

Kandidatnummer: 4012

BSOBAC 4 Bacheloroppgave med forskningsmetode

Utvikling av kvalifiseringsprogrammet, og hva representerer det for deltakere med innvandrerbakgrunn?



Universitetet
i Stavanger

DET SAMFUNNSVITENSKAPLIGE FAKULTET

Bachelor i sosialfag

UIS mars 2023

Kandidatnummer: 4012

Antall ord: 9979

Innholdsfortegnelse

1.0 Innledning	3
1.1 Bakgrunn for tema	3
1.2 Presentasjon av problemstilling	3
1.3 Begrepsavklaring	4
1.3.1 <i>Veilder</i>	4
1.3.2 <i>Deltager</i>	5
1.3.3 <i>Innvandrere</i>	4
1.3.4 <i>Kvalifiseringsprogram - KVP</i>	5
1.3.5 <i>AEV og IP</i>	6
2.0 Faglig Kunnskap og Teori	6
2.1 Fattigdom og arbeidsinkludering	7
2.2 Tverrfaglig samarbeid.....	8
2.3 Deltagerperspektiv og medvirkning	8
2.4 Faglig Skjønn.....	9
2.5 Persepsjon	9
2.6 Anerkjennelse	10
2.7 Kommunikasjon og Kulturkompetanse	10
3.0 Metode	11
3.1 Valg av metode	11
3.2 Dokumentstudie som metode	12
3.3 Dokumentinnsamling.....	12
3.4 Presentasjon av innsamlede dokument funn.....	14
3.4.1 <i>(Prop.70(206-2007)) Om lov om endringer i sosialtjenesteloven og enkelte andre lover</i>	14
3.4.2 <i>2007-2010 Sluttrapport fra Arbeids- og velferdsdirektoratet</i>	15
3.4.3 <i>(NOU 2018: 13) Voksne i grunnskole- og videregående opplæring</i>	16
3.4.4 <i>(Prop.12 L (2018-2019)) Endring i sosialtjenesteloven og enkelte andre lover</i>	17
3.4.5 <i>Riksrevisjonen innvandrere og kvalifiseringsprogram 2019-2020</i>	19

3.4.6 <i>Et flipperspill i velferdsstaten: innlåsing av innvandrere med språkutfordringer</i>	19
3.4.7 <i>Kartlegging av arbeidet med KVP i NAV-kontorene Oxford Research 2022</i>	21
3.5 Studiets troverdighet og relevans.....	22
4.0 Drøfting av funn	23
4.1 Finansiering, måltallutvikling til lokale forskjeller	23
4.1.2 <i>Tverfaglig samarbeid og fagutvikling</i>	25
4.1.3 <i>Oppfølging av KVP-deltagere og medvirkning</i>	26
4.2 Fra introduksjon til kvalifiseringsprogram	27
4.2.1 <i>Mestring av norsk språk som vilkår</i>	28
4.2.2 <i>Muligheter og utfordringer etter 2019</i>	29
4.3 veien videre.....	30
5.0 Avslutning.....	31
6.0 Litteraturliste	32

1.0 Innledning

1.1 Bakgrunn for tema

Ved etablering av lokale Nav kontorer høsten 2007, var kvalifiseringsprogrammet en av flere nye oppgaver for det nye Nav organisasjonen. Etter (Prop.70, (2006-2007), s. 25) blir programmets målgruppe, langtids mottakere av livsoppholds stønad eller personer som var i fare for å bli det. Med varighet på to år, og forlengelsesmulighet med seks ekstra måneder hvis kontinuitets vilkår ble møtt. Ble kvalifiseringsprogram, slik (Sluttrapport, 2010) fra Arbeids- og velferdsdirektoratet i sammendraget henviser til, regjeringens viktigste virkemiddel i kampen mot fattigdom. Med tett individuell veiledning og oppfølging, representerte fulltidsdeltagelse i kvalifiseringsprogrammet, muligheter for fullføring av utdanning som ikke dekkes av lånekassen. Eller deltagelse i arbeids rettede tiltak som ville skape overgang til ordinært arbeid.

Etter (Prop.12 L (2018-2019) ved innføring av kvalifiseringsprogrammet, var behov for programmet beregnet til 15 600 deltagere. I tillegg regnet man årlig tilstrømning på 5 400 nye brukere, i realiteten var det 8 801 KVP-deltagere i 2010 (s. 16). Med jevn nedgang siden 2011 har antall KVP-deltagere endt i underkant av 5 400 deltagere i utgangen av 2017 (Prop.12 L (2018-2019), s. 16). Ulike utfordringer med innføring og implementering av kvalifiseringsprogrammet, fanges tidlig av Arbeids- og velferdsdirektoratet (Sluttrapport, 2010). Kontinuitet utfordringer og mulighet til å fullføre løpet, særskilt hvis deltager er under utdanning fremheves. Dette fanges opp av Arbeids- og sosialdepartement utvalg som foreslår rekke endringer i kvalifiseringsprogrammet etter (Prop.12 L (2018–2019)). Nedre aldersgrense for deltagere senkes fra 19 år til 18. Varighetsbegrensning endres slik at programmet kan forlenges hvis vilkårene om kontinuitet oppfylles, samtidig fjernes begrensningen for hvor mange ganger en deltager kan delta i kvalifiseringsprogrammet. Flere muligheter til utdannings og opplæring, blant annet fullføring av læretid gjennom kvalifiseringsprogram. Er noe av endringer som legges frem i proposisjonen, og trede i kraft januar 2019 i rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV (R35-00).

1.2 Presentasjon av problemstilling

Med stadig økende sosiale forskjeller, samtidig som vi befinner oss i post-covid situasjon med stor global usikkerhet som påvirker hverdagen. Er det sosialfaglig viktig å sette søkelys på

hva slags utfordringer og muligheter ligger i Arbeids- og velferdsdirektoratets viktigste virkemiddel mot fattigdom. Antallet barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt etter (SSB, 2021) har økt jevnt siden 2011, mens Oslo har hatt gode resultater ved nesten å bremse negativ utviklingen med 0.8 prosent forskjell i fem års perioden 2014-2019. Er tilstanden betraktelig mer bekymringsfullt lokalt, i samme femårsperiode har det vært en økning på 4prosent i Stavanger og 3.5 prosent i Sandnes (SSB, 2021). Helt siden 2013 har barn med innvandrerbakgrunn representert flertallet i økning og andel blant barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt (SSB,2021). Med Norges forpliktelser til å ta imot større antall flykninger fra Ukraina, samtidig som arbeidslinjen står fast i sosialpolitikken. Oppstår sosialfaglig interesse å undersøke, hvordan kvalifiseringsprogrammet har endret siden lansering i 2007 og hva representerer det for deltagere med innvandrerbakgrunn.

Noe min problemstilling blir: Utvikling av kvalifiseringsprogrammet, og hva representerer det for deltakere med innvandrerbakgrunn?

1.3 Begrepsavklaring

En rekke relevante begrep som blir brukt under oppgaven er det nødvendig å definere, siden de knytter forståelse i oppgave struktur. Begrepslisten under har vært strukturelt nødvendig å begrense, siden oppgavens problemstilling har større begrepsomfang.

1.3.1 Veileder

Nav-kontorer leverer kommunale og statlig arbeids- og velferdstjenester, siden stat og kommune har selvstendig ansvar for hver sine tjenestoområder. Er det behov for mangfoldig og flerfaglig kompetanse i organisasjonene. Arbeids tittelen forbindes med arbeidsområde fremfor utdanningsbakgrunn. Jobbspesialist eller KVP-veileder i Nav kan ha ulik utdanningsbakgrunn, selv om de operer i nesten like fagområder med ulike brukergrupper. For kvalifiseringsprogram veiledere oppstår behovet for å kunne se helhetlig på komplekse individuelle forhold i egen deltagergruppe. Etter (Glemmestad & Kleppe, 2021, s. 22) beskrives begrepet veileder slik, en veileder i Nav-regi skal fra et sosialfaglig perspektiv ha grunnleggende kunnskaper og innsikt i politisk, juridisk, psykologisk og etisk fagområder (Glemmestad & Kleppe, 2021, s. 22).

1.3.2 Deltager

Etter (Kjønstad et al., 2020, s. 435) ved innføring av kvalifiseringsprogrammet og kvalifiseringsstønad ved lov 26.oktober 2007 nr.97, ble stønadsmottakeren i lovtekst kalt deltager. Hensikten var å ruste deltager over til ordinært arbeid gjennom kompetanseheving altså deltagelse i kvalifiseringsprogrammet. Sosialtjenesteloven etter desember 2009 anvender heller ikke begrepet «bruker» men deltager eller «tjenestemottaker», noe som omfatter og forklarer begrepet deltager i kvalifiseringsprogrammet etter (Kjønstad et al., 2020, s. 435).

