAV-kontor i store kommuner trekker fram at det betyr noe om det er «ledige» plasser i kvalifiseringsprogrammet ved NAV-kontoret.

I kapittel 6 er vi opptatt av om og hva det betyr at kommunene finansierer kvalifiseringsprogrammet, men ikke arbeidsavklaringspenger. AAP og KVP er begge lovbestemte, individuelle rettigheter som skal tildeles de som er kvalifisert. Kommunene har ansvar for en rekke velferdstjenester overfor sine innbyggere, og det er kamp om

midlene. Sett fra kommuneledelsen prioriteres kommunenes lovpålagte oppgaver først. Vi finner at NAV-lederne arbeider for å skape forståelse for bruk av mer midler på KVP hos sine overordnede i kommunene. Videre, selv om kommunedirektører ikke nødvendigvis detaljstyrer om og hvor mye midler NAV-kontorene skal bruke på kvalifiseringsprogrammet, har NAV-kontorene en total ramme de skal holde seg innenfor. Denne budsjetttrammen er det mange NAV-ledere som opplever at de har for liten innflytelse over. En slik «budsjettdisiplin» gitt gjennom rammer og budsjett, innebærer at NAV-kontorene må prioritere hvordan de skal bruke midlene. Til tross for at kvalifiseringsprogrammet er en lovpålagt rettighet, benytter mange kontor seg av øvre måltall for hvor mange brukere som kan delta på programmet på et gitt tidspunkt.

I kapittel 7 ser vi nærmere på hvilke grupper av unge som kunne deltatt på kvalifiseringsprogrammet, men som ikke gjør det per i dag. Vi finner at mange NAV-veiledere er helt eller delvis enig i at det er mange unge brukere ved eget NAV-kontor som kunne deltatt på kvalifiseringsprogrammet uten å gjøre det. Det er spesielt veiledere som arbeider i NAV-kontor i små eller store kommuner som uttrykker dette. Når vi spør veilederne hvorfor de ikke bruker KVP mer, oppgir de som viktige grunner at de har andre NAV-tiltak som er bedre egnet, at de ikke har tid til den tette oppfølgingen som kreves, samt at de ikke kjenner så godt til programmet. Endelig viser spørreundersøkelsen at NAV-veilederne mener unge sosialhjelpsmottakere kunne deltatt på KVP i større grad, og at det samme gjelder unge uten fullført videregående, unge som har sosiale tilpasningsvansker og unge med udokumenterte psykiske lidelser.

I kapittel 8 ser vi nærmere på regelendringene som har vært foretatt, hvordan de vurderes, hva de har betydd for bruken og hvilken påvirkning de har hatt for bruken av AAP og KVP blant unge. Vi finner at endringer i stønadsnivået og justering av minstenivået blant unge betyr lite eller ingenting når det gjelder bruk av AAP og KVP. Som veilederne påpeker, brukerne har eventuelt rett til sosialhjelp i tillegg, og da spiller slike små justeringer ingen rolle. Vi finner at NAV-ledere og -veiledere i stor grad opplever at det å kutte den maksimale tiden på AAP fra fire til tre år har ført til raskere avklaring, men også til at denne avklaringen fører over i permanent uføretrygd, dels på grunn av tidspresset. Dermed bidrar regelendringen til å motvirke snarere enn å understøtte hovedbjelken i arbeidslinja, som har som siktemål at flest mulig skal kunne delta i arbeidslivet. Alt i alt oppgir NAV-veilederne at de ulike endringene i AAP som har vært gjennomført, i liten grad er nyttige for å få unge over i jobb, som jo er hovedmålet. Muligheten for bruk av utdanning som tiltak på AAP oppfattes som positivt.

Endringene i reglene for kvalifiseringsprogrammet oppfattes i større grad som positive av NAV-veilederne. Det er lettere å bruke programmet overfor unge brukere når den enkelte kan søkes inn flere ganger, og når utdanning i større grad kan legges inn i ordningen, og begge disse forholdene gjør at veilederne vurderer endringene som positive.

Er det slik at innføring av sosialhjelp med aktivitetsplikt gjør at dette brukes framfor KVP overfor unge? Våre tall tyder på det. Samtidig, mens lederne, som jo har budsjettansvar, opplever at innføringen av aktivitetsplikten er nyttig for å få flere unge i arbeid, er det klart færre av veilederne som opplever det på samme måte.

I kapittel 9 ser vi på hvilken oppfølging unge AAP-mottakere og unge kvalifiseringsprogramdeltakere får, og hva som er avgjørende for oppfølgingen. Mens unge mottakere av AAP blant annet får arbeidsavklaringstiltak, helsehjelp, arbeidstiltak, utdanningstiltak, lønnstilskudd og praksisplass, finner vi at unge AAP-mottakere i større grad enn eldre AAP-mottakere deltar på tiltak for å styrke sosiale ferdigheter

og på botrening, det vil si tiltak som handler om livsmestring. Tiltak som benyttes ofte overfor unge deltakere i kvalifiseringsprogrammet er i større grad en blanding av arbeidsrettede tiltak og ulike livsmestringstiltak. Sammenligner vi KVP-tiltakene med tiltak til AAP-mottakere, synes tiltakene i KVP å være mer arbeidsrettede, mens AAP-mottakerne i større grad får ulike helserelaterte behandlingstilbud i helsevesenet, utenfor NAV-veiledernes kontroll. De er dermed i et annet løp, og samhandlingen mellom NAV-veileder og helsetjenesten rundt samordning av arbeidsrettede og helserettede tiltak synes krevende. Det kan virke som de arbeidsrettede tiltakene kommer i bakgrunnen i tidsrommet hvor arbeidsevnen avklares, og avklaringen kan ta mye tid. Dette gjør at AAP-løpene i stor grad styres av utredninger, diagnostisering, behandling og rehabilitering innenfor helsetjenesten, og i mindre grad av en arbeidsrettet oppfølging ledet av NAV. I kvalifiseringsprogrammet er det NAV-kontorene selv, sammen med bruker, som setter opp et ukeprogram. NAV er dermed i større grad involvert i oppfølgingen av unge på KVP enn på AAP. Det er også et funn fra denne undersøkelsen at NAV-kontorene ofte oppretter egne, kommunale tiltak til unge. Deltakelse i disse kommunale programmene framheves som positivt fordi NAV da unngår å måtte benytte arbeidsevnevurdering for å plassere brukerne i en aktivitet, og de unngår formalkrav som full arbeidsuke, som kreves i KVP. Brukerne i de kommunale programmene mottar stort sett sosialhjelp som ytelse.

Denne balansen og det å lykkes med arbeidsrettet oppfølging samtidig med oppfølging i helsetjenesten, er krevende. Prosessen med å dokumentere at den nedsatte arbeidsevnen er så svak at de unge er kvalifisert for AAP, krever mye dokumentasjon og tid. Det er lang ventetid, og det blir i stor grad fokusert på den reduserte helsen, den nedsatte arbeidsevnen. Samtidig som AAP-veilederne følger opp mange brukere, er KVP klart mindre passivt, der er det lagt inn en full uke med ulike aktiviteter. Oppfølgingen fra NAV-veilederne er også mye tettere, det brukes mye tid per deltaker. Noe av suksessen til kvalifiseringsprogrammet ligger antagelig i at brukerne er selektert, at deltakeren må være motivert og i stand til å delta full uke, og de får nokså tett oppfølging fra NAV. Ikke alle andre unge brukere får så tett oppfølging, og det at KVP inneholder full uke, innebærer at mange unge NAV-brukere, enten de mottar AAP eller sosialhjelp, ikke oppfattes som aktuelle for programmet.

Flere kommuner rapporterer at de har opprettet kommunale lavterskel, arbeidsrettede tiltak til unge brukere. Noen sier at de også har egne veiledere knyttet til disse tilbudene. NAV-kontorene som har slike lokale tiltak foretrekker å bruke disse framfor for eksempel kvalifiseringsprogrammet til unge. Unge som registrerer seg ledige hos NAV utplasseres raskt i det kommunale lavterskeltilbudet og får oppfølging der. NAV vil da forsøke å «holde» de unge i standard eller situasjonsbestemt innsats og følge dem opp i det kommunale tiltaket ved å utbetale sosialhjelp. Flere kommuner mener de opplever bedre overgang til arbeid blant unge på denne måten framfor å gjennomføre en arbeidsevnevurdering og føre unge over på KVP eller AAP.

I avslutningskapitlet diskuterer vi rapportens funn. Et utgangspunkt for dette prosjektet var å undersøke grundigere om det er muligheter for å øke bruken av kvalifiseringsprogrammet blant unge, slik blant annet sysselsettingsutvalget foreslår. Vi finner at kravet om nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom eller skade fører unge over på AAP. Vi finner også at til tross for mange positive tilbakemeldinger med KVP, er realiteten at få unge deltar i dette i dag. Det framstår som sentralt å finne nye virkemidler i arbeidsinkluderingen av unge som i større grad «bryter» lenken mellom type av inntektssikring og nedsatt arbeidsevne på grunn av helseutfordringer. Basert på funnene i denne studien foreslår vi derfor at det opprettes en ny trygdeordning for unge, en ungdomslønn, som ikke har et inngangskrav om helseutfordringer. En slik

ordning kan gi mer stabil inntektssikring til unge som ikke har andre rettigheter til inntektssikring enn sosialhjelp eller AAP. Med en form for ungdomslønn slipper NAV å «dra» unge igjennom en arbeidsevnevurdering som ofte ender med AAP, og med et overdrevent helsefokus i oppfølgingen. Vi foreslår en ungdomslønn som knyttes sammen med tett oppfølging fra NAV, og med tilgang til de fleste tiltakene i NAV, inkludert utdanning. Tid til oppfølging, og utdanning som tiltak, er det mest sentrale de NAV-ansatte trekker fram for å styrke ungdomsoppfølgingen. Hensikten med en «ungdomslønn» er å kunne gi unge tett oppfølging, trygg inntektssikring og å vri oppfølgingen av unge ledige vekk fra uhelse og over på unges muligheter og ressurser i arbeidslivet.

Videre finner vi i dette prosjektet at det er en gruppe unge som har omfattende og langvarige helseutfordringer og som hører hjemme innenfor AAP. Når det gjelder denne gruppen, foreslår vi at NAV ser grundigere på hvordan oppfølgingen av unge på AAP kan utvikles og hvordan samarbeidet mellom NAV og helsetjenesten kan forbedres.

1 Innledning

Den norske velferdsstaten er avhengig av en høy sysselsettingsandel i alle aldersgrupper. Det har lenge vært fokusert på å sikre at unge personer fullfører utdanning og kommer i arbeid. Samtidig har andelen unge uføre økt, og det er en betydelig andel unge brukere i lange stønadsløp. Det har derfor vært viktig for myndighetene at unge ikke «låses fast» i langvarige trygdsløp som ikke fører til arbeid. Det er med andre ord et ønske om å vri midlertidige passive ytelser over mot en sterkere grad av kvalifisering; og at det stilles krav om at stønadsmottakere også må delta i kvalifiserende tiltak som har som mål å få den enkelte inn i arbeid eller utdanning (OECD, 2018; NOU 2019: 7).

Unge som kommer til NAV med behov for arbeidsrettet oppfølging kan kvalifisere for ulike ytelser og ulike typer tiltak, hvor flere har virkemidler som skal bidra til at personene kommer i arbeid. I denne rapporten settes det et spesielt søkelys på to av disse ordningene: arbeidsavklaringspenger (AAP) og kvalifiseringsprogram (KVP).¹ Arbeids- og velferdsdirektoratet (2016) har tidligere undersøkt hvilke tiltak NAV setter inn for å øke sysselsettingen blant unge. De finner at statlige tiltak og AAP-ordningen er hyppigst benyttet for å nå dette målet. De peker videre på at bruken av kvalifiseringsprogrammet er blitt betydelig redusert, særlig for ungdom uten utdanning og erfaring fra arbeidslivet. De fant videre at i den typiske målgruppen for KVP er det svært få som begynner på programmet. I stedet mottar en høy andel AAP, og gjerne før sosialhjelp er blitt aktuelt (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2016: 5). Både i Arbeids og velferdsdirektoratets rapport og fra ekspertgruppen i sysselsettingsutvalget (NOU 2019: 7: 124) tas det til orde for at økt bruk av de kommunale ytelsene kvalifiseringsstønad og sosialhjelp, i tillegg til tiltakspenger, med tilhørende aktiviteter, er bedre egnet for flere av de unge som i dag mottar arbeidsavklaringspenger. De hevder at større bruk av KVP vil gi mulighet for tettere oppfølging, til å stille større krav til aktivitet, og i større grad hindre potensielle innlåsingseffekter (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2016: 5; NOU 2019: 7: 198). Sysselsettingsutvalget skriver samtidig: «Dersom det skal benyttes for en videre målgruppe, bør man sikre individuelle tilpasninger i innhold og varighet, blant annet for å hindre innlåsing i programmet for personer som ellers kan komme raskt i arbeid.»

1.1 Innføringen av kvalifiseringsprogram, arbeidsavklaringspenger og arbeidsevnevurderinger i NAV

De to ordningene arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsprogram ble begge innført etter at NAV ble etablert i 2006, og de kan begge ses på som et forsøk på å imøtekomme en av hovedmålsettingene bak NAV-reformen, nemlig å få flere personer med sammensatte problemer og personer som mottar helserelaterte ytelser integrert i arbeidsmarkedet (St.meld. nr. 9 (2006–2007)). Både AAP, KVP og den nye oppfølgingsmetodikken i NAV (§14 a-vedtak) ble innført sammen med etableringen av NAV.

¹ Kvalifiseringsstønad (KVS) er den ytelsen mottakere som deltar i kvalifiseringsprogram (KVP) får.

En mulig inngang til å forstå bruken av og praksisen knyttet til AAP og kvalifiseringsprogrammet i NAV, er nettopp gjennom den nye oppfølgingsmetodikken med arbeidsevnevurderinger som kom i 2008 og som ble gjort obligatorisk fra 2010.

Ny oppfølgingsmetodikk i NAV med arbeidsevnevurderinger (AEV)

Paragraf 14 a i NAV-loven (lov om arbeids- og velferdsforvaltningen) gjelder fra 1. februar 2010 og gir alle som henvender seg til NAV rett til å få vurdert sitt behov for arbeidsrettet bistand. Vurderingen skal bidra til å sortere brukerne etter oppfølgingsbehov og grad av arbeidsevne. Det etableres fire innsatskategorier: (1) standard innsats, (2) situasjonsbestemt innsats, (3) spesielt tilpasset innsats og (4) varig tilpasset innsats. I standard og situasjonsbestemt innsats vurderer arbeidssøkeren til å ha lite eller noe behov for oppfølging. I spesielt tilpasset innsats er vurderingen at brukeren har nedsatt arbeidsevne, men at personen kan komme i arbeid med rett oppfølging. Dette kan innebære at personen kan komme i jobb ved hjelp av tiltak som medisinsk behandling og rehabilitering, arbeidstrening, kurs og utdanning og andre avklarings-tiltak. Varig tilpasset innsats gis til personer hvor veilederen vurderer at brukeren har fått arbeidsevnen varig nedsatt, og at personen ikke vil kunne komme i ordinært arbeid. I noen tilfeller vil man heller ikke lykkes med å få personer i spesielt tilpasset innsats over i arbeid, og disse vil da i stedet kunne gis varig tilpasset innsats og uføretrygd (NAV, 2010).

Mens vurderinger for standard og situasjonsbestemt innsats gjøres relativt raskt av den enkelte veileder, kreves det for situasjonsbestemt og varig tilpasset innsats at det først gjennomføres en arbeidsevnevurdering (AEV).

Arbeidsevnevurdering var som sagt en del av en ny oppfølgingsmetodikk og ble innført for å styrke systematikken i avklarings- og oppfølgingsarbeidet, og for å styrke det faglige grunnlaget for førstelinjens skjønnsutøvelse (Gjersøe, 2017). Brukere med omfattende behov for bistand skal få gjennomført en arbeidsevnevurdering. Arbeidsevnevurderingen skal «bidra til større oppmerksomhet på funksjon, arbeidsevne og muligheter, og mindre på sykdom og begrensninger. Helsen og legens innspill til prosessen blir kun ett av mange aspekter som skal vurderes. Endelig er intensjonen at den skal bidra til større reell brukermedvirkning» (Heum, 2010: 195). Studier viser at arbeidsevnevurderingen som metodikk i NAV er kompleks, fordi den brukes til å kategorisere brukere på tvers av ulike problematikker, og den skal få fram brukernes arbeidsevne til tross for sykdom og andre begrensninger. En arbeidsevnevurdering innebærer å kartlegge flere ulike forhold av betydning hos en arbeidssøker, som arbeidserfaring, utdanning/kompetanse, interesser, personlige muligheter og utfordringer, sosiale og materielle forhold, og ikke minst helse. Disse ulike individuelle forholdene skal vurderes opp mot arbeidslivets krav og forventninger, og mot familiesituasjon og bosted til den enkelte arbeidssøker. Dette innebærer en relasjonell forståelse av arbeidsevnen, hvor en persons ressurser og begrensninger for arbeid ses i lys av forventninger og krav i arbeidslivet (og i familie- og boforhold dersom dette påvirker muligheten for å være i arbeid) (Gjersøe, 2017; Wik & Tøssebro, 2017, 2013).

Viktig innenfor rammen av denne rapporten er at arbeidsevnevurdering også ligger til grunn for inngang til enten arbeidsavklaringspenger eller kvalifiseringsprogram. Det er kun de brukerne som får en vurdering om nedsatt arbeidsevne som kan tildeles en av disse ytelsene. I tillegg må det gjennomføres en AEV før tildeling av uføretrygd. Arbeidsevnevurderinger har vært studert en rekke ganger og kritiseres gjerne langs ulike spor (Galaasen & Lima, 2014). I denne sammenhengen er det to forhold ved kritikken som er viktig. Før det første, kvaliteten på vurderingene varierer fordi praktiseringen er ulik mellom veiledere og når det gjelder ulike brukergrupper. For det

andre, koblingen mellom AEV og søknad om AAP kan være uheldig, da oppmerksomheten flyttes fra ressurser og muligheter til vansker og sykdom (Wik & Tøssebro, 2017: 8).

Til tross for at både AAP og KVP er knyttet til arbeidsevnevurderingen, er likevel ikke inngangsvilkårene til de to ytelsene like. Årsaken til at arbeidsevnen er nedsatt vil kunne ha betydning for om en bruker kan motta henholdsvis AAP eller delta i kvalifiseringsprogrammet. For AAP er det et krav om at arbeidsevnen er nedsatt med minst 50 prosent på grunn av sykdom eller skade. For å kunne motta AAP er det dermed et eksplisitt krav om sykdom eller skade. For kvalifiseringsprogrammet er det også et krav om nedsatt arbeidsevne, men kravet om nedsatt helse er ikke like sterkt formulert. kvalifiseringsprogrammet retter seg dermed primært mot brukergrupper med andre årsaker til nedsatt arbeidsevne enn helse.

Arbeidsevnevurderingen er lovfestet i NAV-loven, men har sterk forbindelse til folketrygdloven, som fastsetter retten til AAP (og uførepensjon), og til sosialtjenesteloven, som fastsetter retten til KVP. Det er også verdt å merke seg at de ulike lovene har ulik forrang foran hverandre. Folketrygdloven «går foran» sosialtjenesteloven. Det er derfor formulert et ekstra inngangsvilkår til kvalifiseringsprogrammet om at denne innvilges dersom vedkommende ikke har rettigheter i henhold til folketrygdloven. Dette vil i praksis si at dersom en person har rett til AAP, så vil denne rettigheten «gå foran» retten til KVP.

Kvalifiseringsprogram (KVP)

NAV ble etablert i 2006 og i 2007 og innførte gradvis den nye ordningen med kvalifiseringsprogram. Innen utgangen av 2010 var programmet på plass i alle kommuner (Grebstad, 2012). KVP er kommunalt og ble opprinnelig opprettet med tanke på å gi en forsterket innsats særlig til langtidsmottakere av sosialhjelp som sto utenfor arbeidslivet (St.meld. nr. 9 (2006–2007)). Det kan sies å representere en forsterkning av den kommunale sosialtjenestens ansvar for aktivering og arbeidsinkludering av mennesker med en marginal posisjon på arbeidsmarkedet. Programmet ble innført samtidig med NAV-reformen og kan ses på som et uttrykk for en ambisjon om hvordan arbeidslinja kan realiseres overfor ledige med sammensatte utfordringer, hvor prinsipper som individualiserte tjenester, brukervedvirkning, og plikter knyttet til mottak av tiltak og tjenester er sentrale (Brodtkorb, 2017).

Kvalifiseringsprogrammet retter seg mot personer som står utenfor arbeid eller utdanning og som har vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, uten at det defineres hvor mye nedsatt arbeidsevnen må være eller årsaken til at den er nedsatt. Viktige årsaker til den nedsatte arbeidsevnen for disse personene er for eksempel om den enkelte har innvandrerbakgrunn eller ikke, sosiale problemer, lav kompetanse, rusrelaterte utfordringer, utfordringer med språk eller en kombinasjon av disse årsakene (NOU 2019: 7: 221; Sutterud & Sørbo, 2018).

Som nevnt, det er et krav for å delta i kvalifiseringsprogrammet at søkeren har gjennomgått en arbeidsevnevurdering, og at tett og koordinert bistand gjennom programmet er vurdert å være hensiktsmessig og nødvendig for å styrke vedkommendes mulighet for deltakelse i arbeidslivet. KVP retter seg mot personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og som har ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller i arbeidsmarkedet (Kapittel 4 Individuelle tjenester §29 Kvalifiseringsprogram sosialtjenesteloven). Kvalifiseringsstønad er en kommunal ytelse og er hjemlet i sosialtjenesteloven. KVP er en rettighet, og brukere som oppfyller inngangsvilkårene har derfor *rett* til å få dette tilbudet.

Kvalifiseringsprogrammet skal utgjøre et individuelt tilpasset program på 37,5 timer per uke og kan omfatte både arbeidsrettede aktiviteter, praksisplass, utdanning og opplæring (på fulltid), ulike statlige og kommunale tiltak eller bistand fra utvidet oppfølging i NAV (oppfølging av jobbspesialist etter Supported Employment-metodikken). I tillegg kan en rekke andre aktiviteter inngå i programmet, så langt aktivitetene er egnet til å nå målet om å få brukeren over i jobb. Dette kan inkludere tiltak som ikke er direkte arbeidsrettede, men som kan være av mer livsmestrende kvalitet og bidra til å styrke deltakerens mulighet for å komme i arbeid. Dette kan for eksempel være boveiledning, gjeldsrådgivning, sport og trening, språkopplæring med mer. Deltakerne mottar tett oppfølging av en veileder som typisk har få brukere å følge opp, om lag 12–20 brukere.

Deltakelse i kvalifiseringsprogrammet blir innvilget i inntil ett år, med mulighet for ett års utvidelse. Deltakelse i programmet gir som nevnt rett til *kvalifiseringsstønad*, som utgjør 2G dersom man er 25 år og eldre, og 2/3 av 2G dersom man er yngre enn 25 år. Brukere som ikke oppfyller sin planlagte individuelle plan i programmet vil kunne sanksjoneres og trekkes i kvalifiseringsstønad (Hagelund, Øverbye, Hatland & Terum, 2016). KVP er finansiert gjennom kommunenes rammetilskudd. Dersom utbetalingen av kvalifiseringsstønad blir for lav, vil deltakere også kunne motta supplerende sosialhjelp og bostøtte.

I 2019 kom regelendringer knyttet til kvalifiseringsprogrammet, hvor formålet i stor grad var å gjøre ordningen mer fleksibel og tilgjengelig, og dermed øke tilgangen til programmet. Blant annet ble regelen om at ordningen skulle være en engangsrettighet fjernet. Dermed kan den enkelte gjeninntas i programmet dersom deltakelsen av ulike grunner var avbrutt, og det ble mulig å delta på flere program. Videre ble nedre aldersgrense endret fra 19 til 18 år, og utdanning, opplæring og læretid kan nå inngå som del av programmet. Dette er relativt nye regelendringer, og en sentral del av problemstillingene i denne rapporten dreier seg om å forstå og beskrive hvordan disse endringene har utspilt seg på NAV-kontorene, og om det har endret praksis for vurdering og oppfølging av unge utenfor arbeidslivet.

Arbeidsavklaringspenger (AAP)

Arbeidsavklaringspenger ble innført som ytelse i 2010 og er en sammenslåing av de tidligere ytelsene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. En bekymring som lå til grunn for hele NAV-reformen, var nettopp det store antallet personer i yrkesaktiv alder som mottok helserelaterte stønader (St.meld nr. 9 (2006–2007)). Sammenslåingen av de tre ytelsene kom sammen med blant annet innskjerpede aktivitetskrav, samt en mer helhetlig oppfølging ved at personer med helseproblemer skal følges opp i standardløp.

For å motta AAP, må en arbeidsevnevurdering konkludere med at personen har minst 50 prosent nedsatt arbeidsevne *på grunn av sykdom eller skade*. Det er med andre ord et eksplisitt krav om at årsaken til nedsatt arbeidsevne skyldes et helseproblem.

Dersom en person samtidig kan sies å oppfylle inngangsvilkårene til både AAP og kvalifiseringsprogrammet, vil personen likevel ha rett til AAP. Dette er fordi AAP er hjemlet i folketryktdloven, og denne loven «går foran» rettigheter i sosialtjenesteloven. Det er individuelle krav til aktivitet også for å motta AAP, og brukere som ikke følger opp, vil kunne sanksjoneres gjennom at stønaden kuttes (helt eller delvis) (Hagelund mfl., 2016). Hagelund mfl. (2016: 34) har undersøkt om muligheten for å sanksjonere brukes overfor blant annet deltakere på KVP og AAP-mottakere, og de finner

at veiledere som arbeider med KVP i større grad enn de som arbeider med helserelaterte ytelser (AAP og sykepenger), svarer at de sanksjonerer brukere som ikke følger opp aktivitetskrav. De fant at AAP kun ble kuttet i sjeldne tilfeller, hvor aktivitetsplanen ble fullstendig ignorert, eller hvor det var umulig å komme fram til en realistisk plan.

Det har vært flere endringer og justeringer knyttet til utformingen av arbeidsavklaringspengene, og disse vil vi gå nærmere inn på senere i rapporten. Per 2021 kan AAP innvilges for inntil ett år om gangen, og maksimalt i tre år. Imidlertid kan det gjøres unntak, slik at brukere kan få ytterligere to år med AAP. Mottakere av AAP skal sammen med sin veileder lage en individuell plan for oppfølging. For de fleste nye mottakere av AAP vil medisinsk behandling eller rehabilitering inngå som en del av oppfølgingen. I tillegg vil mottakere av AAP kunne benytte de fleste arbeidsrettede tiltak NAV kan tilby, inkludert statlige arbeidstiltak, praksisplass, utdanningstiltak, jobbsøkerkurs med mer. Det er også mulig å kombinere mottak av AAP med ordinært arbeid. Det er aktivitetsplikt knyttet til mottak av AAP, det vil i praksis si at NAV kan sanksjonere brukere som ikke oppfyller aktivitetskravene fastsatt i den individuelle planen.

For flere mottakere av AAP vil det være behov for å gjennomføre en grundigere utredning av arbeidsevnen enn det som framkommer av en AEV, og mange mottakere i AAP vil derfor også tilbys arbeidsavklaringstiltak. For enkelte vil et avklaringstiltak konkludere med at personen er arbeidsufør, og et utfall av et løp på AAP kan dermed også være avklaring for en uføretrygd, og en varig tilrettelagt innsatskategori.

For mange er forløpet forut for mottak av AAP at en periode på sykepenger løper ut uten at personen er frisk nok til å komme tilbake i jobb. Men det er også mulig å komme rett over på AAP uten at vedkommende først har vært i arbeid. Dette er en vei inn i AAP som særlig gjelder unge mottakere som registrerer seg ledige hos NAV.

Arbeidsavklaringspenger er en helserelatert ytelse hvor hensikten er å sikre en persons inntekt mens man jobber med å forbedre arbeidsevnen til vedkommende. Siden AAP har et inngangskrav om et helseproblem, vil forbedring av arbeidsevnen for de fleste inkludere en eller flere former for helsebehandling eller rehabilitering.

Utbetalt stønadsbeløp på AAP er satt til 66 prosent av mottakerens tidligere inntekt, med et maksimumsnivå på seks ganger grunnbeløpet (6G). Som nevnt er det imidlertid ikke et krav om tidligere inntekt for å motta AAP. For personer som ikke har tidligere arbeidsinntekt, settes ytelsen til to ganger grunnbeløpet (2G). For personer under 25 år utbetales det en lavere sats på 2/3 av 2G, det samme som gjelder for KVP. Denne ordningen ble innført 1.2.2020. I praksis vil minstesatsen på AAP for enkelte være for lav, og flere mottakere av AAP mottar derfor i tillegg sosialhjelp og bostøtte. Finansiering av AAP-ordningen skjer gjennom folketrygden.

Sosialhjelp med aktivitetsplikt

Sosialhjelp er en kommunal ytelse som utbetales etter skjønn med utgangspunkt i søkerens behov for å sikre et forsvarlig livsopphold, og er også en aktuell ytelse for de som ikke har rett til AAP eller til å delta på kvalifiseringsprogrammet, og som har behov for inntektsstøtte. Sosialhjelp er en subsidiær ytelse. Støtten er først aktuell når alle andre muligheter for forsørgelse er utprøvd, slik som arbeid, egen formue, rettigheter etter folketrygdloven eller privat forsørgelse. For unge under 30 år skal det stilles aktivitetskrav, mens det kan vurderes for gruppen 30 år og eldre. Sosialstønad er ikke skattepliktig, noe AAP og kvalifiseringsstønad er.

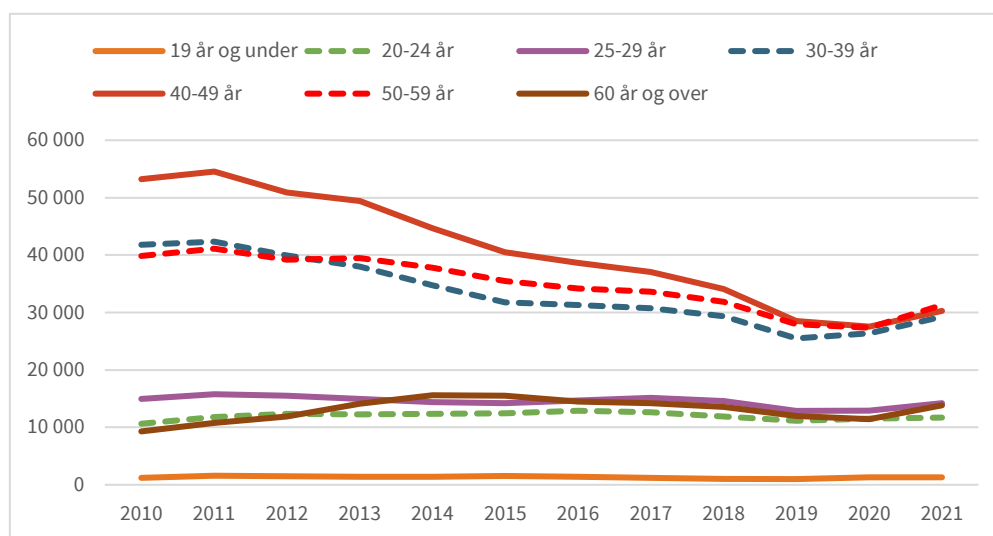
Formålet med aktivitetsplikt er å styrke sosialhjelpsmottakerens muligheter for overgang til arbeid, utdanning eller selvforsørgelse på annen måte enn ved økonomisk stønad.² Dermed har veilederne et tredje, kortere tiltak de kan bruke overfor noen av sine brukere. Måten aktivitetsplikten er utformet på i den enkelte kommune, kan innebære at veilederne i noen tilfeller velger sosialhjelp framfor kvalifiseringsprogrammet for noen av sine unge, dersom de vurderer dette tilbudet som bedre egnet.

1.2 Bruken av AAP og kvalifiseringsprogrammet blant unge

Ifølge NOU 2019: 7 var 184 000 personer registrert med nedsatt arbeidsevne hos NAV ved utgangen av 2018. Den hyppigst brukte midlertidige trygdeytelsen blant unge er arbeidsavklaringspenger. Det var 27 168 personer i alderen 18–29 år som mottok AAP i juni 2021, og antallet unge mottakere har gått svakt ned sammenlignet med juni 2010 (figur 1.1).

NAV-statistikk over hvilke diagnoser AAP-mottakere hadde i september 2021, viser at blant personer 29 år eller yngre hadde en svært stor andel, om lag 71 prosent, en form for psykisk lidelse. 27 prosent hadde angst og depressive lidelser, 22 prosent hadde andre lettere psykiske lidelser, mens 22 prosent hadde andre psykiske lidelser.

Figur 1.1 Mottakere av arbeidsavklaringspenger, etter alder. Per juni. 2010–2021. Antall.

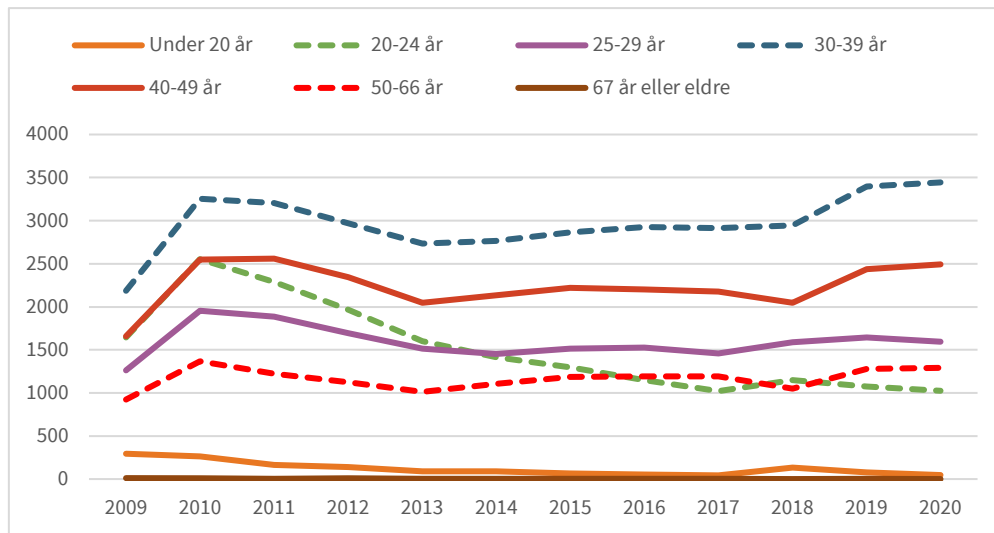


Kilde: NAV 2021. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/aap-nedsatt-arbeidsevne-og-uforetrygd-statistikk/arbeidsavklaringspenger>

Det er klart færre unge som deltar på KVP enn på AAP. Antall unge deltakere mellom 20 og 24 år har falt sterkt fra 2010 til 2020 (figur 1.2). I 2020 var det i alt 1071 i alderen 18–24 år som deltok på kvalifiseringsprogrammet, mens det var 1596 i alderen 25–29 år som gjorde det samme. Unge personer i alderen opp til og med 29 år, utgjorde 27 prosent av alle KVP-deltakerne i 2020, mens den samme aldersgruppen utgjorde 40 prosent i 2010.

² <https://www.regjeringen.no/no/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/innsikt/sosiale-tjenester/okonomisk-sosialhjelp/aktivitetsplikt-for-mottakere-av-sosialhjelp/id2009224/>

Figur 1.2 Deltakere på kvalifiseringsprogrammet, etter alder. Per 31.12. 2009–2020. Antall.



Kilde: Statistisk sentralbyrå 2021. <https://www.ssb.no/statbank/table/08513/>

Er helseproblemer egentlig problemet?

Hovedforskjellen på AAP og kvalifiseringsprogrammet går på hvorvidt og i hvilken grad den nedsatte arbeidsevnen kan knyttes til helse eller skade. Det har vært en økning i både antallet og andelen mottakere av midlertidige helserelaterte ytelser helt fra tidlig på 1990-tallet og til i dag perioden (Fevang, 2020; Grødem, Nielsen & Strand, 2014). Fevang (2020) diskuterer om veksten i bruk av helserelaterte ytelser skyldes medikalisering, at det finnes «økonomiske insentiver» som gjør at flere mottar helserelaterte ytelser heller enn arbeidsrelaterte. Hun peker på at økonomiske insentiver – både for ansatte og arbeidsgivere – er utformet slik at det kan lønne seg å være på helserelaterte ytelser lenger enn nødvendig. Blant annet er det slik at reglene for å få dagpenger stadig har blitt skjerpet, noe hun mener har ført til en unødvendig medikalisering av enkelte. Hun trekker fram at dette spesielt kan være et problem blant unge, da mange unge ikke har yrkeserfaring og av den grunn ikke har opparbeidet seg rett til dagpenger. I en slik antagelse ligger det at mottakerne, eller noen som samhandler med dem (NAV-veiledere eller leger), på ulike måter kan påvirke mulighetene for å få ytelsene uavhengig av faktisk helsetilstand. Finnes det forskning som støtter en slik antagelse? Enkelte studier tyder på at arbeidsevnevurderinger gjennomføres litt tilfeldig, at det er rom for fortolkning i dem (Wik & Tøssebro, 2017). Det finnes få studier som undersøker om det er noen sammenheng mellom mottak av langvarige trygdeytelser og stønadsnivå. I 2002 ble reglene for utregning av rehabiliterings- og attføringspenger endret på en slik måte at noen, ut fra individuelle kjennetegn og tidligere inntekter, fikk reduserte ytelser, mens andre fikk økte. Fevang, Hardoy og Røed (2017) utnytter den tilfeldige variasjonen mellom individer til å anslå effekten av kompensasjonsnivået, og finner at enkelte personer på AAP påvirkes av ytelsesnivået, men i mindre grad enn de som mottar arbeidsledighetstrygd. Det er dermed mulig at ytelsesnivået kan påvirke vurderingene av den enkeltes helse, men det foreligger kun en kausal studie av dette, og hvordan dette eventuelt skjer i en situasjon hvor en enkeltperson i liten grad alene kan påvirke hvilken ytelse den enkelte har rett til og krav på, er uklart.

Som nevnt, det finnes antagelser om at stønadsutforming kan føre til medikalisering, at flere kommer over på helserelaterte, statlige finansierte ytelser dersom slike ytelser er gunstigere for kommuneøkonomien. Bakken (2020) undersøker hva som gjør at så mange unge kanaliseres inn i AAP-ordningen framfor andre trygdeytelser – og hvilken rolle regelverket spiller. Undersøkelsen, som baserer seg på intervjuer, peker på at de unge AAP-mottakerne har sammensatte problemer som fører til utstøting fra eller manglende inngang til arbeidslivet. Ettersom de ikke har vært i arbeid, og dermed ikke har fått opparbeidet seg rettigheter til andre langvarige ytelser, kan en medisinsk diagnose fungere som inngangsbillett til den langvarige oppfølgingen og økonomiske tryggheten som arbeidsavklaringspenger innebærer.

1.3 Rapportens problemstillinger

Både Arbeids- og velferdsdirektoratet og sysselsettingsutvalget (NOU 2019: 07) hevder at bruken av arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsprogram henger sammen, og at bruken også dels kan forstås i sammenheng med bruk av sosialhjelp.

Formålet med denne rapporten er å frambringe kunnskap om bruken av arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsprogram til unge brukere under 30 år registrert ledige hos NAV. Rapporten tar for seg fem delproblemstillinger, innenfor noen temaområder:

Det første temaet dreier seg om vurderinger om *rett og tilgang til ytelsene*, og vi er opptatt av flere problemstillinger relatert til det:

- 1 Hva er avgjørende for hvem som blir vurdert for henholdsvis AAP, KVP eller andre ytelser og oppfølging?
- 2 I hvilken grad oppleves regelverket for AAP og KVP som klart/uklart for ansatte i NAV?

De senere årene har reglene knyttet til AAP, KVP og sosialhjelp for unge blitt endret på en rekke ulike måter. Vi spør videre:

- 3 Har regelendringer knyttet til aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere, AAP-mottakere og KVP-deltakere påvirket vurderingene for hvem som er aktuelle for AAP og KVP?

I tillegg til hvordan brukere fordeles på ytelser, og hvem som har rett til hva, dreier viktige problemstillinger i rapporten seg om situasjonen brukerne står i når de har fått tildelt en ytelse, hvilke muligheter de har for å få seg en jobb, og hvilken *oppfølging* de får. Vi spør:

- 4 Hva er de viktigste barrierene mot arbeid og utdanning for unge på AAP og KVP?
- 5 Hva er likheter og forskjeller i oppfølgingen som gis fra NAV til mottakere av AAP og deltakere i KVP?
- 6 Hvilke forhold er avgjørende for hvilken oppfølging de unge får fra NAV?

Vi er dermed opptatt av hvordan bruken er knyttet til utformingen av lovverket for AAP og kvalifiseringsprogrammet, og omutformingen av de to ulike ordningene er nyttig for å få til en overgang til arbeid. En viktig del av dette er å identifisere forhold som kan bidra til å åpne for og eventuelt begrense at de to ordningene får flere unge med nedsatt arbeidsevne i aktivitet. I avslutningen av rapporten diskuterer vi om det finnes muligheter for å endre måten det jobbes på, slik at flere unge får inntektssikring og tett oppfølging uten at det blir lagt så stor vekt på helse og begrensninger i form av «nedsatt arbeidsevne» som det gjør i dagens system.

1.4 Gangen i rapporten

I kapittel 2 beskriver vi metodedesignet vårt, hvilke data som er hentet inn og hvordan vi har gått fram for å besvare problemstillingen. I kapittel 3 kommer vi nærmere inn på rapportens problemstilling 2, ved at vi beskriver hva tidligere forskning kan fortelle om hvilke barrierer unge mottakere av AAP og unge deltakere på KVP møter når de skal inn på arbeidsmarkedet. I kapittel 4 beskriver vi NAV-kontorenes organisering, og hvordan de jobber i møtet med unge brukere på AAP og KVP. I det neste kapitlet ser vi nærmere på hva som er avgjørende for om unge vurderes for AAP eller KVP, mens vi i kapittel 6 kommer inn på hva det betyr at kommunene finansierer KVP, men ikke AAP. I kapittel 7 ser vi nærmere på hvilke grupper av unge som kunne deltatt på KVP, men som ikke gjør det per i dag. I kapittel 8 ser vi nærmere på regelendringene som har vært foretatt, hvordan vurderes de, hva har de betydd for bruken og resultatene av AAP og KVP blant unge? I kapittel 9, det siste beskrivende kapitlet i rapporten, kommer vi inn på hvilken oppfølging unge mottakere av AAP og unge deltakere på KVP får, hva som er forskjeller og likheter i oppfølgingen, og hva som er avgjørende for hvilken ytelse og oppfølging de får. I det siste kapitlet oppsummerer vi funnene i rapporten, og diskuterer om det finnes muligheter for å endre måten det jobbes på, slik at flere unge får inntektssikring og tett oppfølging uten at det blir lagt så stor vekt på helse og begrensninger som det gjør med dagens bruk av AEV.

2 Data og metoder

I dette kapitlet belyser vi de ulike metodiske tilnærmingene og datakildene som er benyttet i rapporten. Hovedvekten av problemstillingene besvares gjennom spørreundersøkelser og intervjuer, mens spørsmålene knyttet til problemstilling 1 belyses ved en litteraturgjennomgang.

2.1 Litteraturgjennomgang

Rapportens fjerde problemstilling er generell og dreier seg om hva som er de viktigste barrierene for overgang til arbeid og utdanning for unge på AAP eller KVP. Flere rapporter har undersøkt barrierer mot utdanning og arbeid for unge tilknyttet NAV (Strand mfl., 2015, 2020; Mandal, 2015). Enkelte forskningsarbeider omhandler AAP eller KVP spesielt (Bakken, 2020; Djuve mfl., 2012; Fevang, 2020; Markussen & Røed, 2016; Mandal mfl., 2015; Strand & Nielsen, 2015). Innenfor rammene av dette prosjektet er det ikke hensiktsmessig å hente inn mange nye data om dette. Isteden besvarer vi problemstilling 4 hovedsakelig ved å gå igjennom tidligere forskning.

Vi benyttet i hovedsak bibliotekjentesten Oria i søk etter fagfellevurdert litteratur, i samarbeid med en bibliotekar som har kompetanse på slike søk. Vi søkte også etter rapporter fra de mest relevante norske forskningsinstituttene og konsulentselskapene. Litteraturgjennomgangen ga et grunnlag for å utvikle intervjuguide og spørreskjema (se nedenfor), slik at spørsmålene skulle bli relevante og treffsikre.

2.2 Spørreundersøkelser

For å kartlegge hva som er avgjørende for hvem som blir vurdert for AAP, KVP og andre ytelser, og hvordan regelverket oppfattes blant de ansatte, sendte vi ut en spørreundersøkelse som gikk til ledere og mellomledere på NAV-kontor, og en spørreundersøkelse som gikk til NAV-veiledere som jobber med mottakere av minst én av de tre ytelsene AAP, KVP eller sosialhjelp. I spørreundersøkelsen gis ledere og veiledere noen av de samme spørsmålene, samtidig som begge gruppene fikk en del spesifikke spørsmål om sine oppgaver og roller. Ledere har det øverste ansvaret for hvordan NAVs mandat forvaltes, hvordan regelverket praktiseres, hvordan brukere følges opp i det enkelte kontor og hvordan arbeidet med å få unge over i jobb er organisert ved det enkelte NAV-kontor. Det har vært viktig for oss å belyse hvordan regler for AAP og KVP forstås og praktiseres ved ulike kontor, og betydningen av regelendringer som er gjennomført for både AAP, KVP og sosialhjelp. Hvordan forstås brukernes rett til KVP ved NAV-kontorene, og er det hindringer som begrenser brukernes rett til deltakelse? Spiller finansiering en rolle?

Mens lederne fikk enkelte spørsmål om hvordan kontoret arbeider med KVP og AAP-ordningen og hvordan de arbeider med budsjetter og samhandling med kommunedirektør/kommunens administrasjon, ga spørsmålene veilederne fikk, anledning til å kartlegge praktiseringen av de ulike ordningene og variasjoner i vurderinger og i oppfølgingen av de unge utenfor arbeidslivet mellom kommuner/NAV-kontor. I rapporten er vi opptatt av de unge brukerne, og i spørsmålene til veilederne var vi

opptatt av å skille mellom brukere som arbeider med unge (AAP/KVP) mottakere, og de som kun arbeider med eldre brukere, og, videre, å undersøke om tilbud og tiltak skiller seg etter brukernes alder.

Vi undersøker hvilke faktorer som er utslagsgivende for veilederes vurdering av hvilke ordninger brukere får opptak til. Undersøkelsen inneholder videre konkrete spørsmål om hvordan de relevante regelendringene har endret vurderingene av hvem som blir tilbudt de forskjellige ordningene, herunder også sosialhjelp. Har regelendringene ført til en utvidelse i hvem som blir vurdert til KVP, eller til at flere blir vurdert for sosialhjelp med aktivitetsplikt?

Spørreundersøkelsen ble gjennomført digitalt ved at NAV/ad-dir sendte ut en e-post med en lenke til spørreundersøkelsen. Etter to purringer fikk Fafo oversendt den endelige datafilen. Spørreundersøkelsen ble gjennomført tidlig høst 2021. Vi koblet så på registerbaserte opplysninger om kommunistørrelse, andel unge og eldre brukere som mottar AAP i kommunen NAV-leders/veileders kontor ligger i, andel unge og eldre brukere som deltar på KVP, og andel unge og eldre som mottar sosialhjelp. Videre koblet vi på informasjon om kommunens frie inntekter per innbygger, og arbeidsledigheten i den enkelte kommune hvor respondentene jobber.

Utvalg av NAV-kontor, respondenter: Frafall og svarprosjenter

Utvalget veiledere og ledere ble trukket ut fra 155 av i alt 323 NAV-kontor, valgt fra 150 kommuner. Spørreundersøkelsen kobles sammen med enkelte data på kommunenivå, og trekk ved kommunene var derfor en sentral variabel for hvilke NAV-kontor som kunne delta. Alle NAV-kontor i de ti største kommunene var valgt ut, i tillegg ble alle NAV-kontor i kommuner som har hatt unge deltakere på KVP, inkludert. Ved siden av dette ble et tilfeldig utvalg kontor fra de resterende kommunene i Norge valgt ut. Alle ansatte ved NAV-kontorene som ble trukket ut var en del av bruttoutvalget i undersøkelsen. Som nevnt, ønsket vi intervju med ledere og mellomledere samt en selektert gruppe veiledere. Vi hadde ikke mulighet til å sende ut undersøkelsen kun til de veilederne vi ønsket svar fra. Vi benyttet derfor to spørsmål for å utelukke veiledere som egentlig ikke skulle delta på undersøkelsen.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til 9714 e-postadresser til ansatte på NAV-kontor. Det viste seg at 803 av e-postene ikke var i bruk, på grunn av permisjoner, ferier eller at noen nylig hadde byttet jobb. Det var dermed 8911 som kunne forholde seg til e-posten som ble sendt ut. I teksten som fulgte med undersøkelsen, ble formålet presentert, og det er grunn til å anta at noen ikke gikk inn på lenken fordi de forsto at undersøkelsen ikke var rettet mot dem.

I alt gikk 2522 personer inn på lenken til undersøkelsen. For å filtrere ut de som undersøkelsen ikke var relevant for, ble respondentene først bedt om å beskrive sin stilling i NAV. De som svarte at de var «veileder eller saksbehandler med brukerkontakt ved NAV-kontor», ble ført inn i selve undersøkelsen for veiledere, mens de som svarte de var «leder ved NAV-kontor» eller «mellomleder ved NAV-kontor», ble ført til en rekke spørsmål rettet mot ledere. De som ikke ønsket å svare, eller som svarte de hadde en «annen administrativ stilling ved NAV», i alt 318 respondenter, var ikke en del av undersøkelsen. Etter det innledende spørsmålet ble det brukt enda et spørsmål for å sirkle inn veilederne vi ønsket svar fra. Det spørsmålet lød:

«I din daglige jobb, har du kontakt med brukere som mottar enten arbeidsavklaringspenger (AAP), kvalifiseringsstønad eller sosialhjelp?»

Veilederne som svarte ja på dette spørsmålet, fikk delta i undersøkelsen. Nettoutvalget endte på 1583 veiledere og 252 ledere. 72 av lederne var leder for NAV-kontor, resten var mellomledere ved NAV-kontor.

Som nevnt, hadde vi ikke en definert gruppe veiledere som undersøkelsen kunne rettes mot. Isteden måtte vi sende den ut til en stor og variert gruppe ansatte ved NAV-kontorene. Det gjør det vanskelig å vite hvor stor del av de som ikke svarte unnløt å svare fordi undersøkelsen ikke var rettet mot dem, og hvor mange som ikke svarte selv om de var blant dem undersøkelsen egentlig var rettet mot. Det gjør det vanskelig å gi presise anslag på svarprosent. For ledere er det enklere å gi et presist anslag på svarprosenten. Undersøkelsen gikk til 155 NAV-kontor, og med én leder per kontor betyr det at undersøkelsen har en svarprosent på 46 prosent blant lederne. Blant mellomledere kan vi ikke gi et slikt anslag, da det er ukjent hvor mange mellomledere det er på NAV-kontorene som ble valgt ut i undersøkelsen.

Analyse av spørreundersøkelsene

I analysene av spørreundersøkelsen koblet vi som nevnt på relevante kommunevariabler fra NAV/KOSTRA, for slik å undersøke sammenhengen mellom trekk ved kommunen og hvordan veiledere svarer på spørreundersøkelsen. Analysene av spørreundersøkelsene er i hovedsak deskriptive, der vi ser på om det er variasjon i hvordan veilederne svarer når vi grupperer dem etter kommunale kjennetegn i kommunen de jobber i. Relevante kjennetegn er for eksempel kommunestørrelse, indikatorer på intensivitet i bruk av de ulike ordningene og lignende.

I en del tilfeller benyttet vi «stier» i spørreskjemaet, slik at bare de som svarte ja på et spørsmål, for eksempel at de er veileder for unge på KVP eller at KVP benyttes ved deres NAV-kontor, får ulike oppfølgingsspørsmål om KVP. Det er ikke alltid mulig eller ønskelig å bruke slike stier, og da vil en del som ikke kjenner til et tema, for eksempel KVP, allikevel få spørsmål om dette. I slike tilfeller kunne respondentene svare «vet ikke/ønsker ikke å svare». I det fleste tilfeller fjerner vi disse «svarene», og konsentrerer oss om de som faktisk har tatt stilling til spørsmålene vi er opptatt av.

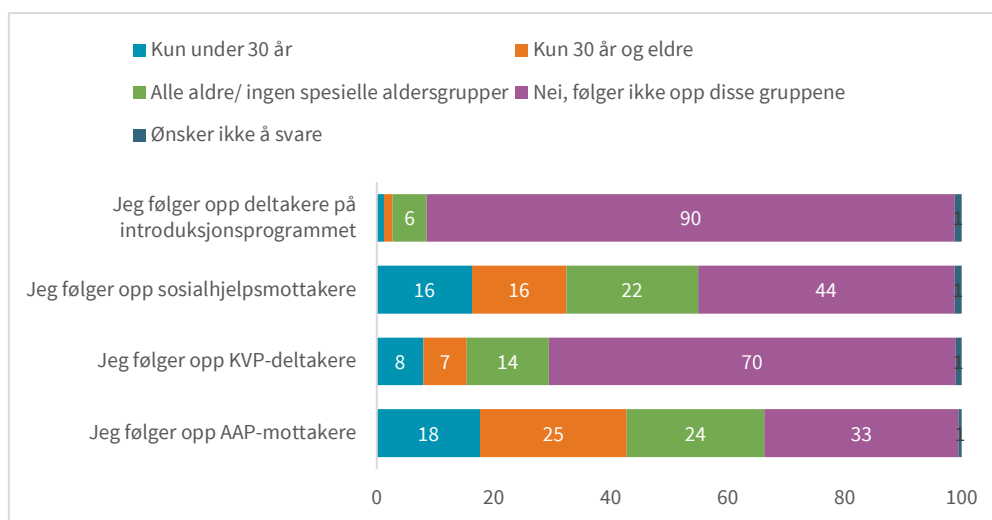
78 prosent av veilederne og 74 prosent av lederne og mellomlederne er kvinner (tabell 2.1). Lederne er i større grad eldre enn veilederne, og de har noe høyere utdanning. Omtrent seks av ti respondenter er ansatt i den statlige delen av NAV.

Tabell 2.1 Ulike kjennetegn ved NAV-veiledere og NAV-ledere som har svart på undersøkelsen.

	Veiledere	Ledere og mellomledere
Kjønn	(n = 1566)	(n = 251)
Kvinne	78	74
Mann	19	24
Annet / ønsker ikke å svare	2	2
Alder	(n = 1566)	(n = 253)
Under 30 år	8	0
30-39 år	24	12
40-49 år	27	34
50 år eller eldre	37	52
Ønsker ikke svare	3	2
Utdanning	(n = 1567)	(n = 252)
Videregående/artium/fagutdanning	5	2
Deleksamen ved høyskole/universitet	10	6
Bachelor/cand.mag	62	53
Master/hovedfag eller PhD	19	37
Annet/Ønsker ikke å svare	3	2
Ansatt i statlig eller kommunal NAV	(n = 1575)	(n = 153)
Statlig	59	62
Kommunal	41	37
Antall ansatte på kontoret	(n = 1949)	(n = 252)
49 ansatte eller mindre	23	30
50-99 ansatte	22	24
100-199 ansatte	37	33
200 eller flere ansatte	18	13

Vi stilte lederne og veilederne enkelte spørsmål om deres arbeid. Et viktig spørsmål i denne undersøkelsen er hvilke grupper de følger opp. Vi var spesielt opptatt av om de følger opp unge brukere, og da spesielt AAP- eller KVP-brukere. I figur 2.1 kommer det fram om veilederne følger opp kvalifiseringsprogramdeltakere, AAP-mottakere, sosialhjelpsmottakere eller deltakere på introduksjonsprogrammet, og hvilke aldersgrupper disse brukerne befinner seg i. 22 prosent av veilederne i utvalget følger opp kvalifiseringsprogramdeltakere som er unge, mens 7 prosent kun har kvalifiseringsprogramdeltakere som er over 30 år. Det er 42 prosent av veilederne som følger opp AAP-mottakere som er unge, det vil si under 30 år. Som figuren viser, er det en del veiledere som kun følger opp unge AAP-mottakere og eller kvalifiseringsprogramdeltakere som er under 30 år.

Figur 2.1 NAV-veiledernes brukergrupper. Etter type ytelse, og aldersgruppe. Prosent. n = 1577



Vi finner at 66 prosent av de som følger opp unge kvalifiseringsprogramdeltakere også følger opp unge AAP-mottakere. Motsatt, 33 prosent av de som følger opp unge AAP-mottakere følger også opp unge kvalifiseringsprogramdeltakere. Det er dermed ikke nødvendigvis slik at veiledere kun håndterer én av disse gruppene, selv om KVP-deltakere skal ha klart mer og tettere oppfølging.

2.3 Kvalitative data

Spørreundersøkelsen gir mulighet til å kartlegge utbredelse, men gir mindre innsikt i mekanismer, forklaringer på hvorfor ledere og veiledere svarer slik de gjør. I prosjektet gjennomførte vi en rekke intervjuer for å få kunnskap om hvordan veiledere, ledere på NAV-kontor og rådmenn i kommunene forholder seg til de ulike problemstillingene vi er opptatt av rundt AAP og KVP overfor unge. Vi gjennomførte både intervjuer i fokusgrupper og individuelle intervjuer. Intervjuene, også fokusgruppeintervjuer, ble gjennomført digitalt, ved hjelp av Teams. I intervjuene deltok det i hovedsak to forskere fra Fafo. Intervjuene ble for det meste gjennomført våren 2021, mens noen få ble gjennomført sensommeren/høsten samme år.

Diskusjoner i fokusgruppe

Fokusgruppene ble brukt for å få mer kunnskap om hvordan brukerne kartlegges, og hvilke avveininger veilederne gjør rundt unges videre oppfølging. Spiller skjønnsmessige vurderinger av unges motivasjon, arbeidsvegring, sosiale fungering eller språk en rolle for om disse får delta i KVP? Har de forskjellige endringene i lovverket påvirket disse vurderingene, og i så fall hvordan? Vi utforsket videre hvordan programmene fylles med innhold, utfordringer rundt ulike oppfølgingsbehov og hensyn til unge utenfor arbeid versus andre brukere av ordningene. Fokusgruppene hadde form av en semistrukturert gruppesamtale/diskusjon der de inviterte ble oppfordret til å samtale/diskutere seg imellom med utgangspunkt i fastlagte problemstillinger og forskningsspørsmål, noe som åpner for at det kan skje nyansering og nyskaping i gruppen (Nøtnæs 2001).

Selve rekrutteringen til fokusgruppene tok utgangspunkt i statistikk på kommune-nivå som vi hadde fått fra NAV/AV-dir, hvor vi identifiserer kommuner hvor det er bruk av KVP blant unge, kombinert med innspill fra referansegruppen. Dette fordi

KVP ikke er på langt nær så utbredt som AAP. Vi satt sammen 5 fokusgrupper med 2-4 NAV-veiledere fra ulike kontorer i hver gruppe. Fokusgruppeintervjuene varte om lag en time.

Intervjuer av NAV-ledere og kommunedirektører

NAV-ledere har det øverste ansvaret for hvordan NAVs mandat forvaltes, hvordan regelverket praktiseres, hvordan brukere følges opp i det enkelte kontor og hvordan arbeidet med å få unge i over i jobb er organisert ved det enkelte NAV-kontor. Det var viktig å belyse hvordan reglene for AAP og KVP praktiseres ved ulike kontorer, og betydningen av regelendringer som er gjennomført for både AAP, KVP og sosialhjelp. Hvordan forstås brukernes *rett* til KVP ved NAV-kontorene og er det hindringer som begrenser brukernes rett til deltagelse? Hva slags instruksjoner gis til veiledere når en bruker potensielt kan falle inn under både KVP og AAP? Spiller finansiering en rolle? Intervjuene ga innblikk i hva slags faktorer som definerer rammebetingelsene for tilbudet av tiltak og oppfølging, og hvordan NAV-kontorene forholder seg til disse. Intervjuene med rådmenn belyser hvordan de utøver sitt mandat for å påse at rettighetene til unge utenfor arbeidslivet i kommunen blir ivaretatt. Hva skjer i skjæringspunktet mellom kommuneøkonomi og krav om å oppfylle disse rettighetene? Vi gjennomførte totalt seks intervjuer med NAV-ledere fra kommuner og NAV-kontor fra tre rekrutteringsgrupper, basert på analyser av KOSTRA/NAV-data. I intervjuene intervjuet vi NAV-leder, og i noen tilfeller hadde vedkommende også med seg en mellomleder som i større grad var «hands on» på arbeidet rettet mot unge brukere på AAP og eller KVP. Den første gruppen var kommuner med relativt høy bruk av KVP. Vi undersøker denne gruppen kommuners kjennetegn hva angår henholdsvis kommune størrelse, arbeidsledighet, geografi og kommuneinntekter, og identifisere andre kommuner som har relativt like kjennetegn, men lav bruk av KVP. Dette utgjør den andre gruppen. Til sist rekruttere vi to ledere blant de kommunene som er like som de to andre gruppene hva angår kommune størrelse og geografi, men med betydelig lavere kommuneinntekter³. Formålet med en slik inndeling er å få fram variasjon i både rammebetingelsene og mønster i bruk av særlig ordningen KVP. Det er varierende hvor mye KVP blir benyttet ved NAV-kontorene og finansiering ser ut til å kunne ha betydning for hvilke ordninger unge brukere på NAV får tilbudt, og dette er også utgangspunktet for å etterstrebe en slik variasjon. Vi intervjuet kommunedirektører fra tre av de samme kommunene.

³ Vi legger ingen betingelse på arbeidsledighet i denne gruppen.

3 Unge med NAV-tilknytning: Barrierer mot utdanning eller arbeid

En problemstilling i rapporten er å påpeke på hva som er det viktigste barrierene mot arbeid og utdanning for unge på arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsprogrammet. Vi har derfor gjennomført en kort litteraturgjennomgang av tidligere forskning på dette området. En slik gjennomgang gir og en bakgrunnsforståelse for hvem som mottar disse ytelsene, hvilke utfordringer de møter, og hvilke typer tiltak NAV kan eller må bruke for å nå de overordnede målsetningene i den såkalte arbeidslinja.

Det finnes en nokså omfattende forskning rundt denne problemstillingen, spesielt når det gjelder unge som har nedsatt arbeidsevne, og unge som mottar AAP. Det finnes mindre foreliggende kunnskap om unge deltakere på KVP. Dette kapitlet bygger i sin helhet på en gjennomgang av hva tidligere forskning har funnet om dette temaet. Hensikten med gjennomgangen er å få en oversikt over hva forskningen har vist kjennetegner denne gruppen unge utenfor arbeidslivet, deres barrierer for å komme ut i arbeid eller utdanning. Spørsmål om hvordan og i hvilken grad AAP og KVP svarer på de utfordringer og barrierer unge utenfor arbeidslivet opplever, er viktig i rapporten, og vil belyses både ved å trekke fram funn fra litteratur som omhandler dette spesielt, men også gjennom en diskusjon basert på funn fra litteratur som tar for seg barrierer rettet mot arbeidsinkludering av unge på NAV generelt. Litteraturgjennomgangen tar for seg rapporter og artikler fra Norge som ikke er eldre enn fra 2007, både fordi de to ordningene AAP og KVP ennå ikke var startet opp før den tid og fordi det stadig gjøres endringer i regelverk og tiltak som omhandler unge utenfor arbeidslivet, noe som svekker relevansen til eldre litteratur.

3.1 Kjennetegn ved individet

Det er en rekke ulike faktorer som kan fungere som barrierer for en overgang til arbeid eller utdanning for unge mottakere av AAP eller deltakere i KVP. I denne delen kommer vi inn på ulike kjennetegn ved individet som kan ha betydning.

Helse, sosiale problemer og ytelsesnivå

Mottak av AAP eller deltakelse på KVP er per definisjon mer eller mindre helserelatert, mottak eller deltakelse henger sammen med et vedtak om nedsatt arbeidsevne. Dette gjelder spesielt mottakere av AAP, ettersom et krav for å motta ytelsen er at arbeidsevnene skal være minst 50 prosent nedsatt *på grunn av sykdom eller skade*. Det er derfor god grunn til å mene at ulike helseutfordringer i seg selv er en barriere for utdanning og arbeid, spesielt for unge på AAP. En svært stor del av unge AAP-mottakere (71 prosent) har en diagnose som knytter seg til psykiske utfordringer. En nylig publisert evaluering av forsterket ungdomsinnsats i NAV viser at en betydelig andel

(66 prosent) av unge på AAP har en psykisk helseplage (Strand, Backer, Grønningsæter & Holte 2020: 39). KVP deltakerne kan ha andre, og sammensatte utfordringer hvor helseproblemer skal være mindre dominerende. Personer på AAP eller som er med i KVP har som nevnt i innledningen i rapporten nedsatt arbeidsevne, hvor de får det som i NAV omtales som spesielt tilpasset innsats.

Mange mottakerne av AAP og deltakere i KVP opplever psykiske problemer, gjerne koblet til andre utfordringer. I en kvalitativ intervjuundersøkelse av og med personer med psykiske lidelser om deres erfaringer med skole og utdanning, peker Norvoll (2011) på at psykiske lidelser ikke er en samlebetegnelse, men at det er store variasjoner i utfordringer og tilknytning til arbeidsmarked i denne gruppen. Til tross for at mange med psykiske lidelser kan ha store ressurser, opplever mange i denne gruppen vansker med å utvise en stabil arbeidsevne over tid. Dette er en barriere mot overgang til arbeid. Den samme studien peker på personlige kjennetegn som en dårlig oppvekst, med manglende erfaringer fra barndommen i å håndtere grensesetting, mobbing og dårlig selvtillit, som kan fungere som barrierer mot å inkluderes i arbeidslivet som voksen.

Norvoll (2011) peker videre på at for en del av dem han studerte, var et viktig steg tilbake til arbeid at den enkelte anerkjente egne psykiske helseproblemer, at de fikk bedre selvtillit og fant måter å få til mestring på.

Ose og Jensen (2017) har i en studie sett nærmere på gruppen som omtales som NEETere, (Not in Education, Employment or Training), og hva som er deres barrierer når det gjelder arbeid og utdanning. Mange av disse mottar AAP. I studien gjennomfører de blant annet en spørreundersøkelse blant 586 NEETere mellom 18 og 29 år. De unge selv trakk fram helseproblemer, lav selvtillit, opplevelse av å være deprimert og av å være utmattet, søvnproblemer, og en kombinasjon av dette og mangel på utdanning og arbeidserfaring, som viktige barrierer mot overgang til utdanning eller arbeid.

Mangel på utdanning eller relevant kompetanse

Unge som har nedsatt arbeidsevne skiller seg klart fra andre i samme aldergruppe ved at de i mindre grad har fullført videregående eller høyere utdanning (Cools, Hardoy & Simson, 2018).

Personer med nedsatt arbeidsevne, som dermed er plassert i innsatskategorien spesielt tilpasset innsats, har vanligvis utfordringer som gjør en tett kobling til arbeidsmarkedet krevende. En nylig publisert evaluering av forsterket ungdomsinnsats i NAV viser for eksempel at mens 60 prosent av unge på spesielt tilpasset innsats ikke har fullført videregående skole, så gjelder dette 16 prosent av de unge voksne på standard innsats (Strand mfl., 2020: 39).

Andre barrierer mot arbeid kan inkludere at unge har vanskelige familie- og boforhold, at de mangler motivasjon for arbeid eller sliter med rus. Cools mfl. (2018) finner for eksempel at unge med nedsatt arbeidsevne i større grad enn andre unge har foreldre med lav utdanning, lav yrkesinntekt og som mottar stønader.

Gitt helseutfordringer og sosiale problemer, manglende utdanning eller relevant kompetanse, kan NAV bidra. Olesen (2018) viser hvordan idealer om brukeren i NAV som en aktør som skal ha medbestemmelse og på selvstendig og aktivt grunnlag drive sin egen jobbsøking framover, kan kollidere med unge med psykiske problemer sin egen selvforståelse. Gjennom studier av «aktivitetsplanen» som et styringsdokument, viser studien at unge med psykiske problemer ikke har kompetanse til å delta aktivt i eget saksforløp, og at medbestemmelsen blir instrumentell og umyndiggjørende, hel-

ler enn å være en frigjørende prosess. Denne gruppen av unge stønadsmottakere motiveres ikke av å inngå et kontraktsforhold hvor de forplikter seg til å være motiverte og aktive jobbsøkere, i en hverdag som for dem allerede framstår som uoversiktlig. Studien konkluderer med at en mer uformell og individuell tilrettelegging, med færre krav om aktivitet og dokumenterbar progresjon og færre krav om en konstant utvikling, ville kunne støtte unge personer med psykiske problemer til å erfare møtet med NAV som mindre belastende enn det som er tilfellet i dag. I sin intervjuundersøkelse av og med personer med psykiske lidelser om deres erfaringer med skole og utdanning, finner Norvoll (2011) at personene med psykiske problemer peker på at veien tilbake til arbeid har vært en modningsprosess som har tatt tid. For en del har mangel på forståelse rundt dette hos NAV ført til at prosessen tilbake til arbeid eller skole har stoppet opp. Personer i hjelpeapparatet (som NAV, helsetilbud og utdanning) kunne ha stor betydning for å snu personer mot arbeidslivet igjen, særlig de som jobbet i dialog og som ikke mistet troen tross noen nedturer.

Andre barrierer kan være at langvarige trygdeløp i seg selv fører unge lenger vekk fra arbeidsmarkedet, og at mye fokusering på krav om diagnose gjør at mange blir mer opptatt av de vanskene de har med egen helse, enn av mulighetene de har i arbeidsmarkedet (Fevang, 2020). I sin studie av unge NEEter har Ose og Jensen (2017) blant annet gjennomført intervjuer med veiledere ved et stort utvalg NAV-kontor. I intervjuene med veilederne finner de tre hovedbarrierer for utdanning eller sysselsetting: brukernes motivasjon, brukernes opplevelse av at de ikke oppnår noe, og at en del i denne gruppen har urealistiske forventninger til arbeidslivet.

Gitt at lav utdanning og mangel på kompetanse er en barriere for å få jobb for denne gruppen, er det slik at arbeidsmarkedstiltak kan bidra positivt? Friberg og Elgvin (2014) belyser møtet mellom NAV og somaliske innvandrere, altså ikke nødvendigvis unge brukere, og finner at mens mange av disse brukerne mangler grunnleggende utdanning, er aktiveringspolitikken til NAV ikke tilpasset de særskilte behovene til denne gruppen. Mange i gruppen har behov for grunnleggende opplæring, mange er for eksempel analfabeter, men NAV-tiltakene er gjerne tuftet på omstilling, at det finnes en viss grunnopplæring i bunn (Friberg & Elgvin, 2014: 40). Det er få analyser av effekten av arbeidsmarkedstiltak, men de som finnes, viser jevnt over svake resultater. Opplæringstiltak, lønnskudd og forsterket aktivering er det som i størst grad viser positive effekter (Hardoy, Røed, Simson & Zhang, 2017; von Simson, 2012; Zhang, 2016). Det kan selvfølgelig komme av at tiltakene i liten grad øker den enkeltes kompetanse, i alle fall at kompetansen arbeidsgivere etterspør i liten grad er det den enkelte lærer.

Hva så med kvalifiseringsprogrammet, bidrar det til å redusere barrierer? Markusen og Røed (2016) analyserer effekten av KVP og finner at programmet har lyktes i å hjelpe personer som er vanskelige å sysselsette inn i arbeid. De fant at deltakerne, fire år etter at programmet ble satt i verk, hadde 18 prosent større sannsynlighet for å være sysselsatt, alt annet likt. De finner videre at den økte sysselsettingen kommer i form av småjobber og/eller dårlig betalte jobber. Av den grunn er mange av deltakerne på programmet fortsatt avhengige av offentlige overføringer.

3.2 Kjennetegn ved arbeidsgivere og arbeidsmarked

Unge personer som mottar AAP eller deltar på KVP, har nedsatt arbeidsevne, helseutfordringer, og mange har heller ikke fullført utdanning. Arbeidsmarkedet er nettopp det, et marked. På dette markedet møtes arbeidssøkerne, *tilbudet* av arbeidskraft, og arbeidsgiverne, som *etterspør* arbeidskraft. Dersom tilbudet av arbeidskraft unge

personer som mottar AAP eller deltar på KVP kan tilby ikke «matcher» etterspørselen, hva arbeidsgiverne har behov for, vil det medføre en barriere mot å komme seg ut i arbeid.

Mangel på jobber som ikke krever høy kompetanse

Fevang (2020) peker på at endringer i arbeidsmarkedet, med økt fokusering på effektivitet og produktivitet, kan ha ført til færre jobbmuligheter for personer med dårlig helse og/eller mindre god arbeidsevne. Det er kjent at arbeidsledigheten er høyere blant arbeidstakere med lav utdanning, og at slike arbeidstakere i større grad er ansatt i midlertidige, mer usikre stillinger. Statistisk sentralbyrå gjennomfører hvert år en egen tilleggsundersøkelse til Arbeidskraftundersøkelsen, som ser på personer med nedsatt funksjonsevne sitt forhold til arbeidsmarkedet. En god del av de som svarer at de har nedsatt funksjonsevne, er også i kontakt med NAV, og kategoriseres som å ha nedsatt arbeidsevne hos dem. Det er imidlertid ikke full overlapp mellom disse gruppene (Bråthen & Svalund, 2015). Også en rekke andre studier peker på at forholdene i det lokale arbeidsmarkedet og mulighetene for å finne arbeid som matcher de unge brukers kvalifikasjoner er en barriere mot arbeid (Nicolaisen, 2017; Strand mfl., 2020; Strand, Bråthen & Grønningsæter, 2015). Disse undersøkelsene viser at sysselsettingen i gruppen er lavere enn i befolkningen for øvrig, spesielt blant personer som har lavere utdanning og de som har psykiske helseproblemer. Forskning viser videre at arbeidsgivere er mer skeptiske til å inkludere personer med psykiske lidelser enn med fysiske plager, noe som gjelder mange unge AAP-mottakere (Dale-Olsen, Hardoy, Storvik & Torp, 2005).

I en intervjuundersøkelse av og med personer med psykiske lidelser om deres erfaringer med skole og utdanning, finner Norvoll (2011) at for en del har mangel på forståelse fra arbeidsgivere for behovet for tilrettelegging har ført til at prosessen tilbake til arbeid eller skole har stoppet opp. Norvoll (2011) fant at personene med psykiske problemer ønsket åpenhet om sine utfordringer og å bli møtt av arbeidsgivere som viser tillit, som har kompetanse om psykisk helse, og forståelse for at man kan ha dårlige dager og oppleve begrensninger.

I Ose og Jensen (2017) sin studie av NEETere svarte et stort antall unge NEETere på en spørreundersøkelse som en del av studien, og når de unge selv blir spurt om hva som er hovedgrunnen til at de ikke er i jobb eller i utdanning, er «min helse» (61 prosent) det hyppigst brukte svaralternativet, etterfulgt av «mangel på utdanning» (55 prosent) og «mangel på arbeidserfaring» (41 prosent).

Nicolaisen (2017) ser i en kvalitativ studie på arbeidsgivers motivasjon for og arbeid med å inkludere unge på AAP. Hun finner at mulighetene for vellykket arbeidsinkludering varierer systematisk mellom ulike yrker og bransjer (Nicolaisen, 2017: 46). Hun peker på at yrker og bransjer stiller ulike utdanningskrav til brukeren, men også at de varierer med tanke på hvilken utdanning kollegaene har, hvilke systemer for kompetanseutvikling som finnes i virksomheten og hvor spesialiserte arbeidsoppgavene er. Hun finner videre at noen bransjer, som for eksempel varehandel, bilbransje og barnehage, er yrker/bransjer som har gode rammer for arbeidsinkludering, både fordi utdanningskravene er relativt lave og fordi de har lærling- og praksiskandidatordninger. Det betyr at man kan utdanne seg i arbeidspraksis, noe som kan være svært viktig for unge brukere som ikke nødvendigvis er i stand til å gå tilbake til skolebenken. Nicolaisen (2017: 46) peker videre på at de unge brukerne og flertallet av kollegaene i disse yrkene utfører omtrent de samme arbeidsoppgavene. Av den grunn inngår brukeren i et reelt arbeids- og oppgavefellesskap, noe som er viktig, da mange

unge AAP-mottakere har sosiale utfordringer og kan ha behov for å inngå i denne typen fellesskap på arbeidsplassen.

Et vanskelig arbeidsmarked kan også holde unge mennesker ute av arbeidsmarkedet. En studie av Kann, Yin og Kristoffersen (2016) tyder på at antallet som mottar AAP ikke kun henger sammen med helseutfordringer i seg selv. De ser nærmere på hvem som er nye mottakere av AAP, som «kommer inn» i ytelsen, og finner at dette henger sammen med arbeidsledigheten i kommunen. Når arbeidsledigheten øker med 1 prosent, øker andelen som kommer inn i AAP med 6 prosent.

Manglende samarbeid mellom NAV og arbeidsgivere gir økte utfordringer for unge NAV-brukere

Breit og Falkum (2015: 48) peker på, og finner, at NAV fokuserer for lite på etterspørselssiden, arbeidsgiverne og deres behov. Mange av de unge på AAP eller som deltar i KVP, har helseproblemer og lav utdanning. NAV kan ha en rolle enten i å formidle denne arbeidskraften til arbeidsgivere, eller også med å bistå arbeidsgiverne dersom de ansetter tidligere eller nåværende unge AAP-mottakere eller kvalifiseringsprogramdeltakere.

Gjersøe (2016) ser i en studie på hvordan veilederne vurderer hvem som har rett til arbeidsavklaringspenger ved hjelp av Lipskys bakkebyråkratperspektiv. For å minske gapet mellom politiske forventninger og de realitetene byråkratene står oppi i sine daglige vurderinger, utvikler de ulike mestringsstrategier. Fokusering på begrensninger og helse/sykdom kan ifølge Gjersø fremdeles oppleves som overskyggende, til tross for at etableringen av AAP i sin tid hadde et aktiverings-/arbeidsfokus, uavhengig av helseproblemer (Gjersøe, 2016: 11–12, 21). Gjersøe viser at mange veiledere oppgir at de ikke vet nok om arbeidsmarkedet og hvilke jobber som finnes der ute, samtidig som de har et lite kontaktnett ute i arbeidsmarkedet. Å vurdere brukeres arbeidsmuligheter i lys av legeerklæringene oppfattes også av flere veiledere som utfordrende. Studien beskriver en situasjon der «arbeidsevnevurderingen ofte baseres på antagelser og assosiasjoner, og ikke minst det søkeren selv sier» (Gjersøe, 2016: 22). Når definisjonen på nedsatt arbeidsevne er relativt vid, åpner dette for et stort rom for skjønn.

Nicolaisen (2017) ser også på hvilke faktorer som motiverer, eller skremmer, arbeidsgivere til å ansette unge mottakere av AAP, hvilke oppgaver de helst vil gjøre selv og hvilke oppgaver de ønsker at NAV skal gjøre. Studien peker på at for å lykkes med integrering av unge på AAP, kreves det et godt organisatorisk tilbud fra NAV til arbeidsgivere, med én fast kontaktperson hos NAV som er tilgjengelig når arbeidsgiver trenger det, og som kan utøve skjønn og tilpasse seg arbeidsgiver og den unges behov. Hun finner at arbeidsgivere er motivert for å ansette unge med lav kompetanse både ut fra motiver om tilgang til billig arbeidskraft og for å kunne være samfunnsnyttige. En barriere arbeidsgivere peker på mot å ansette unge på AAP, er frykten for at den unge skal bli en belastning for dem selv og kollegaer på arbeidsplassen.

Arbeidsgivere diskriminerer

Forskning på ulike grupper med lav sysselsettingsgrad, slik som enkelte innvandrerg grupper, og funksjonshemmede, viser at arbeidsgivere i noen tilfeller diskriminerer enkelte grupper av arbeidstakere (se for eksempel Larsen, Rogne & Birkelund, 2018; Rogstad & Midtbøen, 2012). Mange av studiene som dokumenterer diskriminering av ulike arbeidstakergrupper gjennomføres som eksperimenter, hvor det sendes inn fiktive søknader på utlyste jobber, og hvor de fiktive søknadene er like med unntak av

navnet på søkeren, som kan indikere annen etnisk eller kulturell bakgrunn eller ikke, eller kjønn. I en nyere studie (Bjørnshagen & Ugreninov, 2021) har denne framgangsmåten blitt benyttet for å undersøke om rullestolbrukere utsettes for samme typen diskriminering på bakgrunn av slike overflatiske kjennetegn. Bjørnshagen og Ugreninov (2021) finner at rullestolbrukere i mindre grad innkalles til intervju på tvers av yrker, noe som kan være med på å forklare den lavere sysselsettingsraten blant arbeidstakere i gruppen.

I forskning på arbeidsledighet pekes det noen ganger på en «arr-effekt» eller stigma. I dette ligger det at langtidsledighet, eller andre utenforskap som ikke skyldes utdanning og lignende, etterlater «arr», ved at arbeidsgivere antar at lange perioder utenfor arbeidsmarkedet kan skyldes forhold ved den enkelte, eller at utenforskapet har «skadet» den som har stått utenfor. Arbeidstrening kan også etterlate stigma, som nevnt, den enkelte må ha fått vurdert sin arbeidsevne som svak for å få tilgang på arbeidsmarkedstiltak. Hyggen (2017) har undersøkt den potensielle signaleffekten av både deltakelse i arbeidstrening og av å være arbeidsledig blant unge, og om det er slik at arbeidsgivere vurderer slike forhold ulikt når de skal ansette personer i sin virksomhet. Han fant, ved hjelp av et vignetteksperiment rettet mot arbeidsgivere som skulle ansette, at arbeidsgivere systematisk vurderer tidligere deltakere i ulike former for arbeidstrening organisert av NAV som *mindre* egnede jobbsøkere enn arbeidsledige som ikke har deltatt i tiltak, alt annet likt.

Disse og lignende studier av andre arbeidstakergrupper som har lav sysselsettingsgrad, gjør det rimelig å anta at diskriminering er en barriere som mange unge mottakere av AAP og deltakere i KVP også kan merke konsekvensene av.

3.3 Oppsummering

Vi peker i kapitlet på to dimensjoner som viktige for unge AAP-mottakeres og KVP-deltakeres overgang til utdanning eller arbeid. For det første *individuelle forhold*: Ut fra gjennomgangen i kapitlet kan vi konkludere med at helseproblemer, spesielt psykisk uhelse, og lav utdanning eller kompetanse i seg selv kan ses på som betydelige barrierer mot arbeid for gruppen av unge som er eller vil kunne kvalifisere for AAP eller KVP.

Mange unge med nedsatt arbeidsevne har helseproblemer og/eller opplever ulike sosiale utfordringer, og mange har ikke en fullført utdanning. Mange har lav selvtillit, noe som i seg selv er en barriere for å få jobber, og beholde dem. Videre, en del unge med nedsatt arbeidsevne sliter med å framvise en stabil arbeidsevne over tid, noe som også er en barriere.

Er det slik at NAV bidrar til å rette opp i noen av disse individuelle utfordringene? Enkelte studier tyder på at de unge brukerne må få nok tid, det tar tid å jobbe med utfordringene, samtidig som unødvendig lange trygdeløp kan føre dem lenger unna arbeidsmarkedet. Studier har vist at KVP har ført brukere inn i arbeidsmarkedet og jobb, men ofte til usikre deltidsjobber og kortvarige jobber.

For det andre trekker vi fram arbeidsmarkedet og forholdet til eller hos arbeidsgivere som viktig. Unge AAP-mottakere og KVP-deltakere møter flere utfordringer med arbeidsgivere og arbeidsmarkedet. En barriere for overgang til jobb dreier seg om mangel på jobber med lave kompetansekrav.

Videre er det vist at høy arbeidsledighet gjør det vanskeligere å få til en overgang til jobb for denne gruppen. Konkurransen om jobber, mangel på etterspørsel etter den kompetansen personer som mottar AAP eller deltar på KVP har, fungerer som en barriere for gruppens deltakelse i arbeidsmarkedet. De unge som mottar disse ytelsene

møter i mange tilfeller konkurranse fra andre unge, som har lik eller gjerne bedre og eller lengre utdanning, og som ikke har helseutfordringer. Det er dermed god grunn til å mene at mange i denne gruppen, på linje med for eksempel unge med nedsatt funksjonsevne, møter en *produktivtetsbarriere*. På grunn av helseutfordringer og begrenset utdanning er mange mindre produktive enn dem de konkurrerer med på arbeidsmarkedet.

Mangel på arbeidserfaring blant de unge med nedsatt arbeidsevne virker i seg selv som en barriere. Videre, mangel på forståelse fra arbeidsgivere for behov for tilrettelegging er for noen også en barriere som stopper overgang til arbeidsmarkedet.

Det er godt dokumentert at arbeidsgivere diskriminerer grupper av arbeidstakere med lavere sysselsettingsgrad. Arbeidsgiverne kan ha fordommer, for eksempel være redd for risiko ved å ansette (unge) personer med helseproblemer, funksjonsnedsettelser eller innvandrerbakgrunn (kanskje med språkproblemer).

Hva så med NAVs rolle overfor arbeidsmarkedet og arbeidsgiverne, kan de bygge ned denne typen barrierer? Manglende samarbeid mellom NAV og arbeidsgivere, og lite kunnskap blant enkelte veiledere i NAV om arbeidsmarkedet, gir utfordringer for unge brukere som ikke har egne erfaringer.