1.3.3 Innvandrere

Siden en av hovedfaktorene i oppgaven omhandler innvandrere, samtidig som tallgrunnlag for dokumenter er i kombinasjon mellom Nav registerdata og SSB. Er det viktig at begrepet innvandrere følger SSB definisjon.

SSB operer med tre grupper i offisiell statistikk:

- Innvandrere
- Norskfødte med innvandrerforeldre
- Den øvrige befolkningen

Etter (SSB, 2019) defineres innvandrere, personer som selv har innvandret til Norge som er født i utlandet av utenlandsfødte foreldre og fire utenlandsfødte besteforeldre. Norskfødte med innvandrerforeldre er personer født i Norge av to utenlands fødte foreldre, og som har fire utenlandsfødte besteforeldre (SSB, 2019).

1.3.4 Kvalifiseringsprogram - Kvp

Målgruppen for Kvalifiseringsprogrammet siden satsingen i 2007 har vært langtids mottakere av sosialhjelp eller står i fare for å bli det, dette er personer i yrkesaktiv alder 18 til 67 år med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne. Med begrenset tilgang til livsopphold etter oppfylt inngangsvilkår etter (Sosialtjenesteloven, 2009, § 29), vil lovpålagt subsidiær rettighet kvalifiseringsprogrammet benyttes til å fremme overgangen fra mottaker av sosialtjenester til ordinært arbeid. KVP og kvalifiseringsprogram vil benyttes gjennom oppgaven noe som også er etablert begrep og beskriver kvalifiseringsprogrammet.

1.3.5 AEV og IP

Enhver som henvender seg til Nav med ønske om bistand for å komme i arbeid har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov etter (Kjønstad et al., 2020, s.283), ved behov for omfattende vurdering som deltager i kvalifiseringsprogrammet har vedkommende rett til en arbeidsevnevurdering etter (NAV-Loven, 2006, §14a, første ledd andre punktum). Noe som omtales som AEV internt i Nav, samtidig vil en AEV danne grunnlaget for deltager i KVP løpet, siden de har nedsatt arbeidsevne og behov for individuell tilpasning.

Etter innvilget deltagelse i kvalifiseringsprogrammet vil det utarbeides en individuell plan etter (Sosialtjenesteloven, 2009, § 28, første og andre ledd), denne planen skal sikre tilstrekkelig samordning mellom kvalifiseringsprogrammet og andre tjenester som Kvp-deltager er involvert og har behov for etter (Kjønstad et al., 2020, s. 438). Det er ikke uvanlig at KVP-deltagere har ulike kombinasjonsbehov hvor forskjellige aktører er involvert. Retten til å utforme en slik plan reguleres etter (Sotjl, 2009, § 33), noe som plikter NAV-veileder til å utforme en slik plan i samråd med KVP-deltager. Videre i oppgaven vil begge begrep individuell plan og IP benyttes.

2.0 Faglig Kunnskap og teori

For å skape faglig motvekt og samtidig kunne svare på problemstillingen i forhold til dokumentfunn, benyttes teorier som kontekstualiserer helhetsbilde i sosialfaglig perspektiv. Selv om dokumentfunn tegner klare utviklingstendenser, hvor målsetning har vært å se på kvalifiseringsprogram utvikling og praktisk implementering mot politisk bestilling. Etablert daglig arbeidsnorm er overlatt til lokale Nav-veiledere, som utøver stor faglig skjønnstolkning for å skape nye verktøy og skreddersy individuelle behov for sin deltakerportefølje. Med tett og individuell tilpassing med ressurssvak deltagergruppe med innvandrere bakgrunn, er det rom for å benytte hele sosialfaglig verktøykasse. Å balansere mellom å fremheve stor faglig teoretisk rekkevidde, samtidig forsøker å fange helhetlig utvikling med mindre utvalg. Representere spenningen oppgaven har til enhver tid vært i.

2.1 Fattigdom og arbeidsinkludering

Ettersom det er stigma forbundet med fattigdom, har offentlig tjenester herunder Nav byttet og omformulert det som tidligere var omtalt som fattighjelp, forsørgerhjelp og sosialhjelp (Kjønstad et al., 2020, s. 401) til økonomisk stønad. Som er sikkerhetsnettet for personer som ikke klarer å forsørge seg selv gjennom arbeid eller som ikke har rettigheter til andre ytelser etter folketrykloven. Fattigdom har vært et politisk tema i lang tid, og det har blitt utviklet flere tiltaksplaner for å bekjempe det. En slik plan var «*Tiltaksplan mot fattigdom*» som ble lansert under Bondevik II-regjeringen i perioden 2002-2003 (Kjønstad et al., 2020, s. 402).

Senere har Stoltenberg II-regjeringen (2009-2013) fortsatt arbeidet mot fattigdom ved å utvikle «*Fordelingsmeldingen*». Meldingen hadde fokus på flere dedikerte innsatsområder innen oppvekst- og utdanningspolitikk, arbeids- og velferdspolitik, og skattepolitikk, blant annet etter (Kjønstad et al., 2020, s. 406). I tillegg til de politiske planene, har NAV publisert sin egen rapport om «*Fattigdom og levekår i Norge 2014*» (s. 407). Rapporten viser at fattigdom i Norge har økt, spesielt blant barnefamilier med innvandrerbakgrunn, unge voksne og enslige forsørgere, og at det er en stor økning i sosialhjelpsutbetalinger.

Finansdepartementet legger også frem Perspektivmeldinger hvert fjerde år som viser økningen i fattigdom i landet (Glemmestad & Kleppe, 2021, s. 30).

Antallet sosialhjelpsmottakere i Norge øker stadig, og i 2017 nådde det nesten 132 700 personer som hadde sosialhjelp som sin viktigste inntektskilde (Glemmestad & Kleppe, 2021, s. 46). Over halvparten av alle barn i utsatte familier har innvandrerbakgrunn, og det er en reell risiko for generasjonsoverføring av fattigdom. Derfor er det avgjørende for velferdsstatens fremtid å inkludere disse barna og deres familier i arbeidslivet gjennom økt kompetanse. Vi vet også at det er sosiale og helsemessige fordeler ved å legge til rette for at flere kan delta i arbeidslivet, spesielt for deltakere i kvalifiseringsprogrammet som har nedsatt helse og inntektsevne.

På grunn av den høye andelen av innvandrere i statistikken over personer som står utenfor arbeidslivet, bør arbeidsinkludering for kvalifiseringsprogram-deltakere med innvandrerbakgrunn være et kjerneområde for Navs sosialfaglige tilnærming og arbeidsinkluderingsarbeid (Glemmestad & Kleppe, 2021, s. 43).

2.2 Tverrfaglig samarbeid

Kvalifiseringsprogrammet har deltakere med ulike individuelle utfordringer som må kartlegges grundig før man kan begynne arbeidet med å kvalifisere dem for arbeid. God kartlegging, medvirkning, motivasjon og oppfølging er nødvendig for å kunne starte reisen mot arbeidskvalifisering. For å oppnå gode resultater i arbeidet med KVP-deltakere, er det avgjørende med et godt etablert tverrfaglig samarbeid som kan koordinere ulike ressurser og faglig bredde. Ifølge juridiske bestemmelser om samarbeid nedfelt i helse-, omsorgs- og sosialtjenestene, skal KVP-deltakere medvirke i planleggingen av individuelle planer, og det er viktig med koordinering av ulike individuelle variasjoner og behov.

Dessverre viser det seg at utviklingen i praksis går sakte, til tross for at dette er lovfestet, ifølge (Ellingsen et al., 2019, s. 159). Selv om det er ulike oppfatninger om effekten av tverrfaglig samarbeid, er det nettopp det profesjonelle samarbeidet i egen organisasjon eller med andre aktører som har ulik tilknytning til kvp-deltagerne, som definerer og formaliserer tverrfaglig samarbeid (Ellingsen et al., 2019, s. 159). Siden kvp-deltakere med innvandrerbakgrunn befinner seg i et spenningsfelt mellom Nav-praksissted, kurs, utdanning og helsepersonell, er kvp-veiledernes evne til å skape en god kontekst og samarbeid på tvers av organisasjoner en viktig faktor som kan skape muligheter

2.3 Deltagerperspektiv og medvirkning

Det er klare føringer i (Sosialtjenesteloven, 2009, § 42) som krever at tjenestetilbudet skal utformes i samarbeid med tjenestemottakeren så langt som mulig, og at det skal legges stor vekt på tjenestemottakers mening. Dette forplikter kvp-veiledere til å ta hensyn til deltagerperspektivet og medvirkning i å skape innflytelse i tjenestemottakers egen sak. Ifølge (Humerfelt et al., 2015, s. 30) forstås deltagerperspektivet i to dimensjoner. Den ene dimensjonen er det faglige deltagerperspektivet ovenfra og ned, ut fra kvp-veilederens evne til å se deltagerens behov og interesser i fokus. Den andre dimensjonen er kvp-deltagerens egen forståelse og åpenhet om situasjonen og utviklingen over tid, altså hva som har skjedd tidligere, situasjonen i dag, og hvordan deltageren ønsker at fremtiden skal utarte.