4 Organiseringen av oppfølgingsarbeidet mot unge med nedsatt arbeidsevne

Et viktig bakteppe for å forstå hvordan NAV-kontorene benytter henholdsvis AAP og KVP til unge brukere, er å se grundigere på hvordan oppfølgingsarbeidet rettet mot unge i NAV er organisert. Unge har i flere år vært et prioritert satsingsområde for NAV, blant annet gjennom forsterket ungdomsinnsats, med vekt på rask og individuelt tilpasset oppfølging (Strand mfl., 2020). I NAV legges det opp til at kontorene selv kan bestemme hvordan de organiserer tjenestene internt.

NAV er som organisasjon i stadig utvikling. Dette gjelder også hvordan de enkelte NAV-kontorene organiserer tilbudet av tjenester og ytelser til unge. Noen sentrale styringssignaler ligger bak utviklingen ved de lokale kontorene.

For det første har det vært fokusert på å utvikle «myndige NAV-kontor», hvor kontorene gis autonomi til å utforme tjenestene lokalt (Fossestøl, Borg & Breit, 2020; St.meld. nr. 33 (2015–2016)). Denne styringslogikken gir et lokalt handlingsrom til ledere og åpner også for, til dels store, lokale variasjoner i organiseringen av NAV-kontorene.

For det andre har det i flere år blitt lagt vekt på at unge er en prioritert målgruppe i NAV (Meld. St. 33 (2015–2016); Myklebø, 2012; Prop. 1 S (2016–2017); Rambøll, 2013). Unge defineres i NAV som alle under 30 år. Tidligere undersøkelser har dokumentert at ungdomssatsingen har ført til økt bruk av ungdomsteam (Strand, Bråthen & Grønningsæter 2015; Strand, Grønningsæter, Holte & Nielsen 2021). Ungdomsteam er imidlertid ikke bare en organisatorisk struktur i kontoret, det representerer også et tydelig signal internt ved det enkelte kontor om at unge prioriteres høyere enn andre brukere. Bruken av ungdomsteam kan også tas til inntekt for en bestemt holdning om unge i NAV, nemlig at det er nødvendig med en spesialisering av oppfølgingsarbeidet rettet mot nettopp unge brukere. Hvorvidt ledere velger å ha egne ungdomsteam ved sitt kontor, eller ikke, kan derfor også gjenspeile ulike holdninger til om ungdom er en gruppe som trenger en mer spesialisert oppfølging, eller om unge i større grad betraktes på lik linje med andre brukere. En annen holdning er at unge trenger spesiell oppfølging, men at det ikke er nødvendig å organisere NAV-kontoret rundt dem for å oppnå dette. I intervjumaterialet med ledere fant vi alle disse tre holdningene, men holdningen om at ungdomsteam er å foretrekke var den dominerende.

For det tredje har NAV også satset på å utvikle bedre tjenester til brukerne. Ett av tiltakene som har blitt innført er kalt utvidet oppfølging i NAV. Utvidet oppfølging innebærer å gi arbeidsrettet tilbud til brukere i henhold til metodikken Supported Employment (SE), inkludert IPS (Individual Placement and Support). Denne satsingen har ført til at flere kontor har opprettet egne tilbud med jobbspesialister som jobber etter SE-metodikken. I tillegg har mange NAV-kontor også opprettet egne lokale, lavterskel jobbredde tiltak for unge. Dette betyr at det finnes en ganske stor

bredde i tiltaksporteføljen ved de ulike kontorene, og med ulike lokale løsninger. Dette kan også få konsekvenser for hvilke tilbud om oppfølging de unge får. KVP er langt fra det eneste alternativet til AAP for unge med nedsatt arbeidsevne. Dette skal vi komme tilbake til.

4.1 Organisering av NAV-kontoret

I spørreundersøkelsen spurte vi lederne og veilederne om hvordan deres kontor er organisert. Ledere og veiledere kunne svare «ja», «nei», og «vet ikke/ønsker ikke å svare». Andelen som svarer bekreftende på ulike spørsmål om organisering, kommer fram i figur 4.1. På spørsmålet om organisering av NAV-kontoret har vi kun analysert svarene fra ledere, og ekskludert mellomledere. Vi forventer at lederen kjenner organiseringen ved kontoret godt, og det er kun én leder per kontor, noe som gjør at vi kun får ett svar per kontor på dette spørsmålet. Ingen av lederne svarte «vet ikke/ønsker ikke å svare». For veilederne har vi inkludert alle svarene, det vil si at svarene inkluderer flere veiledere fra samme kontor. Det betyr også at selv om nær ni av ti veiledere svarer at det er et eget ungdomsteam ved kontoret de arbeider, er det ikke nødvendigvis ni av ti NAV-kontor som har en slik organisering. For utbredelsen av bestemte typer av organisering vil svarene fra lederne gi et riktigere bilde.

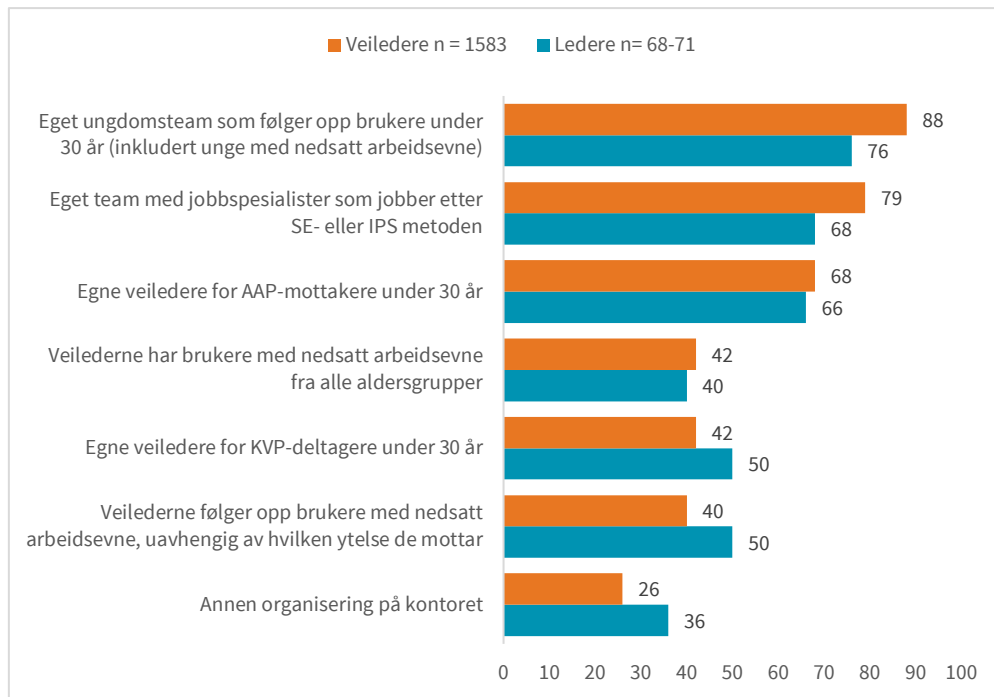
Et klart flertall av ledere (76 prosent) og veiledere svarer at kontoret har et eget ungdomsteam som også inkluderer oppfølging av unge med nedsatt arbeidsevne (figur 4.1). I tillegg oppgir mange ledere at kontoret har egne veiledere for AAP-mottakere under 30 år (66 prosent), og egne veiledere for kvalifiseringsprogramdeltakere under 30 år (50 prosent). Det å arbeide ved et NAV-kontor med eget ungdomsteam og egne veiledere for AAP-mottakere under 30 år, henger relativt godt sammen; mange av lederne og veilederne som svarer «ja» på det ene utsagnet, svarer også «ja» på det andre utsagnet. Dette tyder på at det er utbredt med en spesialisering rettet mot unge ved de ulike NAV-kontorene.

Videre svarer mange ledere (68 prosent) at de har et eget team med jobbspesialister som jobber etter SE- eller IPS-metodikken ved kontoret. Dette viser at tiltaket utvidet oppfølging har fått stor utbredelse i NAV.

Men vi finner også indikasjoner på at ikke alle NAV-kontorene har en like sterk ungdomsspesialisering. For eksempel svarer 40 prosent av lederne at veilederen ved kontoret følger opp brukere med nedsatt arbeidsevne fra alle aldersgrupper.

En god del av lederne og veilederne, mer enn en av tre, oppgir at de (også) har en annen form for organisering ved kontoret enn de alternativene de ble forelagt (figur 4.1). De som svarte «annet», kunne notere ned hva slags organisering de hadde. En rekke forhold ble notert ned. En del veiledere arbeider ved NAV-kontor hvor brukerne deles opp etter om det skal settes søkelys på å a) beholde (og eventuelt øke) deltakelsen, eller b) skaffe arbeid. Noen ledere og veiledere melder at «alle gjør alt», mens andre steder er det slik at brukere med spesielt tilpasset innsats behandles for seg, med egne dedikerte veiledere. Noen melder om en lignende organisering, men at kvalifiseringsprogramdeltakere og sosialhjelpsmottakere, det vil si brukere som mottar kommunale ytelser, blir skilt ut fra de andre med spesielt tilpasset innsatskategori. Dette indikerer at en del kontor deler inn i en statlig og en kommunal del. Noen ledere og veiledere oppgir at arbeidet er «behovsstyrt», og ikke organisert etter ytelse eller alder.

Figur 4.1 Ulike måter å organisere arbeidet med unge brukere ved NAV-kontor. Ledere og veiledere. Prosent.



Det går an å se for seg at det er en sammenheng mellom størrelsen på kontoret og type av organisering. Antall ledere i spørreundersøkelsen er for få til at vi kan undersøke det på en god måte. Veilederne svarer sjeldnere at de har eget ungdomsteam, at de har egne KVP-veiledere for unge og egne AAP-veiledere for unge ved kontoret, dersom de jobber på et kontor med færre enn 50 ansatte. Videre, det er også sjeldnere egne AAP-veiledere for unge på de største kontorene (over 200 ansatte) som veilederne jobber i.

Det er som nevnt klart flere unge som mottar AAP enn det er unge som deltar i KVP. Dette reflekteres også i svarene fra spørreundersøkelsen. Vi spurte veilederne om de følger opp AAP-mottakere og/eller kvalifiseringsprogramdeltakere, samt alderen på brukerne. I utvalget er det 29 prosent av veilederne som følger opp KVP-deltakere, mens 66 prosent av veilederne følger opp AAP-mottakere, uavhengig av alder på brukeren. Videre fant vi at 22 prosent av veilederne i utvalget følger opp unge kvalifiseringsprogramdeltakere, mens 42 prosent av veilederne følger opp unge AAP-mottakere.

Tabell 4.1 NAV-veiledere som følger opp KVP- og AAP-brukere.

	Kun under 30 år	Alle aldre / ingen spesielle aldersgrupper	Kun 30 år og eldre	Følger ikke opp disse gruppene / ønsker ikke å svare	N
Følger opp KVP-deltakere	8	14	7	71	1577
Følger opp AAP-mottakere	18	24	25	34	1577

Når vi ser nærmere på veilederne som følger opp AAP-mottakere og/eller kvalifiseringsprogramdeltakere (uansett alder på brukerne de følger opp), i alt 1190 personer, viser det seg at 21 prosent av disse oppgir at de følger opp begge gruppene. Blant

veiledere som følger opp unge AAP-mottakere og/eller unge KVP-deltakere, som vi fokuserer på her, er det 28 prosent som følger opp begge gruppene.

Det er meningen at veiledere som arbeider med deltakere i KVP skal følge opp disse tett, og dermed ha ansvar for relativt få brukere. Veiledere som følger opp AAP-mottakere har gjerne ansvar for flere brukere. I spørreundersøkelsen ble den enkelte bedt om å oppgi hvor mange brukere de har ansvar for, og hvor mange de har ansvar for innen ulike aldersintervall. Antallet brukere de har ansvar for er høyt, både når det gjelder unge kvalifiseringsprogramdeltakere (41 personer) og unge AAP-mottakere (55 personer). Dette henger sammen med at mange har ansvar for brukere fra begge disse gruppene.

Fra intervjuene finner vi også ulike former for organisering av oppfølgingsarbeidet rettet mot unge brukere. Et flertall oppgir at kontoret har en eller annen form for ungdomsorganisering eller ungdomsteam ved kontoret. Vi finner imidlertid flere forskjeller også i typer av ungdomsorganisering. Noen oppgir at de har egne AAP-veiledere rettet mot de unge brukerne som har størst medisinske behov, eller de unge med de tyngste psykiske lidelsene. Noen oppgir at de har en stilling hvor de har ansvar for sykefravær, AAP og KVP for unge under 30 år, mens andre oppgir at de har ansvar for alle AAP-brukere under 30 år. For KVP er det også noen som kun har brukere under 30 år, men de fleste av KVP-veilederne vi intervjuet hadde brukere i alle aldersgrupper. Noen kombinerte også en portefølje av brukere på AAP og KVP. Mens svært få oppga at de ikke hadde ungdomsspesialisering ved kontoret, men at de tidligere hadde hatt dette.

4.2 Brukernes møte med NAV-kontoret preges av organiseringen

Et sentralt formål med dette prosjektet har vært å få en bedre forståelse av hvilke unge brukere som blir vurdert for henholdsvis arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsprogram. For å kartlegge dette, ba vi ledere og veiledere vi intervjuet beskrive veien inn i NAV-kontoret for unge i form av «brukerreiser». Vi ba dem beskrive hvordan en ung bruker først kommer til NAV, og så veien fram til denne personen får enten AAP eller deltar på KVP. Det kommer tydelig fram at det ikke er snakk om én, men snarere mange brukerreiser. NAV-organisasjonen med tilhørende lovverk, ytelser og tiltak beskrives som kompleks, og dette gjenspeiles også i utformingen av brukerreisene ved de ulike kontorene. Det er flere forhold som styrer og påvirker brukerreisene.

Brukerreisene styres av hvordan NAV har valgt å organisere kontoret. Mens noen kontor har valgt å organisere seg rundt ytelser, for eksempel egne team eller veiledere for KVP, AAP eller sosialhjelp, har andre kontor slått sammen ulike ytelser. Noen har egne ungdomsteam som tar alt, og som ses på som små minikontor i NAV-kontoret, mens andre har organisert tjenestene etter innsatsbehov. Det vil si at de har organisert seg rundt den pålagte oppfølgingsmetodikken i NAV, med ulike innsatskategorier og arbeidsevnevurdering (se kapittel 1).

Ulike organiseringer ser ut til å ha ulike fordeler og ulemper. Noen spesialiserer seg for eksempel etter innsatskategori. Der har de veiledere som følger opp unge, ordinære jobbsøkere, og veiledere som følger opp unge med nedsatt arbeidsevne. En fordel med en slik spesialisering er at veilederne kan spesialisere seg på en type av oppfølging og få oversikt over de mest brukte tiltakene og samarbeidspartnerne for den aktuelle brukergruppen. Ulempen er at en slik organisering også gjør at en ung

bruker må bytte veileder dersom de skifter innsatskategori. En leder forklarte det slik om hvordan de jobbet med å videreutvikle ungdomsteamet sitt:

Intervjuer: Så dere har egen ungdomsoppfølging ved kontoret. Er den rettet mot standard og situasjonsbestemt innsats, og når du kommer på spesielt tilpasset, så kjøres du over i noe annet, er det sånn?

NAV-leder: Nei [...] En av utredningene våre går nettopp på det du sier nå, og det har vært sånn at hvis du går fra standard eller situasjonsbestemt til spesielt tilpasset, så må du skifte veileder og sånt, og det har vi erfart gjennom utredning med brukergruppa vår, vi har hatt mange samtaler og intervjuer med dem [...] og vi har kommet fram til at det er det mest uheldige som vi gjør. Så nå sitter vi og lager et team som går på tvers, der de ikke skal ha disse overgangene, men er en gruppe brukere i fellesskap, for å unngå overgangen der en kommer fra én utreder til en annen. Så der jobber vi med et lite eksperiment for å unngå den overgangen som vi tror forsinker prosessen med å komme tilbake i jobb eller i utdanning.

Sitatet illustrerer noen av de dilemmaene som følger med å lage en brukervennlig og effektiv organisering rundt den pålagte oppfølgingsmetodikken i NAV. Ved dette kontoret hadde de først organisert ungdomsteamene etter innsatskategori, men nå var de i ferd med å endre dette for at de unge brukerne skulle slippe å bytte veileder dersom de kommer over på spesielt tilpasset innsats.

En annen leder var sterkt imot organiseringen av oppfølgingen etter alder og hadde oppløst de ungdomsteamene som tidligere var ved kontoret. Vedkommende sa følgende:

Vi hadde egen ungdomsavdeling frem til februar i år. Nå har vi ikke utvalgte ansatte som jobber med ungdom lenger, men vi prioriterer ungdom, de håndteres litt ulikt. [...] Ikke alle er enig i måten vi nå har organisert oss på. Det er sterke meninger. Det som er gjort av forskning viser at man ikke har lyktes, det at man har ungdomsteam er en enkel måte å si at man satser på ungdom. (NAV-leder)

Denne lederen mente at det hadde blitt for enkelt bare å kalle noe for et ungdomsteam. Vedkommende mente at det var ikke nok å lage en ny organisatorisk struktur rundt unge, uten at man sikret at all riktig kompetanse var til stede i ungdomsteamene. Dette kontoret jobbet med å lage bedre rutiner for oppfølging, men også med å sikre kompetansen. Erfaringen fra ungdomsteam er at de av og til kan bli svært brede og må inneholde «alt», og at dette gjør kvaliteten på oppfølgingsarbeidet dårligere. Men det var som sagt svært delte meninger om bruken av ungdomsspesialisering.

Særlig veilederne som jobbet i ungdomsteam var svært begeistret for organiseringen kontoret hadde rundt unge. Ansatte ved flere av kontorene sa også at de hadde spesialisert seg ytterligere innenfor ungdomsteamene, for eksempel med egne AAP-veiledere til dem med mest komplekst medisinsk behandlingsbehov, eller egen AAP-veileder kun for unge med psykiske diagnoser. Veilederne syntes dette var nyttig.

Videre kom det fram at ved de kontorene hvor man har ungdomsteam, virker det å være utbredt at man kobler på andre funksjoner til teamet. Man kan typisk ha egne AAP-veiledere eller KVP-veiledere i ungdomsteamene, mens det for eksempel er andre veiledere som skriver vedtak på sosialhjelp eller avgjør kvalifiseringsprogram-søknader. Det vil si at en veileder benytter seg av andre funksjoner ved kontoret, men uten at brukeren bytter veileder.

Det synes å framkomme av intervjuene, særlig med ledere, at de på en eller annen måte tvinges til å ta stilling til om det er mest hensiktsmessig å organisere kontoret etter prinsippet om alder (ungdomsteam), eller om det er mer hensiktsmessig å spesialisere etter bestemte behov, for eksempel nedsatt arbeidsevne. Her finnes det ingen enighet mellom lederne, og de velger ulike løsninger. Det vanligste ser likevel ut til å være en eller annen form for ungdomsteam (som figur 4.1 viser). NAV-systemet er svært sammensatt, det er mange lover og regler, det er mange ulike tiltak, og det er, uavhengig av organisatorisk struktur, en utfordring for veilederne til enhver tid å ha oversikt.

4.3 Oppsummering

Organiseringen av NAV-kontor preges av ønsket om «myndige NAV-kontor», hvor det er lokal organisering ut fra lokale behov, og slik sett en variasjon i måten å organisere arbeidet på. Allikevel er det en del fellestrekk. Mange har ungdomsteam, som er et signal om betydningen av denne brukergruppen, og dessuten av behovet for spesialisering overfor dem. Ved mange NAV-kontor er det egne AAP-veiledere og KVP-veiledere for unge. Brukerreisen til de unge styres av hvordan kontorene er organisert. Er det organisert etter innsatskategori, gir det veilederne god oversikt over tiltak og samarbeidspartnere, men bruker må da bytte veileder ved bytte av innsatskategori. Bruk av ungdomsteam åpner for spesialisering og for samarbeid mellom og på tvers av teamet.

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

5 Hva er avgjørende for om unge vurderes for AAP og KVP?

I denne rapporten er vi opptatt av å se på bruken av arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsprogram for unge under 30 år. Vi ser med andre ord på bruken av ytelse og oppfølging rettet mot de unge som står antatt lengst fra arbeidslivet, altså unge med nedsatt arbeidsevne. Økt yrkesdeltakelse og at flest mulig bruker den arbeidsevnen de har, er en høyt prioritert politisk målsetning, ikke minst når det gjelder unge. I dette kapitlet tar vi for oss spørsmålet om hva som er avgjørende for hvilke unge NAV-brukere som blir vurdert for henholdsvis AAP, kvalifiseringsprogrammet eller andre ytelse.

5.1 Kjennetegn ved unge brukere på AAP

Før vi svarer på hvilke unge som blir vurdert for AAP og KVP, er det nyttig å først beskrive hva som kjennetegner unge brukere i disse to kategoriene.

I en studie som ser på alle brukere under 30 år i NAV (både i standard, situasjonsbestemt og spesielt tilpasset innsatskategori), finner man følgende kjennetegn på unge brukere basert på registerdata fra 2018: det er om lag 50 prosent kvinner og 50 prosent menn, flertallet er i alderen 25–29 år (52 prosent), en høy andel har ikke fullført videregående skole, særlig i gruppen av unge med nedsatt arbeidsevne, hvor 60 prosent ikke har fullført videregående. Til sammenligning var det 16 prosent med ikke fullført videregående av unge brukere i standard innsats. Den samme studien fant også at blant unge brukere på AAP, var det et flertall kvinner (57 prosent), og et flertall av unge på AAP er registrert med en psykisk diagnose (66 prosent), mens sykdommer i nervesystemet utgjør 4 prosent, muskel- og skjelettlidelser 8 prosent og alle andre øvrige sykdommer 22 prosent (Strand mfl., 2020). Den samme studien fant også gjennom intervjuer at unge brukere i NAV ofte har lav selvtillit, at de mangler motivasjon for arbeid og at mange har opplevde utfordrende forhold i oppveksten knyttet til skolegang og familiesituasjon.

Mandal, Jakobsen Ofte, Jensen og Ose (2015) peker på at unge som mottar AAP ofte har en diffus eller sammensatt problematikk som er vanskelig å diagnostisere, og at de unge i mange tilfeller får en psykisk diagnose. Både Bakken (2020) og Mandal mfl. (2015) trekker fram at det for unge kan handle om psykiske symptomer, mestingsproblemer, sosiale problemer og dårlig selvtillit, og at årsakene til nedsatt arbeidsevne er sammensatte.

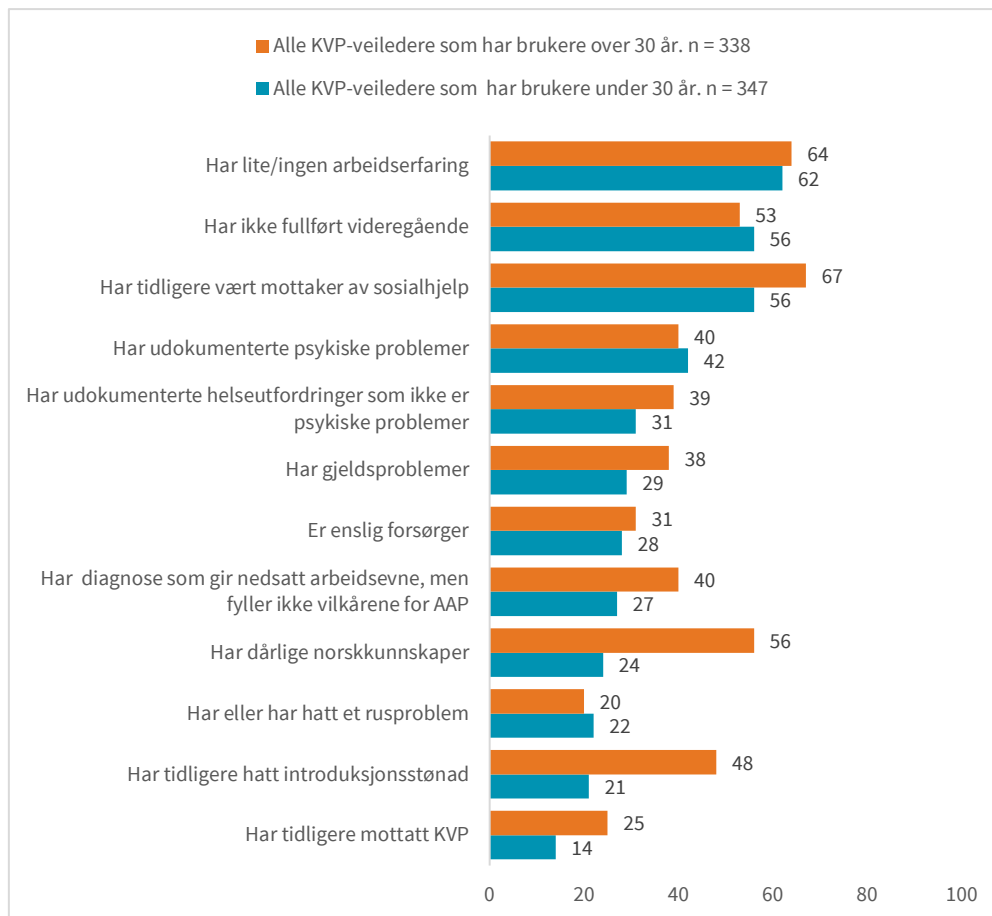
I intervjuene gjennomført i denne studien, finner vi at unge på AAP beskrives som å være en sammensatt brukergruppe med ulike utfordringer. Enkelte har svært komplekse utfordringer, mens andre beskrives som «lettere». Det pekes på at det er mye helseplager i denne gruppen, av ulik art og ulikt omfang, men det er mange både definerte og udefinerte helseplager. Det kan være psykiske lidelser som angst, depresjon og selvskading, men også andre typer av lidelser, der ME, IBS, ADHD og autisme ofte ble nevnt. Mange av brukerne på AAP rapporteres å være å under medisinsk behandling. Flere av helseplagene er ikke utredet eller diagnostisert når unge kommer

til NAV. I tillegg sliter en del unge med rus. Mange har ikke fullført videregående, og andre har heller ikke fullført ungdomsskolen, slik at de kan ha store faglige kunnskapshull og dårlige lese- og skriveferdigheter. Veilederne sier dessuten at flere av de unge på AAP er preget av dårlige skoleopplevelser og har få mestringserfaringer fra skolen, og det er flere som peker at de har vært utsatt for mobbing og sosial eksklusjon i oppveksten. Én gruppe på AAP har i tillegg en god del sosiale vansker som dårlige boforhold, de har hatt en ustabil oppvekstsituasjon og har vært i kontakt med barnevernet og en rekke andre kommunale hjelpetilbud i oppveksten. I tillegg beskriver veilederne at mange av de unge som de har på AAP kjennetegnes av liten opplevelse av mestring og lite jobbhåp.

5.2 Kjennetegn ved unge deltakere på KVP

Det er mindre kjent fra tidligere forskning hva som kjennetegner unge deltakere på KVP. I spørreundersøkelsen til veilederne var vi derfor opptatt av kjennetegn ved denne gruppen, og vi spurte KVP-veilederne hvilke som passet på de fleste av deres deltakere. De som deltok i undersøkelsen fikk listet opp en rekke ulike kjennetegn og ble bedt om å krysse av ved de kjennetegnene som passet deltakere de følger opp. Spørsmålet var ikke avgrenset til unge brukere, men ut fra andre spørsmål i spørreundersøkelsen vet vi om den enkelte veileder kun har unge brukere, eldre brukere eller brukere i alle aldersgrupper. Dermed får vi indirekte også informasjon om kjennetegn ved ulike brukergrupper. Figur 5.1 viser at et gjennomgående trekk er at kvalifiseringsprogramdeltakere har begrenset med arbeidserfaring, ikke fullført videregående utdanning og udokumenterte helseutfordringer av psykisk og ikke-psykisk art. Det er noen skiller i svarene til veiledere som har unge deltakere og de som har eldre. Vi finner at de som har brukere som er unge, i mindre grad trekker fram som et kjennetegn at brukeren tidligere har vært sosialhjelpsmottaker. De unge har også i mindre grad gjeldsproblemer, og de har sjeldnere deltatt på KVP tidligere. Færre av de unge deltakerne er innvandrere, det vil si at få har problemer med norsk språk, og de har i mindre grad tidligere mottatt introduksjonsstønad. Et skille mellom brukere på AAP og deltakere på KVP går på hvor nedsatt arbeidsevnen er, altså hvor helserelevante deres utfordringer er. Vi finner at en klart lavere andel av veilederne som har unge brukere, trekker fram som et viktig kjennetegn at kvalifiseringsprogramdeltakeren har en dokumentert medisinsk diagnose som gir nedsatt arbeidsevne, men som ikke fyller vilkårene for AAP. Det er de udokumenterte helseutfordringene, særlig de psykiske, som dominerer for de unge deltakerne.

Figur 5.1 Hvilke kjennetegn passer de fleste brukerne KVP-veiledere har? Etter om veilederne har kvalifiseringsprogramdeltakere under eller over 30 år. Prosent.



5.3 Hvem blir vurdert for henholdsvis AAP og KVP?

Det er kun brukere med nedsatt arbeidsevne som kan få tilgang til ytelsene arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsstønad. Inngangskriteriet for de to er likevel ikke likt; som nevnt stilles det et klart krav om nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom eller skade som inngang til AAP, mens for KVP knyttes det andre forhold til nedsatt arbeidsevne enn helse, som for eksempel mangel på utdanning, arbeidserfaring, sosiale problemer og språkvansker.

Helsekrav og lovgivning

Det kommer svært tydelig fram av intervjuene at hovedskillet mellom inngang på AAP og KVP handler om helse. Som en leder sa:

Er det helse som er hovedårsaken, så er det AAP, er det ikke helse, men andre ting, så kan de komme over på KVP. (NAV-leder)

Mens en leder for en ungdomsavdeling sa følgende om hvem som kom på AAP og KVP:

Det er ikke tilfeldig, der det er utredning med helsevesenet, så prøves AAP ut først. Noen av de som har fått avslag ber vi vurderes for KVP, men ingen søker begge deler samtidig. Det er AAP hvis det er helseutfordringer, og KVP hvis

ikke helse er en stor del. Dersom man finner at noen på KVP har store helseutfordringer, så kan man vurdere AAP.

Det enkle svaret er dermed at de som vurderes for AAP har en helseutfordring, mens de som vurderes for KVP *ikke* har helseutfordringer. Dette utgjør hovedbildet. Likevel kom det fram noen nyanser i intervjuene, som også er verdt å merke seg. Ett forhold er at mange unge kommer uten ferdig helseutredning til NAV, og det tar tid å avdekke hva som faktisk er årsaken til at de unge ikke er i jobb. Det gjør at de færreste unge kommer rett over i AAP. NAV-kontorene prøver dem ut i ulike tiltak først, før de oppdager at det «er noe mer». Det å finne ut av helseutfordringer er en prosess, og det kan ta tid å skaffe den dokumentasjonen som er nødvendig før en ung bruker kan motta AAP.

De unge kommer til oppfølgingsavdeling og de vurderer rettigheter, det er det første. Er det god nok dokumentasjon, så er man aktuell for AAP. Hvis ikke den er god nok, så ser vi på andre muligheter. (NAV-leder)

Et annet forhold det legges vekt på, er forvaltning av folketrygdloven foran sosialtjenesteloven. Det er lovpålagt at dersom en bruker har rettigheter i henhold til folketrygdloven, så går disse rettene foran andre lovverk. Veilederne var, naturlig nok, opptatt av å forholde seg til dette lovverket, noe som førte til at de alltid først ville undersøke om en bruker har rett til AAP.

AAP skal vurderes først, for KVP kan du ha hvis du ikke har rett på AAP. (KVP-veileder for unge)

Vi kan ikke på bakgrunn av vår undersøkelse trekke noen sterke konklusjoner knyttet til betydningen av denne juridiske bestemmelsen. Men noen forhold kan framheves som mulige konsekvenser av denne lovgivningen. For det første gjør en slik bestemmelse at det blir nødvendig for de ansatte i NAV å være svært sikre på at en person ikke kan ha rett til AAP. Det gjør at arbeidsevnevurdering og kartleggingsarbeid må settes i gang tidlig for å avklare om utfordringen rundt manglende arbeidsinkludering skyldes helse. Det kan også bety at brukeren raskt penses inn på et helsespor. Under dagens lovgivning er det imidlertid vanskelig å se at de NAV-ansatte kunne håndtere dette på noen annen måte. Et annet forhold er at utformingen av lovgivningen også begrenser de NAV-ansattes mulighet til å utøve sitt profesjonelle skjønn. Dersom en veileder for eksempel tenker at det kunne være nyttig å forsøke KVP eller en annen form for oppfølging i stedet for AAP, så vil ikke dette være mulig dersom det er mistanke om en helseutfordring. Folketrygdloven slår da inn og gir rett til AAP, og det er dessuten verdt å merke seg at folketrygdloven krever minst 50 prosent nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom eller skade. Om arbeidsevnen er mer eller mindre enn 50 prosent nedsatt er en svært krevende vurdering å gjøre. Det kan dermed sies å eksistere en gråsoneproblematikk rundt de tilfellene der man er litt usikre på om det er AAP eller ikke, og at gråsonen dreier seg om helse:

Er vi i gråsonen, snakker vi med rådgivende overlege. Det er helsekravet som er denne «gråsonen». (NAV-leder)

Det var vanskelig å avgjøre disse gråsonene, og flere av veilederne mente at innstramningen av inngangsvilkårene til AAP gjorde vurderingen av om brukeren har rett på AAP eller ikke mer komplisert. Der man tidligere var sikre på at dette var en helseutfordring, opplevde veilederne oftere å få avslag på inntak til AAP. Dette gjorde at brukergruppene på AAP og KVP ble mer like.

Jeg synes gruppene blir mer og mer like, hos oss har inngangen til AAP blitt snevrere, så derfor er mange på KVP med helseutfordringer. Før hadde jeg flere med sosiale problemer, men nå er det mer blandet. (KVP-veileder for unge)

Helsekravet ligger alltid i bakgrunnen, også for de brukerne som har kommet inn på KVP. Det var ikke uvanlig at brukere ble flyttet over på AAP fordi man hadde dokumentert flere helseutfordringer enn dem man først var klar over. En veileder sa følgende:

Mange har hatt begge ytelsene. Man går fra KVP til AAP fordi man er sykere enn man hadde trodd, men også andre veien, fordi man har brukt opp rettighetene på AAP. (AAP-veileder for unge)

En annen leder svarte følgende på spørsmålet om hva som er forskjellen på om en ung bruker vurderes for henholdsvis AAP eller KVP:

Det er absolutt ikke tilfeldig. For AAP kreves det jo en sykdom. Det hender noen kommer fra KVP og over på AAP. Har vært sosialhjelpsmottaker lenge eller står i fare for å bli det, der de ikke har fått noen diagnose [...] Hovedforskjellen går på helsebiten, men man kan ha helseutfordringer og være på KVP. Det er mer diffuse helseplager med KVP. (NAV-leder)

Slik vi tolker intervjumaterialet, er det nødvendig å skille mellom ulike forhold som er av betydning. For det første er det lovkravet, dersom man har en bruker på KVP og denne har rett på AAP, er det nødvendig å flytte brukerne over til AAP for å oppfylle rettighetene brukerne har i henhold til folketryktdloven. Videre er det heller ikke adgang til å ha brukere i utstrakt helsebehandling mens de deltar i KVP, noe som gjør at det oppfattes som svært vanskelig eller umulig å beholde brukere med helseutfordringer på KVP. Det andre forholdet er av mer praktisk art; flere veiledere har gjort seg den erfaringen at dersom en ungdom har helseutfordringer, så fungerer de heller ikke så godt på KVP, de klarer ikke å oppfylle kravene om for eksempel oppmøte, og også av den grunn er det bedre å ta dem over i AAP.

Å avgjøre helsekravet knyttet til AAP kan være vanskelig, og det er utfordrende og tidkrevende å dokumentere helseplager.

Samtidig kom det fram at det helt klart var en gruppe unge som ikke ble oppfattet som en «gråsone», og som klart hørte hjemme på AAP. Disse unge ble ansett som de tyngste brukerne hos NAV. En veileder sa dette:

Så har man gruppa på AAP som er reint medisinsk og ikke kunne gått over i KVP. (AAP-veileder for unge)

Det er tydelig i det kvalitative materialet at sykdom er en reell barriere mot arbeidslivet for mange unge. Denne barrieren forsterkes gjerne av at de samme ungdommene som har klart definerte medisinske utfordringer, ofte har lyktes dårlig med skolen og har lav eller avbrutt utdanning. Flere av veilederne som fulgte opp slike unge AAP-mottakere uttrykte fortvilelse over hvor dårlig behandling og lite hjelp flere av disse unge voksne hadde fått fra hjelpeapparat, skole og barnevern før de kom til NAV. De NAV-ansatte mente at det var synd og beklagelig at ikke flere av dem var blitt utredet mye tidligere. Dette gjorde det vanskeligere for NAV å hjelpe dem, og veilederne mente at dette var en gruppe det var nødvendig å gi til dels svært lang oppfølging på AAP for å unngå overgang til ufør. Gitt begrensninger på tre år for AAP, uttrykte flere av veilederne at var vanskelig gi dem lang nok oppfølging (se også kapittel 8 om regelendringer).

Det er så mange triste historier når du henter inn dokumentasjon. Og det er sånn, jeg vet ikke hvor mange ganger jeg har sittet og tenkt, hvor var systemet? Hvor var de som skulle se deg, som skulle følge deg opp? (AAP-veileder til unge med store medisinske behov)

Andre forhold som virker inn på hvem som får AAP eller deltar på KVP

Noen av lederne beskrev en rekke, mer sammensatte forhold som årsaker til om brukere fikk AAP eller deltok på KVP. En leder sa det slik:

Jeg er i tvil om betydningen av disse arbeidsmetodikkene og sortering i innsatskategorier. Det er ofte litt tilfeldig hvor de havner, hvilken lege de har, for eksempel. Hva slags dokumentasjon de har. Dette får betydning for om de får AAP eller KVP eller sosialhjelp. Saksbehandlere har også betydning, særlig deres erfaring. De med lang erfaring er bedre på å ivareta rettighetene til brukerne. Dokumenteringen tar også mye tid, og saksbehandlere bruker mer tid på å få folk inn enn ut av NAV-systemet.

Slik vi tolker informanten, er det ikke alltid like lett å håndtere kravet om nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom eller skade. Mye dokumentasjon kreves, og her er man avhengig av at både leger og ansatte i NAV klarer å håndtere kravene. Kompetansen både til de NAV-ansatte og til legene kan derfor spille inn på utfallet av en arbeidsevnevurdering og dermed hvorvidt en ung person får AAP eller ei. Dette viser at det å håndtere inngangen til ytelser for de som har nedsatt arbeidsevne, er en kompleks prosess, hvor mange faktorer kan virke inn. Klarhet i lovverket er ett forhold, men også kompetanse og erfaring er viktig i den praktiske forvaltningen av lovverket.

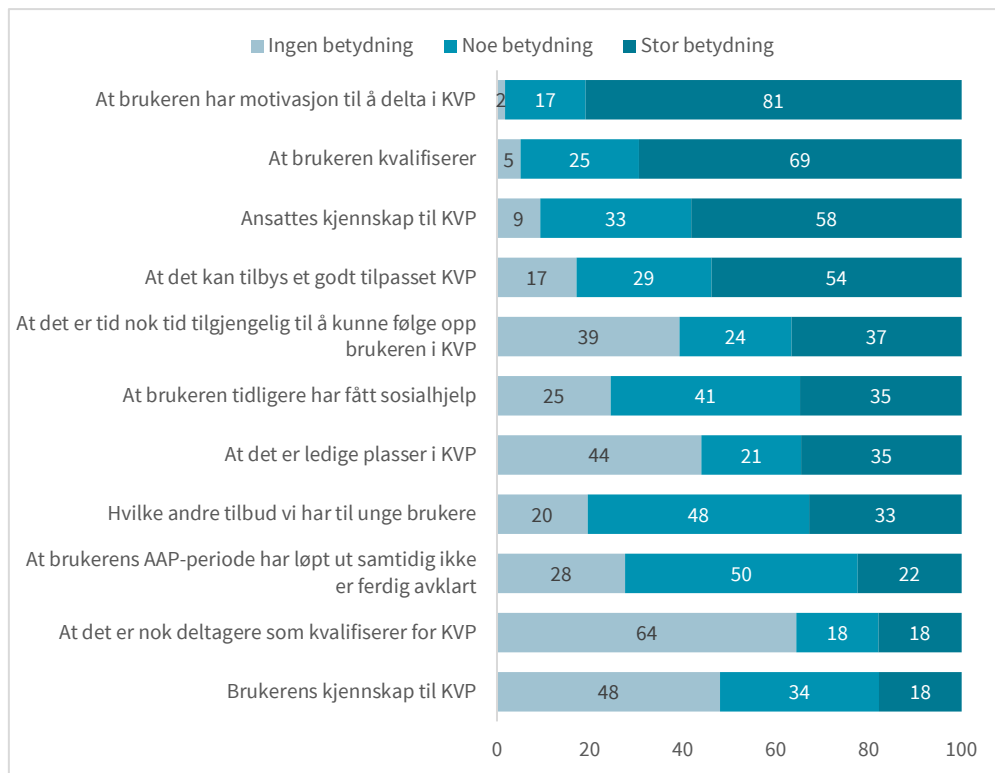
Vurderinger av tilgang til KVP for unge

Det har lenge vært viet stor oppmerksomhet til at det er mange unge inne i AAP-ordningen, og det finnes en god del forskning på bruken av AAP-ordningen for unge (Bakken, 2020; Grødem mfl., 2014; Kann mfl., 2016; Mandal mfl., 2015; Nicolaisen, 2017; Strand & Nielsen, 2015)). Bruken av KVP er langt mindre kartlagt. Vi la derfor vekt på dette i utformingen av spørreundersøkelsen, og inkluderte en rekke spørsmål om hvilke vurderinger som blir gjort før inntak i KVP.

Vi spurte veiledere som hadde oppgitt at de har kvalifiseringsprogramdeltakere ved kontoret om betydningen av en rekke faktorer for om en ung bruker får tilbud om KVP ved deres NAV-kontor. Den enkelte kunne svare «stor betydning», «noe betydning», og «ingen betydning». I tillegg kunne de svare «vet ikke/ønsker ikke å svare». De som svarte «vet ikke/ønsker ikke å svare», er fjernet fra framstillingen i figur 5.2.

Den viktigste faktoren for om en ung bruker får tilbud om KVP, er at brukeren har motivasjon til å delta i programmet. Dette er kanskje ikke overraskende, all den tid det kreves full ukes innsats for å delta. Videre er det viktig at vedkommende er kvalifisert. Mange oppgir at enkelte forhold ved NAV-kontoret har stor betydning, både at ansatte kjenner til KVP, at NAV-kontoret kan tilby et godt opplegg, og at det er tid nok til å kunne følge opp brukeren.