Siden frivillighet og motivasjon er viktige faktorer for kvp-deltakelse, er brukermedvirkning på individnivå viktig selv om det er lovfestet i (Sosialtjenesteloven, 2009, § 42; pasient- og brukerrettighetsloven 1999, § 3-1) (Humerfelt et al., 2015, s. 30). Kvp-deltagere har rett til å

medvirke i gjennomføringen av tjenestetilbudet, og det skal så langt som mulig utformes i samarbeid med dem, slik at de kan delta aktivt og få innflytelse på beslutninger som angår deres helse og velferd (Humerfelt et al., 2015, s. 30).

2.4 Faglig Skjønn

Endringer og utvidede rettigheter for deltakere i kvalifiseringsprogrammet medfører økt behov for faglig skjønn fra lokale Nav-veiledere. Faglig skjønn innebærer at avgjørelser og beslutninger tas etter vitenskapelig kjente metoder og teorier (Humerfelt et al., 2015, s. 21). Endringene i rettighetene som trådte i kraft 1. januar 2019, utfordrer tidligere etablerte normer. Bare kartlegging av tidligere gjennomført kompetanse og utredning av ulike rettigheter før en vurderes som mulig KVP-deltaker, har utløst flere nye faktorer som må inkluderes i faglig skjønns avgjørelser. Når vi også tar med deltagere som har gjennomført introduksjonsprogrammet og som har større individuelle utfordringer, som å innhente og godkjenne kompetanse fra hjemlandet, blir det ekstra utfordrende for faglig skjønnsutøvelse.

Når inngangsvilkårene er oppfylt, er det ikke lenger noen begrensning for hvor mange ganger en deltaker kan delta i KVP. Dimensjonene av faglige skjønnsvurderinger blir nå målt opp mot tidligere avgjørelser. Etersom ulike individuelle utfall har oppstått fra tidligere tilfeller, vil den moralske og etiske dimensjonen veie tyngre i den faglige skjønnsutøvelsen. Derfor krever utøvelsen av faglig skjønn sensitivitet, hvor både faglige og etiske dimensjoner må tas hensyn til etter (Humerfelt et al., 2015, s. 23). Gode avgjørelser må tas ikke bare på grunnlag av juridisk legitimitet, krav til begrunnelse og faktiske forhold, men også basert på omtanke og hensyn til deltakerens interesser og motivasjon.

2.5 Persepsjon

Sosialt arbeid omfatter arbeid etter etablerte normer og rutiner, som inkluderer innhenting av brukerinformasjon og etablering av en midlertidig brukerprofil før det første møtet finner sted. Derfor er det nødvendig med aktiv refleksjon over ens persepsjon av konteksten en er på vei inn i, ettersom dette legger grunnlaget for fremtidig kommunikasjon og relasjonsarbeid.

Ifølge (Helgesen, 2017, s. 44) er persepsjon en fortolkning av sanseinntrykk som vi aktivt bruker for å gi mening. Menneskets viktigste tankeprosess er effektivt *bottom-up-styrt*, noe

som er automatisk og krever bevisst refleksjon fra profesjonsutøveren for å unngå å trekke raske konklusjoner. Inntrykk og sanser utveksles i møte mellom mennesker, og måten profesjonsutøveren mottar og behandler mengden av verbal og nonverbal kommunikasjon må begrenses og sorteres slik at det gir en meningsbærende helhet. Dette forutsetter aktiv refleksjon over egen mentale tilstand som profesjonsutøver, slik at brukerintrykk organiseres fremfor tilfeldig påvirkning av profesjonsutøverens interesser, preferanser eller følelser (Eide & Eide, 2021, s. 86). Å finne fellestrekk er alltid et godt utgangspunkt for kommunikasjon, samtidig som man ikke skal bli låst fast i stereotyper på grunn av tidligere erfaringer.

2.6 Anerkjennelse

I følge (Humerfelt et al., 2015) finnes det tre former for anerkjennelse. Den første formen er emosjonell anerkjennelse fra familie og venner, som bidrar til å utvikle individets selvtillit og evne til å handle og delta i større fellesskap. Den andre formen, som er spesielt relevant for oppgaven, er rettslig anerkjennelse (Humerfelt et al., 2015, s. 137), som handler om betydningen av formelle rettigheter for menneskets rett og verdi. Rettslig anerkjennelse gir brukergruppen i kvalifiseringsprogrammet mulighet til selvrealisering, og det er viktig for å styrke og realisere egen autonomi. Den siste formen for anerkjennelse er sosial verdsettelse, som oppstår gjennom relasjoner i grupper og samfunn (Humerfelt et al., 2015, s. 137). Det er underskudd for alle former for anerkjennelse i oppstarten for brukergruppen i kvalifiseringsprogrammet. Derfor er det viktig å legge vekt på verdisatsing gjennom hele programløpet, med søkelys på å anerkjenne brukernes samhandling og bidrag.

2.7 Kommunikasjon og Kulturkompetanse

Våre samfunn er i stadig endring, og andelen innvandrerbefolkning øker. Samtidig forsterkes flerkulturelle tettsteder, og dette medfører behov for økt kulturforståelse og tverrkulturell kommunikasjon. Dette kan være utfordrende, da koder, tegn og kommunikasjon er både individuelt og etnisk og kulturelt betinget (Eide & Eide, 2021, s. 94). Bruk av tolk er et veletablert verktøy under samtaler, men det kan likevel oppstå utfordringer både i verbale og non-verbale kommunikasjonsformer i forsøket på å etablere gode relasjonelle forhold mellom veileder og bruker. Derfor er det viktig å fremheve betydningen av kulturkompetanse, siden behovet for å etablere god praksis er viktig. Prosessmodellen for tverrkulturell

kommunikasjon, kan fungere som et kartleggingsverktøy som veiledere kan anvende for å utvikle økt kulturkompetanse gjennom bedre tverrkulturell kommunikasjon etter (Eide & Eide, 2021, s. 102).

3.0 Metode

3.1 Valg av metode

Hermeneutikk har som formål å forstå eller tolke tekst ved å knytte meninger til datamaterialet som brukes til å besvare forskningsspørsmål (Leseth & Tellman, 2019, s. 115). Dette oppnås gjennom en aktiv tolkning av konteksten og ved å sette ulike dokumenter i en helhetsforståelse. Objektivitet er ikke et kriterium for tolkningsformen i prinsippet, men det er viktig å være bevisst på hvordan datamaterialet best kan besvare oppgaven. Det er ikke nødvendigvis hensiktsmessig å trekke nye konklusjoner i forsøk på å etablere nye sannheter, ettersom tekst kan tolkes på ulike måter og ha flere betydninger (Leseth & Tellman, 2019, s. 108).

For å kunne besvare oppgavens to sentrale fenomener i tidsperioden 2007 til 2022 - nemlig endringene som har skjedd i selve kvalifiseringsprogrammet og hva disse endringene betyr for deltakere med innvandrerbakgrunn - vil det være hensiktsmessig å bruke en kvalitativ dokumentstudie. Dette er fordi politiske dokumenter, lovtekster og revisjonsrapporter kan gi et helhetlig bilde av sammenhengen og konteksten etter (Leseth & Tellman, 2019, s. 108).

En kvantitativ modellundersøkelse ville kreve tilgang til Nav-registerdata, som ikke er tilgjengelig for denne oppgaven. I stedet har vi brukt sekundærdata fra utvalget av tekstdokumenter, som representerer en høy grad av faglig nivå og troverdighet. Det er viktig å være kritisk til dokumenter som Stortingsmeldinger, da de kan ha en ideologisk og politisk bestilling gjennom sammensetningen av politiske utvalg. Intern revisjonsrapporter fra Nav kan også være selvkritiske, men de kan likevel ha klare mandater, bestillinger og konklusjoner. Når det gjelder metodevalg og bruk, er det nødvendig å forholde seg til forskningsfaglige krav som pålitelighet og verdinøytralitet.

Refleksjon over metodevalg har vært viktig for å kunne besvare forskningsspørsmålet på en best mulig måte. Metoden er et undersøkelsesredskap som skal gi et uttømmende bilde som besvarer problemstillingen (Dalland, 2020, s. 57).