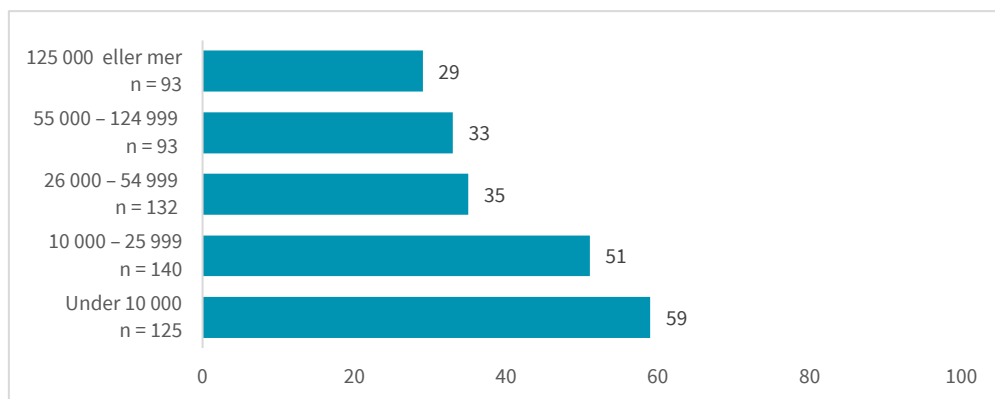
Figur 5.2 Hvilken betydning har følgende faktorer for om en ung bruker får tilbud om KVP ved ditt kontor? NAV-veiledere ved kontor med KVP-deltakere. Prosent. n = 842-685.



Deltakelse i kvalifiseringsprogrammet er en individuell rettighet. Det vil si at alle brukere som fyller inngangsvilkårene til KVP skal kunne ha mulighet til å delta. Til tross for dette er det også en andel som svarer at det har stor (35 prosent) eller noe (21 prosent) betydning at det er ledige plasser i KVP ved kontoret. Vi finner at veiledere ved de minste NAV-kontorene i større grad svarer at dette med «ledige plasser» ikke har noen betydning.

Antall plasser skal ikke ha betydning. Figur 5.3 viser at klart flere av veilederne som arbeider i små kommuner oppgir at det ikke har noen betydning, mens det er kun rundt en av tre i de større kommunene som mener at antall plasser ikke har noe å si.

Figur 5.3 «At det er ledige plasser i KVP ved NAV-kontoret». Etter innbyggertall i kommunen den enkelte veileders kontor hører hjemme i. Prosent som svarer at det ikke har noen betydning.



5.4 Oppsummering

Det er kravet om nedsatt arbeidsevne på grunn av helse som avgjør om en ung bruker vurderes for arbeidsavklaringspenger, men også folketrygdloven er viktig her. NAV er pålagt å undersøke om en person kan ha rettigheter i henhold til folketrygdloven først, noe som igjen fører unge over på AAP dersom det kan være mistanke om en helseutfordring. At mange unge mangler en diagnose og ikke har vært utredet før de kommer til NAV, gjør at de færreste kommer rett på AAP, og at NAV må prøve seg fram med ulike tiltak. Noen unge ligger i gråsonen mellom AAP og KVP, og det gjør at unge flyttes mellom ytelsene. Noen unge med omfattende helseutfordringer hører klart hjemme i AAP-ordningen. Vurderinger av helseutfordringer er krevende, og kompetansen både til ansatte i NAV og leger NAV samarbeider med, kan ha betydning for hvem som blir vurdert for ulike ytelser.

Spørreundersøkelsen viser at unges motivasjon og at de er i stand til å delta på KVPs 37,5 timer per uke, er viktig for om en ung bruker får tilbud om deltakelse på KVP. Vi finner også at enkelte forhold i NAV, som ikke har med brukeren å gjøre, er viktige. Mange av veilederne trekker fram at ansattes kjennskap til KVP, nok tid til oppfølging og at det er mange nok plasser, er av stor betydning. Spesielt veiledere som arbeider ved NAV-kontor i store kommuner trekker fram «ledige» plasser i KVP ved kontoret som viktig.

6 Kommunenes finansiering av KVP

Vi har vært inne på at inngangsvilkårene, kravene for å motta AAP, delta på KVP eller motta sosialhjelp, er ulike. I tillegg til ulike inngangskriterier er det forskjeller i hvem som finansierer de ulike stønadene. AAP er en statlig ordning, og betales av staten. KVP betales av den enkelte kommune, det samme gjelder sosialhjelpen. Sosialhjelp er en stønad for livsopphold, mens det i KVP også er andre kostnader, og det er kjent at hva kommunene bruker på kvalifiseringsstønad, varierer en god del.⁴ Det er mulig å se for seg at forskjellen i finansiering i seg selv påvirker bruken av de ulike formene for stønad. I oppstartsfasen var ordningen finansiert gjennom statlige øremerkede midler, mens det fra 2011 ble finansiert over kommunenes rammetilskudd (Lima & Furuberg, 2018). Det kan synes som det er en tydelig sammenheng mellom endringen i finansiering og utviklingen i antall deltakere i programmet. Mens det var en sterk økning i antall personer på KVP de første årene, var det en like sterk nedgang fra 2011 til 2014, hvor antallet stabiliserte seg (Lima & Furuberg, 2018). I Arbeids- og velferdsdirektoratets årsrapporter fra fylkesmennene (nå statsforvalterne) om KVP fra 2016 og 2017, trekkes det blant annet fram at en viktig utfordring for større bruk er knyttet til finansieringen av KVP (NAV, 2017, 2018). Det ble for eksempel vist til at NAV i en større kommune ønsket å satse på KVP, men at kommunen ikke overførte tilstrekkelige midler til arbeidet, mens én fylkesmann oppga at enkelte NAV-kontor budsjetterte med måltall som de ikke ville gå over. Også Brodtkorb (2017) finner bruk av måltall i sin PhD-avhandling om KVP. I dette kapitlet ser vi nærmere på samhandling mellom kommunedirektør/kommunen og NAV-lederne, betydningen av at kommunen finansierer sosialhjelp og deltakelse i KVP, og hvordan den enkeltes rett til deltakelse i KVP forsøkes styrt.

6.1 Kommuneøkonomi og antallet kvalifiseringsprogramdeltakere

Antall deltakere på KVP falt som nevnt når ordningen kun skulle dekkes av statens rammefinansiering av den enkelte kommunen. Det kan derfor synes som det er en direkte sammenheng mellom kommunen som finansør og NAV-kontorenes bruk. Imidlertid, for de (unge) som ikke fyller vilkårene for AAP, er den alternative stønadsordningen sosialhjelp, som også finansieres av kommunene. Den ordningen er imidlertid behovsprøvd. Det er mulig å tenke seg at bruk av kommunale midler på KVP vil kunne bidra til at de samlede sosialhjelpsutgiftene på litt sikt reduseres varig, og at dette dermed kan oppfattes som en investering. Sammenhengen mellom bruk av KVP og kommunale utgifter til sosialhjelp viste seg å være uklar da dette ble undersøkt i 2012 (Djuve, Nielsen & Strand, 2012), og det har ikke blitt undersøkt på nytt siden. Det kan for eksempel hende at kommuner ikke i tilstrekkelig grad ser en sammenheng mellom bruk av KVP og lavere kommunale utgifter til sosialhjelp, og at de derfor også

⁴ <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/925-millioner-ut-betalt-til-kvalifiseringsstønad>

er mer tilbakeholdne med å tildele midler, til tross for at dette er en rettighet for brukere som oppfyller vilkårene.

6.2 Forholdet mellom NAV-kontor og kommunen/kommunedirektøren

I prosjektet har vi intervjuet sju NAV-ledere og kommunedirektørene i tre av de samme kommunene. Kommunedirektøren er den øverst administrative ansvarlige i kommunen, med overordnet ansvar. Samtidig, i mange kommuner er det en leder mellom NAV-leder og kommunedirektøren, gjerne i form av en sjef for sosial og velferd/helse og velferd eller lignende. De kommunedirektørene vi intervjuet var opptatt av at de ga rammene for NAV-kontorets virksomhet, og at det er var opp til NAV-kontoret hvordan midlene så ble forvaltet. Utdraget fra intervjuet i en mellomstor kommune illustrerer dette:

Intervjuer: Ville NAV-leder ta det opp hos deg dersom de vil ha flere inn på KVP? Vil NAV-leder da melde det inn til deg?

Kommunedirektør: Ja, men vi som kommune bevilger penger, så er det penger som NAV disponerer det. Det er ikke en sum til KVP, og en sum til [egen lokal kommunal ordning]. Det er én sum, også er det NAV som disponerer pengene. NAV i [kommunenavn] er ganske stort. Jeg detaljstyrer ikke NAV på det nivået som dere snakker om.

En av kommunedirektørene vi intervjuet var fra en kommune med meget svak kommuneøkonomi på grunn av store utgifter til barnevern og sosialhjelp (integrering), og der var det ifølge kommunedirektøren slik at «alle tjenester som ikke er lovpålagt er kuttet», «alle tjenesteområder har snudd hver stein for å finne penger». Allikevel, kommunedirektøren var tydelig på at de ikke kuttet i lovpålagte tjenester/rettigheter. Ingen av kommunedirektørene ville snakke om hvordan de sikret at det faktisk ble fulgt opp, det ble overlatt til ledelsesleddet under dem. Et viktig element i KVP er tett oppfølging. Dersom bruken utvides en del, må det ansettes flere ved NAV-kontoret. Det er en begrensende faktor. En av kommunedirektørene vi intervjuet, fra en kommune med nokså solid økonomi, var tydelig på at det var vanskelig å si opp ansatte de ikke hadde behov for, og at de derfor ikke ønsket nye ansettelser dersom de ikke var helt sikre på at behovet var varig. Derfor var hun bestemt på at det ikke var mulig for NAV-kontoret å justere på antall ansatte, men at «de [NAV-kontoret] har de ansatte de har». Dermed begrenses mulighetene for å ta i bruk KVP eller andre tiltak som krever flere (kommunalt) ansatte ved NAV-kontoret.

NAV-lederne opplevde dette fra sitt perspektiv. De ble ikke nødvendigvis detaljstyrt, men de kommunale budsjettene rammet inn og begrenset hva de kunne arbeide med og hvordan. Vedkommende uttrykte dette slik:

Jeg lager budsjettet innenfor rammene til de to kommunaldirektørene. Det kommer måltall fra statsforvalter om 24 stykker, men det er høyere enn hva jeg får i budsjett. Men da sier jeg at dette er lovpålagt og overforbruk i forhold til budsjett. Jeg skulle ønske de var tydeligere overfor rådmenn om dette. Det er mitt oppdrag å gjøre innsatsen på KVP så god at de ikke trenger å komme tilbake. Det reduserer sosialhjelpstøtten. Men da må jeg levere også. Hvis KVP hadde vært statlig, hadde man kanskje fått en litt ryddigere økonomi, for det som skjer i kommunene er at det er en budsjettkamp. Så man konkurrerer med

hjemmetjeneste og alt mulig. Men når jeg når målene, så vi har redusert antall unge i NAV med 50 prosent. (NAV-leder)

I spørreundersøkelsen til lederne var vi opptatt av disse økonomiske rammene, og om og hvordan midler styres til eller fra KVP. Hva forteller så NAV-ledere om kontakten med kommunene? I spørreundersøkelsen ble den enkelte leder bedt om å ta stilling til følgende spørsmål:

«Ber rådmann/kommunen ditt kontor om å forholde dere til en økonomisk ramme for hvor mye midler som kan brukes på KVP hvert år?»

Den enkelte kunne svare «ja», «nei», «det varierer» og «vet ikke/ønsker ikke å svare». Det er grunn til å anta at det er lederen på NAV-kontoret som i størst grad har en dialog med kommunedirektøren (omtales som rådmann i alle intervjuene av NAV-ledere) om økonomi og utgifter til de kommunale tjenestene, og at en del av mellomlederne i NAV dermed har mindre innsikt i slike spørsmål. Slik var det også. Mens 6 prosent av lederne svarte «vet ikke/vil ikke svare», var det tilsvarende tallet for mellomlederne i NAV 41 prosent. Når vi fjerner de som svarte «vet ikke/vil ikke svare», og slår sammen svarene «ja» og «varierer» til ja (ettersom begge svarene innebærer at kommunene i alle fall til tider forsøker å styre hvor mye midler NAV-kontoret bruker på KVP) finner vi at 49 prosent av lederne blir bedt om å forholde seg til økonomiske rammer for bruk av KVP. Det viser seg og at det ikke er en signifikant forskjell mellom ledere og mellomledere.

Ledere ved store NAV-kontor svarer oftere at de får slike signaler fra kommunen om bruk av KVP. Imidlertid, størrelsen på NAV-kontorene henger relativt sterkt sammen med størrelsen på den enkelte kommune NAV-kontoret er lokalisert i, og når vi i en regresjonsanalyse kontrollerer for begge disse forholdene, er ikke størrelsen på NAV-kontoret i seg selv signifikant. Jo større kommune lederens NAV-kontor er en del av, jo oftere svarer de at de blir bedt om å forholde seg til økonomiske rammer for bruk av KVP hvert år (Pearson = .265).

Uavhengig av om kommunedirektør eller andre i kommuneledelsen gir en økonomisk ramme, er det naturlig at kommunen ved kommunedirektør og kommunens administrasjon lager årlige budsjetter til den kommunale delen av NAV-kontoret, til sosialhjelp, til KVP og andre kommunale ytelser. Budsjett er budsjett, det vil si et retningsgivende forpliktende anslag som gis før budsjettåret, mens innbyggernes rettigheter er nettopp det, rettigheter. Som nevnt i rapportens innledning, det kan tenkes at innføring av aktivitetsplikt på sosialhjelp har gitt et sterkere insentiv for å tilby denne ordningen istedenfor KVP, fordi disse unge nå får en form for aktivitetstilbud også gjennom sosialhjelp, mens KVP legger beslag på større ressurser.

Kommunedirektørene, og NAV-lederne vi intervjuet, kjente seg i liten grad igjen i at brukerne ble dyttet fra ytelser eller ordninger som var kommunalt finansiert og i retning av statlige ordninger. Rett tjeneste til rett person var prioritert. Den ene kommunedirektøren sa det på denne måten:

Vi ønsker ikke å ha folk på sosialhjelp år ut og år inn. Og særlig ikke unge mellom 18 og 25 år. Vi bruker de virkemidlene som finnes. Og da er det kombinasjon av mange ting, KVP er ett virkemiddel, men det er ett av mange. Det er det med å nå de som detter ut av arbeidslivet på de arenaene der de er. (Kommunedirektør)

Samtidig uttrykker NAV-lederne at dette med budsjett er viktig, og at det er en forhandlingsprosess rundt det. Flere uttrykker at «det stopper ikke på pengene». Samtidig oppleves dette med kommunale budsjetter litt dobbelt. En av lederne vi intervjuet opplevde at det ble gitt en ramme, med lite direkte detaljstyring. Det ble satt en ramme. Men rammen er stram, handlingsrommet er lite.

Budsjettet har vært ganske stabilt over mange år. Bruker vi mer penger, får vi ikke mer penger året etter. Rådmannen sier at det skal være litt stramt. På KVP-delen har det ikke vært så stor forståelse. Vi kan godt legge inn 40 på sosialhjelp og 5 på KVP, eller motsatt. Så lenge jeg har vært i [kommunenavn] så har de ikke brydd seg. Andre steder har jeg hørt at de pengene ble satt. Vi kan sjonglere som vi vil, men vi får en ramme. (NAV-leder)

NAV-lederne arbeider med rammene opp mot ansvarlige i kommunen gjennom året. En av dem uttrykte dette med budsjettarbeid og kommunale utgifter på følgende måte:

NAV-leder: Det er utfordringer så lenge det ligger i rammen til kommunen, det hadde vært lettere om det lå andre steder. Vi må godtgjøre behovet for lovpålagte tjenester. Det er kontinuerlig arbeid.

Intervjuer: Hvordan skaffer du penger til KVP og sosialhjelp?

NAV-leder: Det er de formelle prosessene, og de jeg tar initiativ til. Jeg tar initiativ, for å få omforent forståelse av utfordringene kommunen står overfor, mot rådmann, mot andre enhetsledere, mot politikere, sannsynliggjøre, godgjøre hvorfor vi skal tenke slik vi i NAV mener vi skal tenke. Er i dialog med leder i helse og velferd, som jeg er underlagt. Jeg har stort handlingsrom, men jeg må ta risikoen.

En annen leder gir uttrykk for at disse prosessene er tunge, og tvingende i sin virkning:

Intervjuer: Vet du da hvor mye KVP du har råd til ved starten av året?

NAV-leder: Det er 100 millioner til kommunal side, av dem går 45 millioner til sosialhjelp. Neste pott er ansatte, 20 mill. Så er det introprogrammet, da må jeg regne på antall, 13 millioner. Fast drift, og inni der et sted må jeg finne rom for KVP. Vi har da forholdstall på 60 deltakere. Selv om loven sier noe annet, at det er en rettighet, det kan ikke jeg gå til kommunestyret og si – at jeg vil ha 100 deltakere og ikke 60. Da måtte jeg kuttet et annet sted – færre ansatte? Kutte bosettingen av flyktninger? (NAV-leder)

I lederundersøkelsen fulgte vi opp dette og spurte lederne om deres innflytelse over budsjettene til sosialhjelp og KVP. Er det slik at de har mulighet til å påvirke de økonomiske rammene? Lederne fikk følgende spørsmål:

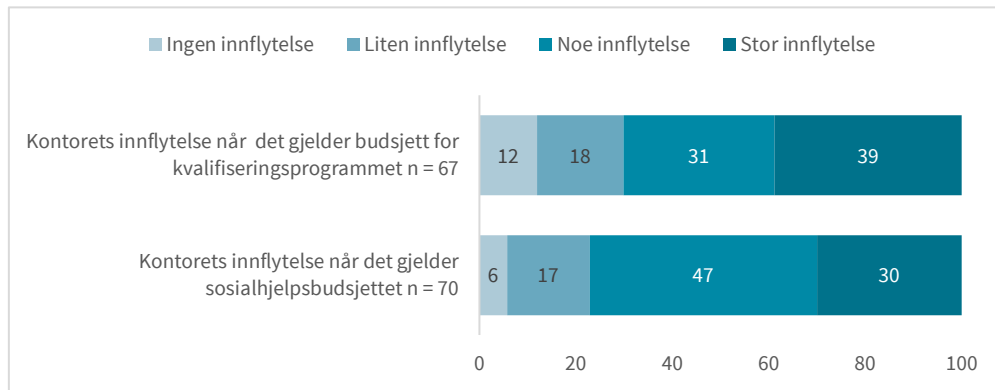
«Hvor stor innflytelse har ditt kontor i forhandlinger med rådmann/kommunen når det gjelder sosialhjelpsbudsjettet?»

«Hvor stor innflytelse har ditt kontor i forhandlinger med rådmann/kommunen når det gjelder årlige budsjetter for kvalifiseringsprogrammet?»

I figur 6.1 kommer svaralternativene fram. Lederne kunne også svare «vet ikke/ønsker ikke å svare». I utgangspunktet er kontakten med kommunedirektør og eller kommuneadministrasjon en oppgave som ligger til NAV-lederen, ikke mellomlederne. Av

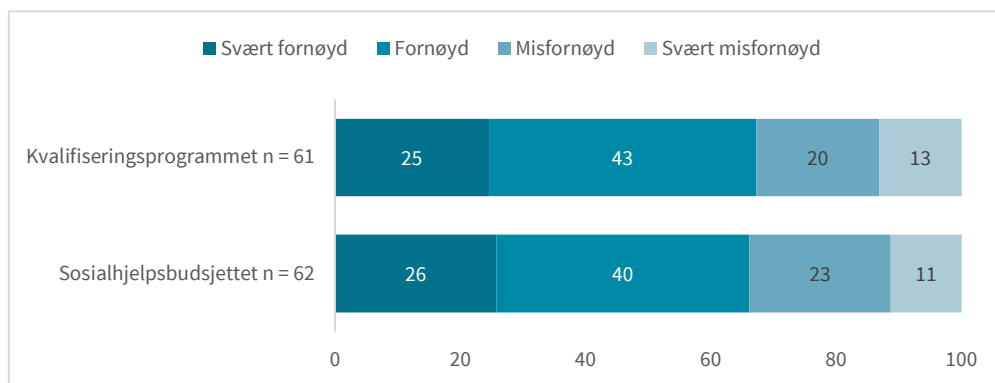
svarene finner vi at en høy andel av mellomlederne svarer «vet ikke/ønsker ikke». Av den grunn legger vi lederens svar til grunn i figuren. Figuren viser at lederne opplever at de har en del innflytelse over begge disse budsjettene, men innflytelsen oppleves som noe større over sosialhjelpsbudsjettet. 80 prosent av lederne oppgir at de har noe eller stor innflytelse over budsjettet for KVP. 12 prosent har ingen innflytelse over dette budsjettet.

Figur 6.1 Hvilken innflytelse har NAV-lederne på sosialhjelps- og kvalifiseringsprogrambudsjettene? NAV-ledere. Prosent.



Det er kommunedirektørens ansvar å utforme kommunale budsjetter, som så vedtas av kommunestyret. Det er ikke gitt at NAV-lederne ønsker innflytelse over disse sidene ved virksomheten. I undersøkelsen spurte vi lederne om de er fornøyd med innflytelsen de har over sosialhjelpsbudsjettet og budsjettet for kvalifiseringsprogrammet (figur 6.2). Vi finner at rundt en av tre er misfornøyd eller svært misfornøyd med innflytelsen de har over dette, noe som tyder på at rammene ikke er slik lederne selv mener de burde vært. Disse forholdene henger ikke spesielt sterkt sammen, selv om det er en tendens til at jo større innflytelse, jo mer fornøyd er lederne med innflytelsen (for KVP er Pearson=0.3).

Figur 6.2 Er NAV-lederne fornøyd med innflytelsen de har over sosialhjelpsbudsjettet og budsjettet for kvalifiseringsprogrammet? Prosent.



6.3 Formidles kommunens (stramme) økonomiske rammer til NAV-veilederne?

Det er NAV-veilederne som saksbehandler, det vil si gjør ulike vedtak rundt hvilke tiltak den enkelte bruker spørres om å delta på eller gis tilgang til. Vi var opptatt av

om lederne formidler signalene fra kommunedirektøren eller andre i kommuneledelsen ut i organisasjonen til den enkelte veileder, eller ikke. Av den grunn fikk lederne følgende spørsmål:

«Formidler du til dine ansatte at NAV-kontoret helst skal holde seg innenfor en økonomisk ramme når det gjelder bruken av KVP?»

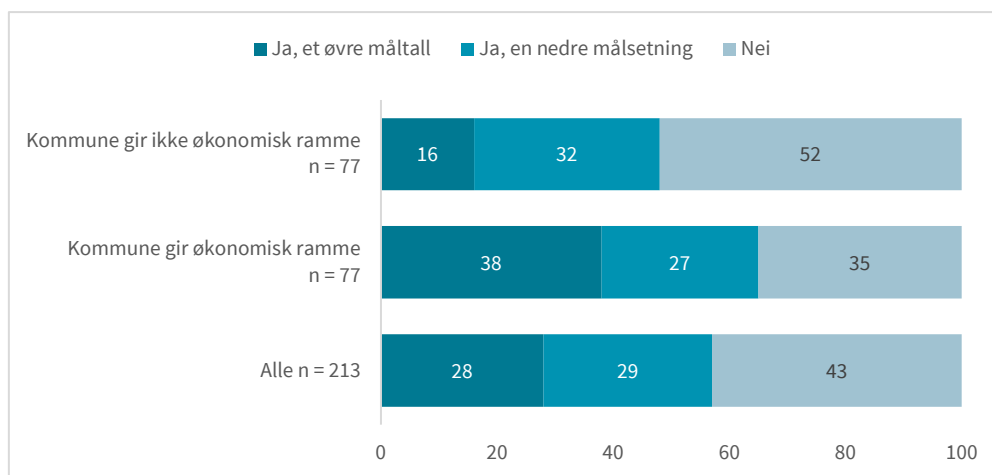
Svaralternativene var «ja», «nei», og «ønsker ikke å svare». Blant de som ønsket å svare svarte 16 prosent av lederne at de formidler slike signaler til ansatte i eget NAV-kontor. Vi har også delt opp etter om lederne i undersøkelsen oppgir å ha fått et slikt signal fra kommunen eller ikke. Nesten en av tre ledere som har fått beskjed om å forholde seg til en økonomisk ramme fra kommunen, formidler dette videre til ansatte ved sitt NAV-kontor.⁵ Imidlertid, også 10 prosent av de lederne som *ikke* har fått en slik beskjed fra kommunedirektøren, formidler allikevel til sine ansatte at de helst skal holde seg innenfor en økonomisk ramme når det gjelder kvalifiseringsprogrammet. Som vi pekte på tidligere i kapitlet, lederne «har de ansatte de har», og NAV-kontoret rammes inn av ulike slike økonomiske «skranker».

Som nevnt i innledningen, deltakelse i KVP er betinget av hvor nedsatt arbeidsevnen er, om veileder vurderer at bruken kan følge KVP 37,5 timer per uke over en lengre tidsperiode, og den enkeltes motivasjon til å være med. Deltakelse skal etter loven være basert på en individuell vurdering av den enkelte bruker og er rettighetsbasert, og skal ikke henge sammen med økonomiske forhold i den enkelte kommune, eller hva den enkelte kommuneadministrasjon eller kommunedirektør kommer med av innspill til NAV-kontoret og deres veiledere. Bruk av øvre måltall, at det enkelte NAV-kontor ikke skal ha mer enn et gitt antall deltakere, kan komme i konflikt med vurderinger av den enkeltes rett til deltakelse. På den andre siden er det mulig å se for seg at NAV-kontor som ønsker mer bruk av KVP, etablerer minimumsmåltall som et virkemiddel for å øke bevisstheten om programmet og forsøker å øke antallet deltakere fra NAV-kontoret.

Brodtkorb (2017) finner i sin studie av KVP at målstyring, slik det ble praktisert i KVP, hadde betydning for rekruttering av deltakere inn i programmet. Hvem som ble rekruttert, hvor store og hvilke utfordringer brukere som ble rekruttert inn hadde, hang sammen med behovet for å oppnå et gitt antall deltakere i programmet, ut fra måltallet ved NAV-kontoret. Manglende måltalloppnåelse førte til en praksis med «tråling» etter deltakere. Vi spurte derfor lederne om NAV-kontoret deres opererer med måltall for antall brukere som de ønsker skal delta i KVP. Svaralternativene kommer fram i figur 6.3. De som svarte «annet», eller at de ikke benytter KVP ved sitt kontor, er ikke med i figuren. Figuren viser at 28 prosent av lederne opererer med et øvre måltall ved sitt kontor, mens 29 prosent har en nedre målsetning. 43 prosent av lederne har ikke et slikt måltall eller målsetning. Figuren viser videre at i kommuner hvor kommunedirektør/kommunen gir føringer på hvor mye midler som skal brukes på KVP, er det mer enn dobbelt så mange ledere som svarer at de bruker et øvre måltall, enn det er i kommuner hvor kommunedirektør/kommunen ikke har gitt en slik ramme. Andelen som har en nedre målsetning er like høy, uavhengig av kommunale signaler om de økonomiske rammene for KVP.

⁵ Note: n alle = 219, n fått beskjed om ramme fra kommunen = 78, n ikke fått beskjed om ramme fra kommunen = 86.

Figur 6.3 Opererer ledernes NAV-kontor med måltall for antall brukere en ønsker skal delta i KVP? I alt, og etter om kommunedirektør/kommunen gir en økonomisk ramme eller ikke. Ledere og mellomledere i NAV. Prosent.



6.4 Oppsummering

AAP og KVP er lovbestemte, individuelle rettigheter som skal tildeles de som er kvalifisert for ordningene. Tidligere i rapporten har vi sett at NAV-veilederne er opptatt av om brukerne er motivert for at de skal kunne gjennomføre programmet. Slike vurderinger er skjønnsbaserte. Kommunene har ansvar for en rekke velferdstjenester overfor sine innbyggere, og det er kamp om midlene. Kommunedirektøren prioriterer de lovpålagte oppgavene først, men vedkommende er ikke nødvendigvis inne i alle detaljer. Det tar ledernivået under ansvaret for. NAV-lederne arbeider opp mot dette nivået, og i intervjuene kommer det fram at de må arbeide over tid for å skape forståelse for bruk av midler til KVP.

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

7 Nye potensielle deltakere på KVP

Bruken av kvalifiseringsprogrammet varierer sterkt mellom ulike NAV-kontor og ulike deler av landet. Det kan skyldes flere forhold, både at NAV-kontorene benytter andre virkemidler og tiltak som de mener fungerer bedre, eller at brukerne ikke får et fullgodt tilbud. Enkelte har hevdet at finansieringen, at KVP er kommunalt finansiert, fører til et underforbruk. Kapittel 6 tyder på at det kan være slik. I dette kapitlet kommer vi nærmere inn på hva som kjennetegner de som er nærmest til å delta på KVP, men som ikke gjør det. Hvilke brukergrupper vurderer veilederne som nye potensielle deltakere?

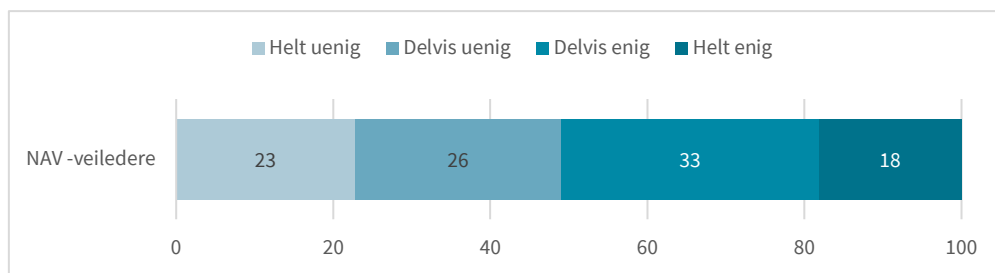
7.1 Det er mange flere som kunne deltatt på KVP

I spørreundersøkelsen ble NAV-veilederne bedt om å ta stilling til følgende påstand:

«Det er mange unge brukere under 30 år ved mitt NAV-kontor som kunne fått tilbud om KVP, men som allikevel ikke får det.»

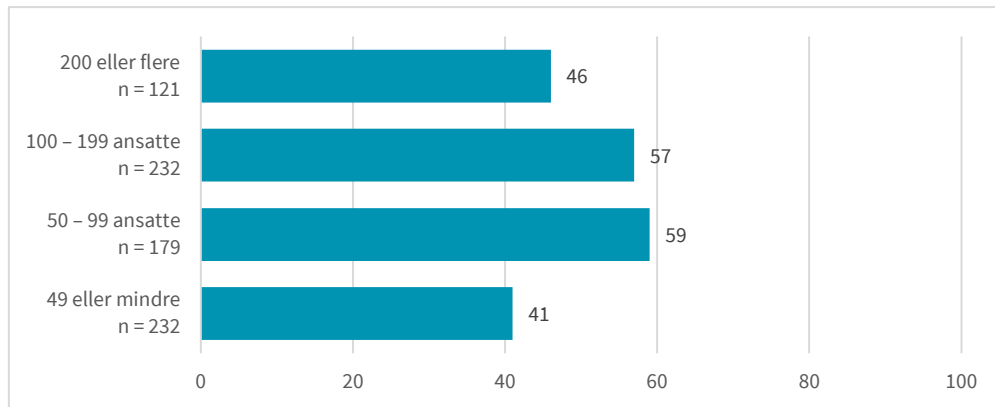
Spørsmålet gikk til alle. Vi ser at svært mange, halvparten, ikke kjenner til om det er mange unge som kunne fått et slikt tilbud. En kan tenke seg at de som selv er veiledere for kvalifiseringsprogramdeltakere har større innsikt i dette spørsmålet, og slik er det. Blant dem er det kun 11 prosent som svarer «vet ikke», mot 82 prosent blant de som ikke følger opp kvalifiseringsprogramdeltakere. I figur 7.1 har vi derfor fjernet alle som svarte «vet ikke/ønsker ikke å svare». 51 prosent av veilederne som hadde en mening om påstanden, er helt eller delvis enig i at mange unge brukere under 30 år ved deres NAV-kontor kunne fått tilbud om kvalifiseringsprogram.

Figur 7.1 Det er mange unge brukere under 30 år ved mitt NAV-kontor som kunne fått tilbud om KVP, men som ikke får det. NAV-veiledere. Prosent. n = 764.



Det er ingen forskjell i svargivningen mellom de som veileder kvalifiseringsprogramdeltakere og de som ikke gjør det. Imidlertid finner vi at det er klart færre som er helt eller delvis enig i påstanden i de minste og de største NAV-kontorene (figur 7.2).

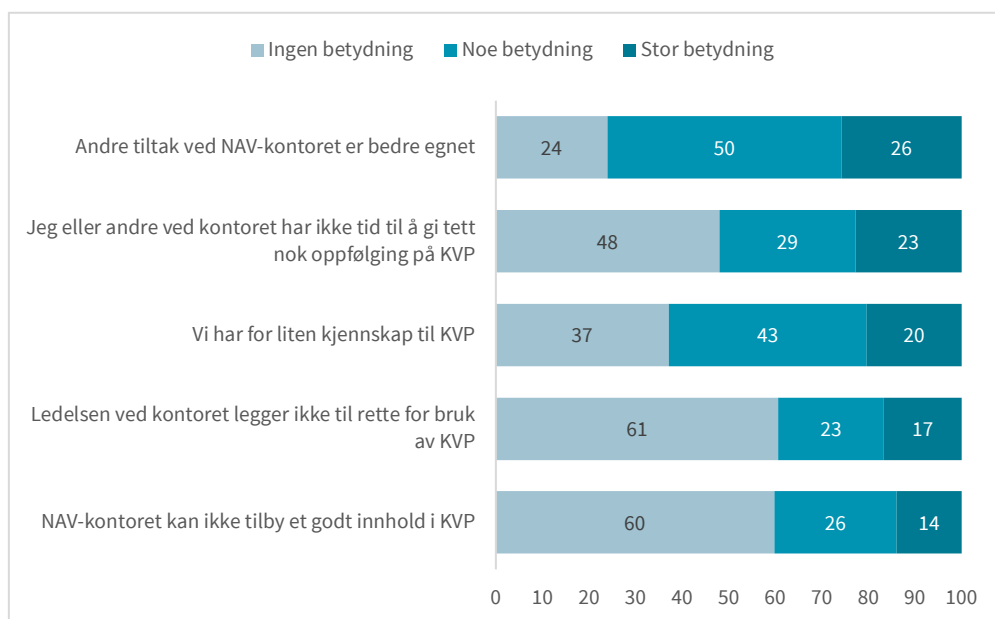
Figur 7.2 Andel helt eller delvis enig i at det er mange unge brukere under 30 år ved mitt NAV-kontor som kunne fått tilbud om KVP, men som ikke får det. Veiledere. Prosent.



Omtrent en av fire veiledere mener at flere unge brukere kunne fått tilbud om deltakelse i kvalifiseringsprogrammet (ha in mente at omtrent 50 prosent ikke hadde en mening om dette utsagnet). Hva gjør at ikke flere brukere får tilbud om KVP? I spørreundersøkelsen ble de som deltok, forelagt en lang rekke ulike faktorer som kan virke inn på dette, og så ble de bedt om å vurdere hvor stor betydning faktorene har for at ikke flere får tilbud. Svarene kommer fram i figur 7.3, og der har vi igjen fjernet alle som svarte «vet ikke/ønsker ikke å svare». Denne andelen var mellom 36 prosent og 43 prosent på de fem utsagnene.

Mer enn tre av fire svarer at det har stor eller noen betydning at andre tiltak ved NAV-kontoret er bedre egnet enn KVP, mens noe over halvparten oppgir at det har stor eller noe betydning at de ikke har tid til å gi tett oppfølging på KVP. Rundt seks av ti svarer at utsagnene om at ledelsen ved kontoret ikke legger til rette for KVP, eller at NAV-kontoret ikke kan tilby et godt innhold i KVP, ikke har noen betydning.

Figur 7.3 Hvor stor betydning har følgende faktorer for at ikke flere brukere ved ditt kontor får tilbud om kvalifiseringsprogrammet? Prosent. n = 875 – 1037



Vi finner at KVP-veiledere for unge i mindre grad enn KVP-veiledere for eldre mener at det har noen betydning om de selv eller andre har tid (eller ikke) til å gi tett nok oppfølging.

I intervjuene var vi opptatt av om det var brukere de mente kunne deltatt på KVP som ikke gjør det i dag, ved kontoret de arbeider. Veilederne hadde ulike meninger om det, og det var til dels ambivalens rundt hva som er mulig, og om flere egentlig er en fordel eller ikke, noe sitatene under eksemplifiserer:

Det er fånyttet å få dem inn på KVP hvis det er helsemessige forhold eller annet som er gjeldende. Man går ut fra kategorier, men vi må vurdere om den personen kan nyttiggjøre seg av KVP. Men vi ønsker ikke å sykeliggjøre folk og gi dem for lav grad i forhold til hva de faktisk har. Så det er en diskusjon om man skal ha spesielt tilpasset. Hvis de er situasjonsbestemt, skal de nyttiggjøres av den pakka som er der. Det er vanskelig å si om KVP burde vært i porteføljen til situasjonsbestemt. Min erfaring er at det er en del på KVP som heller burde vært på AAP, fordi det er intensivt løp på KVP. (KVP-veileder for unge og voksne)

En annen veileder sa:

Vi har diskutert litt på kontoret, hvis man tilbyr KVP til en større gruppe, så vil det gjelde veldig mange som kvalifiserer til KVP i perioder, da blir det et langt mer omfattende program. Og det ville blitt dyrt, men ideelt sett kanskje. Men ikke sikkert flere ville kommet i jobb, man har uansett tilgang til mange tiltak fordi man er i den innsatsgruppa. Kapasiteten til veileder er jo viktig her, men det får man ikke hvis mengden blir for stor. Kvaliteten til KVP i dag videreføres ikke nødvendigvis hvis man skal øke tilgang. I dag følger jeg opp 120 ungdommer der 15 er på KVP, men med flere vil ikke de fått samme oppfølging. (Veileder i ungdomsteam, har KVP og alle andre ytelsler unntatt AAP)

I tillegg pekte enkelte på at inndelingen av NAV i en statlig og en kommunal del kunne være en hindring for at flere brukere kom over i KVP. Det samme kunne bruken av arbeidsevnevurderinger være:

Ved å skille ut kommunale og statlige, hadde vi jobbet mer sammen ville det vært flere på KVP. Det er sosialtjenesten som finner brukere til KVP [...] Jeg tror flere kunne nyttet seg av KVP, fordi det er mange veiledere som ikke tenker på KVP, er ikke så godt kjent med det, fordi ingen statlige avdelinger jobber med den gruppen, også er det ikke avklart AEV godt nok, så vi kan si du bør oppsøke KVP. (Leder for ungdomsavdeling)

7.2 Brukergrupper som kunne fått tilbud om å delta på KVP

KVP kunne, gitt endringer i lovverk om måten arbeidsevnevurderinger blir gjennomført, vært ett av flere alternativer til AAP-oppfølging. Alle veilederne, uavhengig av om de er veileder for kvalifiseringsprogramdeltakere eller ikke, eller om de kjenner til at det er slike deltakere på NAV-kontoret de jobber, ble i spørreundersøkelsen bedt om å ta stilling til tre ulike påstander som dreier seg om i hvilken grad KVP egner seg til å få grupper i jobb.

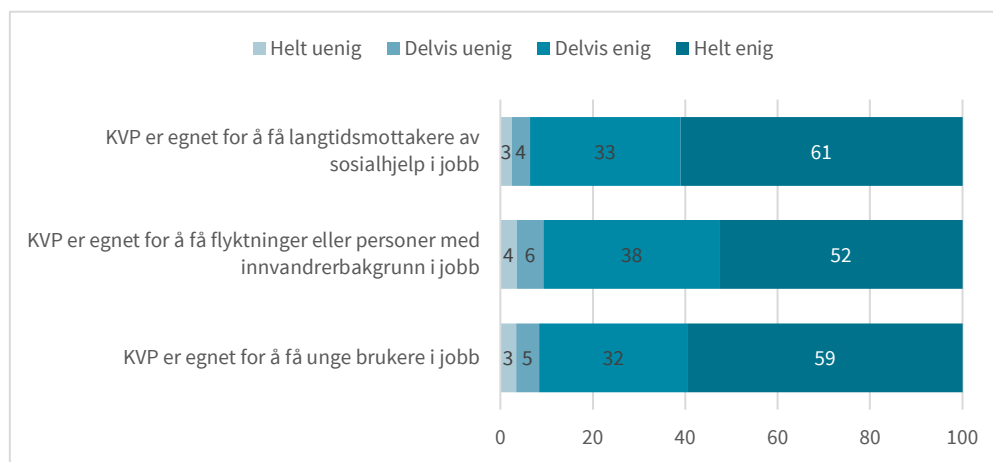
«KVP er egnet for å få unge brukere i jobb»

«KVP er egnet for å få flyktninger eller personer med innvandrerbakgrunn i jobb»

«KVP er egnet for å få langtidsmottakere av sosialhjelp i jobb»

I tillegg til svaralternativene som kommer fram i figur 7.4, kunne respondentene også svare «vet ikke/ønsker ikke å svare». Mellom 21 og 24 prosent svarte dette. De er fjernet fra figuren; der ser vi kun på de som tok stilling til utsagnene. Rundt 90 prosent er enig i de tre utsagnene.

Figur 7.4 Hvor godt egnet er kvalifiseringsprogrammet for å få unge i jobb? NAV-veiledere som tok stilling til utsagnene. Prosent. n = 1167 – 1220

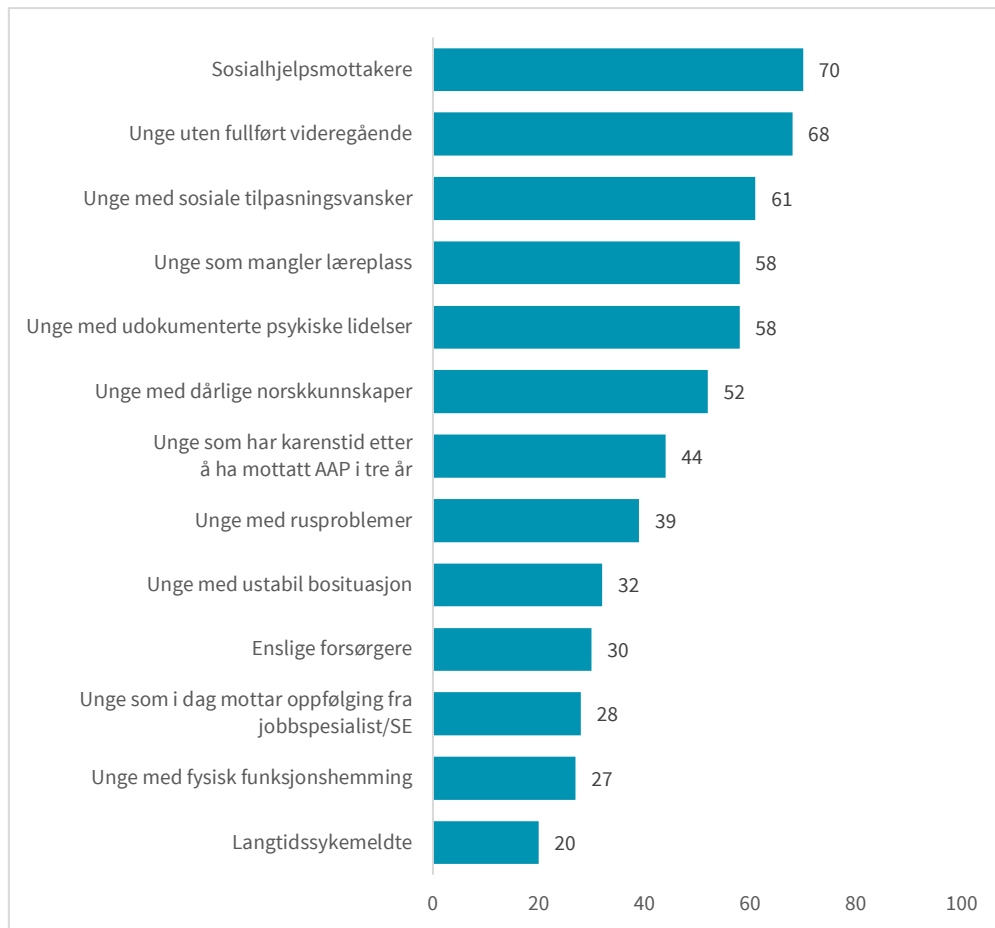


I spørreundersøkelsen ble veilederne som svarte at de var delvis eller helt enig i påstanden over, forelagt følgende spørsmål:

«Innenfor hvilke brukergrupper av unge under 30 år ved ditt NAV-kontor mener du det finnes brukere som kunne ha fått tilbud om KVP, men som per i dag ikke får det?»