3.2 Dokumentstudie som metode

For å oppnå faglig relevans samtidig som man besvarer problemstillingen, ble det tidlig klart at dokumentstudie var den best mulige metoden (Dalland, 2020, s.193). Listen over dokumenter som er benyttet for å skape kontekst i kvalifiseringsprogrammet, fra politisk bestilling til praktisk gjennomføring og endringer, omfatter syv dokumenter med totalt 778 sider. Heldigvis er ikke alle sidene relevante for oppgaven, og derfor har dokumentutvalget blitt begrenset til kun de som er mest relevante for kvalifiseringsprogrammet.

Dokumentstudie som metode har fordeler når det gjelder å tolke avvik mellom kilder og tekstdokumenter (Leseth & Tellman, 2019, s. 110). I denne oppgaven vil politisk bestilling av kvalifiseringsprogrammet gjennom Norges offentlige utredninger, med nedsatt arbeidsutvalg og innstillinger, sammen med Stortingsmeldinger og endelig lovendringer som etablerte tjenesten, være sentrale dokumenter. I tillegg vil revisjonsrapporter, både interne og eksterne, kunne belyse eventuelle avvik. Muligheten til å kombinere dokumenter med intervjuer ville gitt en ny dimensjon, men i denne oppgaven er mengende av dokumenter betydelig.

Det er nettopp muligheten til å identifisere og bekrefte eller avkrefte ulike faglig relevante fenomener som er en styrke ved dokumentstudie. Dette kan styrkes på et senere tidspunkt gjennom tilgang til ren kvantitativ studie gjennom Nav-brukerdata. På den måten vil man kunne besvare spørsmål som hvor mange ganger deltakere med innvandrerbakgrunn har deltatt i KVP-programmet etter 2019, noe som kan være relevant for ulike faglige fremtidsprognoser.

3.3 Dokumentinnsamling

I mars 2022 deltok vi som praksisstudenter ved lokale Nav-kontorer på et todagers seminar med Statsforvalteren i Rogaland om temaet kvalifiseringsprogram og arbeidsinkludering. Under seminaret ble det presentert nøkkeltall som viste økte utgifter, samtidig som antall Kvp-deltagere hadde gradvis gått ned. Dette ble presentert som en utfordring foran en

forsamling av Kvp-veiledere. Videre ble det presentert tall om ulike utfordringer som hadde oppstått, inkludert Kvp-deltagere med innvandrerbakgrunn som på grunn av manglende språkferdigheter ender opp med begrensede tiltak som språkopplæring, kantine- og hotellbransjen osv. Jeg noterte ivrig under presentasjonen og mot slutten av dag to, formulerte jeg en mulig problemstilling for bacheloroppgaven min.

«Er kvalifiseringsprogram på veg til å bli tiltakskarriere for deltagere med innvandrerbakgrunn? (mars.2022)»

(Dalland, 2020, s.60) påpeker at som forsker kan man ha fordommer på forhånd om fenomener man undersøker, og dette kan påvirke forskningen. Dette kalles forforståelse og det er utfordrende for forskere å unngå å bli påvirket av denne effekten. For å unngå at min forforståelse av Kvp skulle påvirke undersøkelsen, utførte jeg sporadisk problemstilling søk gjennom høsten 2022. Ettersom verdinøytralitet blant forskere er en myte ifølge (Dalland, 2020, s.61), var det nødvendig å bevisstgjøre mine egne faglige, politiske og personlige verdier. Dette ville ruste meg bedre til å skille vitenskapelige verdier og forholde meg upartisk til dem. Ettersom jeg ikke hadde tilgang til Nav-brukerdata, ble systematisk søk etter relevant informasjon gjennomført i perioden 09.01.23 til 22.01.23.

Da jeg søkte i «Oria» med avansert søkeform og kriteriet «kvalifiseringsprogram» med utgivelse siste fem årene, fikk jeg kun seks treff ved UiS bibliotek arkiv. Etter å ha endret kriteriene til norske fagbibliotek, økte antallet treff til ti dokumenter. Søk gjennomført i UiS digitalt ga fem treff, som heller ikke var en særlig forbedring. Derfor gikk jeg over til å søke gjennom «scholar.google.com» med kriteriene «kvalifiseringsprogram», «publikasjon siden 2019», og «innvandrer». Dette ga 92 treff på dokumenter.

Manglende treff på dokumenter i «Oria» formaliserer faglig relevans, siden det er begrenset tilgangen til forskning, data og dokumentasjon på nåværende tidspunkt. Samtidig var det nødvendig å sørge for pålitelighet i oppgaven ved å ha et kritisk blikk på kilder. Derfor ble problemstillingen omformulert til å sette søkelys på utvikling i kvalifiseringsprogrammet og deltakere med innvandrerbakgrunn. Det var viktig å ta hensyn til at formaliseringen av kvalifiseringsprogrammet startet som en politisk bestilling og rullering i 2007, og at dokumentasjonen derfor skulle ha høy grad av pålitelighet.

Etter grundig undersøkelse av fenomener i utviklingskonteksten, ble dokument listen begrenset med relevans for problemstillingen. Med utgangspunkt i oppstart av

kvalifiseringsprogrammet, var (Ot.prp. nr. 70 (2006-2007)) «om lov om endringer i sosialtjenesteloven og i enkelte andre lover» naturlig utgangspunkt for kjedesøking (Reinecker & Jørgensen, 2021, s. 119). Ved å følge argumentenes utvikling gjennom relevante dokumenter, ble det mer fruktbart enn systematisk søk. Etter å ha harmonisert dokumentenes relevans med problemstillingen, ble listen over utvalgte dokumenter formalisert.

3.4 Presentasjon av innsamlede dokument og funn

Presentasjonen av data følger en tidskronologisk rekkefølge, som gjenspeiler utviklingen av kvalifiseringsprogrammet fra 2007 til 2022. Intern og ekstern revisjonsrapport danner grunnlaget for analysen og konklusjonen. For å danne et helhetsbilde av oppgavens tema og spørsmål, er det hensiktsmessig å følge utviklingslinjene. I tillegg til forskningsartikkelen, vil relevante datafunn som er relatert til problemstillingen, bli drøftet mer utfyllende i kapittel fire. Her følger en oppsummering av dokumenter med kontekstuell informasjon, samtidig som de mest fremhevede datafunnene vil bli presentert.

3.4.1 (Prop.70 (2006-2007)) Om lov om endringer i sosialtjenesteloven og enkelte andre lover.

Den 3. november 2006 ble det fremlagt stortingsmelding fra regjeringen med tittelen "Arbeid, velferd og inkludering" (Meld. St. 9 (2006–2007)). En av hovedsatsingene i meldingen var etableringen av et nytt program kalt "kvalifiseringsprogram", som skulle gi kvalifiseringsstønad til personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, og som ikke mottok eller kun mottok begrenset støtte til livsopphold etter folketrygdloven. Målet var å inkludere flere personer tilbake i arbeidsmarkedet.

Etter (Prop.70 (2006-2007)) ble kvalifiseringsprogrammet og kriteriene for deltakelse definert. Hovedmålgruppen var personer som var eller var på vei til å bli langtidsavhengige av økonomisk sosialhjelp, og programmet skulle tilby innsats utover det daværende eksisterende tjenestetilbudet. Et sentralt tema med høy faglig interesse var høringsuttalelsene fra offentlige instanser om programmets innhold, kvalifiseringsstøttens nivå, deltakelse, tiltak og individuell oppfølging.

Størrelsen på stønadsnivået ble gjenstand for oppmerksomhet i høringsrunden. Et flertall mente at nivået var for lavt til å motivere deltakerne til å fullføre programmet (Prop. 70 (2006-2007), s.39). Dette flertallet inkluderte sosial- og helsedirektoratet, Statens helsetilsyn, fem fylkeskommuner, Stavanger kommune, 13 andre kommuner, og Fellesorganisasjonen, blant andre. Verdal kommune understreket dette poenget på en god måte i sin uttalelse.

«Verdal Kommune understreker at en økonomisk gevinst i forhold til en tilværelse på økonomisk stønad til livsopphold etter sosialtjenesteloven § 5-1, er en forutsetning for å motivere og stimulere programdeltageren til å gjennomføre kvalifiseringsprogrammet på en god måte. Hvis man nå innfører en ny livsoppholdsytelse som forvaltes på en ryddig måte og som kommer i tillegg til den forvaltningen man har allerede, så vil man måtte bruke mer ressurser på forvaltningsoppgaver og mindre på oppfølging og tiltak. (Prop.70 (2006-2007), s. 40)»

3.4.2 2007- 2010 Sluttrapport fra Arbeids- og velferdsdirektoratet Implementering av kvalifiseringsprogrammet 2007-2010

Behovet for å revidere det igangsatte arbeidet med implementering og overføring av kvalifiseringsprogrammet til det lokale NAV-ansvarsområdet ble formalisert som prosjekt fra Arbeids- og velferdsdirektoratet i perioden 2008 til 2010. Målet med revisjonsrapporten var å evaluere implementeringen av kvalifiseringsprogrammet og oppfølgingen av politiske prioriteringer som hadde funnet sted. Ifølge (Sluttrapport, 2010, s.5) ble prosjektet igangsatt etter et brev datert 29. mai 2008 fra den daværende arbeidsministeren, Bjarne Håkon Hansen, med en planperiode på to år og hovedmål:

- Å sikre måltallsutviklingen, fastsatt av departement
- Å sikre god kvalitet i de individuelle tilrettelagte programmene.

Det var en utfordring å nå måltallet på 5400 deltakere i kvalifiseringsprogrammet, særlig fordi NAV var midt i en omstilling med opprettelsen av lokale kontorer. Kompetanseheving var nødvendig før oppgaveoverføringen, og det var behov for opplæring av KVP-veiledere. Nesten halvparten av KVP-deltakerne hadde imidlertid klart å komme videre i arbeidsrettet løp, hvorav 31 prosent hadde fått ordinært arbeid, 6 prosent hadde begynt på utdanning og 7 prosent hadde fått arbeidsmarkedstiltak. Dette var gode resultater, til tross for de

utfordringene som oppstarten av kvalifiseringsprogrammet hadde medført (Sluttrapport, 2010).

Allerede ved oppstarten av programmet ble det tydelig at språk og kommunikasjon ble en utfordring for deltakere med innvandrerbakgrunn. (Sluttrapport, 2010, s. 17) påpeker at manglende norsk språkkunnskaper med lite eller ingen tilknytning til arbeidslivet utgjorde en stor del av deltakermassen. Som følge av dette ble språkopplæring det eneste tiltaket som ble tilbudt i enkelte områder.

«Vi vurderte også manglende mestring av norsk som kvalifiserende til inntak på KVP. Vi ignorerte langt på vei kravet til behov for tett og koordinert bistand i denne sammenheng. Det er derfor noen inne på KVP som strengt tatt skulle hatt et annet tilbud. Nå er imidlertid dette forholdet langt på vei rettet opp, (Sluttrapport, 2010, kapitel 4).»

3.4.3 (NOU 2018: 13) *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring — Finansiering av livsopphold*

Tidligere leder av Livsoppholdsutvalget og seniorforsker ved Frisch-senteret, Oddbjørn Raaum, presenterte sammen med et ekspertutvalg bestående av forskere og jurister som ble nedsatt av Kunnskapsdepartementet den 5. mai 2017, utvalgets modeller for inntektssikring for kunnskaps- og integreringsminister Jan Tore Sanner. Modellene tar for seg en helhetlig vurdering av dagens finansieringsordninger, fra Lånekassen og NAV til statlige og kommunale ordninger.

Etter utvalgets anbefalinger foreslås det en rekke endringer i kvalifiseringsprogrammet, blant annet muligheten til å ta eller fullføre utdanningsløp, samt læretid som fører til fag- eller svennebrev. Utvalget mener at den tette og individuelle oppfølgingen som kvalifiseringsprogrammet gir, vil være en god tilpasning som kan føre til at flere velger å ta eller fullføre videregående nivå (NOU 2018: 13, s. 248). Videre anbefaler utvalget endringer i varigheten på kvalifiseringsprogrammet, ettersom den nåværende maksimale tidsrammen på to år pluss seks måneder kan være en begrensning for hvilke utdanningsvalg som kan gjennomføres innenfor rammen. Det kan også være utfordrende å fullføre et påbegynt utdanningsprogram etter (NOU 2018: 13, s. 248).

Utvalgets tilgang til data viser at andelen av unge under 25 år som har deltatt i KVP i perioden 2009-2017, er nesten halvert, fra 24,3 prosent i 2009 til 12,1 prosent i 2017. Samtidig var tallene for antall innvandrere som mottar kvalifiseringsstønning ikke tilgjengelige for utvalget, med henvisning til SSB (NOU 2018: 13, s. 249). Siden det er viktig å dele informasjon mellom offentlige etater for å følge opp målgruppen, anbefaler utvalget at SSB muliggjør tilgang til individdata for utrednings- og analyseformål.

3.4.4 (Prop. 12 L (2018–2019)) Endringer i folketrygdloven, sosialtjenesteloven og enkelte andre lover samt oppfølging av anmodningsvedtak om pleiepengeordningen (samleproposisjon høsten 2018).

Det er en rekke endringer i folketrygdloven, sosialtjenesteloven andre loven som legges frem for endring. Endringer som omfatter sosialtjenesteloven og kvalifiseringsprogram er substansiell ettersom listen av høringsuttalelser etter høringsrunden er massiv fra private, ideelle samt offentlig organisasjoner og instanser. Under presenterer jeg en kort versjon som omfatter kun utvalg av endringer i kvalifiseringsprogrammet.

- Etter høringsrunden støttes forslaget om å senke nedre aldersgrense til 18 år, noe som medfører rett til å delta på kvalifiseringsprogrammet fra 18 til 67 år. Ifølge (Prop.12 L (2018-2019), s. 19)) er de fleste positive til senkning av nedre aldersgrense, men det har vært reaksjoner når det gjelder samspillet med andre offentlige goder og rettigheter, som retten til videregående opplæring. Dette kan føre til praktiske utfordringer i forhold til ansvarsområder som forsørgeransvar, økonomisk sosialhjelp og aktivitetsplikt.
- Avgrensningen i varighet faller bort i praksis hvis Kvp-deltageren oppfylder inngangsvilkårene, og programmet kan forlenges utover to år med opptil ett år til hvis særlige grunner tilsier det. Ifølge tidligere regelverk kunne kvalifiseringsprogrammet forlenges med ett år, og i spesielle tilfeller med ekstra seks måneder. Departementet mente imidlertid at dette kunne få uheldige konsekvenser og foreslo endringer som gir kommunen muligheten til å fatte flere vedtak etter behov. Hvis vilkårene for særlige

grunner og tidsbegrensning er oppfylles. Kan Kvp-forlenges med ett ekstra år, i stedet for tidligere seks måneder, etter at maksimal varighet på to år er brukt opp. Endringen ble direkte innført i loven etter (Prop. 12 L (2018-2019), s. 22)).

- Det blir ingen avgrensning på hvor mange ganger en person kan delta i KVP så lenge inngangsvilkårene er oppfylt. Dette er kanskje den mest substansielle rettighetsendringen i loven. Departementet mente at det å avgrense kvalifiseringsdeltakelse til et engangsprogram kunne føre til at kommunene var tilbakeholdne med å tilby deltakelse. Siden dette er en kommunal oppgave, ble det foreslått å skape mer handlingsrom for individuell tilpasning som styrker målgruppens muligheter for kvalifisering. Derfor blir det ingen avgrensning på hvor mange ganger man kan innvilges kvalifiseringsprogram så lenge søker møter inngangsvilkårene, og departementet ser heller ikke behovet for en karenstid (Prop. 12 L (2018-2019), s. 22)).
- Fravær under kvalifiseringsprogrammet kan nå gi mer rom og fleksibilitet for deltakere som trenger å prøve seg i arbeid, ta seg av barn, eller gjennomføre kortere fengselsstraffer. Tidligere ville fravær som ikke skyldtes sykdom eller tvingende velferdsgrunner, eller ikke var gitt tillatelse til, førte til reduksjon av kvp-stønaden. Departementet foreslo en endring i forskriften, med hjemmel i (Sotjl, 2009, § 30, tredje ledd), med heving av femte og sjette ledd, for å gi mer rom for fravær og individuell tilpasning. Departementet mente at reduksjon av kvalifiseringsstønaden ved fravær bør tydeliggjøres i loven (Prop. 12 L (2018-2019), s. 30), slik at praksisen med å identifisere fravær av ulike velferdsgrunner og gi tillatelse med stønad, åpnes for etter (Prop. 12 L (2018-2019), s. 31).
- Muligheten for å gjennomføre opplæring, utdanning og læretid innenfor KVP blir utvidet etter forslag fra departementet etter høringsrunder (Prop. 12 L (2018-2019), s. 28)). Endringene i regelverket vil inkludere flere utdanningsløp innenfor kvalifiseringsprogrammet, og det vil være mulig å kombinere KVP med læretid sammen med krav om arbeidsøkning i siste del av programmet. Departementet ønsker også mindre regulering av hvilke tiltak som skal inngå i kvalifiseringsprogrammet og når de skal gjennomføres. I stedet foreslås det at kvalifiseringsprogrammet skal bestå

av tiltak som direkte styrker deltakerens muligheter for overgang til arbeid (Prop. 12 L (2018-2019), s. 28)).