Veilederne ble så presentert for en lang liste med ulike unge brukergrupper, og bedt om å krysse av for de brukergruppene de mente passer best. Den enkelte kunne krysse av for flere grupper. I figur 7.5 kommer de ulike alternativene, og svarene, fram. Den viser at veilederne mener at unge sosialhjelpsmottakere kunne deltatt på KVP i større grad, det samme gjelder unge uten fullført videregående, unge som har sosiale tilpassningsvansker og unge med udokumenterte psykiske lidelser.

Figur 7.5 Brukergrupper blant unge som ikke får, men kunne fått, tilbud om deltakelse i KVP. Prosent. n = 389.



7.3 Oppsummering

Bruken av KVP varierer svært mellom ulike NAV-kontor og ulike deler av landet⁶. Vi finner at rundt halvparten av veilederne er helt eller delvis enig i at det er mange unge brukere ved eget NAV-kontor som kunne deltatt på KVP uten å gjøre det. Det er spesielt veilederne som arbeider i NAV-kontor i små eller store kommuner som uttrykker dette.

Vi har sett i kapittel 6 at kommunene setter rammer for bruken av KVP. Når vi spør veilederne hvorfor de ikke bruker programmet mer, oppgir de at det er andre NAV-tiltak som er bedre egnet, at de ikke har tid (ressurser om du vil) til den tette oppfølgingen, samt at de ikke kjenner så godt til KVP, som viktige grunner.

Hvilke brukergrupper vurderer veilederne til i størst grad å ha kunne deltatt, men som ikke gjør det? Kapitlet viser at veilederne mener unge sosialhjelpsmottakere kunne deltatt på KVP i større grad, det samme gjelder unge uten fullført videregående, unge som har sosiale tilpasningsvansker og unge med udokumenterte psykiske lidelser.

⁶ <https://www.ssb.no/statbank/table/12160/?rxid=7e5adece-c121-4ca4-97a8-d733c68cddaf>

8 Endringer i regelverket for bruk av AAP, KVP og sosialhjelp

Love og forskrifter regulerer adgangen til ulike ytelser og tjenester fra NAV. Å se grundigere på regelverket knyttet til de ulike ytelsene, er således av stor betydning for å forstå hvordan NAV følger opp unge brukere med nedsatt arbeidsevne. Samtidig er ikke regelverk statiske. Små eller større endringer i regelverket for trygdeytelser kan ses på som et sentralt velferdspolitisk virkemiddel for å nå viktige mål i aktiviseringspolitikken. Det har over flere år vært uttrykt et ønske om å få ned bruken av helserelaterte ytelser, og spesielt blant unge (NOU 2019: 7). I tillegg har NAV de senere årene hatt et sterkere søkelys på at unge skal hjelpes raskt over i arbeid eller annen aktivitet, inkludert de unge som kan sies å stå lengst fra arbeidslivet (Meld. St. 33 (2015–2016); Prop. 1 S (2016–2017); Strand, mfl. 2020).

De siste årene har det blitt foretatt en rekke ulike endringer av regelverket rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne i NAV, gjennom endringer i regelverkene for arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsprogram. I tillegg har det vært foretatt endringer i reglene for sosialhjelp. Mens noen regelendringer kan sies å være nokså små og ha liten betydning for hvordan NAV forvalter de ulike ytelsene, vil andre regelendringer kunne oppfattes som mer omfattende. Noen av disse endringene er i liten grad drøftet utenfor NAV, mens andre endringer har vært mer kontroversielle og har også ført til betydelig omtale i media, slik som endringene i regelverket for arbeidsavklaringspenger.

Regelverket for trygder og ytelser er styrende for hvem som til enhver tid kan kvalifisere for ulike økonomiske stønader. Men regelverket regulerer ikke bare adgang til ytelser, men også størrelsen på utbetalinger, lengden man kan kvalifisere for en bestemt stønad, og typen av oppfølging man kan få fra NAV. Regelverket kan også spesifisere ulike regler for ulike grupper, som for eksempel ulike regler for ulike aldersgrupper, eller bestemte kriterier knyttet til hvor ofte man kan få en ytelse (som karanstid på AAP og endringen av KVP til en flergangsrettighet).

I dette kapitlet skal se grundigere på de regelendringene som har blitt gjennomført for arbeidsavklaringspenger, kvalifiseringsprogram og sosialhjelp, og vi undersøker hvordan NAV-ansatte oppfatter regelverket, og endringene i det. Har regelendringene ført til endringer i hvordan man praktiserer tildelingen av AAP, KVP og sosialhjelp til unge? Har endringene vært nyttige for å få flere unge med nedsatt arbeidsevne over i arbeid eller aktivitet, og hvilken innvirkning har regelendringene hatt for å avklare unge til uføretrygd?

8.1 Endringer i reglene for for unge

Arbeidsavklaringspenger er hjemlet i folketrygdloven og tilhører dermed den statlige delen av NAV, mens kvalifiseringsprogrammet og sosialhjelp er hjemlet i sosialtjenesteloven og tilhører den kommunale delen. De ulike regelendringene som gjøres rede for her, er derfor knyttet til endringer i disse bestemte lovverkene.

Oversikter viser at bruken av KVP blant unge under 30 år har vist en synkende eller utflatende tendens siden 2010 (figur 1.2). I 2019 ble det gjennomført flere regelendringer knyttet til KVP, hvor formålet i stor grad var å øke tilgangen til programmet for brukere under 30 år. De viktigste endringene for KVP er:

- Regelen om at KVP skulle være en engangsrettighet er fjernet. Dermed kunne deltakere gjeninntas i programmet flere ganger.
- Nedre aldersgrense for deltakelse i KVP ble endret fra 19 til 18 år.
- Utdanning, opplæring og læretid kan nå inngå som del av KVP.

Målt i antall unge på AAP har utviklingen i bruken av ordningen over tid vært relativt flat for unge under 30 år (figur 1.1). Det betyr samtidig at målet om færre mottakere av helserelaterte ytelser heller ikke er nådd. Det har blitt gjennomført flere endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger, hvor de viktigste er:

- Maksimal stønadperiode for AAP ble endret fra 4 til 3 år, og mulighetene for forlengelse av ytelsen ble strammet inn.⁷
- Den som har mottatt AAP ut maksimal periode, må vente i 52 uker før det kan gis en ny periode med AAP («karensår»).
- Minsteytelsen for AAP ble redusert fra 2G til 2/3 av 2G for mottakere under 25 år, og unge uføre-tillegget ble avvirket. Dette er samme stønadsbeløp som unge i KVP og introduksjonsprogrammet kan motta.

For sosialhjelp ble det innført aktivitetsplikt for alle mottakere under 30 år 1. januar 2017

8.2 Tidligere studier av regelendringene

De nyeste regelendringene i AAP er relativt ferske, og det er derfor begrenset med forskning på betydningen av disse regelendringene. Vi har ikke funnet studier som viser konsekvenser av regelendringer foretatt i kvalifiseringsprogrammet etter 2019.

En studie av Myhre (2021) har, ved bruk av registerdata, undersøkt om kortere maksimal varighet på perioden med arbeidsavklaringspenger påvirker sannsynligheten for varig overgang til arbeid eller uføretrygd. Han gjorde dette ved å studere et utvalg mottakere som fikk innvilget AAP eller ordningens forløpere rett før og rett etter innføringen av AAP i mars 2010. Han ser altså ikke spesifikt på den nyeste endringen, men undersøker hva endring i maksimal stønadperiode betyr. Gjennom å undersøke en regelendring langt tilbake i tid, var det mulig å følge mottakerne over en lengre tidsperiode og undersøke hvorvidt en kortere maksimal stønadperiode framskynder avklaringen, eller om det også påvirker sannsynligheten for overgang til arbeid og uføretrygd på lengre sikt.

Da AAP ble innført i 2010, fikk både nye mottakere av AAP og de som ble overført fra de tidligere midlertidige helseytelsene, en ordinær maksimal varighet på fire år. Dermed fikk de som ble innvilget den nye ytelsen en kortere maksimal stønadperiode enn de som ble overført fra de tidligere ordningene. Den variasjonen utnyttet til å undersøke lengden på stønadsløpet, og overgang til arbeid og uføretrygd. Studien viser en klar sammenheng mellom maksimal varighet og lengden på stønadperioden, hvor stønadperioden i gjennomsnitt reduseres med omtrent 0,18 måneder når ordinær maksimal varighet reduseres med en måned. At det er slik, følger av endring i reglene, det gikk ikke lenger an å få en så lang stønadperiode som tidligere. Studien

⁷ Reglene for varighet har vært justert midlertidig flere ganger under koronapandemien.

viser videre at en redusert ordinær maksimal varighet på AAP øker sannsynligheten for varig uføretrygd for mottakere i alderen 19–29 år. Sannsynligheten for uføretrygd for denne gruppen øker ni år etter innvilgelse med om lag 0,8–1,2 prosent hvis ordinær maksimal varighet reduseres med en måned. Funnene er ikke særlig statistisk robuste, og de må ses i lys av at det var vanligere å få utvidet varighet på AAP utover maksimaltiden i perioden som ble undersøkt i artikkelen. Allikevel, studien tyder på at kortere maksimal stønadsperiode øker overgangen til uføretrygd.

Kann og Dokken (2019) undersøker hva regelendringene i 2018 har hatt å bety for utviklingen i sammensetningen av mottakere når det gjelder hvor lenge den enkelte mottar AAP, hvor sannsynlig det er at den enkelte avslutter AAP, og hvor sannsynlig det er at den enkelte avslutter AAP til fordel for uføretrygd, jobb, en kombinasjon av jobb og uføretrygd, eller sosialhjelp eller ingen registrert inntekt. De finner at det er stadig færre med lang varighet på AAP, samtidig som sannsynligheten for å slutte å motta AAP har økt etter regelendringene, spesielt blant dem med lang varighet på AAP. De finner at sannsynligheten for overgang fra AAP til uføretrygd har økt, men de peker på at sannsynligheten for at mottakere av AAP går over på uføretrygd har økt helt fra 2014, og at nedgangen i liten grad kan knyttes til regelendringene i 2018. Imidlertid finner de en økt sannsynlighet for å avslutte til jobb, spesielt blant dem med lang AAP-varighet. Siden 2018 finner de også en markant økning i sannsynligheten for å avslutte AAP gjennom en overgang til en ny AAP-periode, og å avslutte til sosialhjelp eller ingen registrert inntekt. Dette siste innebærer at en del beveger seg fra AAP til en karenperiode, og dette funnet mener de henger klart sammen med regelendringene.

Lima og Grønlien (2020) har undersøkt effektene av flere av endringene som medførte en innstramming av regelverket for forlengelse av AAP etter fire års mottak, gjennom å se nærmere på et utvalg AAP-mottakere som har mottatt ytelsen i tre år og elleve måneder før og etter regelverksendringen. De finner resultater i tråd med funnene i de to studiene nevnt over. De fant at antallet som mottar AAP i mer enn fire år falt kraftig, samtidig som regelverket om forlengelse etter fire år ble strammet inn. De finner at innstrammingen i unntaksregelverket bidro til raskere avklaring av brukerne, og at denne raskere avklaringen har ført til en betydelig økt overgang til uføretrygd. Samtidig finner de en økning av de som verken er registrert med arbeid eller statlig ytelse. De peker på at innstrammingen i unntaksregelverket dermed har medført en betydelig økning i andelen sosialhjelpsmottakere. De finner dessuten en økt overgang til arbeid, men denne økningen startet flere år før regelendringen, og Lima og Grønlien (2020) antar at økningen kan skyldes nedgang i arbeidsledigheten, eller at innholdet i AAP er blitt mer arbeidsrettet over tid, mer enn at det er regelverksendringene de ser på som har medført at flere er i jobb totalt.

Når det gjelder betydningen av regelendringene på kvalifiseringsprogrammet, så har vi ikke funnet noen studier som ser spesifikt på dette.

Ordningen med sosialhjelp med aktivitetsplikt er blitt studert. Dahl og Lima (2018) studerer NAV-kontorenes erfaringer med innføring av sosialhjelp med aktivitetsplikt etter at dette ble lovfestet, og finner at andelen sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 18–29 år har ligget stabilt på omtrent 2,2 prosent. De finner ingen tegn på en nedgang ved lovendringen, med unntak av at det er en reduksjon i andelen mottakere blant norskfødte i kommuner med en økning i andelen unge med aktivitetsvilkår.

Lidén og Trætteberg (2019) gjennomførte en kvalitativ studie hvor de finner at de NAV-ansatte de intervjuet i undersøkelsen hadde en positiv holdning til aktivitetsplikten, de opplevde at den har gitt dem nye verktøy i arbeidet med brukergruppen. Gjersøe, Leseth og Vilhena (2020) studerer hvordan saksbehandlere som arbeider

med sosialhjelp med aktivitetsplikt implementerer en ordning som i utgangspunktet er paternalistisk, innenfor en kontekst hvor de samtidig skal bidra til å øke brukernes muligheter til å komme i arbeid (av ytelsen). De finner at saksbehandlerne har implementert aktivitetsplikten på en maternalistisk måte. Dette innebærer at saksbehandlerne bruker skjønn i implementeringen av betingelser og sanksjoner gjennom å legge vekt på omsorg og støtte som innvevd i de strikte reglene.

I studien til Lidén og Trætteberg finner de videre at brukerne var positive til aktivitetsplikt dersom de opplevde innholdet i aktiviteten som meningsfullt og som noe som kunne bidra til at de kommer i arbeid. Lidén og Trætteberg (2019) fant videre at NAV-kontorene hadde et godt aktivitetstilbud til de som er nærmest arbeidslivet, men at de hadde utfordringer med å kunne tilby meningsfulle aktiviteter til alle.

Som en del av det samme overordnede prosjektet som Lidén og Trætteberg, undersøkte Hernæs (2021) gjennomsnittsvirkninger av endringen på gruppenivå. Hernæs gjennomførte sammenligninger over tid, og sammenlignet kontor som innførte vilkår om aktivitet i forbindelse med lovendringen, med kontor som innførte aktivitetsplikt før lovendringen trådte i kraft. Studien viser ingen systematiske virkninger av lovendringen for personer under 30 år, verken på mottak av sosialhjelp eller når det gjelder tegn til økt deltakelse i utdanning eller arbeid. Studien finner heller ingen tegn til redusert inntekt eller økt utenforskap. Det er krevende å gjennomføre en slik studie, mange NAV-kontor har lenge hatt krav om aktivitet i sitt arbeid, og i rapporten antas det at en mulig forklaring på at de ikke finner noen virkning av endringen, kan være nettopp det, regelendringen endret i liten grad eksisterende praksis, og antallet personer som deltar på en aktivitet etter lovendringen, men som ikke ville gjort det uten, er kanskje ikke er så høyt.

8.3 Mulige konsekvenser av regelendringene: NAV-ansattes vurderinger

Det er mulig å forestille seg en rekke konsekvenser av de endringene som har blitt innført. Basert på studiene overfor om AAP, kan det se ut som om det er en tendens til at kortere stønadsløp på AAP fører til en høyere overgang til uføretrygd. Det er imidlertid knyttet noe usikkerhet til hvor statistisk robuste disse funnene er, og hvorvidt økningen for overgang til uføre er en del av en lengre trend og ikke en direkte følge av endringene i regelverket for AAP.

Selv om maksimal varighet er redusert, er det mulig å søke om utvidet stønadsperiode dersom den enkelte ikke er ferdig avklart. Men, som det kommer fram av punktene over, det har blitt innført en karenperiode hvor den enkelte må motta andre ytelser, som for eksempel delta på KVP eller motta sosialhjelp (med aktivitetsplikt).

Det kan tenkes at denne endringen har endret insentivene for hvordan unge utenfor arbeidslivet sammenligner alternativene AAP og kvalifiseringsstønad/program. Samtidig legger tidligere evalueringer av kvalifiseringsprogrammet vekt på at det i liten grad er brukere selv som ber om å bli vurdert for KVP, noe som kan bety at en slik insentivendring ikke får en reell virkning. Våre funn i kapittel 4 tyder heller ikke på at bruk av KVP i stor grad er brukerinitiert. Det er imidlertid mulig å tenke seg at NAV-veilederne også kan ta den enkeltes økonomiske trygdesituasjon med i sine vurderinger, og at denne endringen slik kan påvirke bruken av de to ordningene.

Tatt i betraktning de erfaringene med KVP som Arbeids- og velferdsdirektoratet har samlet i sine rapporter, som blant annet peker på ressursutfordringer på NAV-kontoret med en kommunalt finansiert ordning (NAV, 2017, 2018), kan det også tenkes at innføring av aktivitetsplikt på sosialhjelp har gitt et sterkere insentiv for å tilby

denne ordningen istedenfor kvalifiseringsprogrammet, fordi unge nå får en form for aktivitetstilbud også gjennom sosialhjelp, mens KVP legger beslag på større ressurser. Av den grunn har vi, både i spørreundersøkelsen til veiledere i NAV og i intervjuene med ledere og veiledere i NAV, undersøkt nærmere hvordan disse endringene har utspilt seg på NAV-kontorene, og om det har endret praksis for vurdering og oppfølging av unge utenfor arbeidslivet.

Endringer i regelverket for AAP

I spørreundersøkelsen ble den enkelte veileder bedt om å ta stilling til en rekke utsagn knyttet til endringene i regelverket, og angi om de var enig eller uenig i utsagnene. Svarene skulle de knytte til erfaringene ved sitt eget NAV-kontor. Svaralternativene på alle utsagnene var «helt enig», «delvis enig», «delvis uenig» og «helt uenig». I tillegg kunne den enkelte svare «vet ikke/ønsker ikke å svare». De som svarte det siste alternativet, er fjernet fra prosenteringen i figurene som følger.

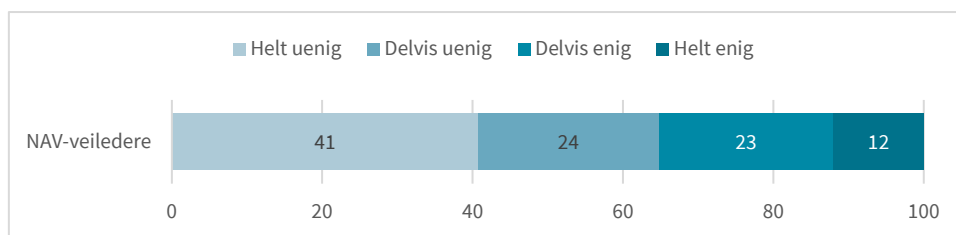
Likt nivå på ytelsen for AAP, kvalifiseringsstønad og introduksjonsstønad for unge under 25 år

Vi var opptatt av om veiledere og ledere opplevde regelendringene som nyttige, og vi undersøkte ulike aspekter knyttet til nytte. Vi var blant annet opptatt av om nivået på ytelsen for unge under 25 år var nyttig for overgang til arbeid, og ba svargiverne ta stilling til en påstand om dette.

«Endringen hvor minsteytelse på AAP for mottakere under 25 år ble redusert slik at ytelsen er lik for brukere under 25 år som deltar på KVP, introduksjonsprogram og AAP (fra 2G til 2/3 av 2G) er nyttig for å få unge raskere i arbeid.»

Blant veilederne svarte 65 prosent at de var helt eller delvis uenig i at endringen i minsteytelser er nyttig for raskere overgang til arbeid for unge (figur 8.1).

Figur 8.1 Er endringen i minsteytelse for AAP-mottakere under 25 år nyttig for å få unge raskere i arbeid? NAV-veiledere. Prosent. n = 925.



Funn fra intervjuene bekrefter det samme inntrykket. Endringen av nivået på ytelsene for AAP, KVP og introduksjonsstønad for dem under 25 år er av liten betydning. Nivået på stønaden var den regelendringen lederne og veilederne snakket minst om, og mange hadde ingenting å si om dette. Av de forholdene som kom fram når det gjaldt nivået på ytelsen, var det flere som mente at endringer i nivået ikke hadde noen ting å si, og at dersom unge fikk for lite penger på AAP eller KVP, ble det uansett supplert med sosialhjelp. En veileder sa følgende om endringen på nivået på de tre ytelsene:

Nei, det har ikke noe for seg. De får pengene uansett, de får supplerende sosialhjelp. De skal jo ikke sulte i hjel. (AAP-veileder for unge)

En annen veileder bemerket også at nivået på AAP kunne være for lavt for dem under 25 år, og at det var vanskelig for mange av brukerne å håndtere at utbetalingene kommer hver 14. dag, siden det kan være mer krevende for unge brukerne å spare opp penger til regninger som for eksempel ikke kommer så ofte. En veileder sa:

Jeg har en bruker som konsekvent søker sosialhjelp hver tredje måned for at hun har ikke fått betalt strømregninga si. (AAP-veileder til unge med store medisinske behov)

Men det vanligste svaret på spørsmål om nivået på ytelsene var:

Det med stønadsbeløp på AAP og KVP, det har jeg ikke tenkt så mye på. (AAP-veileder til unge)

Basert på intervjuene, virker regelendringen av nivået på ytelsen for AAP, KVP og introduksjonsstønad ikke å ha ført til endringer for hvordan NAV bruker disse ordningene. Enkelte veiledere mente at stønadsbeløpet på AAP var rimelig, og at det sjelden var behov for supplerende sosialhjelp, mens andre veiledere sa at supplerende sosialhjelp kunne forekomme. Vi har ikke kartlagt omfanget av disse praksisene. Lavt nivå på ytelsene fører i en viss grad til merarbeid for NAV-kontorene, fordi de må behandle søknader om sosialhjelp og bostøtte.

Endring av lengden på AAP fra fire til tre år

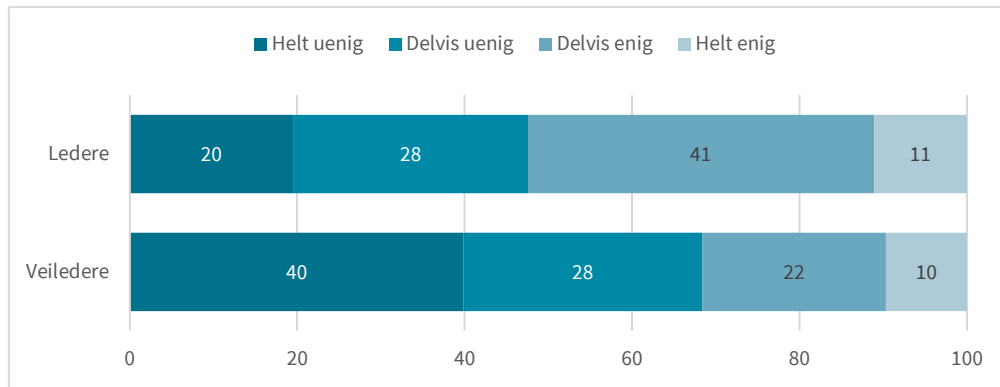
En viktig, og ofte omdiskutert regelendring, er lengden på stønadsperioden for mottak av arbeidsavklaringspenger. AAP ble strammet inn, og maksimal stønadslengde ble kortet inn fra fire til tre år. I spørreundersøkelsen ba vi derfor veiledere og ledere ta stilling til følgende påstand:

«Endringen fra maksimalt fire til tre år med AAP bidrar til en raskere avklaring av arbeidsevnen til unge brukere.»

Vi fant at et klart flertall av veilederne var (helt eller delvis) uenig, 68 prosent, i at kortere periode på AAP bidro til raskere avklaring av arbeidsevnen til unge. Blant lederne svarte 48 prosent det samme (figur 8.2). Lederne kan dermed sies å være mer positive enn veilederne til nytten av innkorting av AAP-perioden for å få unge brukere raskere avklart.

Det er ingen forskjell i svarene blant veiledere som arbeider på små og store kontor, eller som arbeider i små eller store kommuner. Om kontoret har egne AAP-veiledere for unge, har heller ingen betydning. Imidlertid finner vi en forskjell i svarene mellom de veilederne som følger opp AAP-mottakere og de som ikke gjør det. Mens 32 prosent av de som følger opp unge AAP-mottakere og 35 prosent av de som kun følger opp AAP mottakere over 29 år er helt eller delvis enig i utsagnet, er det færre av veilederne som ikke følger opp AAP-mottakere, 26 prosent, som er enig i at endringen fører til raskere avklaring av unge. De veilederne som står nærmest AAP-brukerne er dermed noe mer positive til regelendringen enn andre veiledere.

Figur 8.2 Bidrar endringen fra maksimalt fire til tre år med AAP til en raskere avklaring av arbeidsevnen til unge brukere? NAV-ledere og NAV-veiledere. Prosent.



Note: n NAV-veiledere= 1087, n NAV-ledere= 218.

At noen skal bli raskt avklart, er ikke nødvendigvis et mål i seg selv. I arbeidslivspolitikken er arbeidslinja overordnet, i den ligger det at flest mulig skal kunne delta i arbeidsmarkedet så mye som mulig. Dersom rask avklaring innebærer større overgang til uføretrygd, er ikke den raske avklaringen nødvendigvis en positiv endring, mens hvis den fører til raskere overgang til (varig) arbeid, er den derimot det. Vi ville derfor vite mer om hva brukerne blir avklart til, og følgende to utsagn dreier seg om overgangen til henholdsvis arbeid og ufør:

«Endringen fra maksimalt fire til tre år med AAP bidrar til å få unge raskere i arbeid.»

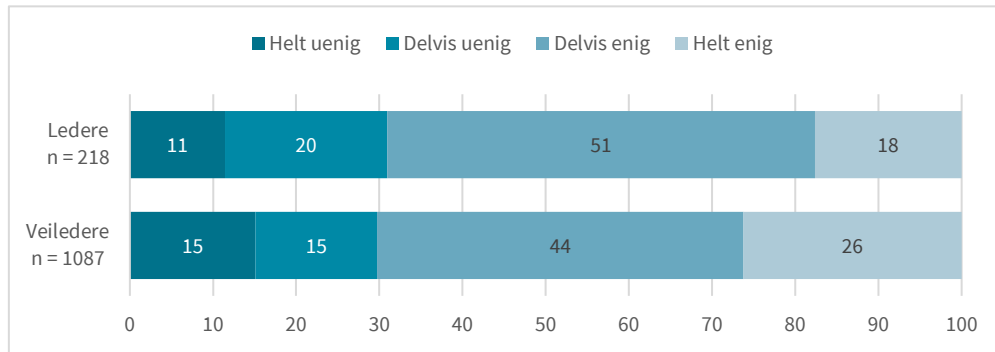
«Endringen fra maksimalt fire til tre år med AAP bidrar til å øke overgangen fra AAP til uføre for unge brukere.»

Et klart flertall og like mange av lederne og veilederne (hhv 69 og 70 prosent) er helt eller delvis enig i at endringen fra maksimalt fire til tre år med AAP bidrar til å øke overgangen til uføretrygd for unge brukere. Det er verdt å merke seg at blant veilederne så svarer over en fjerdedel at de er svært enig i at avkortningen av AAP fører til økt overgang til uføre for unge.

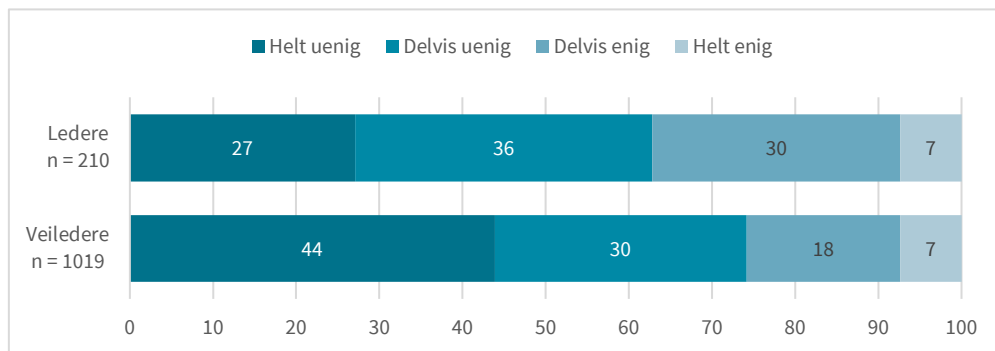
Når det gjelder betydningen av regelendringen for overgang til arbeid, finner vi at 74 prosent av veilederne og 63 prosent av lederne svarer at de er helt eller delvis uenig i at innkorting på AAP har ført til en raskere overgang til arbeid blant unge. Samlet sett finner vi at et stort flertall av ledere eller veiledere mener at kortere tid på AAP ikke bidrar til å få unge raskere over i arbeid. Samtidig er det noe spredning i svarene, særlig blant ledere, hvor 37 prosent (godt over en tredjedel) er enig i at innkorting av AAP-perioden får unge raskere i jobb. Tilsvarende tall for veilederne er 25 prosent (figur 8.3). Vi finner ikke forskjeller etter størrelsen på kommunen NAV-kontoret ligger i, størrelsen på NAV-kontoret, om kontoret har egne AAP-veiledere for unge, eller om veilederne følger opp AAP-mottakere og ikke.

Figur 8.3 Hva fører endringen i maksimal tid på AAP til? NAV-ledere og NAV-veiledere. Prosent.

Endringen fra maksimalt fire til tre år med AAP bidrar til å øke overgangen fra AAP til uføre for unge brukere.



Endringen fra maksimalt fire til tre år med AAP bidrar til å få unge raskere i arbeid.



Når det gjelder innføringen av en maxsgrense på tre år og strengere regler for å kunne videreføre AAP, var imidlertid veilederne vi intervjuet svært samstemte om at dette var en endring som hadde fått store konsekvenser for oppfølgingsarbeidet med unge i NAV. Få av dem var positive til endringen, de fleste var svært negative. Et gjennomgående svar på spørsmålet om AAP-endringene hadde ført til endringer i praksisen ved NAV-kontoret, var:

Tre år har ført til en endring, det er litt for kort tid. De blir forttere avklart, men ikke på riktig måte. Vi skal hindre overgang til uføretrygd, nå blir det flere, de trenger en lengre inntektssikring. Men vi vet at de kan bli bedre om noen år. (AAP-veileder unge)

Her er det viktig å peke på litt av konteksten veilederne svarer ut fra. De fleste legger stor vekt på at det er forskjeller på unge på AAP. De peker på at det finnes en gruppe av unge AAP-mottakere som har omfattende og langvarige helseplager. Det er særlig denne gruppen veilederne er bekymret for når det gjelder kun tre år på AAP. Flere, svært erfarne veiledere, trekker også fram at alderen på brukeren er viktig. Det er en gruppe som kommer til NAV som svært unge, ca. 18 til 22 år. Flere av disse har helseutfordringer, men de er ennå ikke utredet. For denne gruppen beskriver veilederne et AAP-løp på tre år som alt for kort. En veileder forklarte det slik:

Ja, altså hadde man ikke hatt muligheten med å utvide så hadde det vært et problem, for det er mange som, særlig de yngste som kommer til meg, så vet de ikke hva det er, de vet ikke hva de feiler. Også skal de da gå runden gjennom psykisk helse eller DPS for eksempel og finne liksom hva er diagnosen min, hva er det som feiler meg? Også det er en ganske lang prosess da. Så har det kanskje

gått halvannet år på det, og da har vi halvannet år til å jobbe med, ok her har vi diagnosen, nå skal vi jobbe videre med det. Og det er alt for kort tid. (AAP-veileder til unge med store medisinske behov)

Lang ventetid på behandling, lange utredninger og påfølgende lange behandlingsløp gjør det vanskelig å rekke å gjennomføre arbeidsrettet oppfølging for enkelte unge på AAP i løpet av tre år. Når det nærmer seg treårsfristen for AAP, søker brukeren derfor seg heller videre på uføretrygd, fordi veilederne ikke finner en måte de kan tilby midlertidig inntektssikring på. Nesten alle veilederne vi intervjuet var kjent med denne tematikken og syntes det var svært problematisk at de tvinges til å avklare unge for uføretrygd for tidlig.

Flere erfarne veiledere mener at «det skjer noe» med unge når de blir 25–26 år. Det kan ta lang tid for enkelte å bli voksne. Men dersom en ungdom starter et AAP-løp allerede ved 18–19–20-årsalder, så er de uføre allerede når de er 21–22–23 år, noe veilederne mener er for tidlig for en del unge. En avdelingsleder uttrykte det slik, og mange andre kom med lignende utsagn:

Hos mange er det et knekkpunkt ved 25 år, da skjer det noe. Kommer du inn fra videregående, kan de havne på uføre ved 23, da mister vi noen av de unge, det er veldig ugreit. (Leder for ungdomsavdeling)

At unge trenger tid for å modne, og at behandling av psykisk sykdom hos unge er tidkrevende, er faktorer som det ikke tas høyde for i trygdesystemet. Det bidrar til å øke andelen unge uføre, ifølge de informantene vi har intervjuet. En veileder sa følgende, og vi fikk mange tilsvarende historier:

Informant: Jeg ser at nå har jeg en fyr som har søkt uføretrygd. Og han kommer mest sannsynlig til å få den innvilget, for han er skikkelig syk, nå. Men om fem år, seks år, sju år, så er det ikke sikkert at han er like syk, tenker jeg da, der jeg sitter i min boble med all informasjonen, og akkurat det er litt kjipt. Så selv om du kan få komme til NAV og si hei nå har jeg blitt frisk og jeg har lyst til å jobbe selv om jeg har uføretrygd, så tenker jeg at det kanskje er fåtallet som gjør det.

Intervjuer: Hvor gammel er denne personen da?

Informant: 23 år. (AAP-veileder unge)

For denne gruppen av unge mener veilederne at det ville vært svært mye å hente på å ha et forlenget AAP-løp, kanskje til og med veldig langt. Veilederne er også bekymret for hva slags oppfølging de unge som går over på uføretrygd faktisk får fra kommunen og helsevesenet, og de er redd for at disse ender opp med å leve svært passive liv, med potensielt lav livskvalitet. Det vises også til at de fra NAV sin side har liten oppfølging av unge uføre, og at det er for få plasser med varig tilrettelagt arbeid å søke disse ungdommene inn på.

Et annet forhold ved kun tre år på AAP var at det følte bortkastet dersom man hadde kommet godt i gang med en bruker og måtte avslutte oppfølgingen av vedkommende for tidlig. En veileder sa følgende om treårsregelen på AAP:

Korte ned AAP til tre år ..., de trenger ofte lengre tid. Så det er bare helt bortkastede tre år hvis vi ikke får gjort det ferdig, og da faller de tilbake, både på grunn av at det er helt uforståelig for dem, og man må kanskje starte opp på nytt, de går kanskje ett år tilbake i tid, det du har jobba opp med helsemessig. (AAP-veileder unge)

Å ikke kunne «gjøre ferdig» et oppfølgingsløp ble oppfattet som ødeleggende og uønsket. Flere veiledere mente at de trengte mer tid med de unge, og at de i løpet av tre år ikke hadde rukket å prøve alle de tiltakene de skulle ønske; i stedet blir uføretrygd løsningen. Veilederne ønsker seg mer fleksibilitet i oppfølgingsløpet og færre absolutte regler for lengden på AAP-løp.

Men det er viktig å peke på at vi også fikk tilbakemeldinger som gikk i retning av at innkortingene fra fire til tre år på AAP kunne ses i et mer positivt lys. Tilbakemeldingene vi fikk i intervjuene fra ledere og veiledere var dermed ikke helt entydige. En veileder sa følgende:

I [...] gamle dager så var det litt sånn at de kunne gå veldig lenge. Og da er det litt sånn at det er både og der. For har man tre år, så blir man pushet litt også, både vi og brukeren, ellers så går tida. Og det er ofte sånn at da har vi for god tid, og det er ikke noe som haster. Så det er jo det at man må ha noen grenser, men at noen må få kunne forlenges med mer (Veileder for unge på AAP og KVP).

En annen veileder sa dette:

[Det nye] AAP-regelverket har gjort at man prøver å komme tidlig i gang, dokumentere hva man gjør og hvorfor man bruker tid på ting, for å synliggjøre de tingene som ikke fører til noe, i tilfelle man vil søke unntak. (AAP-veileder for unge med psykiske helseproblemer)

Mens en leder sa rett og slett følgende:

Innstramningen i AAP mener vi at har vært bra, det har ført til færre søkende, det var for lenge og en sovepute. (NAV-leder)

Det som er interessant med denne typen av tilbakemeldinger, er at innkortingene fra fire til tre år på AAP ikke nødvendigvis ses på som et insentiv som brukeren kan respondere på slik at vedkommende kan komme seg raskere over i jobb, men at det i minst like stor grad oppleves som et insentiv for NAV-systemet og veilederne som jobber der. Effekten av innstramningen regnes derfor av veilederne mest som et press overfor dem om at de må følge opp brukerne sine på AAP raskere, og i mindre grad et press overfor brukeren.

Det kan se ut til at det å korte inn AAP fra fire til tre år, har ført til mer fokusering på å komme raskere i gang med å følge opp brukerne. Det virker rimelig å konkludere med at endringen har ført til større oppmerksomhet på å holde trykket oppe på oppfølgingen av brukere på AAP. Dette kan ses på som positive endringer. Det er imidlertid også noen klare ulemper med tre år på AAP, og det er et klart funn fra den kvalitative undersøkelsen at for korte AAP-løp kan føre til at man avslutter å følge opp unge for tidlig, at man opplever uønsket brudd i oppfølgingsarbeidet, og at for mange unge avklares for raskt til uføretrygd.

Innføring av «karensår» på AAP

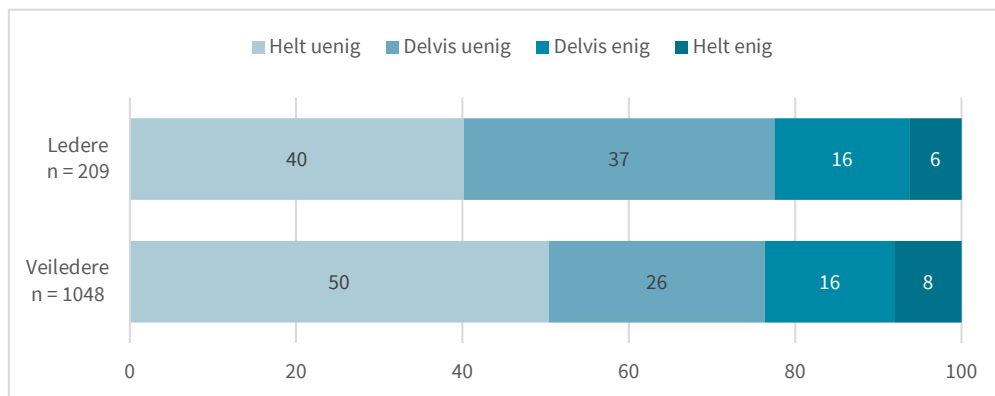
I tillegg til maksperioden på tre år, ble det også innført en regelendring om et såkalt «karensår». Dette innebærer at når det gjelder de som har gått ut perioden på tre år på AAP, og som ikke fyller kriteriene for en forlengelse, men som heller ikke er avklart for arbeid eller ufør, er det innført en periode på ett år før de eventuelt kan motta AAP igjen. Det er verdt å nevne at i tillegg til karensperioden og innkortingene av AAP, er det også innført strengere regler for hvilke brukere som kan forlenges ut over tre

år på AAP. Vi var opptatt av hva ledere og veiledere syntes om nytten av innføringen av karensåret på AAP. Utsagnet lød:

«Endringen om at de som har mottatt AAP ut maksimal periode må vente 52 uker før det kan gis ny periode med AAP (karensåret) er nyttig for å få flere unge i arbeid.»

Rundt tre av fire er helt eller delvis uenig i at denne endringen er nyttig for å få flere unge ut i arbeid, og svarene fra ledere og veiledere er like på dette spørsmålet (figur 8.4). Det er verdt å merke seg at andelen som er helt enig i at karenstid er nyttig for overgang til arbeid, også er lav, henholdsvis 8 og 6 prosent for veiledere og ledere. Vi finner heller ingen andre forskjeller i svarene på dette spørsmålet

Figur 8.4 Er endringen som innebærer et karensåret før en ny periode med AAP nyttig for å få flere unge i arbeid? NAV-ledere og NAV-veiledere. Prosent.



Enkelte var bekymret for innføringen av karenstid på AAP, noe de færreste så helt hensikten med. Det medførte mer jobb for veilederne, som måtte finne noe annet til de unge i perioden de ble satt i karen. Enkelte brukte KVP som en mellomløsning, men ikke alle gjorde dette:

Det er mange som skjøter på AAP med KVP, de er på KVP i karenstiden til AAP. Når de så har rett på AAP igjen, så går de tilbake på det. (KVP-veileder unge og eldre)

Andre igjen pekte på at karenstiden sammen med strammere muligheter for å forlenge AAP, gjør at det blir vanskelig for NAV å finne en løsning etter at AAP går ut, og at løsningen derfor blir uføretrygd, noe flere peker på er uheldig særlig for de yngste på AAP.

Innstramminger av inngangsvilkårene for AAP

En endring som ble gjort på AAP, som vi ikke spurte spesifikt om i spørreundersøkelsen, er at inngangsvilkårene for ytelsen også har blitt innskjerpet. Dette var et tema som opptok ansatte i NAV i intervjuene. Enkelte veiledere pekte på at de nå fikk oftere avslag på brukerne de søkte inn til AAP enn det de gjorde tidligere. Dette mente flere gjorde at det tok unødvendig lang tid å få unge inn på AAP. Mange unge som kommer til NAV mangler medisinsk dokumentasjon, noe det gjerne tar lang tid å skaffe.

Ikke alle var enig i at strengere inngangsvilkår var problematisk. De pekte på at nye regler for AAP hadde ført til nye rutiner internt ved NAV-kontoret for behandling av søknader til ordningen, og at dette var positivt. Ett kontor behandlet nye søknader til

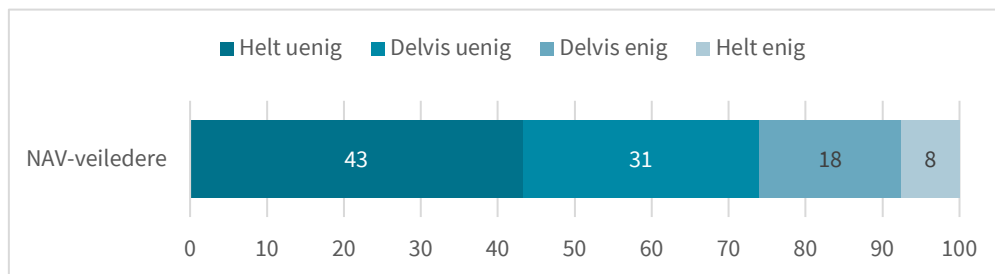
AAP i et eget team hver uke, hvor også en lege deltok. Veilederen pekte på at det var nyttig å ha en lege med i dette arbeidet, slik at den medisinske dokumentasjonen som danner grunnlaget for AAP ble bedre.

Den samlede nytten av regelendringene i AAP

Til slutt fikk veilederne også forelagt et overordnet utsagn om det er slik at regelendringene, totalt sett for AAP, har vært nyttig for brukerne, Utsagnet lød:

«Endringene for AAP som har vært innført de siste årene har alt i alt vært nyttige for brukere ved kontoret.»

Figur 8.5 Endringene for AAP har alt i alt vært nyttig for brukerne. NAV-veiledere. Prosent. n = 1095



Svaret på dette utsagnet kommer fram i figur 8.5. Kun 26 prosent av veilederne er helt eller delvis enig i at endringene alt i alt har vært nyttige, mens hele 43 prosent er helt uenig i dette. Dette funnet peker på en relativt sterk misnøye med det nye AAP-regelverket blant veiledere i NAV. En tilsvarende misnøye gjenfinner vi også i svarene fra intervjuene med særlig veilederne. Blant lederne vi intervjuet var svarene noe mer delt. Veilederne ga oss til dels detaljerte og mange tilbakemeldinger på endringene i AAP, og vi forsøker derfor å gå litt i dybden på hvordan disse regelendringene ble diskutert av dem i fokusgrupper.

Det er vår vurdering at samlet sett er de veilederne vi intervjuet litt negative til endringene som ble gjort i AAP-ordningen. Det er særlig mangelen på mulighet for å få forlenget perioden for enkelte av brukerne som pekes på som svært ødeleggende for oppfølgingsarbeidet, og som en faktor som øker overgangen til uføretrygd blant unge. Blant lederne er inntrykket at de samlede endringene i AAP har vært greie, og at de har ført til sterkere fokusering på tett og riktig oppfølging. Samtidig er oppfølgingsarbeidet for unge på AAP ofte avhengig av ulike behandlingstilbud som NAV ikke har kontroll over, noe som vanskeliggjør planleggingen av oppfølgingsløpene.

Det er flere som peker på at endringene i AAP også har hatt positive effekter for hvordan NAV organiserer oppfølgingen av unge på ordningen. Det er viktig å understreke at brukergruppen av unge på AAP framstår som kompleks, at det befinner seg brukere med svært ulike forutsetninger og behov i denne gruppen. Det som uansett er tydelig i den kvalitative undersøkelsen, er at det etterspørres mer fleksibilitet i oppfølgingsløpene for unge på AAP, og at en undergruppe av dem oppleves som til dels svært syke og dårlig fungerende, hvor det er behov for stabil og tett oppfølging over flere år for å kunne lykkes med en overgang til arbeid. For denne gruppen mener både veiledere og ledere at innstrammingene i AAP-regelverket har bidratt til en økt, og for tidlig, overgang til uføretrygd.

Endringer i regelverket for kvalifiseringsprogram (KVP)

I 2019 ble det også gjennomført flere mindre justeringer i reglene for deltakelse i kvalifiseringsprogrammet. Vi var særlig opptatt av å undersøke betydningen av regelendringene knyttet til at KVP ble en flergangsrettighet, at nedre aldersgrense ble flyttet fra 19 til 18 år, og at utdanning og læretid kunne inngå i programmet.

Vi ba respondentene i spørreundersøkelsen om å svare på fire ulike utsagn, med de samme svaralternativene som i utsagnene om AAP. De som svarte «vet ikke/ønsker ikke å svare» ble også her fjernet.

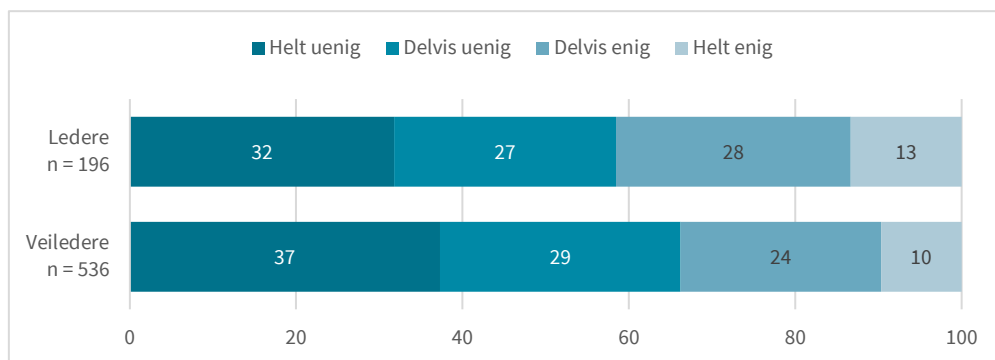
Det første utsagnet dreier seg om minsteytelsen AAP-mottakere under 25 år får, kontra ytelsen som kvalifiseringsprogramdeltakere og deltakere på introduksjonsprogram mottar, og nytten av det. Utsagnet lød:

«Endringen hvor minsteytelsen på AAP for mottakere under 25 år ble redusert slik at ytelsen er lik for brukere under 25 år på KVP, introduksjonsprogram og AAP (fra 2G til 2/3 av 2G) gjør at KVP vurderes oftere enn AAP for unge brukere.»

Motivasjonen bak dette utsagnet var at det har vært uttrykt et ønske om å få flere unge brukere inn i KVP. Vi ønsket derfor å undersøke om endringen som har gjort utbetalingen lik for unge under 25 år på AAP og KVP (og introduksjonsstønad), har noe å si for å øke antallet unge på KVP. Flertallet (66 prosent) av veilederne er uenig i at likt stønadsnivå har ført til at unge oftere vurderes for KVP, mens om lag en tredjedel av veilederne var enige. Lederne svarer om lag likt som veilederne (figur 8.6).

Vi finner ikke forskjeller etter størrelsen på kommunen NAV-kontoret ligger i, størrelsen på NAV-kontoret, om kontoret har egne KVP-veiledere for unge, eller om veilederne som svarer følger opp kvalifiseringsprogramdeltakere eller ikke.

Figur 8.6 Fører endringer i ytelsesnivåene for unge under 25 år til at KVP vurderes oftere for unge brukere? NAV-ledere og NAV-veiledere. Prosent.



Det er som nevnt gjennomført flere endringer i regelverket som kan påvirke mulighetene for å bruke kvalifiseringsprogrammet, og hvor nyttig det kan være for å få unge over i arbeid. De som svarte på undersøkelsen, ble bedt om å ta stilling til følgende utsagn som dreier seg om endringene knyttet til bruken av utdanning på KVP, og til at KVP har blitt en flergangsrettighet slik at samme deltaker kan innvilges deltakelse på KVP flere ganger, hvis behov:

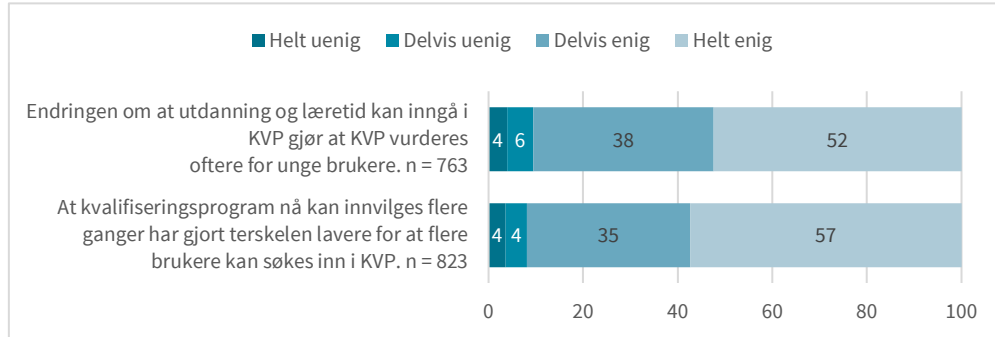
«Endringen om at utdanning og læretid kan inngå i KVP gjør at KVP oftere vurderes for unge brukere.»

«At kvalifiseringsprogrammet nå kan innvilges flere ganger har gjort terskelen lavere for at flere av brukerne kan søkes inn i KVP.»

De aller fleste, mer enn ni av ti, er enig i at siden KVP nå kan innvilges flere ganger, kan flere unge brukere søkes inn i programmet. En like stor andel er enig i at endringen om utdanning og læretid gjør at KVP oftere kan vurderes for unge.

Vi har ikke tatt med lederne i figur 8.7, men deres svar skiller seg ikke fra veilederne. Vi finner heller ingen andre relevante forskjeller mellom ulike NAV-kontor etter kommunestørrelse, kommuneøkonomi mv.

Figur 8.7 Hva betyr endringene i regelverk for KVP? NAV-veiledere. Prosent.

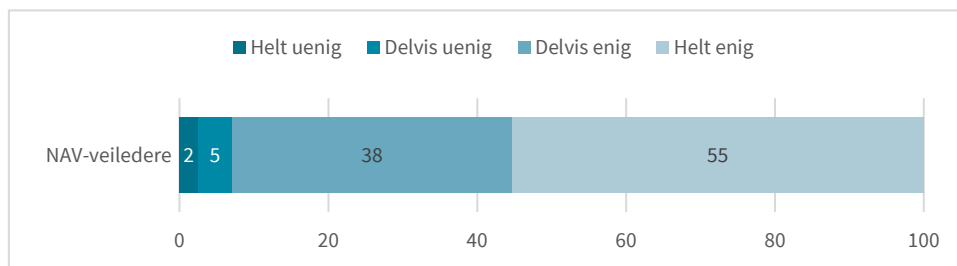


Det siste utsagnet de som deltok på spørreundersøkelsene skulle svare på, var mer generelt, og dreier seg om hva endringene alt i alt betyr. Det lød:

«Endringene for KVP som har vært innført de senere årene har gjort kvalifiseringsprogrammet mer relevant for flere brukere.»

Lederne ble ikke bedt om å forholde seg til dette utsagnet. En svært høy andel av veilederne, 93 prosent, er helt eller delvis enig i at endringene har gjort kvalifiseringsprogrammet mer relevant for flere (figur 8.8). Dette gjelder for alle, uansett om de selv er KVP-veileder eller ikke, eller om veilederen mener NAV-kontoret vedkommende jobber ved ikke benytter KVP.

Figur 8.8 Har endringene gjort KVP mer relevant for flere brukere? NAV-veiledere. Prosent. n = 770



Samlet sett viser funnene fra spørreundersøkelsen at både ledere og veiledere i NAV er positive til de endringene som har blitt gjort i regelverket for KVP.

Funnene fra intervjuene viser det samme positive inntrykket av endringene. Både veiledere og ledere var i intervjuene svært begeistret for at det nå har blitt åpnet for muligheten til å ta utdanning og lærlingløp som en del av KVP, og at det er mulig å delta i KVP flere ganger. Det gis tydelig uttrykk for at begge disse to endringene anses som svært nyttige for å hjelpe unge over i arbeid. Typiske svar er følgende:

Veldig positivt med endringene på KVP, veldig enig. Forbedring, spesielt det at du kan få på nytt. Kanskje en del av de som er flyktninger, de bruker opp rettigheten sin, for enkelte tar det enda lengre tid å lykkes. Eller de får et avbrudd, det er av og til at det skjer ting, at de da kan få prøve igjen. (NAV-leder)

Jeg ser at utdanning og det at man har fokus på læringsløpet og kan gjøre seg ferdige, det har vært kjempenyttig. (KVP veileder unge)

Enkelte peker også på at det er nyttig at man kan få delta i KVP fra fylte 18 år, og at det er velkomment med flere tiltak til de yngste aldersgruppene. Noen få pekte på at de ønsket ytterligere harmonisering av regelverket mellom AAP og KVP:

Det har vært mye bra med regelendringene, men jeg vil ha enda mer harmonisering, så det ikke er fordel med det ene foran det andre. I AAP er det aldersgrenser på utdanning, som ikke er i KVP. Det burde vært likt. Så det ikke er en fordel å være på KVP hvis man vil ha utdanning. Der er det også aldersgrenser på for eksempel AMO-kursene. Det er ikke alt som harmonerer. (KVP-veileder for unge og voksne)

Samlet sett er tilbakemeldingene om endringene i regelverket for KVP svært positive. Det er viktig å ta høyde for at vi kun har intervjuet veiledere med kjennskap til KVP og som jobber ved kontor som har en relativt høy bruk av programmet. De nasjonale tallene for KVP viser at ordningen ikke er særlig mye brukt overfor unge. Men svarene fra surveyundersøkelsen viser at også kontor som ikke har like høy bruk av KVP, er positive til regelendringene som ble foretatt, noe som styrker det positive inntrykket.

Endringer i regler for sosialhjelp

I tillegg til AAP, som er en statlig ytelse, og KVP, som finansieres av kommunene, kan unge NAV-brukere motta sosialstønad. Også der har det skjedd en relevant endring de senere år, da det har blitt innført aktivitetsplikt på økonomisk sosialhjelp for personer under 30 år. Ledere og veiledere ble opplyst om denne endringen, og bedt om å ta stilling til to påstander om den:

«Innføringen av aktivitetsplikt på økonomisk sosialhjelp for personer under 30 år har gjort at jeg oftere velger det framfor KVP for mine brukere»

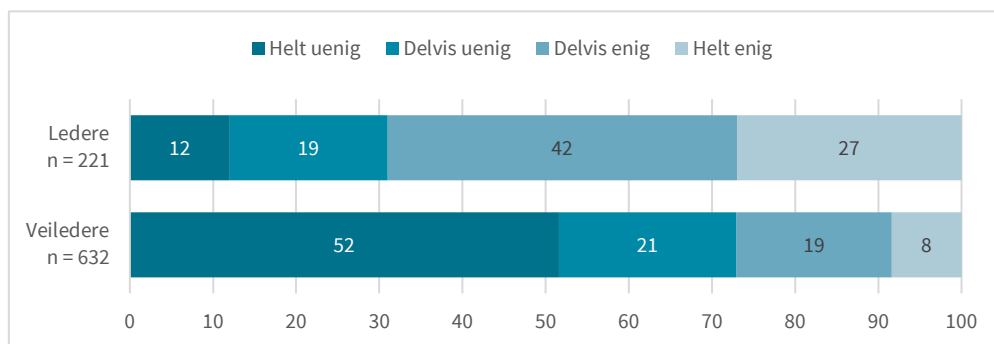
«Innføringen av aktivitetsplikt på økonomisk sosialhjelp for personer under 30 år har vært et nyttig virkemiddel for å få flere unge i arbeid.»

Utsagnene ble lagt fram både i undersøkelsen til veilederne og lederne. Når det gjelder utsagnet om hvorvidt aktivitetsplikt har gjort at den enkelte oftere velger sosialhjelp framfor kvalifiseringsprogrammet for sine brukere, sier 88 prosent av veilederne seg helt eller delvis enig (figur 8.9). En omtrent like stor andel av lederne er helt eller delvis enig i det samme utsagnet. Vi finner ingen særlige forskjeller i svarene på dette utsagnet etter hvor stort NAV-kontoret er, hvor mange innbyggere det er i kommunen kontoret ligger i, eller hvor store frie inntekter denne kommunen har.

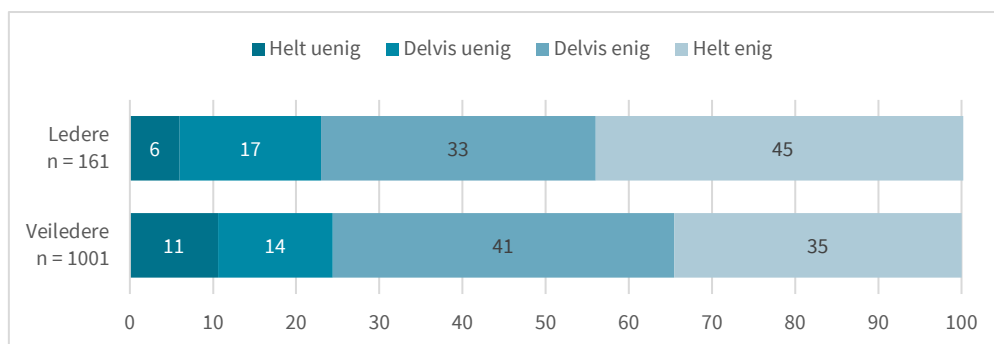
Det er større forskjeller på svarene på det andre utsagnet. Mens 27 prosent av veilederne er helt eller delvis enig i at innføringen av aktivitetsplikt på økonomisk sosialhjelp for personer under 30 år har vært et nyttig virkemiddel for å få flere unge i arbeid, er troen på dette klart større blant lederne (73 prosent). Vi finner heller ikke her noen signifikante forskjeller i svarene på dette utsagnet etter hvor stort NAV-kontoret er, hvor mange innbyggere det er i kommunen kontoret ligger i, eller hvor store frie inntekter denne kommunen har.

Figur 8.9 Hva betyr endringene i regelverk for sosialhjelp? NAV-ledere og NAV-veiledere. Prosent.

Innføringen av aktivitetsplikt på økonomisk sosialhjelp for personer under 30 år har vært et nyttig virkemiddel for å få flere unge i arbeid.



Innføringen av aktivitetsplikt på økonomisk sosialhjelp for personer under 30 år har gjort at jeg oftere velger det framfor KVP for brukerne mine.



Noen peker også på at man på NAV-kontoret knytter aktivitetsplikten på sosialhjelp tettere til kvalifiseringsprogrammet, og at det har blitt innført nye rutiner ved NAV-kontoret etter at regelendringene for sosialhjelp og KVP ble satt i verk.

Det som er bra med aktivitetsplikt for unge, er at fagansvarlig på KVP er med på vurderingsmøtene, så disse blir alltid vurdert mot KVP. (KVP-veileder for unge og voksne)

8.4 Oppsummering

Regler og ordninger knyttet til arbeidsavklaringspenger, kvalifiseringspenger og sosialhjelp er blitt finjustert, og vi kan anta at endringene er gjennomført for at unge i størst mulig grad skal bevege seg fra ulike stønader hos NAV til arbeidsmarkedet, i tråd med intensjonene i arbeidslivspolitikken og den overordnede langsiktige tanken bak arbeidslinja. Endringer i stønadsnivået og justering av minstenivået blant unge betyr lite eller ingenting når det gjelder AAP og KVP. Som veilederne påpeker i intervjuene, brukerne har eventuelt rett til sosialhjelp i tillegg, og da spiller slike små justeringer ingen rolle. Vi finner at ledere og veiledere i stor grad opplever at det å kutte den maksimale tiden på AAP fra fire til tre år har ført til raskere avklaring, men og at kortere tid til avklaring kan føre over i permanent uføretrygd, dels på grunn av tidspresset. Dermed bidrar regelendringen til å motvirke, snarere enn understøtte, hovedbjelken i arbeidslinja, som har som siktemål at flest mulig skal kunne delta. Alt i

alt oppgir veilederne at de ulike endringene i AAP i liten grad er nyttige for å få unge over i jobb, som er hovedmålet.

Endringene i reglene for KVP oppfattes i større grad som positive av veilederne. Det er lettere å bruke KVP overfor unge brukere når den enkelte kan søkes inn flere ganger, og når utdanning i større grad kan legges inn i ordningen, og begge disse forholdene gjør at veilederne vurderer endringene som positive.

Er det slik at innføring av sosialhjelp med aktivitetsplikt har gjort at dette brukes framfor KVP overfor unge? Våre tall tyder på det. Samtidig, mens lederne, som jo har budsjettansvar, opplever at innføringen av aktivitetsplikten er nyttig for å få flere unge i arbeid, er det klart færre av veilederne som opplever dette på samme måte.

9 Oppfølging av unge med nedsatt arbeidsevne

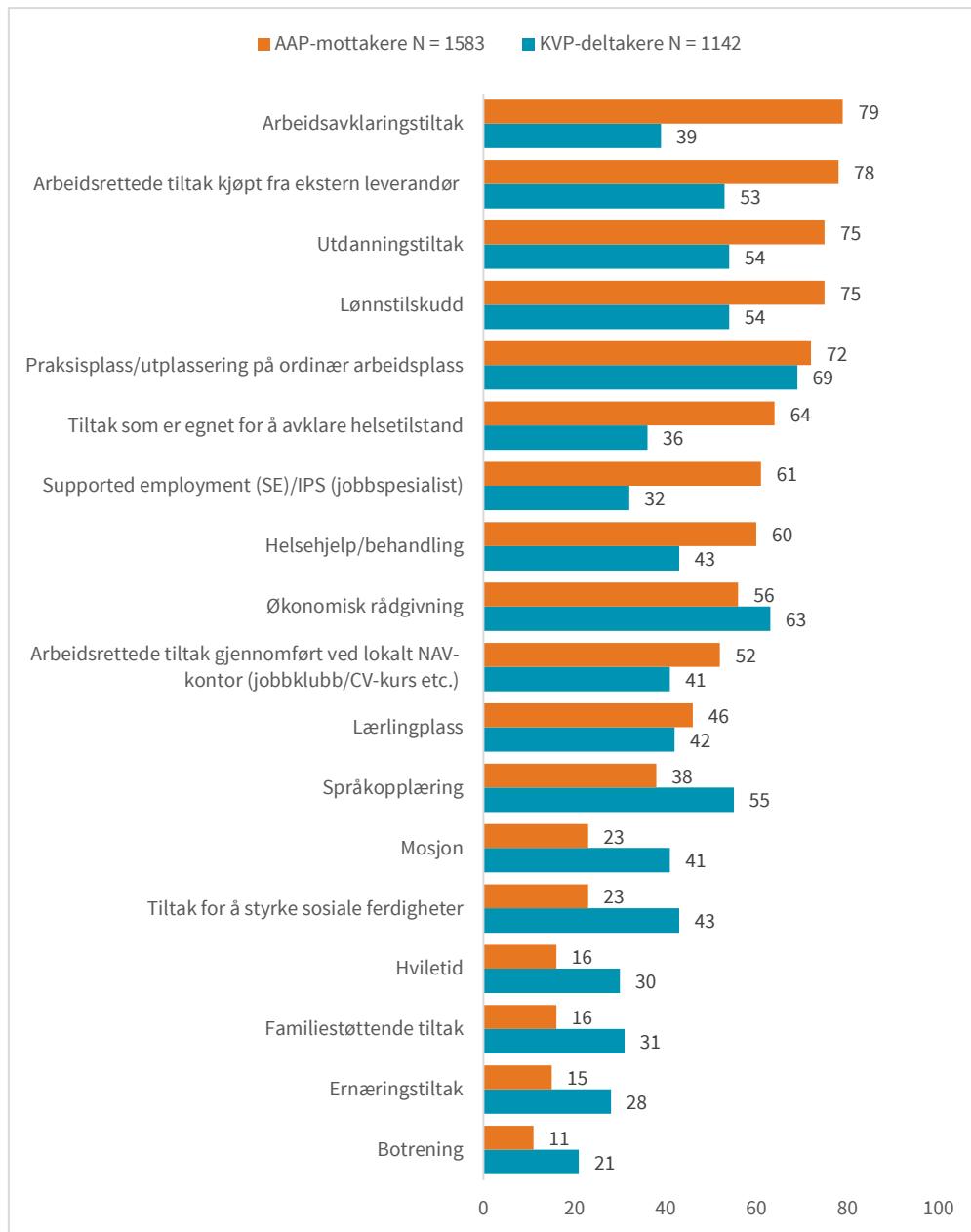
Tidligere i rapporten har vi sett på veien inn i enten arbeidsavklaringspenger eller kvalifiseringsprogram for unge. Men unge skal ikke bare ha adgang til en ytelse fra NAV. Selv om midlertidig inntektssikring er viktig, så er målet å hjelpe flest mulig unge over i arbeid, og eventuelt avklare de som ikke kan jobbe, for en uføretrygd. NAV er pålagt å gi alle unge brukere en individuell og arbeidsrettet oppfølging innen åtte uker etter at de registrerer seg ledige hos NAV. I dette kapitlet går vi nærmere inn på ulike forhold rundt oppfølgingsarbeidet i NAV overfor unge brukere med nedsatt arbeidsevne. Vi spør: Hvilke forhold er avgjørende for hvilken oppfølging de unge får fra NAV? Hvilke forskjeller og likheter finnes i oppfølgingen som gis til mottakere av arbeidsavklaringspenger og deltakere i kvalifiseringsprogram? Er det forskjeller i tiltakene de mottar? Og hvilke barrierer opplever de ansatte i NAV mot å kunne lykkes med å gi god oppfølging til unge, og da særlig unge med nedsatt arbeidsevne?

9.1 Tiltaksbruk og innhold i oppfølgingen av unge

Vi brukte spørreundersøkelsen til å kartlegge hvilke hovedtyper av oppfølging som blir benyttet til henholdsvis AAP-mottakere og kvalifiseringsprogramdeltakere. Vi ba veilederne krysse av for de tiltakene som ble brukt ved deres kontor. Alle fikk opp listen for tiltak for AAP-mottakere, ettersom det finnes AAP-mottakere ved alle kontorene. Spørsmål om hvilke tiltak som blir brukt overfor kvalifiseringsprogramdeltakere gikk kun til de veilederne som i et annet spørsmål hadde svart at kontoret har brukere som deltar i KVP.

Samlet viser svarene i figur 9.1 en stor bredde i tiltaksbruken i oppfølgingsarbeidet, særlig blant AAP-veilederne.

Figur 9.1 Hvilke tiltak blir benyttet overfor AAP-mottakere og KVP-deltakere? NAV-veiledere. Prosent.



For AAP-mottakere er det arbeidsavklaringstiltak, arbeidsrettede tiltak kjøpt fra eksterne leverandører, utdanningstiltak, lønnstilskudd og praksisplass som nevnes av flest. Over 70 prosent av veilederne oppgir at dette benyttes i oppfølgingen av AAP-mottakere ved deres NAV-kontor (figur 9.1).

Tiltakene som flest veiledere mener kan inngå i KVP, er praksisplass (69 prosent), økonomisk rådgivning (63 prosent), språkopplæring (55 prosent), lønnstilskudd (54 prosent) og utdanningstiltak (54 prosent).

Sammenligning av tiltaksbruk til mottakere av AAP over og under 30 år

Vi har tidligere i rapporten sett at NAV-kontorene gjerne har en spesialisert ungdomsoppfølging. Vi ønsket å undersøke om mottakere av AAP under 30 år får andre

typer av tiltak og oppfølging enn dem over 30 år. Vi sammenlignet derfor svarene fra AAP-veiledere til unge med AAP-veiledere til personer over 30 år. Dette gir muligens også mer presise svar om den faktiske oppfølgingen som blir gitt (og ikke bare en registrering av alle typer av tiltak som blir benyttet, slik vi så i figur 9.1), da vi forventer at veiledere som arbeider med en spesifikk gruppe har bedre oversikt over tiltakene som blir benyttet i deres brukergruppe.

Vi ser av figur 9.2 at det er en del forskjeller i tiltaksbruk overfor unge og eldre AAP-mottakere. Den viktigste forskjellen er at veiledere med brukere over 30 år ser ut til å få et bredere sett av tiltak. Hele ni av tiltakene brukes av mer enn 70 prosent av dem med AAP mottakere over 30 år. Tilsvarende bruk hos AAP-veiledere til unge under 30 år er seks tiltak.

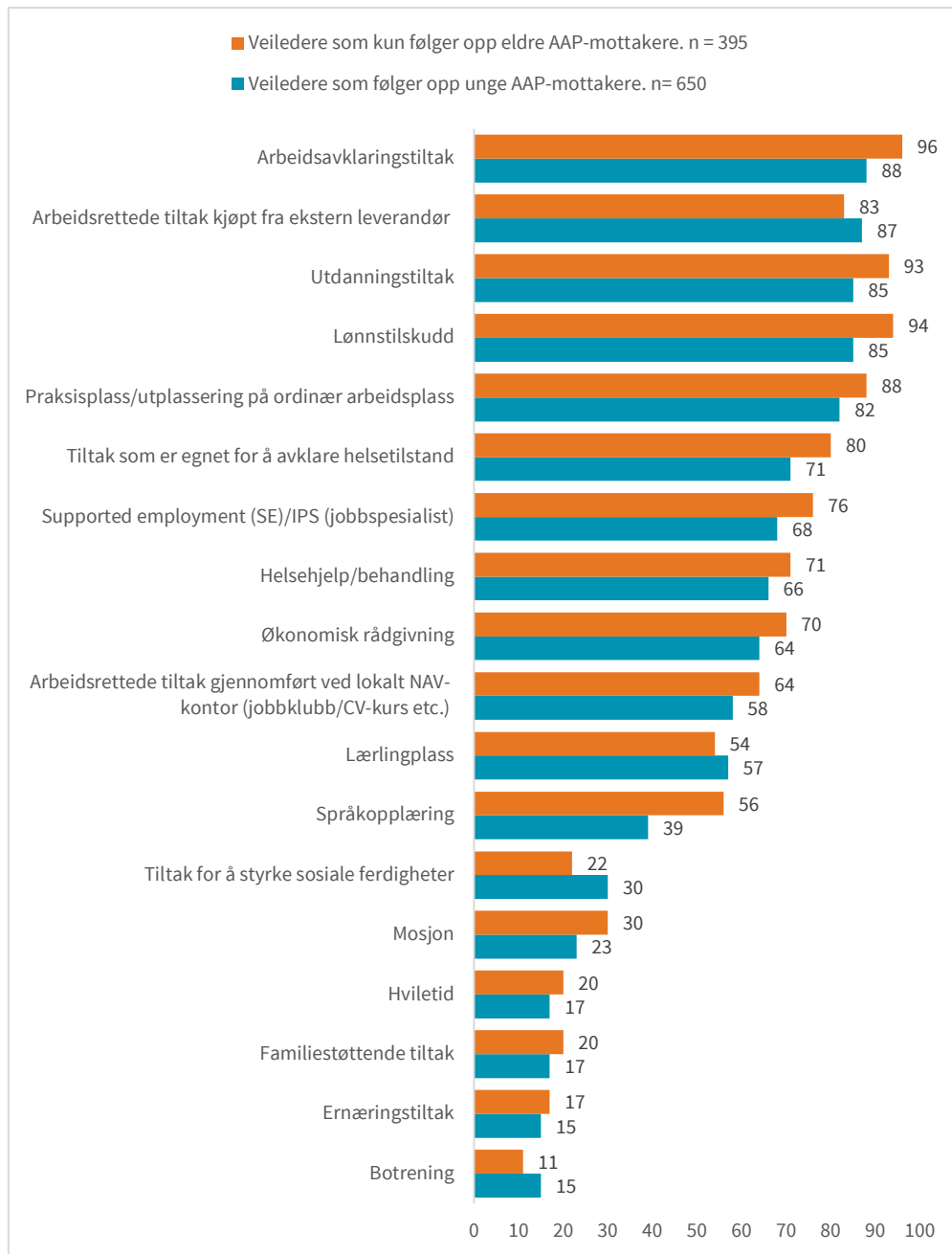
De vanligste tiltakene for AAP-brukere over 30 år er arbeidsavklaringstiltak, lønnskudd og utdanningstiltak (over 90 prosent av veilederne oppgir å bruke disse tiltakene overfor brukere over 30 år). Det er interessant å notere seg at utdanningstiltak også er såpass utbredt for gruppen over 30 år. I tillegg oppgir over 80 prosent at de benytter tiltakene praksisplass, arbeidstiltak kjøpt fra ekstern leverandør og tiltak for å avklare helsetilstanden overfor denne gruppen.

De samme tiltakene går igjen som de meste brukte også blant veiledere for unge på AAP, det vil si arbeidsavklaringstiltak, tiltak kjøpt fra ekstern leverandør, utdanningstiltak, lønnskudd og praksisplass.

Blant tiltakene som ikke har like høyfrekvent bruk, er det et par som peker seg ut som å være hyppigere brukt veiledere til *unge* på AAP. Dette gjelder lærlingplass, tiltak for å styrke sosiale ferdigheter og botrening. Det er interessant å merke seg at tiltak som ikke er direkte kvalifiserende, men som dreier seg mer om livsmestring som å omgås andre og det å kunne bo for seg selv, oftere gis til unge brukere på AAP. Lærlingplass gis også oftere til de yngste på AAP.

Når det gjelder SE/IPS, som er et mye omtalt tiltak i NAV, oppgir 76 prosent av AAP-veiledere for gruppen over 30 år at de benytter dette tiltaket, mot 68 prosent av AAP-veiledere til gruppen under 30 år. Det vil si at om lag sju av ti AAP-veiledere oppgir at de benytter SE/IPS i oppfølgingsarbeidet. Vi har ikke kartlagt i undersøkelsen hvorvidt SE eller IPS er tiltak som inngår i utvidet oppfølging i NAV, eller om det kjøpes fra ekstern leverandør, men antagelig vil det her dreie seg om begge deler.

Figur 9.2 Hvilke tiltak blir benyttet overfor unge og eldre AAP-mottakere? Blant AAP-veiledere. Prosent.



Sammenligning av tiltaksbruk til deltakere på KVP over og under 30 år

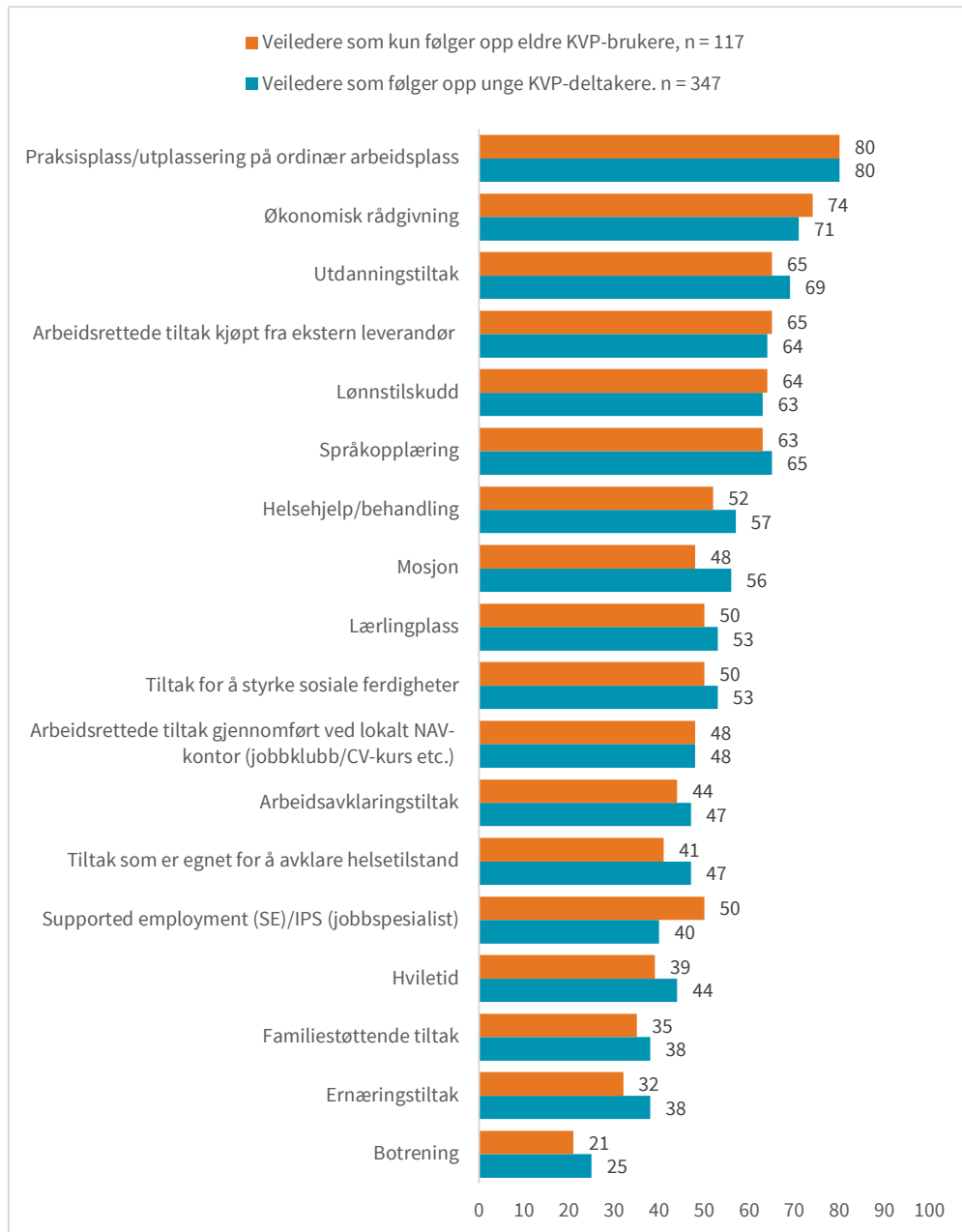
Videre undersøkte vi om det finnes tilsvarende forskjeller i tiltaksbruk rettet mot kvalifiseringsprogramdeltakere over og under 30 år. Også i figur 9.3 vises kun svarene fra veiledere som følger opp kvalifiseringsprogramdeltakere, men rekkefølgen på hvilke tiltak som nevnes hyppigst er den samme når vi fjerner svarene til veiledere som ikke arbeider direkte med denne gruppen.

Vi finner færre forskjeller i tiltaksbruken mellom unge og eldre deltakere på KVP, sammenlignet med hva vi fant på AAP. Basert på svarene gjengitt i figur 9.3, finner vi altså at KVP-deltakere i stor grad får de samme tiltakene, uavhengig av alder. De

eneste signifikante forskjellene mellom veiledere for unge og eldre på KVP, er at veiledere for unge deltakere i større grad oppgir at mosjon er et tiltak de benytter, og at de i mindre grad bruker tiltaket SE/IPS.

De vanligste tiltakene for deltakere på KVP er: praksisplass, økonomisk rådgivning, utdanning, arbeidsrettede tiltak kjøpt fra ekstern leverandør, lønnstilskudd og språkopplæring. Mosjon er også en god del brukt. For kvalifiseringsprogramdeltakere ser oppfølgingen ut til å være en blanding av arbeidsrettede tiltak, med et betydelig innslag av livsmestringstiltak. Det er verdt å merke seg at også helsehjelp/behandling er et mye brukt tiltak overfor deltakerne, selv om helse ikke er et inngangskriterium for KVP.

Figur 9.3 Hvilke tiltak blir benyttet overfor unge og eldre KVP-deltakere? Blant KVP-veiledere for unge og eldre deltakere. Prosent.



De mest brukte tiltakene i AAP og KVP

I spørsmålene ovenfor har vi bedt veilederne om å krysse av på alle tiltakene de bruker i oppfølgingen, noe som gir kunnskap om den brede viften av tiltak som NAV benytter i oppfølgingsarbeidet. De ulike tiltakene skal være skreddersøm og tilpasset den enkelte, allikevel kan vi anta at noen av dem oppleves som viktigere enn andre, og derfor blir hyppigere brukt. Etter at veilederne hadde krysset av for tiltak de benytter overfor AAP-mottakere og kvalifiseringsprogramdeltakere, ble de derfor bedt om å krysse av for de tre tiltakene de hadde oppgitt som ble *mest* brukt. Gjennom dette får vi mer kunnskap om hva som er de mest sentrale tiltakene for gruppene som helhet. Figur 9.4 viser tydeligere enn figur 9.2 og 9.3 forskjellene i hvilke tiltak disse gruppene mottar, og indirekte, hvilke utfordringer det tas tak i. Tallene om AAP-mottakere i figuren baserer seg på svarene til veiledere som selv har unge AAP-brukere, mens tallene om KVP-deltakeres tiltak baserer seg på svarene til veiledere som selv arbeider med unge KVP-deltakere.

For kvalifiseringsprogramdeltakerne er de mest brukte tiltakene

- praksisplass (57 prosent),
- arbeidsrettede tiltak kjøpt fra en ekstern leverandør (36 prosent),
- utdanningstiltak (33 prosent),
- lønnstilskudd (31 prosent), og
- språkopplæring (24 prosent).

Listen er litt annerledes på AAP. Der er de mest brukte tiltakene

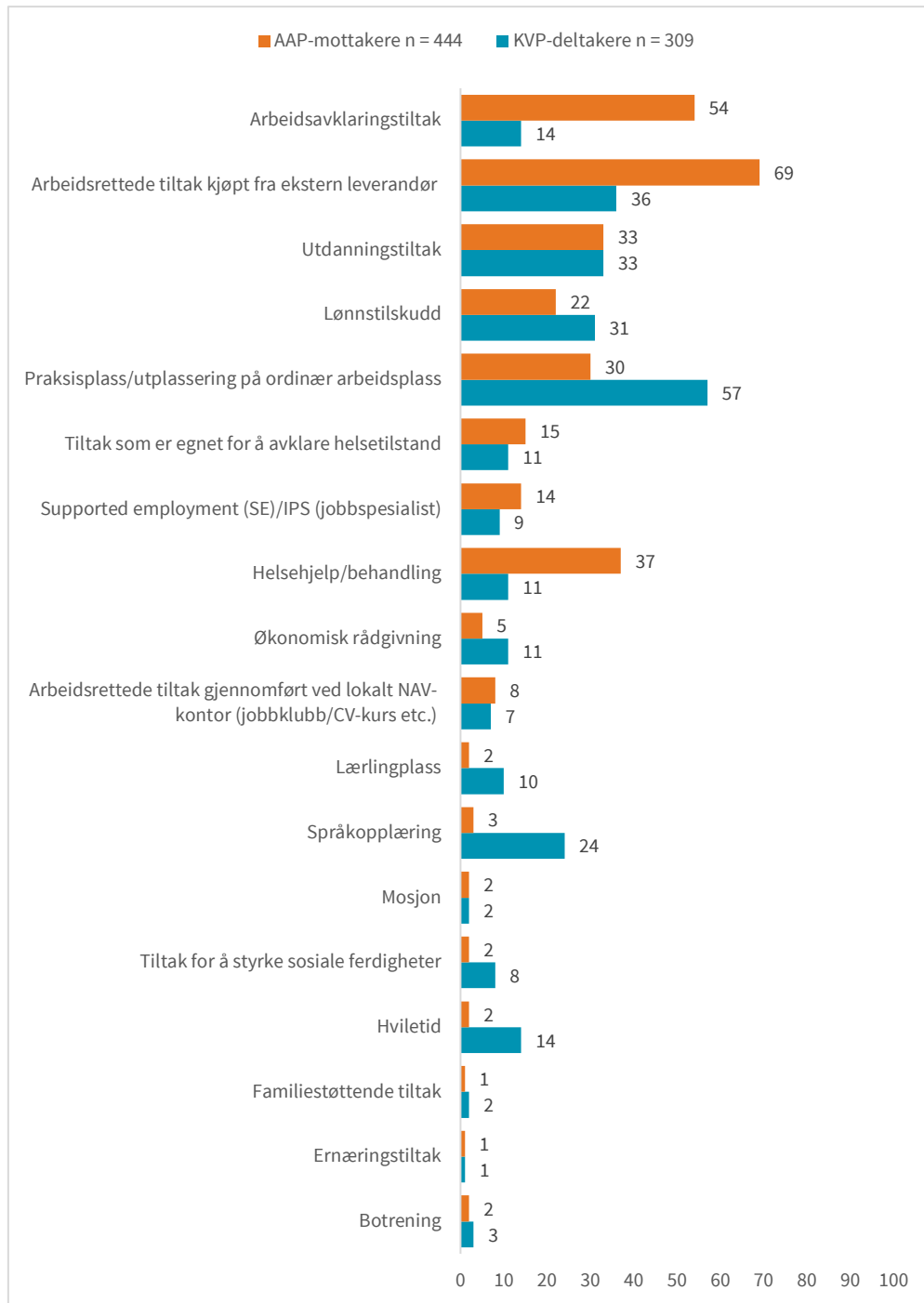
- arbeidsrettede tiltak kjøpt fra ekstern leverandør (69 prosent),
- arbeidsavklaringstiltak (54 prosent),
- helsehjelp/behandling (37 prosent),
- utdanningstiltak (33 prosent), og
- lønnstilskudd (22 prosent).