3.4.5 Riksrevisjonen innvandrere og kvalifiseringsprogram 2019-2020

Samspillet mellom offentlige etater som avgjør graden av integrering og arbeidsinkludering for nyankomne flyktninger og innvandrere, dette var målet og temaet for Riksrevisjonens undersøkelse i perioden 2010 til 2018. I løpet av denne perioden bosatte 74 000 flyktninger seg i Norge, samtidig som det var 133 000 som ankom på grunn av familiegjenforening (Riksrevisjonen, 2020, s. 9).

Riksrevisjonen har påpekt kritikkverdige forhold av faglig relevans og betydning for oppgavetemaet i sin undersøkelse. Dette kommer tydelig frem i dokumentet, blant annet gjennom den anvendte undersøkelsesmetoden, som inkluderer innsending av KVP-søknader til kommuner og tolkning av vedtakene. Riksrevisjonens klare uttalelser om disse forholdene er et eksempel på betydningen av å identifisere og adressere utfordringer i arbeidet med å ivareta Stortingets målsetning om flyktningers og innvandreres muligheter til samfunns- og arbeidsintegrasjon.

«Mange innvandrere som har rett til deltakelse i kvalifiseringsprogrammet får ikke tilbud om dette (Riksrevisjonen, 2020, s. 21)»

3.4.6 Et flipperspill i velferdsstaten: Innlåsing av innvandrere med «språkutfordringer» i NAV

Fafo forsker Maria G. Volckmar-Eeg og Anders Vassenden Professor, Institutt for medie- og samfunnsfag, UiS. Artikkelen bygger på to datasett: styringstekster fra NAV lokalt og sentralt samt et fem måneders etnografisk feltarbeid ved lokalkontor i NAV. Styringstekster er institusjonell informasjon om hvordan Nav som organisasjon gjør informasjonskategorier tilgjengelig for NAV- veiledere. Samtidig har Volckmar-Eeg forsker gjennom feltarbeid sett på hvordan veiledere aktiverer ulike styringstekster i arbeid med konkrete saker. Prosjektet er godkjent av Arbeids- og velferdsdirektoratet og rapportert til (NSD) Norsk senter for forskningsdata.

Forskerne har samarbeidet for å utforske innlåsningsmekanismer som fører til at brukere som er avhengige av varig økonomisk sosialhjelp, og hvor veileders forståelse og bruk av kategorien "språk" bidrar til å diskvalifisere brukere med innvandrerbakgrunn fra aktuelle tjenester og ytelser (Volckmar-Eeg & Vassenden, 2022). Begrepet "flipperspill" blir introdusert som en analytisk metafor i empirisk forskning, og bidrar til å belyse velferdsstatens innlåsningsmekanismer, som fører til kasteballproblematikken der brukere med innvandrerbakgrunn faller mellom tiltak og tjenester og ender opp med å være avhengige av økonomisk sosialhjelp. Dette er en vitenskapelig publikasjon datert 15.11.2022 som viser at rundt 45% av personer med innvandrerbakgrunn var arbeidsledige i NAV i 2022, samtidig som innvandrerbefolkningen utgjør 19,8% av den totale befolkningen i Norge.

Forskerne viser til betydelige arbeidsinkluderingsutfordringer, siden norskferdigheter og språkopplæring, sammen med relevant fagkompetanse, representerer strukturelle barrierer som må overvinnes spesielt for ikke-vestlige innvandrere for å komme seg i arbeid (Volckmar-Eeg & Vassenden, 2022). Det er mangelfull organisatorisk evne i NAV til å se individuell kompetanse for brukere med innvandrerbakgrunn i NAV, på grunn av begrensninger i kategoriseringssystemer gjennom skjema og institusjonell styring. Dette fører til at brukere med innvandrerbakgrunn i møte med NAV, tross individuelle forskjeller, forblir innlåst i organisasjonen fremfor å veiledes effektivt ut i arbeid. Det oppstår ulike faglige, etiske og organisatoriske dilemmaer i kartleggingsfasen internt i NAV i forhold til hvor brukeren hører til og hvilke rettigheter brukeren har. Sammen med tvil om avgjørelser andre interne avdelinger har vedtatt, er dette gjenkjennbart fra praksisperioden, noe som ble viet betydelig ukentlig møtetid. Samtidig illustrerer uttalelsen fra en KVP-veileder best hvordan kategorisering av språknivå fører til ekskludering.

«Språk er en utfordring. For å komme inn i kvalifiseringsprogrammet må de kunne nyttiggjøre seg det. De må kunne føre en samtale uten tolk. Helsen skal være avklart, og de jobber mot arbeid. De skal ha et sted å bo, de skal ikke kvalifisere til andre stønader, og de må være motivert for arbeid. Dermed blir ikke kvalifiseringsprogrammet like lavterskel som tidligere, men heller en slags siste innsats for at de faktisk skal komme i jobb. (Volckmar-Eeg & Vassenden, 2022)»

3.4.7 Kartlegging av arbeidet med KVP i NAV-kontorene Oxford Research 2022

Behovet for å få innsikt i utviklingen av kvalifiseringsprogrammet på lokalt nivå har ført til kartlegging fra Oxford Research for perioden september 2021 til juni 2022. Kartleggingen skal satt søkelys på områder: organisering av arbeidet, innholdet i programmet og oppfølging av deltakere, samt barrierer for bruk av KVP. Det er forhold som blir belyst etter bruk av Nav-registerdata i kartleggingsarbeidet og eksplorative intervjuer. Resultatene og anbefalingene fra bestillingen fra Nav skal anvendes for å styrke kunnskapsgrunnlaget for videreutvikling av kvalifiseringsprogrammet.

Her er noe av funnene trekkes frem fra rapporten:

- Antall personer i NAV registeret som mulig fyller KVP-vilkår ifølge data er mye større, samtidig som det er utfordrende å anslå hvor mange som konkret burde få tilbud.
- At NAV har begynt å tilby KVP de siste årene til mer ressurssterk deltagergruppe, har medvirket til at terskelen for KVP er hevet.
- Lokale forhold og organisering preger måten KVP arbeid gjennomføres, variasjon på dedikerte KVP avdelinger og andre lokale kontorer som ikke opererer med det vises til store lokale forskjeller.
- KVP som fulltidsporgram er ressurskrevende og tidkrevende for både veileder og deltager.

I revisjonsrapporten er kartleggingen av KVP-deltakere med innvandrerbakgrunn den eneste som har rangert deltakerne etter fødeland er arbeidet som (Oxford Research, 2022) står bak. Somalia utgjør den største gruppen av deltakere og Syria viser den største veksten. Dette kan ses i sammenheng med den store flyktning bølgen fra Syria i kriseåret 2015 og utover. Rapporten gir en god beskrivelse av den individuelle kompleksiteten som KVP-deltakere med innvandrerbakgrunn representerer, ettersom de utgjør 62% av deltakerne som er født i utlandet med to utlandsfødte foreldre i referanseperioden (Oxford Research, 2022, s. 29). Dette illustreres godt i uttalelsen under:

«Flyktninger har større utfordringer enn andre innvandrere med å tilpasse seg arbeidsmarkedet. Mange har opplevd traumer og lidelser som kan føre til helseproblemer, og de har gjerne avbrutt skolegang og mindre arbeidserfaring (Oxford Research, 2022, s. 29)»

3.5 Studiets troverdighet og relevans

For å sikre studiets validitet og samtidig skape forståelse for fenomener som problemstillingen skal besvare, er datatriangulering etter (Leseth & Tellman, 2019, s. 112) brukt i utvelgelsen av dokumenter. Derfor er både intern og ekstern revisjon av kvalifiseringsprogrammet en del av oppgaven, da de skaper motpoler til hverandre og bidrar til studiets troverdighet. Troverdigheten til dokumentundersøkelser avhenger av forskerens kritiske holdning til fenomenet som undersøkes, samt kildene som benyttes i undersøkelsen, ifølge Leseth og Tellman (2019, s. 138).

Upartiskhet i møte med datamateriale som kan motbevise min egen oppfatning av problemstillingen var ett av kriteriene for valg av oppgaven. Samtidig har problemstillingen endret seg flere ganger i forsøket på å trekke generaliserende konklusjoner som skaper et helhetsbilde. Å danne et helhetsbilde av fenomenet som denne oppgaven tar for seg, og overføre det fra innsamlede dokumenter til å bli gjenkjennelig og forståelig for andre i samme situasjon, er en form for generalisering etter (Leseth & Tellman, 2019, s. 139)

Siden tilgjengelige akademiske dokumenter som aktivt ble ekskludert fra oppgaven, hadde preg av svært kritiske sosial- og samfunnsfaglige konklusjoner. Det var derfor nødvendig å opprettholde en avstand for å unngå å stimulere mulig etablerte skjevheter fra praksistiden som student med kvalifiseringsdeltakere.