Arbeidsrettede tiltak kommer høyt opp på listen av mest brukte tiltak til både AAP-mottakere og kvalifiseringsprogramdeltakere, det samme gjør lønnstilskudd og utdanningstiltak.

Av forskjeller ser vi at praksisplass og språkopplæring er mer i bruk på KVP enn blant AAP-mottakere, mens det på AAP er mer vanlig med arbeidsrettede tiltak kjøpt fra ekstern leverandør, arbeidsavklaringstiltak og helsehjelp/behandling. De to siste tiltakstypene er spesifikt rettet inn mot personer med diagnoser og for å avklare om personer skal over i jobb eller uføretrygd. Arbeidsavklaringstiltak oppgir også svært mange at de benytter i oppfølgingsarbeidet med AAP-brukere (figur 9.2).

Mens en relativt høy andel av både AAP-veiledere og KVP-veiledere som arbeider med unge AAP-mottakere og eller unge kvalifiseringsprogramdeltakere oppgir at SE/IPS er ett av mange tiltak de benytter, så kommer ikke SE/IPS så høyt opp på listen over de mest brukte tiltakene. Henholdsvis 14 prosent av AAP-veilederne og 9 prosent av KVP-veilederne har satt dette som ett av tre tiltak de bruker mest i oppfølgingsarbeidet.

Figur 9.4 Hvilke tre tiltak blir brukt mest overfor AAP-mottakere og KVP-deltakere? Blant NAV-veiledere som følger opp unge på AAP eller KVP. Prosent.



Forskjeller i oppfølgingen av unge på AAP og KVP – funn fra intervjuene

Basert på spørreundersøkelsen finner vi altså at det er likhetstrekk i tiltaksbruken for AAP og KVP, samtidig som vi klart ser forskjeller mellom de to oppfølgingsløpene. Likheter og forskjeller i oppfølgingen var også tema i intervjuene vi gjennomførte. Flere av informantene vi intervjuet, pekte på at de mente KVP var godt tilpasset særlig unge brukere. En informant sa:

Jeg tenker KVP er mer tilpasset unge brukere. Det er jo innholdet, skal dreie seg om arbeid og utdanning, er sånn sett på en litt annen måte enn AAP. AAP er ikke så definert, hva løpet skal være. (NAV-leder)

Det var tydelig at et kvalifiseringsprogramløp framstår som mer arbeidsrettet enn AAP, og KVP-veilederne var bestemt på at de i stor grad lyktes med en overgang til arbeid eller utdanning. AAP-løpene var annerledes, og det var i langt mindre grad klarlagt på forhånd hvordan de skulle ende. En leder oppsummerte det slik:

Inntrykket mitt er at de på KVP på en måte har en annen tro på at det er mer håp om å komme seg i arbeid [...] Som øverste leder så hører jeg en sånn melodi, at det er litt tyngre på AAP, men mer arbeidshåp hos KVP. (NAV-leder)

Dette var et ganske vanlig svar, og en oppfatning mange delte. Helse trekkes fram som mer dominerende på AAP, og som en barriere mot arbeid. Samtidig ble helsetilbud og behandling ikke oppfattet som de NAV-ansattes ansvar. De ansatte i NAV har dermed ikke i samme grad styring over et AAP-løp som det de har for oppfølgingen på KVP. Avhengigheten av helseutredning, diagnostisering, behandling og rehabilitering bidrar til større innslag av passivitet og venting i AAP-løpene for unge, sammenlignet med KVP. En veileder sa dette om AAP:

Enten er de i behandling, de venter på behandling, eller de er i opptrening. Det er ikke vårt ansvar å pushe på behandling, vi påser at de fyller vilkårene for AAP. (AAP-veileder unge)

Det er vanskelig å konkludere sterkt på dette punktet, men inntrykket fra beskrivelsene av oppfølgingen av unge på AAP er at brukerne ofte ikke er tilgjengelige for (eller i stand til å delta i) mer arbeidsrettede tilbud fra NAV, fordi de er «i et annet løp». Dette «andre» er ofte konkretisert som en helseutredning eller behandling. Satt på spissen så er det helsetjenesten, og ikke NAV, som er førende for hvordan et AAP-løp blir. Flere var også inne på at dialogen med leger kunne gjøre det ytterligere komplisert å få til en arbeidsrettet, framfor en helserettet, oppfølging på AAP:

Når en lege sier tydelig at denne her personen må være i ro, så blir vi litt passivisert fra vår side og [...]. Du skal være ganske rak i ryggen som veileder for å på en måte spørre legen: Jeg hører at du sier det, men hvor mye skal man jobbe allikevel? Det er en av de største tersklene, for mange blir gående for lenge på bare helserelaterte aktiviteter i AAP. (NAV-leder).

Balansen mellom en helserettet versus en arbeidsrettet oppfølging på AAP kommer fram i mange intervjuer, og framstår som et uløst problem for NAV. I praksis fører dette til at mange AAP-veiledere setter disse brukerne «på vent», til helsetjenesten har gjort sitt. Det vil si at AAP-veilederne fokuserer på inntektssikring, men mindre på innholdet i oppfølgingen, i hvert fall i store deler av AAP-løpet. Både de ansatte i NAV og brukerne venter til utredninger er ferdigstilt, diagnoser satt og behandling kommet i gang eller avsluttet. Behovet for å gjennomgå et helsefokusert oppfølgingsløp på AAP forsterkes også, naturlig nok, av at inngangskriteriet til ytelsen er krav om sykdom eller skade. Dette betyr selvfølgelig at mange er svært syke og trenger behandling. Men det betyr også at de som kan oppfattes til å være mer i «grenseland», og ikke er like syke, føres inn i behandlingssporet. En praktisk konsekvens av dette er at AAP-løpene blir lange, fordi det tar tid å komme igjennom all dokumentasjon og utredning. Samtidig er det viktig å peke på at det er stor variasjon innad i AAP-gruppen og at det også er mye arbeidsrettet oppfølging på AAP.

På KVP er ikke denne passiviteten mulig, fordi alle brukere må ha et 37,5 timers program hver uke, og det er NAV sitt ansvar å lage dette programmet. Det går kanskje an å si at når det gjelder KVP er de NAV-ansatte mer i «førerretet» av oppfølgingsløpet, mens for AAP må man dele oppfølgingsløpet med ulike ansatte i helsesektoren.

En ulempe som trekkes fram med KVP, er at programmet er krevende for NAV å gjennomføre, og det kan være ganske uhandterbart for veilederne. I tillegg til tett oppfølging av brukeren, følger det også mye byråkrati med KVP-programmet, noe som ikke alle er like begeistret for. En leder sa:

KVP er nyttig når det faktisk er et program hvor du gir det du lover [...]. Det er utrolig krevende å følge opp for NAV-veilederne i KVP. Alle stoppunktene som ligger manuelt, du skal jobbe i en perm. Du skal passe på, du skal ha et program på 37,5 timer hver uke, det skal rullere, du skal følge opp lønnsliste, føre system for fravær. Det er ikke noe system som støtter opp dette, må gå bort på rådhuset for å få betalt ut lønn. Å ha noen moduler som gjør det enklere å følge opp på KVP ville vært nyttig. (NAV-leder)

Det ble kommentert at KVP var tungvint og krevende å administrere for veilederne, men det ble også pekt på at heller ikke alle unge var klare for et kvalifiseringsprogram. Det var særlig kravet om full uke flere mente at mange på AAP og sosialhjelp ikke ville klare å gjennomføre. For å løse dette problemet erfarte vi at mange av NAV-kontorene, i stedet for KVP, hadde satset på egne kommunale, lavterskeltilbud til unge. En leder sa følgende:

I 2014 opplevde vi eksplosiv økning i sosialhjelp. For å få ned kostnadene må brukerne ut i arbeid. Noen ville ha dem over mot AAP og slikt. Vi startet i stedet med lokale jobbveiledere som raskt fikk dem ut i arbeid. Nå har vi lavest antall sosialhjelpsmottakere her i [område i landet]. To jobber med voksne, to med innvandrere og tre med unge, de jobber hånd i hånd med KVP. De unge som får hjelp av jobbveiledere er sosialhjelpsmottakere. (NAV-leder)

Ved dette kontoret og flere andre hadde man opprettet egne veilederstillinger som jobbet direkte med sosialhjelpsmottakere i egne kommunale lavterskelprogram. Etter eget utsagn var overgangen til arbeid fra disse programmene bedre enn for KVP. Fordelen med egne kommunale program var at man slapp byråkratiet forbundet med å lage kvalifiseringsprogram, man unngikk kravet om 37,5 timers uke, samtidig som man kunne være like tett på som i KVP.

Men til tross for at KVP har kravet om 37,5 timers uke, er det likevel et fleksibelt program, i den forstand at det er mulig å fylle det med det man ønsker. Verdien i KVP ligger derfor i hva slags oppfølging som gis og at de ansatte klarer å holde kvaliteten på kvalifiseringsprogrammene på et høyt nivå. En leder som satset på KVP sa dette:

Det går mer penger til KVP enn sosialhjelp. Dersom det ikke er oppfølging er det verdiløst. Det er veldig god oppfølging blant de unge, mer rufsete om vi skal være ærlig, blant de voksne. [...] Ut over det organisatoriske og ressurser, er det ingen barrierer i selve oppfølgingsarbeidet. Vi kan snekre sammen individuelle løp. (NAV-leder)

Den lederen peker på at det klart finnes muligheter i KVP, men at fallhøyden også er stor. Dersom det ikke lages ordentlige program til brukerne, så har det ingen nytteverdi i seg selv å øke bruken av KVP.

Enkelte pekte på at kvaliteten i KVP også var forbundet nettopp med det at programmet ikke var så mye brukt. En veileder sa følgende:

Vi har diskutert litt på kontoret, hvis man tilbyr KVP til en større gruppe, så vil det være veldig mange som kvalifiserer til KVP i perioder, da blir det et langt mer omfattende program. Og det ville blitt dyrt [...] Men ikke sikkert flere ville kommet i jobb. Man har uansett tilgang til mange tiltak fordi man er i den inn-satsgruppa [spesielt tilpasset] uansett. Kapasiteten til veileder er jo viktig her, men det får man ikke hvis mengden blir for stor. Kvaliteten til KVP i dag videreføres ikke nødvendigvis hvis man skal øke tilgang. (KVP-veileder)

Her pekes det på at litt av suksessen til kvalifiseringsprogrammet er knyttet til at man faktisk har kapasitet ved kontoret og hos den enkelte veileder til å gjennomføre programmet slik det er tenkt. Det ligger ikke noe «magi» i KVP i seg selv. Årsaken til at det fungerer godt, ser i stor grad ut til å være knyttet til at antallet brukere per veileder holdes på et lavt nok nivå, at det er god tilgang på tiltak, at veilederne klarer å sjonglere kunsten med å lage et individuelt program, og at de klarer å følge opp de unge tett. I tillegg, uten at vi kan si det helt sikkert, virker brukerne på KVP å være noe nærmere arbeidsmarkedet og mer motivert for arbeid, enn mange av brukerne på AAP.

Tett oppfølging ble nemlig trukket fram som en annen stor forskjell mellom KVP og AAP. Veiledere på KVP har langt færre brukere enn veiledere på AAP. Dette preger også oppfølgingen som gis. Vi fikk oppgitt alt fra fem til 20 brukere på én KVP-veileder. De ansatte på AAP har et langt høyere antall brukere, og blant dem vi intervjuet varierte dette fra 50 til 120. For å følge opp unge på AAP er man dermed nødt til å koble på en hel rekke andre aktører i oppfølgingsløpet, som i tillegg til behandling også dreide seg om kjøp av eksterne tiltak. Det gjør at AAP-veilederne ikke er like tett på sine brukere. På KVP er det én veileder som følger få brukere tett, og som dermed er i stand til å fange opp endringer i livssituasjon raskt. De kan også kommunisere med arbeidsgivere på en annen måte. Tett og nær oppfølging var derfor en forskjell mellom AAP og KVP.

Det var flere av dem vi intervjuet som sammenlignet oppfølgingen på KVP med den som gis av jobbspesialister ved utvidet oppfølging i NAV (SE/IPS):

På en måte er KVP-veiledere de som jobber mest likt jobbspesialistene på SE og IPS, og de har jo ganske gode resultater på både KVP og jobbspesialister med å få dem ut i jobb. Jeg tror jobbspesialistene kom inn lenge etter KVP, så KVP-veilederne jobbet jo litt sånn allerede da de kom. (NAV-leder)

Det var likevel klare forskjeller mellom oppfølging i KVP og oppfølging av jobbspesialist (SE/IPS). Én uttrykte seg slik:

Jobbspesialist er veldig spesialisert på arbeid, KVP er på hele mennesket, bilen har brutt ned, familieproblemer etc. Det er ikke aktuelt å bake alt det andre inn i jobbspesialist. (Leder, ungdomsavdeling)

Her legges det vekt på at KVP ikke bare er rent arbeidsrettet, men også har en rekke tiltak for å få personer til å fungere bedre i sin hverdag. Dette er ikke like framtrødende, ifølge denne informanten, blant oppfølgingen som gis av jobbspesialistene. De er mer orientert mot å følge opp bruker ute hos en arbeidsgiver. Nettopp det at kvalifiseringsprogrammet (og de kommunale tiltakene) har en så klar sosial eller livsmestringsprofil, er en av fordelene som trekkes fram med programmet, særlig når det gjelder oppfølgingen av unge brukere, som gjerne har stort behov for livsmestrings-tiltak i tillegg til arbeids- og utdanningsrettede tiltak.

Vi fant også, i tråd med spørreundersøkelsen, at det heller var slik at man brukte jobbspesialist (SE/IPS) som et tiltak innenfor KVP, og ikke i stedet for KVP. Det vil si at KVP inneholder noe mer enn SE, slik det praktiseres av NAV. Selv om kvalifiseringsprogrammet og utvidet oppfølging (SE) i NAV har noen likhetstrekk i form av få brukere og at begge tiltakene følger noen nokså strenge krav til hvordan oppfølgingen skal legges opp, var det ingen som oppfattet de to programmene som overlappende.

Av positive ting som blir assosiert med KVP, som ikke finnes på AAP, er at deltakerne får lønn i stedet for stønad. Flere mente at dette var en bedre måte å følge opp unge brukere på. En leder sa følgende om lønn på KVP:

Det [KVP] er en mer verdig ytelse, du får lønnslipp, du må betale skatt. (NAV-leder)

Det er gjennomgående at de ansatte i NAV omtaler utbetalingen av kvalifiseringsstønad som lønn og ikke som trygd. De mener at det føles bedre for unge å få lønn framfor stønad. De betaler skatt og føler at de bidrar til fellesskapet, og det gjør det enklere for unge for eksempel å kunne leie seg en bolig når man kan vise til at man får lønn hver måned.

Tidligere studier har pekt på at bruken av utdanningstiltak i NAV har gått ned over tid i perioden 2010–2019, særlig for gruppen med nedsatt arbeidsevne, spesielt for unge (Nicolaisen & Kahn, 2019: 7). Basert på det inntrykket vi får fra spørreundersøkelsen og fra intervjuene med både veiledere og ledere, er det nå et sterkere søkelys på bruk av utdanning som tiltak. Vi har ikke mulighet i denne studien til å måle utbredelsen av utdanning som tiltak, men vi fikk svært tydelige tilbakemeldinger på at muligheten til å bruke utdanning og lærlingløp på KVP og AAP anses som ekstremt nyttig. Enkelte veiledere pekte på at det er en aldersgrense for bruken av utdanning som tiltak i AAP, som ikke er i KVP, men at dette burde vært likt. Ut over det fikk vi kun positive tilbakemeldinger om bruken av utdanning. Samtidig finner vi også at ikke alle unge har motivasjonen eller de nødvendige grunnleggende ferdighetene for å fullføre videregående skole, slik at utdanning virker ikke å være et realistisk alternativ for alle unge med nedsatt arbeidsevne.

Samlet sett kan kvalifiseringsprogrammet framstå som en mer fordelaktig måte å følge opp unge brukere med nedsatt arbeidsevne på. Samtidig pekes det på klare begrensninger i mulighetene for å kunne tilby KVP til flere. Det er ressurskrevende å drifte KVP, og det er ikke realistisk å øke bruken mye uten å få flere ansatte. Samtidig anses ikke alle unge som egnede til å dela i et fullt program, slik det kreves. Det pekes også på at en gruppe av unge trenger omfattende hjelp fra helsetjenesten, og disse brukerne har hverken adgang til (etter gjeldende regelverk) eller noen sannsynlig nytte av KVP. For AAP framkommer det at oppfølgingen er preget av at unge trenger utredning og behandling. AAP-løpene har dermed et høyt innslag av samarbeid mellom helsetjenesten og NAV, og hvordan forløpet på AAP går, er i stor grad avhengig av helsetjenesten og ikke (bare) av NAV.

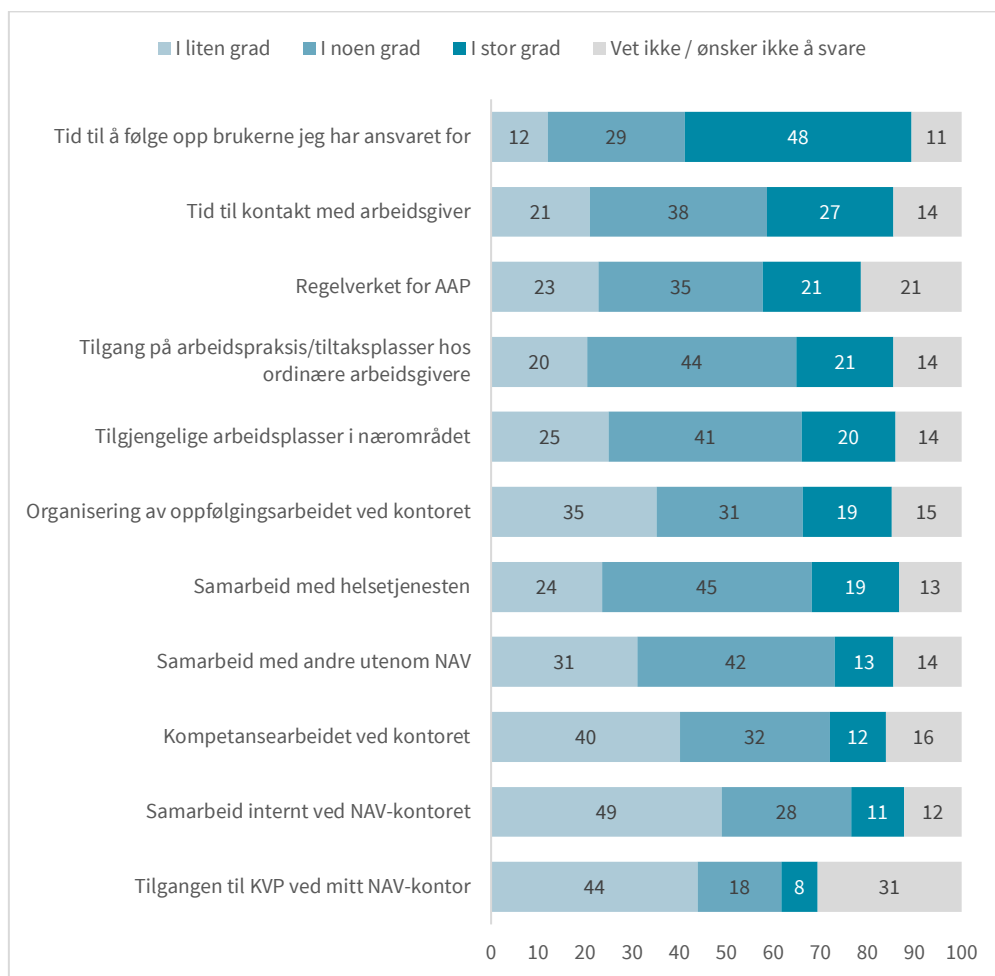
9.2 Barrierer mot god oppfølging av unge med nedsatt arbeidsevne

Det er høyt prioritert i NAV å følge opp unge, inkludert unge med nedsatt arbeidsevne. Vi vet at det er mange med helserelaterte ytelser i NAV, og det er også mange unge som kommer over på uføretrygd. Årsakene til dette er komplekse, men ett av

forholdene dreier seg om hva slags oppfølging unge får fra NAV. For å få bedre kunnskap om dette, ba vi alle de NAV-ansatte i spørreundersøkelsen om å angi hvilke forhold de mener hindrer god oppfølging overfor brukere med nedsatt arbeidsevne.

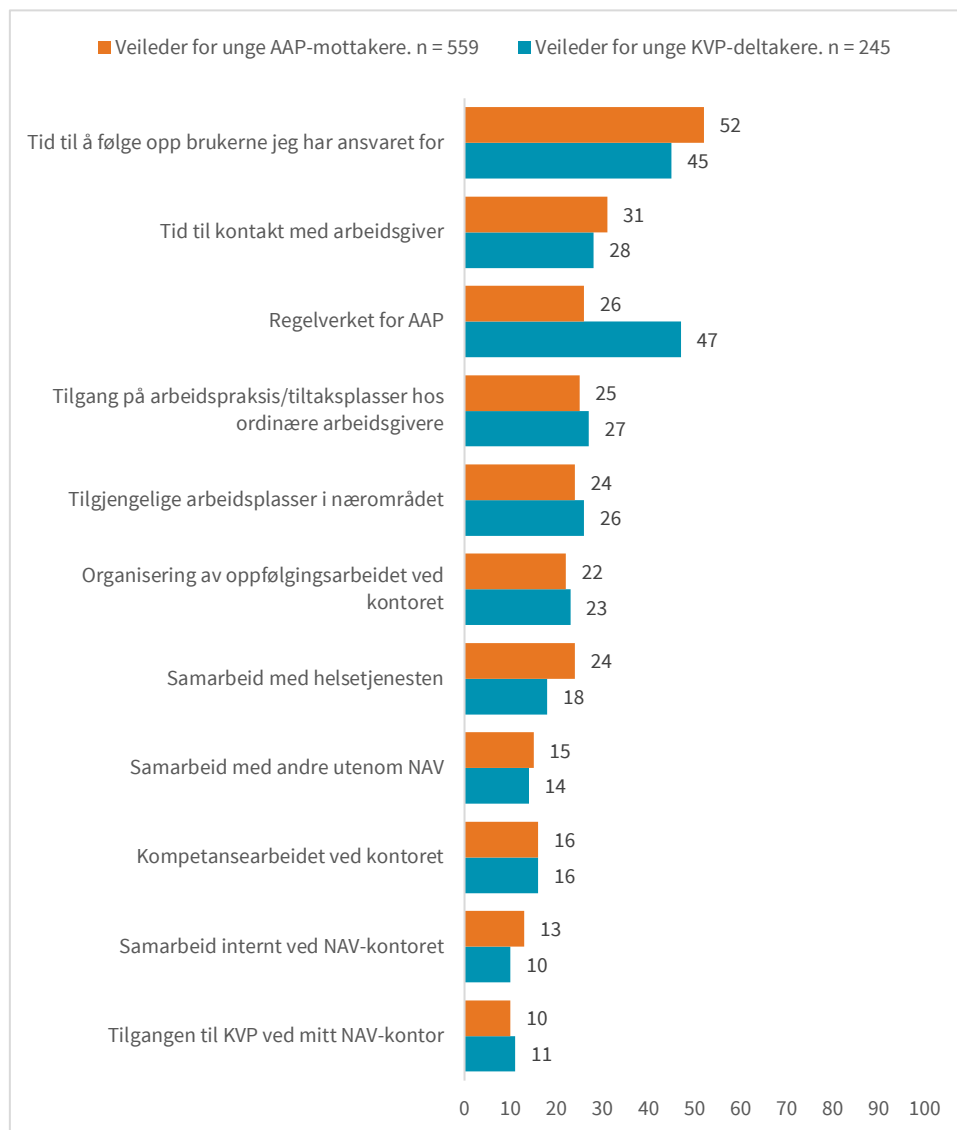
Nesten halvparten av veilederne svarte at tid til å følge opp egne brukere i stor grad var en hindring mot god oppfølging, mens nesten en av tre pekte på at tid til kontakt med arbeidsgivere i stor grad var en hindring. Tid til brukere og arbeidsgivere framstår derfor som en tydelig barriere i oppfølgingsarbeidet i NAV. I tillegg peker halvparten av veilederne på at organiseringen av oppfølgingsarbeidet ved NAV-kontoret hindrer god oppfølging, men også regelverket i AAP kommer høyt opp på listen over interne forhold som hindrer god oppfølging. Av eksterne forhold oppgis tilgang til praksisplasser (som dels og kan være grunnet i interne forhold), og arbeidsplasser lokalt samt samarbeidet med helsetjenesten som de største barrierene i oppfølgingsarbeidet. Tid, tilgang til praksisplasser og samarbeid med helsetjenesten er også tidligere identifisert som barrierer mot god oppfølging (Strand mfl., 2020). Det som i liten grad hindrer oppfølgingen, ifølge veilederne, var kompetansearbeidet ved kontoret og samarbeidet internt. De ansatte ser med andre ord ikke i særlig grad seg selv som et hinder for god oppfølging. Også dette er i tråd med funn fra tidligere studier om ungdomsoppfølgingen i NAV (Strand mfl., 2020).

Figur 9.5 Hindringer for god oppfølging av brukere med nedsatt arbeidsevne. NAV-veiledere. Prosent. n = 1452–1484.



I figur 9.6 analyserer vi de samme spørsmålene, men nå ser vi kun på svarene til de som er veiledere for unge på AAP og KVP. Vi har fjernet alle veilederne som svarte «vet ikke/ønsker ikke å svare» på det enkelte spørsmålet. Vi finner at de som er veiledere for unge på AAP i noe større grad opplever at de mangler tid til å følge opp brukerne sine. Videre svarer nesten halvparten av de som er veiledere for unge på KVP at regelverket for AAP er en hindring for god oppfølging av brukere med nedsatt arbeidsevne, mens 26 prosent blant de som er veiledere for unge på AAP peker på regelverket som en hindring. I tillegg er det flere AAP-veiledere enn KVP-veiledere som peker på samarbeid med helsetjenesten som en barriere.

Figur 9.6 Hindringer for god oppfølging av brukere med nedsatt arbeidsevne. NAV-veiledere som er veiledere for unge AAP-mottakere og eller unge KVP-deltakere. Prosent.



Barrierer knyttet til oppfølgingen av unge med nedsatt arbeidsevne – funn fra intervjuene

I intervjuene ba vi veiledere og ledere om å sette ord på hvilke barrierer de opplever i oppfølgingen av unge med nedsatt arbeidsevne. Det var flere som reflekterte over

dette med tid til oppfølging, de fleste ønsket seg mer tid til brukerne. Flere peker på at mange har et stort antall brukere de skal følge opp, særlig på AAP, og dette legger klare tidsbegrensninger, mens andre peker på at den stadige digitaliseringen i NAV, som er ment å friggi ressurser, men som egentlig er en tidstyv fordi de ansatte stadig må lære seg nye digitale verktøy, også ødelegger for tid til oppfølging. Andre peker på dårlig organisering av kontoret som årsak til at man ikke får tid nok i oppfølgingen, og videre et det noen som peker på at mangel på tid også handler om at man ikke klarer å prioritere riktig innenfor NAV-systemet. I tillegg er det mange som trekker fram «ventetid» som en stor barriere mot å komme i arbeid eller aktivitet. Dette kan dreie seg om å vente på utredning og behandling i helsetjenesten, men det kan også være ventetid for å komme inn på statlige tiltak og arbeidsavklaringstiltak. Det er med andre ord sammensatte årsaker til at mangel på tid kan framstå som en barriere mot god oppfølging.

Fokuseringen på helse i AAP-oppfølgingen ble også trukket fram av flere som en hindring. En leder uttrykte det slik, og flere ga uttrykk for det samme:

Særlig på AAP er det mye dokumentasjon som tar mye tid for å få folk inn på ordningen, men ikke like mye energi brukes på å få dem ut. (NAV-leder)

Krav om dokumentering av helse ble sett på som noe man må oppfylle i henhold til regelverket i folketrygdløven, og noe som har blitt strengere, men det er også noe som krever svært mye ressurser, uten at det alltid ble oppfattet som så nyttig med tanke på å få unge over i jobb. En annen leder sa dette om oppfølging av unge på AAP:

Det er noe med at vi først skal finne ut hvorfor du er så syk at du fortjener AAP, og dagen etterpå så forventer jeg på sett og vis at de skal slutte å tenke på det og begynne å søke etter de mulighetene de har for å komme seg videre. Jeg ser at man blir mer helsefokusert enn mulighetsfokusert, man er mer opptatt av begrensninger knyttet til seg enn man er av mulighetene knyttet til arbeid. (NAV-leder)

Også de unge preges av et system som forlanger av dem at de skal kunne bevise sin dårlige helse. Søkelyset på helse i oppfølgingen av unge på AAP starter langt på vei med arbeidsevnevurdering, og de strenge kravene til dokumentasjon av nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom eller skade. Dette synet danner starten på oppfølgingsløpet for unge på AAP. Selv om en del unge kommer fra en jobb, og dermed er sykemeldte fra denne jobben før de kommer inn på AAP, er det også mange unge som kommer inn på AAP uten at de har fullført skole, og uten at de noen gang har vært i jobb. Det vil si at en arbeidsrettet oppfølging for mange unge starter med en lang dokumentasjon av hva som feiler dem. Det som pekes på her, er at man altså starter med et konkret utgangspunkt for hvorfor en ungdom ikke er i jobb, nemlig helsen til vedkommende, og så blir dette «hengende ved» oppfølgingen. Den unge har jo selv blitt med i denne reisen, de har fått vurderinger og uttalelser fra leger om at de har en helseutfordring. Samtidig har de unge på AAP sammensatte hjelpebehov, de fleste av dem mangler utdanning og arbeidserfaring, noe som også klart utgjør barrierer mot arbeid. De har dessuten gjerne lav selvfølelse og manglende ferdigheter til livsmestring. Så blir det likevel mest oppmerksomhet omkring den ene av mange årsaker til mangel på arbeidsinkludering, nemlig helsen. Det er også den årsaken som regulerer adgang til AAP. Det blir tungt for de ansatte å motivere den unge som først har fått utredet helsen, til å så snu seg om og se bort fra de utfordringene helsen gir, og heller fokusere på de mulighetene som finnes. Utformingen av inngangen på AAP kan derfor for mange unge, særlig de som aldri har vært i jobb før, være en barriere mot

en mer arbeidsrettet oppfølging fra NAV sin side. Dette, koblet sammen med innstrammingen av tiden på AAP, gjør at enkelte unge aldri får prøvd seg i arbeidslivet før de blir uføre. Dette er en prosess vi har kartlagt gjennom intervjuer, og vi kan ikke basert på denne undersøkelsen stadfeste omfanget. Som nevnt andre steder i rapporten, er det likevel et helt gjennomgående funn i denne studien at de NAV-ansatte mente at flere av de unge på AAP ble avklart for uføretrygd for tidlig, og før de NAV-ansatte følte at de var ferdig med å teste ut alle de arbeidstiltakene de kunne ha tenkt seg å ha forsøkt. En leder uttrykte stor bekymring for hvordan NAV-systemet selv bidrar til å fange unge i langvarig oppfølging, framfor å løse dem ut av NAV. Vedkommende sammenlignet NAV med en IKEA-butikk:

Beskytter NAV brukerne sine for mye? Det er et sånt spørsmål jeg har stilt i mange år. Er vi for snille hjelpere som beskytter dem? Og jeg har en tegning på tavla her som går på noe som jeg kaller «NAV IKEA». Når du kommer inn på IKEA så må du jo gå igjennom hele, unnskyld uttrykket, jævla lokalet. Du kan ikke bare gå inn og kjøpe noe, du må igjennom absolutt hele lokalet, og sånn er det litt på NAV også. Du må gjennom hele systemet før du kan komme ut igjen, og jeg lurer på om det skyldes at det er vi veiledere og systemet som holder brukerne inne i stedet for å få dem ut. Og da spesielt når vi begynner å snakke om dem med nedsatt arbeidsevne. Altså vi holder folk kanskje litt for lenge. (NAV-leder)

Mens spørreundersøkelsen ikke finner at de NAV-ansattes kompetanse er en barriere for oppfølgingsarbeidet, kommer det fram av flere intervjuer, særlig med ledere, at de ansattes kompetanse kan være en hindring. Flere av lederne peker på at de ansatte burde hatt bedre kompetanse både når det gjelder markedsarbeid og kjennskap til det lokale arbeidslivet.

Det er ikke helt kultur for å gå ut, veiledere vegrer seg for å treffe arbeidsgivere, men det er en positiv utvikling der. Vi har satt i gang et arbeid der vi skal få en markedsavdeling som kan jobbe helhetlig for å få et annet fokus. Vi har vært veldig preget av en kultur som sitter i veggene, det ligger litt på både veiledere og ledelsen [...] Veiledere kan være så var på å skulle være saksbehandlere, ikke gå ut, det var det de startet med en gang i tiden. (NAV-leder)

Kompetanse om arbeidsgivere og en vilje til å reise ut på arbeidsplasser for å møte dem, virker å være et område der NAV fortsatt jobber med å utvikle seg. Andre problemer med markedsarbeidet som ble trukket fram var at markedskontaktene internt ved NAV-kontoret i for liten grad vurderer de som er på AAP for ledige stillinger. Informantene viser til at holdninger internt på NAV-kontoret, men også blant arbeidsgivere, fortsetter å være en barriere mot å ansette unge som har ulike psykiske helseplager og ulike funksjonsnedsettelse.

Andre kompetanseutfordringer som ble nevnt, var evnen til å samarbeide med og kjennskapet til utdanningssetaten og helsetjenesten. Det at utdanning inngår i oppfølgingsløp, gjør at enkelte AAP-veiledere for eksempel må samhandle både med utdannings- og helsepersonell samtidig. Dette stiller større krav til NAV-ansattes samhandlingskompetanse.

Videre peker flere på at det kan være krevende for de ansatte i NAV å holde oversikt over alle tiltakene som finnes. NAV har en bred tiltaksvifte, og om noe, så har den bare blitt bredere de siste årene. Det vises til at man har fått utvidet oppfølging med egne jobbspesialister, videre vises det til økt satsing på utdanning og påfølgende økt samarbeid med blant annet videregående skoler og lærlingkontor. Det pekes som

nevnt også på at man har egne kommunale tiltak. I tillegg har man alle de statlige tiltakene og andre former for kommunale tiltak (som sosiale tilbud, botrening, språk-opplæring). Men den brede tiltaksporteføljen kan i seg selv være en barriere i oppfølgingsarbeidet. Flere, særlig ledere, var opptatt av at de slet med at veilederne ikke klarte å holde god nok oversikt over alle tiltakene som finnes. Det er krevende å lære opp de ansatte om alle tiltakene:

Vi har slitt med den såkalte verktøykassen til NAV. Vi har slitt med det over flere år. Det jeg kan tilby deg når du kommer inn, kjenne til de ulike tiltakene vi har. AAP, KVP, ulike tiltak. Vi bytter jo litt folk inn og ut, men det virker som at det tyngste å lære de ansatte, er de ulike tiltakene vi har. (NAV-leder)

Mangel på oversikt over tiltakene kan svekke kvaliteten i oppfølgingsarbeidet og bidra til at veilederne bruker tiltak de kjenner fra før, og i mindre grad orienterer seg mot nye tiltak.

En leder pekte på at begrepsbruken i NAV også kunne fungere som en barriere i seg selv. Vedkommende var opptatt av begrepet «nedsatt arbeidsevne», og sa dette:

Ja, jeg har jo aldri møtt noen som påstår at begrepet nedsatt arbeidsevne er veldig positivt og noe godt salgsargument. (NAV-leder)

Det å formidle arbeidskraft som et offentlig system selv har stemplet som «nedsatt», kan være en hindring. Vedkommende foreslår å heller bare dele inn brukerne i «de som klarer seg selv» og «de som trenger hjelp», og peker på at når NAV bruker så mange ulike koder og inndelinger på brukerne sine, bidrar det til å låse brukerne inne i systemet framfor å få dem ut.

I spørreundersøkelsen kommer organisering av oppfølgingsarbeidet fram som en av faktorene som hindrer god oppfølging av unge med nedsatt arbeidsevne. Et par av lederne og en avdelingsleder vi intervjuet var særlig opptatt av dette temaet. Det disse lederne peker på, er barrierer knyttet til oppfølgingsmetodikken i NAV, og særlig ved bruken av arbeidsevnevurdering.

Vår manglende evne eller vilje til å foreta AEV, gjør at så mange blir liggende med innsatsbehov hvor KVP ikke blir aktuelt, selv om det da er feil. (Leder, ungdomsavdeling)

Denne informanten peker på tidspresset i NAV-systemet som en årsak til at arbeidsevnevurderingen ikke gjennomføres. Andre pekte på at AEV egentlig er ment som et oppfølgingsverktøy, og som noe som skal oppdateres underveis i oppfølgingsløpet, men at det i praksis ikke brukes slik. AEV brukes først og fremst som et verktøy for å få brukerne over på spesielt tilpasset innsatsbehov, og ikke som et kartleggingsverktøy for hele situasjonen til brukeren. I tillegg brukes arbeidsevnevurdering kun der det er antatt at brukeren kan ha nedsatt arbeidsevne. Det ble pekt på at det derfor ville vært nyttig å ha andre kartleggingsverktøy som bedre kan fange opp behovene til brukerne fra de først kommer til NAV-kontoret.

Og det vi jobber litt internt med i kontoret, hvordan sikrer vi at vi gjør en god kartlegging? For det er den kartleggingen som skal være utgangspunktet for den vurderingen av hva du har behov for. Vi jobber litt med det. Det er en av de tingene vi synes NAV mangler litt, ordentlig kartleggingsverktøy. Vi har mye saksbehandling og sånn og sånn og sånn, men hva er det vi tenker det er viktig å snakke om for å vite de riktige tingene for å sette i gang de riktige tiltakene? (NAV-leder)

Denne lederen peker på at NAV mangler gode metodikker for å kartlegge unge brukere når de kommer til NAV. Det ventes med kartlegging til en arbeidsevnevurdering er aktuell, og før det skjer, er det for dårlig kartlegging av unges sammensatte vansker, men også av deres muligheter og ressurser. Det er mulig dette var ment fanget opp av AEV, men vi finner lite holdepunkt for at AEV fungerer for å kartlegge ressursene til unge i en bred forstand. Den samme informanten, en leder, er samtidig også litt skeptisk til å ha enda flere standardiserte verktøy i NAV. Vedkommende sier:

Ja, selv om jeg lager et standardisert verktøy, så er det min store frykt når jeg gjør det at man begynner å bruke det som et standardisert verktøy. Det skal være noe du skal lene deg på som et støtteverktøy når du trenger det, men hvis du begynner å lese det og ikke ser mennesket foran deg, så er det akkurat like lite nyttig som noe annet, så det er menneske til menneske-møtet som til syvende og sist er det avgjørende. (NAV-leder)

Poenget som trekkes fram her, er at for å få unge til nærme seg arbeidsmarkedet, «få til en bevegelse», er det nødvendig med to typer kompetanse, både en sterk relasjonskompetanse – altså en evne til å se personen foran seg og bygge tillit, og en metode eller en form for kartleggingsverktøy som kan støtte veilederne i en slik kartleggingsprosess av brukerens behov, forstått i bred forstand. Det vil si at å utvikle et verktøy er ikke nok for å sikre god oppfølging, det er også nødvendig med kompetanse om å «se brukeren». Videre snakket denne lederen om at kompetanse på oppfølging og veiledning aldri blir ferdig utviklet, men er noe som stadig må trenes på, og som krever både en trygghet i rollen som veileder og en bevissthet og tilstedeværelse. Vedkommende sa:

Og veiledning det betyr at vi av og til skal stryke «medhårs» og vi av og til skal stryke «mothårs». Men det krever noe av mine veiledere å få det til, en kompetanse for å gjøre dem trygge. Jeg bruker det eksemplet at [...], det [kompetanse] er et verktøy du må slipe hele tiden. [...] evnen vår til å være sterk i hodet, evnen til å se brukeren og forstå brukeren, for å få gode svar og for å få den utviklingen de har, det må trenes på og pusses på kontinuerlig. Det er ikke noe du lærer deg én gang, så er du god. For på det området her så blir du sløv, som en kniv som brukes ofte. (NAV-leder)

Her etterlyses det en større bevissthet om hva som utgjør kvalitativt godt veiledningsarbeid i møtet med unge brukere, nemlig å kunne se og tolke brukerens behov i ulike situasjoner. Forutsetninger for å nå et slikt mål er tid til å se brukeren, men også å ha en arena for diskusjon og et kontinuerlig arbeid med å vedlikeholde kunnskap knyttet til god praksis i oppfølgingsarbeidet.

9.3 Oppsummering

I kapitlet har vi sett på hvilken oppfølging unge AAP-mottakere og unge kvalifiseringsprogramdeltakere får, og hva som er avgjørende for oppfølgingen. Mens unge mottakere av AAP blant annet får arbeidsavklaringstiltak, helsehjelp, arbeidstiltak, utdanningstiltak, lønnstilskudd og praksisplass, finner vi at unge AAP-mottakere i større grad enn eldre AAP-mottakere deltar på tiltak for å styrke sosiale ferdigheter og på botrening, det vil si tiltak som handler om livsmestring. Overfor unge deltakere i KVP-programmet benyttes det i større grad en blanding av arbeidsrettede tiltak og ulike livsmestringstiltak. KVP-tiltakene synes å være mer arbeidsrettet, mens AAP-

mottakerne i større grad mottar ulike helserelaterte behandlingstilbud i helsevesenet, utenfor veiledernes kontroll. De er dermed i et annet løp, og samhandlingen mellom NAV-veiledere og helsetjenesten rundt samordning av arbeidsrettede og helserettede tiltak synes krevende. Det kan virke som de arbeidsrettede tiltakene kommer i bakgrunnen i tidsrommet hvor arbeidsevnen avklares; en avklaring som kan ta mye tid.