Som tidligere redegjort, er det systematiske dokumentetsøket etter temaet og problemstillingen svært begrenset. Dette viser at det har oppstått et akademisk vakuum, selv om kvalifiseringsprogrammet har eksistert siden 2007. Dette er et ikke ubetydelig og overraskende funn, og søkeresultatene viser at offentlig forvaltning står bak de største pådriverne for å harmonisere og skape tidsriktig relevans for kvalifiseringsprogrammet som helhet, gjennom revisjonsrapporter. Fra akademisk side finnes det juridiske masteroppgaver som tar for seg juridiske spørsmål, og noen dokumenter har definisjoner med sosialfaglig relevans. Jeg mener at juridiske endringer i kvalifiseringsprogrammet etter 2019, spesielt når det gjelder deltagere med innvandrerbakgrunn i en helhetlig kontekst, har stor faglig relevans og behov for mer forskning. Det er behov for å belyse både enkeltindividers møte med programmet, men også programmet som et verktøy i kampen mot fattigdom.

4.0 Drøfting av funn

Kvalifiseringsprogrammet har hovedmålgruppe deltakere i yrkesaktiv alder mellom 18 og 67 år med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne. Programmet har som målsetning å motarbeide sosial ekskludering og fattigdom. Ved individuell og tett oppfølging av deltagergruppen er hensikten å øke kompetansen deres slik at de kan klare overgangen til ordinært arbeid. Mengden av dokumenter som benyttes i oppgaven gir faglige tolkningsmuligheter for å kunne trekke en rekke påstander og konklusjoner. Faktorer som skiller seg i dokumentene er utfordringene KVP har akkumulert i løpet av tidsrammen fra 2007 til 2022. Samtidig har kvalifiseringsprogrammet ved lokale NAV-kontorer utviklet seg i ulike retninger, noe som representerer et verdifullt handlingsrom for KVP-veiledere til å kunne tilpasse programmet for deltakerne.

Med oppgavens tittel er det hoved faktorer som setter drøftingskontekst, noe jeg tar utgangspunkt i videre i denne kapitalen. Måltallutvikling av KVP i perioden 2007-2022 gir innblikk i hvordan programmet er anvendt som verktøy, generell utvikling tendenser og hva representer de for deltagergruppen med innvandrerbakgrunn, drøftes mot slutten siden denne deltagergruppen representer etter hvert største majoritet andel i kvalifiseringsprogrammet.

4.1 Finansiering, måltallutvikling til lokale forskjeller

Allerede i starten da (Prop.70, (2006-2007)) ble lagt frem, var det klart i forarbeidene at deltagelse i kvalifiseringsprogrammet ikke ville føre til arbeid for alle KVP-deltagere selv om det var målsetningen. Men fullføring av programmet ville likevel kunne bidra til bedre livskvalitet og funksjonsevne (Prop.70, (2006-2007), s. 25). Det faktum at NAV i 2007-2011 var under reformering og omorganisering, kan muligens ha påvirket innføringen av nye tjenester som kvalifiseringsprogrammet. Ved innføringen av det nye programmet ser det ut til at rulleringen av tjenesten på lokalt nivå har blitt påvirket, siden det i (Sluttrapport, 2010, s. 11.) listes syv punkter som felles risikoområder for kvalifiseringsprogrammet. Det er flere mulige faktorer som kan ha bidratt til at lokal forankring av kvalifiseringsprogrammet og tjenesten har utviklet seg i forskjellige retninger.

Noe som kan ha spilt inn i å etablere lokale KVP-forskjeller, finnes i dokumentfunn som gir forklaring på hvordan finansieringsmodellen endret seg i perioden 2007-2011. Ifølge (Prop.12

L (2018-2019), s.16) ble statlig øremerket tilskudd innført som finansieringsmodell for kvalifiseringsprogrammet. Dette ga økonomisk drivkraft til måltall og tjenesteutvikling, og førte til at det var 12.000 KVP-deltakere i innfasingsperioden (2007-2011) ifølge (Prop.12 L (2018-2019), s. 16). Ved avvikling av statlig øremerket tilskudd etter at dedikert innfasingsperiode var over, ble Kvalifiseringsprogrammet overført til lokale NAV-kontorer og ansvarsområde, og finansieringsmodellen til KVP endret seg til rammetilskudd ifølge (Prop.12 L (2018-2019), s. 16).

Ifølge (Oxford Research, 2022, s. 67) endring av KVP-finansieringsmodell etter 2011, fra øremerkede midler til rammetilskudd, betyr at kommunaldirektører og kommunestyre bestemte fremover hvor mye som skal tildeles til ulike lokale formål. Denne finansieringsmodellen kan forklare endringen i antall deltakere i KVP etter 2011, som også har blitt påpekt av (Riksrevisjonen, 2020). I 2018 deltok omtrent 5 200 personer i KVP, til tross for at det var lagt inn statlig rammefinansiering for dekning opp mot 9 000 deltakere (s. 21). (Riksrevisjonen, 2020) graderer denne situasjonen som alvorlig kritikkverdig, ettersom antall personer som kan ha rett til deltakelse, inkludert innvandrere som har rettigheter, men ikke får tilbud nasjonalt, overstiger 13 000 (s. 21).

Antallet deltakere i KVP har gradvis gått ned siden innfasingsperioden med statlig øremerket tilskudd (2007-2011), da det var 12 000 KVP-deltakere (Prop. 12 L (2018-2019), s.16), og i 2018 var det altså omtrent 5 200 deltakere (Riksrevisjonen, 2020, s. 21).

Når vi setter dette i sammenheng med det radikale finansieringsforslaget til Oxford Research (2022, s. 9), kan vi se at forslaget innebærer enten at kvalifiseringsprogrammet ikke lenger skal være et kommunalt program, eller at finansieringsmodellen for KVP i større grad bør innlemmes som en del av statens verktøykasse (Oxford Research, 2022, s. 9). Funnene fra kartleggingsarbeidet i (Oxford Research, 2022, s. 67) understreker dette ved å peke på at finansieringen er en barriere for økt bruk av kvalifiseringsprogrammet, noe som også blir påpekt av flere informanter og KVP-årsrapporter fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. KVP blir beskrevet som et ressurskrevende program av både ledere og KVP-veiledere, noe som fører til budsjettmessige føringer med direkte innvirkning på hvor mange KVP-deltakere som tas inn etter (Oxford Research, 2022, s. 67).

I 2007 ble det satt store politiske ambisjoner for å redusere fattigdom, samtidig som i 2017 økte antallet personer som hadde sosialhjelp som sin viktigste inntektskilde til over 132 700 (Glemmestad & Kleppe, 2021, s. 46). Som et resultat av dette, jobber sosialarbeidere i offentlig instanser og organisasjoner for å bekjempe fattigdom ved hjelp av ulike sosialfaglige verktøy, men det er ofte spenninger mellom organisasjoner og politiske beslutningstakere som dikterer utfallet av fattigdomsbekjempelse.

Selv om politikere lanserer kartlegginger og perspektivmeldinger årlig, vil finansieringsbarrieren ofte være av kortsiktig karakter og dermed være en begrensning for å oppnå langsiktig suksess i kampen mot fattigdom. Likevel vil økt bruk av KVP vil være både kostnadseffektivt for kommuner og samfunnet generelt på lang sikt, da det kan føre til samfunnsmessig gevinst (Oxford Research, 2022, s. 67).

4.1.2 Tverrfaglig samarbeid og fagutvikling

Allerede i KVP-innføringsperioden (2007-2010) ble det klart at det var behov for bedre kommunikasjon og koordinering på tvers av fagområder. Dette skyldtes at deltagerne i KVP hadde sammensatte individuelle behov, og kvalifikasjonene til KVP-veiledere forventes dermed å inkludere kjennskap til lokale næringsliv, utdanningsinstitusjoner, og tiltak både internt i NAV og eksternt hos private aktører. Fylkene hadde dedikerte ressurser til å styre og koordinere implementeringen av KVP (Sluttrapport, 2010, s. 10). Selv om fylkene var ansvarlige gjennom prosjektperioden og ga lokal NAV-kontorer veiledning, opplæring og bistand (Sluttrapport, 2010, s. 10), ble tverrfaglig samarbeid utfordrende på grunn av etablering av et nytt tjenestetilbud på tvers av etater, noe som møtte juridiske og organisatoriske barrierer.

I tillegg var det utfordrende å utforme ny kompetanse og programinnhold, samt å bruke nye IKT-systemer for å gi tett og individuell oppfølging av deltagerne (Sluttrapport, 2010, s. 24). Gjennom samlinger, kurs og tilbakemeldinger ble etter hvert utviklet KVP-faglig arbeidsmetoder. I forsøk på å dekke manglende faglig kompetanse som på daværende tidspunkt ikke var tilgjengelig, ble fremheving av samarbeid mellom høyskoler og universitet til å dekke ny fagområder viktig. Samtidig som eneste faglig påfyll for lokale veiledere var opplæring i veilederrollen gjennom fem-todagerskurs (Sluttrapport, 2010, s. 8.).