Denne balansen og det å lykkes med arbeidsrettet oppfølging samtidig med oppfølging i helsetjenesten, er krevende. Prosessen med å dokumentere at den nedsatte arbeidsevnen er så svak at de unge er kvalifisert for AAP, krever mye dokumentasjon og tid. Det er lang ventetid, og søkelyset blir i stor grad satt på den reduserte helsen, det vil si den nedsatte arbeidsevnen. Samtidig følger AAP-veilederne opp mange brukere, KVP er klart mindre passivt, der er det lagt inn full uke, med ulike aktiviteter. Oppfølgingen fra veilederne er også mye tettere, det brukes mye tid per deltaker. Noe av suksessen til kvalifiseringsprogrammet ligger nok i at brukerne er selektert, at deltakerne må være motiverte og i stand til å delta full uke, og de får nokså tett oppfølging fra NAV. Ikke alle andre unge brukere får så tett oppfølging, og det at KVP inneholder full uke innebærer at mange unge NAV-brukere, enten de mottar AAP eller sosialhjelp, ikke oppfattes som aktuelle for kvalifiseringsprogrammet.

Oppfølgingen av unge brukere er krevende for veilederne på grunn av oppfølgingsmetodikken. Bruk av arbeidsevnevurderinger fungerer ikke nødvendigvis godt som et kartleggingsverktøy for hele situasjonen til brukeren, men mest som dokumentasjon av helseutfordringer. I tillegg er det en barriere at det kan være krevende for veilederne å ha oversikt over alle mulige tiltak, rett og slett fordi antallet ulike tiltak er så stort.

Flere kommuner rapporterer at de har opprettet kommunale lavterskel, arbeidsrettede tiltak til unge brukere. Flere sier at de også har egne veiledere knyttet til disse kommunale lavterskeltilbudene. NAV-kontorene som har slike lokale tiltak, foretrekker å bruke disse framfor for eksempel KVP til unge. Unge som registrerer seg som ledige hos NAV, utplasseres raskt i det kommunale lavterskeltilbudet og får oppfølging der. NAV vil da forsøke å «holde» de unge i standard eller situasjonsbestemt innsats og følge dem opp i det kommunale tiltaket ved å utbetale sosialhjelp. Flere kommuner mener de opplever bedre overgang til arbeid blant unge på denne måten, framfor å gjennomføre en arbeidsevnevurdering og få unge over på KVP eller AAP.

10 Avslutning

I denne rapporten har vi sett på ulike forhold som påvirker hvem som blir vurdert for henholdsvis arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsprogram blant unge brukere med nedsatt arbeidsevne i NAV. Vi har kartlagt betydningen av en rekke ulike forhold: organiseringen av oppfølgingen av unge med nedsatt arbeidsevne (kapittel 4), vurderinger knyttet til tildeling av henholdsvis AAP og KVP (kapittel 5), kommunenes finansiering av KVP (kapittel 6), identifisering av potensielle deltakere i KVP (kapittel 7), betydningen av endringer i regelverket for KVP, AAP og sosialhjelp (kapittel 8), og oppfølgingen av unge på AAP og KVP, tiltaksbruk og barrierer (kapittel 9). I gjennomgangen av de ulike funnene har vi også forsøkt å trekke fram både positive og negative funn når det gjelder AAP og KVP for unge. I dette siste kapitlet skal vi oppsummere noen hovedfunn som gir svar på det vi kan trekke ut som en overordnet problemstilling: Hva er avgjørende for hvilken oppfølging unge med nedsatt arbeidsevne får fra NAV? Eller formulert på en litt annen måte: Er det de «riktige» forholdene som blir avgjørende for hva slags oppfølging unge får fra NAV?

Deretter diskuterer vi om det er mulig å endre innretningen av oppfølgingsarbeidet for unge på en slik måte at vekten som ligger på helse reduseres i tilfeller hvor andre forhold er vel så viktige, samtidig som unge gis en tett oppfølging og stabil inntekts-sikring over tid.

10.1 Hovedfunn – bruken av kvalifiseringsprogram for unge

Den forskningen som foreligger om KVP viser relativt gode resultater med tanke på overgang til arbeid eller aktivitet for unge, men samtidig viser oversikter fra NAV at KVP ikke er særlig utbredt blant unge, litt over 2600 unge under 30 år mottar KVP. Det er en rekke NAV-kontor som i svært liten grad, nesten ikke i det hele tatt, benytter KVP overfor unge. Et utgangspunkt for rapporten var derfor å undersøke om bruken av KVP kan økes for unge brukere.

I intervjuer med NAV-veiledere, NAV-ledere og kommunedirektører, og i en spørreundersøkelse til veiledere og ledere i NAV, kartla vi hvordan brukere av AAP og KVP kommer inn i ordningene og hvordan de følges opp. Vi har intervjuet ved NAV-kontor som bruker KVP overfor unge for å kartlegge praksiser knyttet til bruken av ordningen, men vi har ikke intervjuet ved kontor som ikke bruker KVP overfor unge.

Selv om unge på kvalifiseringsprogrammet deler mange av de samme likhetstrekkene med unge på arbeidsavklaringspenger, finner vi at deltakerne på KVP framstår som en selektert gruppe, som i noen grad står nærmere arbeidslivet enn det de unge på AAP gjør. Dette gjør utgangspunktet for NAV til å hjelpe unge i KVP muligens enklere. Vi finner, i likhet med tidligere forskning, mange positive elementer ved KVP til unge. KVP framstår som et program med høy grad av fleksibilitet i den forstand at det er mulig å skreddersy individuelle oppfølgingsløp. De veilederne som følger opp på KVP har *betydelig* færre brukere enn veiledere på AAP, noe som i seg selv bidrar positivt, ved at veiledere blir godt kjent med brukerne og raskt kan tilpasse opplegget. Det er også en klar sosialfaglig eller livsmestringsprofil i KVP, noe som gjør at veile-

derne kan legge inn andre former for oppfølging, som ikke direkte er knyttet til arbeidsdeltakelse, utdanning eller kvalifisering. Det hjelper brukeren med å mestre sin hverdag bedre, noe som er en viktig forutsetning for å kunne fungere stabilt. Det å mestre sitt eget liv bedre, vil kunne bidra til å fremme aktivitet og øke sjansene for å lykkes med arbeidsinkluderingen.

På linje med AAP er også KVP plassert som et tiltak rettet inn mot brukere i spesielt tilpasset innsatskategori. Innenfor denne innsatskategorien har NAV åpnet for at brukere kan ha tilgang til et bredt sett av tiltak, inkludert adgang til utdanning. I tillegg har brukere i spesielt tilpasset innsatskategori høyere prioritering til tiltak, som for eksempel tiltak kjøpt hos ekstern leverandør. Et annet identifisert positivt forhold med KVP er at opptak i program kan gjøres for 1 + 1 år. I det året brukeren deltar i program, mottar vedkommende en lønnslipp fra NAV. Denne måten å utbetale kvalifiseringsstønaden på, ligner på en ordinær lønnsutbetaling, og dette oppfattes som positivt, særlig sammenlignet med en behovsprøvd sosialhjelp, og det kan også være en fordel med hensyn til å skulle leie seg en bolig. Det å jobbe for pengene de mottar kan dessuten øke selvtilliten og selvfølelsen til unge uten særlig arbeidserfaring. I tillegg har KVP nå blitt en flergangsrettighet, noe som senker terskelen blant veiledere for å teste ut unge i KVP. Dersom bruker av ulike årsaker ikke klarer å gjennomføre, vil det være mulig å prøve igjen senere. Dette er også positivt.

Når det gjelder KVP, kommer det ikke fram særlig mange negative forhold. Det mest åpenbart negative med KVP som program for å få unge over i arbeid og aktivitet, er kravet om 37,5 timers uke. Dette er krevende å gjennomføre for mange unge i gruppen med spesielt tilpasset innsatsbehov, og i seg selv en årsak til at programmet oppfattes til ikke å være relevant for alle unge. Inngangsporten til AAP og KVP går gjennom en arbeidsevnevurdering. Dersom helse identifiseres som årsaken til at brukeren har nedsatt arbeidsevne, vil brukeren uansett få AAP, fordi rettigheter i henhold til folketrygdloven «går foran» rettigheter i sosialtjenesteloven. Dette gjør at gruppen til kvalifiseringsprogrammet blir sortert på forhånd og dermed er mer selektert.

Det ble også pekt på at det var negativt for både brukere på AAP og KVP at de hadde fått merkelappen «nedsatt arbeidsevne». Arbeidsgivere er mer skeptiske til å ansette personer som kommer fra gruppen med spesielt tilpasset innsatskategori. Det skal i utgangspunktet ikke være brukere i aktiv helsebehandling inne i KVP, men dette blir antagelig praktisert litt ulikt, uten at vi har noen god oversikt over det. Vi kartla også om det var potensielle brukere som per i dag ikke får tilbud om KVP, men som kunne ha fått det. Vi fant at det finnes noe potensial for flere brukere fra AAP til KVP, men det synes ikke å være mange. Veiledere selv pekte på unge brukere som i dag mottar sosialhjelp når vi spurte hvilke grupper unge som potensielt kunne deltatt på KVP, men som ikke gjør det i dag (kapittel 7). Slik det er nå, oppretter kommunene ofte egne kommunale lavterskelprogram og gir sosialhjelp til unge som har behov.

Vi peker på flere negative forhold knyttet til driften og organiseringen av kvalifiseringsprogrammet. Programmet oppleves som krevende for veilederne å drifte. Det er mangel på administrative støttesystemer for den enkelte ansatte som skal sette sammen et individuelt tilpasset program, og som samtidig skal kontrollere at brukeren følger KVP. NAV-kontorene klarer i varierende grad å lage kvalitativt gode kvalifiseringsprogram. Siden programmet blir tilpasset hver enkelt, blir det også sårbart for om veilederen faktisk klarer å sette sammen et godt program. Noe av årsaken til at KVP tross alt lykkes, er at de ansatte som jobber med det har få brukere, og dermed gode forutsetninger for å lage tilpassede og egnede kvalifiseringsprogram.

Særlig helsekravet i AAP gjør at mange uansett vil være kvalifisert for denne ytelsen. Dersom KVP skal utvides til flere brukere, vil det kreve ressurser i form av nok

veiledere, ellers vil det kunne gå på akkord med kvaliteten på programmet, noe som kan føre til at nytten av det vil synke. Videre, dersom man forsøker å få flere unge inn i KVP-løp, vil også brukergruppen bli mer sammensatt og muligens mer krevende å hjelpe. Dette vil potensielt gjøre at andelen deltakere på KVP som oppnår en overgang til jobb, reduseres.

Det at kommunene betaler for KVP har betydning for bruken av programmet, ettersom NAV-kontoret i stor grad har en økonomisk ramme de må forholde seg til, summene er ikke ubegrensede. Samtidig, kommunedirektørene detaljstyrer ikke nødvendigvis, det kan like gjerne være NAV-ledere som prioriterer mellom ulike tiltak innenfor budsjettet. At KVP koster kommunene har betydning, men det er antagelig viktigere at de som har rett til AAP, skal ha det, uansett.

10.2 Hovedfunn – bruken av arbeidsavklaringspenger til unge

Bruken av helserelaterte ytelser til unge brukere har vært høy over lang tid. Det har lenge vært en uttrykt politisk målsetning å få bruken av arbeidsavklaringspenger ned generelt i befolkningen og særlig blant unge. Over 27 000 unge under 30 år mottar AAP hvert år.

Vi finner i dette forskningsprosjektet at oppfølgingsarbeidet rettet mot unge på AAP er preget av en sterk fokusering på helse. Dette kan føres tilbake til inngangskriteriet til AAP, nemlig at arbeidsevnen skal være svekket med minst 50 prosent på grunn av sykdom eller skade. Adgang til AAP (og KVP) går igjennom en arbeidsevnevurdering. Vi finner at det er store krav til dokumentasjon av helse for å få adgang til AAP. Det brukes dermed mye ressurser for å dokumentere unges helseproblemer før oppfølgingsarbeidet i AAP i det hele tatt kan starte. Etter at unge har kommet inn på AAP, fortsetter søkelyset på helse å prege oppfølgingsarbeidet. NAV blir ofte passive i oppfølgingen av unge i AAP og «jobber» lite med dem før de er ferdig «avklart» fra helsetjenesten. I og med at helsetjenesten bruker lang tid på å utrede, diagnostisere og eventuelt behandle unge med helseplager, blir oppfølgingsløpene på AAP lite arbeidsrettede og lange. Det er store utfordringer i samarbeidet mellom NAV og helse-tjenesten, og det er et uløst og uavklart problem hvordan et oppfølgingsløp av unge som inneholder elementer av helseutredning og behandling også kan kombineres med elementer av arbeidsretting eller kvalifisering. Vi finner videre at de tydelige tidsbegrensningene i AAP-løpene gjør at NAV ikke klarer å avklare brukerne innenfor den tilmålte tiden. Dette øker sannsynligheten for at NAV i stedet søker unge over på uføretrygd.

Fordelen med AAP er at ytelsen er den eneste tilgjengelige inntektssikringen, per i dag, som gir mulighet til langvarig oppfølging av unge. Regelverket knyttet til AAP inneholder aktivitetskrav, men NAV-ansatte, finner vi, vil i mindre grad sanksjonere unge på AAP så lenge de møter til avtalte helseutredninger eller behandlinger. AAP er også en mer langvarig ytelse. AAP-ytelsen gir således mer «rom» i oppfølgingen av unge. Ytelsen er i tillegg statlig og ikke avhengig av kommuneøkonomi eller lokale prioriteringer.

Det er de senere årene gjennomført en rekke mindre endringer i reglene rundt mot-tak av AAP, deltakelse på KVP og sosialhjelp. Minstesatsene i ordningene har blitt justert, slik at de blir like. Det er lite som tyder på at det i seg selv har noen betydning for hvilken av disse ytelsene unge mottar, ettersom minimumssummene på AAP og KVP for unge er så små at de fort må skjøtes på med sosialhjelp.

10.3 Er det de «riktige» forholdene som blir avgjørende for hvilken oppfølging unge får fra NAV?

Til tross for at vi finner mange positive elementer ved KVP, er samtidig realiteten at få unge deltar på programmet, mens det er en vedvarende høy andel på AAP. Det vil si at bruken av de to ordningene til unge med nedsatt arbeidsevne er rundt 10:1. For hver ung bruker som etter en arbeidsevnevurdering kommer inn på KVP, er det ni brukere som kommer inn på AAP.

Det foreligger forslag fra sysselsettingsutvalget om at man skal øke bruken av KVP for unge. Dette kan virke som et fornuftig forslag, gitt de positive tilbakemeldingene og tilsynelatende gode effektene KVP kan ha. Det store spørsmålet som melder seg er hvordan man har tenkt å få dette til. Dagens system med en kommunal kvalifiseringsprogramordning og en statlig AAP-ordning har vært virksomt siden 2010, uten at det tilsynelatende har endret noe på forholdstallet mellom bruken av AAP og KVP (og da har vi ikke regnet inn de unge som mottar sosialhjelp). Det har i samme tidsrom blitt jobbet systematisk med å følge opp unge tettere, og NAV har også blitt pålagt egne oppfølgingsmål for unge, som en åtteukers frist for å gi oppfølging til alle unge ledige som registrerer seg hos NAV, uten at dette har påvirket bruken av AAP og KVP.

Vi mener derfor, basert på en analyse av de forholdene som framkommer i denne rapporten, at det er grunn til å se på hvilke virkemidler som kunne ha en større effekt, gitt at det problemet man ønsker å løse er å forhindre at så mange unge kommer over på den helserelaterte ytelsen arbeidsavklaringspenger. Her mener vi at dette forskningsprosjektet har noen klare funn.

Denne rapporten hadde som formål å undersøke forhold som påvirker hvordan unge med nedsatt arbeidsevne tildeles henholdsvis AAP og KVP. Det var ikke et eget formål å evaluere oppfølgingsmetodikken i NAV, altså systemet med innsatskategorier, arbeidsevnevurderinger og §14 a-vedtak. Likevel står nettopp oppfølgingsmetodikken fram som å være av svært vesentlig betydning når man skal svare på rapportens overordnede spørsmål: Hvilke forhold er avgjørende for hvilken oppfølging unge får fra NAV? Eller snarere, er det de «riktige» forholdene som blir avgjørende for hvilken oppfølging unge får fra NAV?

I innledningskapitlet gjør vi rede for innføringen av ny oppfølgingsmetodikk i NAV, som ble gjort obligatorisk fra 2010, hvor en arbeidsevnevurdering regulerer adgangen til både arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsprogram. Dette gjøres gjennom en vurdering som konkluderer med at en ledig har nedsatt arbeidsevne og dermed større oppfølgingsbehov. Disse personene får innsatskategorien spesielt tilpasset innsats fra NAV. Det store flertallet av brukere med spesielt tilpasset innsats mottar AAP, et mindretall kvalifiseringsprogram og andre ytelser som sosialhjelp. Brukere i spesielt tilpasset innsats gis adgang til de fleste av NAVs tiltak og har rett til en tettere og mer individuell oppfølging. De gis også adgang til mer stabil og langsiktig inntektssikring, gjennom AAP og kvalifiseringsstønad. Det er et klart funn i dette prosjektet, og andre prosjekter, at inngangskriteriet til AAP om nedsatt helse gjør at det fokuseres på unges begrensninger i arbeidsmarkedet heller enn på deres styrker og muligheter.

Et viktig spørsmål er om arbeidsevnevurderingen fungerer etter hensikten. Arbeidsevnevurdering var i utgangspunktet tenkt som et ressursverktøy, altså en metodikk for å kartlegge brukernes ressurser på flere områder. I realiteten virker ikke arbeidsevnevurdering å ha fått denne posisjonen i NAVs oppfølgingsarbeid. Satt på spissen så brukes arbeidsevnevurderingen nå til å undersøke om det kan identifiseres

et helseproblem hos en ungdom. Hvis det kan det, skal ungdommen ha AAP. Resten av ressurskartleggingen blir ofte ikke tatt med videre i oppfølgingsarbeid. Det er et funn i dette prosjektet at dokumentasjonskravene knyttet til helse som inngang til AAP gjør at arbeidsevnevurdering i stor grad begrenses til å kartlegge den unges helse, og ikke i samme grad andre hindringer den unge har mot overgang til arbeid. Annen forskning har gjort tilsvarende funn, nemlig at veiledere kun utfører et minimum av det som kreves av en bred arbeidsevnevurdering og at denne således kun blir et redskap for byråkratiet for å avklare personer til AAP og ikke gir merverdi i oppfølgingsarbeidet (Wik & Tøssebro, 2017).

Det kan virke uhensiktsmessig å skulle «dra» unge igjennom en arbeidsevnevurdering for å få tilgang til de ytelsene og tjenestene som NAV har knyttet opp til «spesielt tilpasset innsatskategori», når man ser at nytten av å gjøre dette er liten og problemene store, i og med at helse får forrang foran andre barrierer unge opplever mot arbeid. Er det derfor mulig å tenke seg en bedre måte å konstruere et system for oppfølging av unge brukere i NAV på, som unngår noen av problemene knyttet til en for helsefokusert oppfølging med for sterkt søkelys på nedsatt arbeidsevne og for lite vekt på muligheter og ressurser hos unge ledige?

Funn fra dette forskningsprosjektet viser at mange NAV-kontor selv har funnet en løsning på å styre unna helsefokusert ved at de oppretter egne kommunale lavterskeltiltak, med tett oppfølging. Disse kommunale tiltakene har den store fordel at kommunen kan gå «rett på» å jobbe med en ungdom, og ikke trenger å gå igjennom en omfattende dokumentasjonsprosess i en arbeidsevnevurdering. I tillegg er de kommunale tiltakene utformet som et «lavterskel»-tilbud, og kan dermed også omfatte unge som ikke klarer for eksempel et krav om 37,5 timers uke, som kreves i KVP. Mange kommuner sier at de foretrekker denne typen av oppfølging av unge, framfor KVP. Dette gjør at NAV-kontorene «holder» de unge i standard eller situasjonsbestemt innsatskategorier så lenge som mulig, og heller følger opp unge brukere i egne kommunale tiltak.

En ulempe med disse kommunale tiltakene er inntektssikringen. Per i dag så er den eneste mulige inntektssikringen for unge deltakere den behovsprøvde kommunale sosialhjelpen. Bay og Pedersen peker på den samme utfordringen, at unge må gå veien om arbeidsevnevurdering for å få en reell inntektssikring. De skriver i en kronikk på velferd.no:

«Vårt forslag er altså å innføre en form for arbeidsledighetstrygd for ungdom som ikke har krav på dagpenger og å gjøre deltakelse i kvalifiseringstiltak til en rett og plikt for denne gruppen. Vi tror at det vil redusere den uforholdsmessig sterke tilstrømmingen blant unge til de helserelaterte ytelsene, uten samtidig å svekke rettighetene til dem som er for syke til å jobbe» (Bay & Pedersen, 2021).

Funnene i vår forskningsrapport støtter langt på vei denne samme tilnærmingen som foreslås av Bay & Pedersen.

Et viktig poeng knyttet til bruken av KVP er at det er en fordel for unge om de kan ha en mer stabil inntektssikring enn behovsprøvd sosialhjelp. Det å kunne få utbetalt en form for lønn er en fordel for unges selvfølelse, det gir unge en stabilitet og en økonomisk trygghet i livet som vil være nødvendig for mange for å kunne konsentrere seg om å finne en jobb. En trygdeutbetaling som ligner mer på en lønnsutbetaling gir også mange praktiske fordeler, for eksempel på leiemarkedet. Vi mener derfor at det bør opprettes en egen trygdeordning for unge, en «ungdomslønn». Denne inntekts-

sikringen kan være reservert for brukere under en bestemt alder, men ikke ha et inngangskrav om nedsatt arbeidsevne. Selv om man har helseutfordringer, behøver ikke det å hindre at en ung person kan få ungdomslønn. Ungdomslønn vil kunne utformes som en minstestøtte, men uten krav til forutgående arbeidsdeltakelse.

Et annet vesentlig funn fra bruken av KVP er at det er nødvendig å kunne ha tiltak som inneholder et bredt sett av tjenester og en tett oppfølging. Dersom en ung NAV-bruker trenger hjelp med mer enn ett forhold for å komme i arbeid, så må hjelp rettet mot alle typene av utfordringer inngå i oppfølgingen. Det er derfor viktig at en slik inntektssikring – ungdomslønn – kobles til oppfølging eller deltakelse i tiltak som gir rom for både arbeidstrening, kvalifisering og utdanning, og også sosiale og livsmestringstiltak, helse- og behandlingstilbud. Det kan også være mulig å tenke i retning av tilbud om meningsfull fritid som en del av et slikt program. I tillegg bør det være muligheter som tilpasser lengden og deltakelsen i programmet, slik at unge som ikke klarer aktivitetskravet om 37,5 timers uke også kan delta. Tett oppfølging er viktig. Det er et gjennomgående funn fra denne studien at tid nok til å bygge relasjoner til unge og til å komme i posisjon til å hjelpe, er en forutsetning for å lykkes med arbeidsinkluderingen. Det er derfor viktig at ungdomslønn kobles med tett oppfølging og deltakelse i et tilpasset tiltak.

Det vil antagelig være nyttig om tiltakene som i dag er knyttet til spesielt tilpasset innsatskategori, som utdanningstiltak, en rekke avklaringstiltak og statlige tiltak, også gjøres tilgjengelige for unge som mottar ungdomslønn, det vil si uten at det foretas en arbeidsevnevurdering. Det å «bryte» lenken mellom type av inntektssikring og tilgang til type av oppfølgingstiltak, er antagelig en nødvendig forutsetning for å lykkes bedre med å vri ungdomsoppfølgingen vekk fra et helsefokus.

Det kan argumenteres for at en *ungdomslønn* i NAV kan ses på som en videreutvikling av den ungdomsoppfølgingen som finnes i NAV allerede, men at oppfølgingen kobles til en egen inntektssikring for unge, som er løsrevet fra kravet om nedsatt arbeidsevne og helse. Det finnes allerede ungdomsteam og ungdomsavdelinger ved svært mange NAV-kontor. NAV har i tillegg allerede et krav om å følge opp brukere under 30 år med individuell og arbeidsrettet oppfølging innen åtte uker. En egen inntektssikring til unge vil dermed kunne kobles til dette allerede eksisterende ungdomsarbeidet i NAV.

Vi finner også i dette forskningsprosjektet at NAV-veilederne ønsker seg muligheten for et fleksibelt system, det å ha tre år på AAP er for eksempel regnet for å være for kort for noen, mens andre klarer seg med mindre tid. Hvor lenge det skal være mulig å motta ungdomslønn, må utredes grundigere, og ikke minst testes ut i praksis. Men det virker lite hensiktsmessig å innarbeide absolutte tidsbegrensninger, som for eksempel en treårsregel eller et karenstår. Ulempene med dette er gjort rede for tidligere i rapporten. Forslaget som ligger fra sysselsettingsutvalget om å ha ett års karenstid før unge kan få AAP, virker i lys av dette også som en relativt dårlig idé, og vil kun svekke unges rettigheter.

Som pekt på tidligere i rapporten, er dagens regelverk utformet slik at folketrygdloven «går foran» sosialtjenesteloven. Dersom ungdomslønn legges inn i folketrygdloven, og for unge sidestilles rettighetsmessig med AAP, vil dette problemet kunne unngås, og man løser problemet man ønsker å løse, nemlig å bryte forbindelsen mellom inntektssikring av unge og helsekravet i arbeidsevnevurdering. Alternativet med å gjøre ungdomslønn til en kommunal ytelse er selvsagt også mulig, men det vil føre med seg noen av de samme utfordringene som ligger i dagens finansiering av KVP, nemlig at kommunen unnlater å oppfylle denne rettigheten. Vi mener derfor at ungdomslønn bør være en statlig og ikke en kommunal ytelse.

Vi finner samtidig at det er nødvendig for en gruppe unge å ha en langvarig og helsebasert oppfølging. Det bør derfor fremdeles være mulig å føre unge fra ungdomslønn og over på AAP. Vi vil derfor også foreslå, basert på funnene i denne studien, at det gjøres et internt arbeid i NAV for å se på hvordan oppfølgingen av unge på AAP kan forbedres. Funnene tyder på at samarbeidet mellom helsetjenesten og NAV fungerer for dårlig, og at store deler av oppfølgingen av unge på AAP blir for lite arbeidsrettet og for mye helsefokusert. De positive erfaringene fra KVP tyder på at tett og individuell oppfølging av unge er nyttig. Fra NAV sin side er dette per i dag ikke i praksis mulig å gjennomføre for unge på AAP. Når veiledere på AAP i snitt har porteføljer som kan ligge på 60 brukere eller mer, er det ikke mulig for AAP-veiledere å bli kjent med brukerne og gi den tette oppfølgingen unge trenger. Det er derfor også nødvendig å styrke oppfølgingsarbeidet overfor unge på AAP. I og med at AAP-brukere gjerne har mange aktører involvert, som helsetjenesten, utdanningstjenesten, kommunale tjenester og andre interne og eksterne tiltak, er det nødvendig å se grundigere på hvordan samarbeidet rundt unge brukere på AAP bedre kan koordineres.

Det ligger utenfor rammene til dette prosjektet å vurdere kostnadene ved forslaget med ungdomslønn og ungdomstiltak med tett oppfølging. Det at forslaget har en ganske vid åpning til hvem som kvalifiserer for ungdomslønn, vil kunne øke kostnadene. Samtidig, dersom noen av forløpene som i dag foregår på AAP kortes ned, og ender med en overgang til arbeid, så vil det innebære en besparelse. Vi mener videre at forslaget kan bidra til å bremse overgangen for unge over på uføretrygd, noe som også vil være en stor kostnadsbesparelse.

Det er nylig åpnet for at utdanning kan brukes som tiltak i oppfølgingsarbeidet i langt større grad enn det var adgang til tidligere. Adgang til utdanning som tiltak er i dag i stor grad lagt til «spesielt tilpasset innsatskategori». Dersom en ungdomslønn sammen med en ungdomsoppfølging skal være virksom, foreslår vi at tilgangen til tiltak i mindre grad knyttes til type av innsatskategori. Det vil si at unge på ungdomslønn må få tilgang til utdanning som tiltak. Det har tidligere blitt brukt som et argument mot utdanning som tiltak i NAV at det er utdanningsetaten som har ansvaret for at unge fullfører utdanning, og at «utdanningslinja» ikke skal finansieres gjennom NAV. Imidlertid, Lied-utvalget foreslo å utvide retten til videregående opplæring (NOU 2019: 25), og forslaget er støttet av flere andre utvalg, blant annet sysselsettingsutvalget. Dette er i tråd med det vi foreslår her.

Avslutningsvis, en ungdomslønn med tett oppfølging, slik vi foreslår, vil også gjøre at flere unge slipper stigmaet som ligger i å få evnene sine vurdert som «nedsatt» for arbeid. Dette er i seg selv et godt argument for å gjennomføre en slik reform av inntektssikringssystemet for unge ledige.

Det er neppe mulig å se for seg at det finnes en perfekt måte å organisere oppfølgingen av unge i NAV på. Vi vil argumentere for at det i denne sammenhengen vil være viktigere å se på hvilket problem man helst vil ha løst gjennom organiseringen av tjenesten, eller hvilken ulempe man helst vil unngå. Vi finner i dette prosjektet, men også i svært mye annen forskning, at det er en utfordring med en medikalisering av arbeidsledighetsproblemer blant unge. Det betyr ikke at det ikke er en rekke helseutfordringer i gruppen unge langtidsledige, men vi vet også at utfordringene i denne gruppen er sammensatte. Med dagens organisering av oppfølgingsarbeidet med arbeidsevnevurdering, nedsatt arbeidsevne på grunn av helse, som opptakskrav til AAP, så legger den føringer som gjør at den dominerende utfordringen i oppfølgingsarbeidet med unge blir helse. Forslaget her med en ungdomslønn koblet med deltakelse i helhetlig, sosialt og arbeidsrettet tilbud, er ment å løse opp i den uheldige

koblingen mellom tilgang til tett oppfølging fra NAV, tilgang til relevante arbeidsrettede og kvalifiserende tiltak og fokuseringen på nedsatt arbeidsevne og helse som hindring for arbeid. Vårt forslag vil bidra til å dreie søkelyset i oppfølgingen i NAV fra det som i dag kalles unge med nedsatt arbeidsevne over på ressursene og mulighetene for arbeidsinkludering som tross alt finnes i denne gruppen. Helseplager kan bli bedre over tid, og mange unge kan jobbe noe til tross for sine helseutfordringer. Med vårt forslag mener vi at oppfølgingen av unge i NAV vil få en mer hensiktsmessig innretning med hensyn til både tett oppfølging, trygg inntektssikring og at det legges vekt på unges muligheter og ressurser i arbeidslivet.

Referanser

- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2016). *Fattigdom og levekår i Norge: Tilstand og utviklingstrekk – 2016*. Oslo: NAV-Rapport 2016:4.
- Bakken, F. M. (2020). Når sammensatte problemer blir til medisinske diagnoser: Unge på arbeidsavklaringspenger. *Nordisk tidsskrift for ungdomsforskning*, 1(1), 27–41. doi:10.18261/issn.2535-8162-2020-01-03
- Bay, A. H og Pedersen, A. W (2021). Unge arbeidsledige må slippe å gå veien om en medisinsk diagnose. I *Velferd.no*. 21 juni 2021. <https://velferd.no/synspunkt/2021/unge-arbeidsledige-ma-slippe-a-ga-veien-om-en-medisinsk-diagnose>
- Bjørnshagen, V. & Ugreninov, E. (2021). Disability Disadvantage: Experimental Evidence of Hiring Discrimination against Wheelchair Users. *European Sociological Review*, 37(5), 818–833. doi:10.1093/esr/jcab004
- Breit, E. & Falkum, E. (2015). Felles læring i lokal handling: Samarbeid om delmål 2 i IA-avtalen. Oslo: Afi, FoU-resultat 2015.
- Brodtkorb, E. (2017). Individualisering av tjenester i et aktiveringsprogram – en studie av veilederfelleskapet i kvalifiseringsprogrammet. Oslo: Oslo Met, PhD-avhandling.
- Bråthen, M. & Svalund, J. (2015). Økt yrkesdeltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne: Kartlegging av måloppnåelse. Oslo: Fafo-rapport 2015:57.
- Cools, S., Hardoy, I. & Simson, v. K. (2018). *Sosial bakgrunn, utdanning, arbeid og stønader til personer under 30 år med nedsatt arbeidsevne*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2018: 12.
- Dahl, E. & Lima, I. A. (2018). NAV-Kontorenes erfaringer med aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere. *Arbeid og velferd*, (4), 19–35.
- Dale-Olsen, H., Hardoy, I., Storvik, A. E. & Torp, H. (2005). *IA-avtalen og yrkesaktivitet blant personer med redusert funksjonsevne*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2005: 9.
- Djuve, A. B., Nielsen, R. & Strand, A. H. (2012). *Kvalifiseringsprogrammet og sosialhjelpsutgiftene*. Oslo: Fafo-rapport 2012:63.
- Fevang, E. (2020). Helserelaterte ytelser og skjult arbeidsledighet – en diskusjon om mulige sammenhenger. *Søkelys på arbeidslivet*, 37(3), 201–215. doi:10.18261/issn.1504-7989-2020-03-05
- Fevang, E., Hardoy, I. & Røed, K. (2017). Temporary Disability and Economic Incentives. *The Economic Journal*, 127(603), 1410–1432. doi:10.1111/eoj.12345
- Fossestøl, K., Borg, E. & Breit, E. (2020). Nav i en ny tid? En evaluering av hvordan retningsvalgene i Stortingsmelding 33 implementeres på Nav-kontorene Oslo: Afi rapport 2020: 09.
- Friberg, J. H. & Elgvin, O. (2014). Når aktivering blir ydmykelse. En studie av møtet mellom somaliske innvandrere og NAV. Oslo: Fafo-rapport 2014:43.
- Galaasen, A. M. & Lima, I. (2014). Arbeidsevnevurderinger i NAV: Kunnskapsstatus og veien videre. *Arbeid og velferd*, (3), 49–63.
- Gjersøe, H. (2017). Komplekse vurderinger i førstelinjen – en studie av arbeidsevnevurdering som aktiveringspolitisk virkemiddel. Oslo: Avhandling ph.d, Senter for Profesjonsstudier, HiOA.
- Gjersøe, H. M., Leseth, A. & Vilhena, S. (2020). Frontline implementation of welfare conditionality in Norway: A maternalistic practice. *Social Policy & Administration*, 54(3), 491–504.
- Grebstad, U. B. (red.). (2012). *Sosialhjelp og levekår i Norge*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

- Grødem, A. S., Nielsen, R. A. & Strand, A. H. (2014). Unge mottakere av helserelaterte ytelser: Fordelingen mellom offentlig og familiebasert forsørgelse av unge NEET. Oslo: Fafo-rapport 2014:37.
- Hagelund, A., Øverbye, E., Hatland, A. & Terum, L. I. (2016). Sanksjoner – arbeidslinjas nattside? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19(1), 24–43. doi:10.18261/issn.2464-3076-2016-01-02 E
- Hardoy, I., Røed, K., Simson, K. v. & Zhang, T. (2017). Effekter av arbeidsmarkedspolitikken rettet mot ungdom i Nord-Europa – en meta-analyse. *Søkelys på arbeidslivet*, 34(03), 167–181.
- Hernæs, Ø. M. (2021). *Kvantitativ evaluering av innføring av plikt for kommunene til å stille vilkår om aktivitet til sosialhjelpsmottakere under 30 år*. Delrapport 2. Oslo: Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning rapport 3/2021.
- Heum, I. (2010). Brukerrettet arbeidsmetodikk i NAV. I T. Hernes, I. Heum & P. Haavorsen (red.), *Arbeidsinkludering: Om det nye politikk – og praksisfeltet i velferds-Norge*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hyggen, C. (2017). Etterlater arbeidstrening arr hos unge ledige? Et vignett-eksperiment av arbeidsgiveres beslutninger ved ansettelser av unge i Norge. *Søkelys på arbeidslivet*. 34 (4), 236–251.
- Kann, I. C. & Dokken, T. (2019). Flere har avsluttet arbeidsavklaringspenger etter regelverksendringene i 2018 – De fleste til uføretrygd eller jobb. *Arbeid og velferd*, (3), 41–61.
- Kann, I. C., Yin, J. & Kristoffersen, P. (2016). Arbeidsavklaringspenger – Utviklingen i hvem som kommer inn. *Arbeid og velferd*, (2), 63–75.
- Larsen, E. N., Rogne, A. F. & Birkelund, G. E. (2018). Perfect for the Job? Overqualification of Immigrants and their Descendants in the Norwegian Labor Market. *Social Inclusion*, 6(3), 78–103. doi:10.17645/si.v6i3.1451
- Lidén, H. & Trættemberg, H. S. (2019). *Aktivitetsplikt for unge mottakere av sosialhjelp: Delrapport 1*. Oslo: ISF rapport 2019:12.
- Lima, I. & Grønlien, E. (2020). Flere mottar uføretrygd og sosialhjelp etter innstramming i u AAP-regelverket. *Arbeid og velferd*, (2), 61–80.
- Lima, I. A. Å. & Furuberg, J. (2018). Hvem starter i kvalifiseringsprogrammet og kommer de i arbeid? *Arbeid og velferd* (3), 3–23.
- Mandal, R., Jakobsen Ofte, H., Jensen, C. & Ose, S. O. (2015). Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger (AAP) som ytelse og ordning? Et samarbeidsprosjekt mellom SINTEF og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering. Sintef: SINTEF rapport nr A26778
- Markussen, S. & Røed, K. (2016). Replication data for: Leaving Poverty Behind? The Effects of Generous Income Support Paired with Activation (bind): ICPSR – Interuniversity Consortium for Political and Social Research.
- Myhre, A. (2021). Hvordan påvirker en kortere maksimal varighet på AAP overgang til arbeid og uføretrygd? *Arbeid og velferd*, (1), 1–18.
- NAV (2017). *Kvalifiseringsprogrammet: Årsrapportering 2016*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- NAV (2018). *Kvalifiseringsprogrammet: Årsrapportering 2017*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Nicolaisen, H. (2017). Inkludering av unge på AAP-et arbeidsgiverperspektiv. *Arbeid og velferd*, (2), 35–48.
- Norvoll, R. (2011). Jeg vil ikke stå utenfor: Arbeid og utdanning sett med brukernes øyne. Oslo: AFI notat 10/2011.
- Nøtnæs, T. (2001). *Innføring i bruk av fokusgrupper*. Oslo: Statistisk sentralbyrå, Notater 2001/24.
- NOU 2019: 7. Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting: Utredning fra en ekspertgruppe oppnevnt ved kongelig resolusjon 12. januar 2018. Oslo.

- Ose, S. O. & Jensen, C. (2017). Youth outside the labour force — Perceived barriers by service providers and service users: A mixed method approach. *Children and Youth Services Review*, 81, 148–156. doi:<https://doi.org/10.1016/j.chilyouth.2017.08.002>
- Rogstad, J. & Midtbøen, A. H. (2012). *Diskrimineringsens omfang og årsaker: Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, Rapport 2012: 001.
- St.meld. nr. 33. (2015– 2016). *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. Oslo: Arbeids og sosialdepartementet.
- St.meld. nr. 9. (2006–2007). *Arbeid, velferd og inkludering*. Oslo: Arbeids og inkluderingsdepartementet.
- Strand, A. H., Grønningsæter, A. B., Holte, J. H. & Nielsen, R. A. (2020). *Tid for aktivisering: Evaluering av forsterket ungdomsinnsats i NAV*. Oslo: Fafo-rapport 2020:19.
- Strand, A. H., Bråthen, M. & Grønningsæter, A. B. (2015). NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere. Oslo: Fafo-rapport 2015:41.
- Sutterud, L. & Sørbø, J. (2018). Hvem har nedsatt arbeidsevne, men ikke rett til arbeidsavklaringspenger? *Arbeid og velferd*, (2), 19–31.
- von Simson, K. (2012). Veier til jobb for ungdom uten fullført videregående opplæring: kan vikarbyråer og arbeidsmarkedstiltak lette overgangen fra utdanning til arbeidsliv? *Søkelys på arbeidslivet*. 29, (1–2), 76–96.
- Wik, S. E. & Tøssebro, I. J. (2017). Når politikken treffer bakken: Arbeidsavklaring og oppfølging av unge funksjonshemmede i Nav. *Fontene forskning*, 10(2), 4–17.
- Wik, S. E. & Tøssebro, J. (2013). *Unge funksjonshemmede i møte med NAV: ett år med arbeidsavklaring*. Trondheim: NTNU samfunnsforskning, Mangfold og inkludering.
- Zhang, T. (2016). Virker arbeidspraksis i ordinær virksomhet etter sitt formål? *Søkelys på arbeidslivet*, 33(1–02), 45–65. doi:10.18261/issn.1504-7989-2016-01-02-03

Velferdsordninger til unge

Unge ledige kan kvalifisere for ulike ytelser og ulike typer av oppfølging fra NAV. I denne rapporten settes det fokus på oppfølgingen av de unge lengst fra arbeidsmarkedet, altså unge med nedsatt arbeidsevne. Disse mottar ofte to typer oppfølging: statlig finansierte arbeidsavklaringspenger, AAP eller kvalifiseringsprogrammet, KVP som er kommunalt finansiert. Fra flere hold tas det til orde for å øke bruken av KVP til unge ledige. Det antas at større bruk av KVP vil gi mulighet for tettere oppfølging, til å stille større krav til aktivitet, og til å få en bedre overgang til arbeid for unge enn ordningen med AAP. Formålet med denne rapporten er å frambringe kunnskap om bruken av AAP og KVP til unge ledige under 30 år med nedsatt arbeidsevne.

Rapporten tar for seg ulike delproblemstillinger, innenfor noen temaområder: Det første temaet dreier seg om vurderinger om rett og tilgang til ytelsene, hva er avgjørende for hvem som blir vurdert for henholdsvis AAP, KVP eller andre ytelser eller oppfølging, og i hvilken grad regelverket for AAP og KVP oppleves klart for ansatte i NAV. Det andre temaet dreier seg om betydningen av endringer i regler de senere år; og vi undersøker om regelendringer for unge sosialhjelpsmottakere, AAP-mottakere og KVP-deltakere har påvirket vurderingene av hvem som er aktuelle mottakere. Endelig er et viktig tema i rapporten situasjonen brukerne står i når de har fått tildelt en ytelse, hvilke muligheter har de for å få seg en jobb, og hvilken oppfølging de får. Da er vi opptatt av hva som er de viktigste barrierene mot arbeid og utdanning for unge på arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsprogram, likheter og forskjeller i oppfølgingen som gis fra NAV til mottakere av AAP og deltakere i KVP, og hvilke forhold som er avgjørende for hvilken oppfølging unge med nedsatt arbeidsevne får fra NAV.



Borggata 2B
Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2021:35
ID-nr.: 20802