Det er akseptert at det var ulike utfordringer under innfasingsperioden i 2007, i tillegg til den totale NAV-reorganiseringen i samme tidsperiode. Imidlertid har det vært en utvikling innen fagutvikling og retningslinjer for tverrfaglig samarbeid siden den gang, og sosialfaglig utvikling har også hatt en del fremskritt. Ifølge (Oxford Research, 2022) er det lokale organisatoriske forskjeller i måten arbeidet med KVP gjennomføres på. Den største forskjellen er hvordan kontorene opererer med dedikerte KVP-veiledere eller ikke, og størrelsen på lokale NAV-kontorer og tilgangen til ressurser har skapt ulike organisasjonsstrukturer lokalt (s. 46). For eksempel kan KVP være plassert i flere seksjoner, eller fysisk omorganisert for å tilrettelegge for mer sømløs deltagerreise og tilgang til relevant informasjon (Oxford Research, 2022, s. 46).

Selv om det er fordeler og ulemper med måten KVP organiseres lokalt, er kompetanse og personlige egenskaper hos KVP-veiledere som har deltakerporteføljer viktig faktor. Evnen til å skape gode relasjoner til tiltakshavere, arbeidsgivere og til å samarbeide internt i egen organisasjon, er nøkkelkompetanser som trekkes frem. Ifølge Oxford Research (2022, s. 54) oppstår det sjelden samarbeid mellom NAV-ledelse og kommuneledelse når det gjelder KVP, selv om det ligger stort potensiale i stimulering av informasjonsdeling som potensielt kan utløse mer KVP-ressurser. Statsforvaltere som er en del av fylkesleddet, sender undersøkelser med jevne mellomrom til lokale NAV-kontorer og gir relevant informasjon og faglig oppdatering. Resultater fra (Oxford Research, 2022, s. 55) viser at det er mer samarbeid om KVP med statsforvalterne enn kommuneledelsen, mens det er en lav grad av samarbeid med fylkeskommunen. Det kan konkluderes med at det er gjort betydelige fremskritt i etablering og videreutvikling av tverrfaglig samarbeid, men det er fortsatt betydelig gjenstående potensial for å etablere, koordinere ressurser og sikre faglig bredde for å oppnå gunstige programresultater.

4.1.3 Oppfølging av KVP-deltagere og medvirkning

Med et fulltidsprogram på 37,5 timer og oppfølgingsansvar som ligger hos lokale NAV-kontorer, og med deltakere som har individuelle og komplekse utfordringer, er det naturlig at KVP-veiledere mener at tett oppfølgingsprosessen er krevende. Dette henger også sammen med antall deltakere som til enhver tid befinner seg i porteføljen (Oxford Research, 2022, s. 62). KVP-veiledere har som regel ansvaret for den praktiske oppfølgingen av deltakerne, og det kan også være behov for å introdusere deltakere for ulike tiltak som, etter lovendringer i

2019, omfatter flere utdanningsmuligheter. Det som er interessant å merke seg er dokumenterte funn om kombinasjonen i oppfølging av KVP-deltakere som er i arbeidspraksis. I samarbeid mellom KVP-veileder, arbeidsgiver og jobbspesialsiter (Oxford Research, 2022), s. 63). Slik praksis er ikke etablert ved alle NAV-kontorer, men der det gjennomføres skapes det flere muligheter for KVP-deltagere siden jobbspesialsiter innfører mer arbeidsmarkeds kjennskap (s. 63).

Det er individuelle trekk hos KVP-deltakere som utløser behovet for oppfølging. Deltakergruppen kan omfatte personer med ulike individuelle utfordringer, samt personer med språkvansker som utgjør en betydelig faktor for KVP-deltakere med innvandrerbakgrunn. Etter kartlegging av deltakernes kompetanse, evner og motivasjon, vil det bli bestemt hvilke tiltak og programmer som er mest hensiktsmessige å starte med. Språkvansker trekkes frem som en barriere faktor etter (Oxford Research, 2022, s. 67). I henhold til (Sosialtjenesteloven, 2009, § 42), skal tjenestetilbudet utformes i samarbeid med tjenestemottaker. Det er derfor viktig å understreke betydningen av KVP-veileders sosialfaglige kompetanse for å stimulere brukermedvirkning. Deltakergruppen har varierende bistandsbehov, og manglende språkkunnskaper er en annen utfordring som må tas hensyn til.

Som mange KVP-deltakere med innvandrerbakgrunn, er det viktig at KVP-veiledere har kjennskap til persepsjon (Helgesen, 2017, s. 44). I tillegg er anerkjennelse av stor betydning, siden KVP-deltagere rekrutteres fra allerede sårbar situasjon etter (Humerfelt et al., 2015, s. 137). Dette er særlig viktig i startfasen av programmet, da kunnskap om programinnhold og rettigheter kan variere sterkt blant deltakerne.

4.2 Fra introduksjon til kvalifiseringsprogram

Introduksjonsordningen har vært en lovfestet ordning siden 2004, og ifølge (Riksrevisjonen, 2020, s. 12) er introduksjonsprogrammet myndighetenes viktigste tiltak for å styrke nyankomne innvandreres mulighet til samfunnsdeltakelse, kvalifisering og arbeid. Målet om at 70 prosent av nyankomne flyktninger og innvandrere skal være i arbeid ett år etter avsluttet program (som har en varighet på fem år) igjen møter vi offentlig ambisjoner om krevende resultat målsetning. Imidlertid viser tall fra Riksrevisjonen (2020) at kun 64 prosent av deltakerne var i arbeid etter sju år, og at denne andelen er synkende. Videre viser analysen at kun 35 prosent av de som er i arbeid etter sju år, har en årslønn på minst 300 000 kr. Hele 15

prosent av deltakerne i introduksjonsprogrammet har en årslønn på under 100 000 kr etter sju år, mens 20 prosent av deltakerne i arbeidsfør alder er avhengig av sosialhjelp (Riksrevisjonen, 2020, s. 14).

Det er klare forskjeller i hvordan kommunene gjennomfører introduksjonsprogrammet, hvor alder og kjønn spiller i variasjon rollen. Mangelen på tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid med NAV, har ført til kritikk fra (Riksrevisjonen, 2020).

Det er felles likhetstrekk mellom Introduksjon og KVP-deltakergrupper med innvandrerbakgrunn. Deltagerne manglende språkkunnskaper, kompetanse og tilknytning til arbeidslivet. Med 62 prosent andel KVP-deltagere i undersøkelsesperioden (2021-2022) etter (Oxford Research, 2022, s. 29). Reiser spørsmålet om hvorvidt nyankomne innvandrere og flyktninger går fra introduksjonsprogrammet til kvalifiseringsprogrammet? Selv om dette må undersøkes mer nøyaktig, kan vi ikke se bort fra denne muligheten etter dokumentfunn.

Det er verdt å nevne at tallene i (Oxford Research, 2022, s. 37) ikke inkluderer informasjon om hvilke statlige og kommunale tiltak faktiske KVP-deltakere kommer fra, og informasjon spesifikt om introduksjonsprogrammet er ikke inkludert.

4.2.1 Mestring av norsk språk som vilkår

Med 62 prosent av KVP-deltagerne født i utlandet ifølge (Oxford Research, 2022), utgjør KVP-deltagere med bakgrunn fra Somalia den største gruppen, tett fulgt av Syria og Eritrea som til sammen står for omtrent 62 prosent av den totale KVP-deltagermassen (s.29). Blir det akseptabelt å bruke metaforen flipperspill, som beskriver hvordan vurdering av deltakergruppen skjer på laveste nivå og er delegert til KVP-veiledere der det er stort rom for faglig skjønnsutøvelse. Samtidig er rekrutteringsterskelen i kvalifiseringsprogrammet hevet etter lovendringen i 2019, og det tilbys nå KVP til mer ressurssterke deltakere enn før på grunn av utdanningsmulighetene (Oxford Research, 2022, s.7).

Blir innlåsningsmekanismene etter (Volckmar-Eeg & Vassenden, 2022), i NAV forsterket når helse, motivasjon og språk må avklares for deltagelse i KVP kan starte. Med forhøyet inngangsvilkår er det fare for at flipperspillet metaforet beskrevet av (Volckmar-Eeg & Vassenden, 2022) vedvarer. Når deltakerne er låst fast i NAV og kastes mellom ulike tiltak og avdelinger, før endelig avklaring. Kritikken fra (Riksrevisjonen, 2020) om at det er langt flere

med innvandrerbakgrunn som burde ha fått KVP-tilbud, men ikke får. Innebærer at mestring av norsk språk oppstår som inngangsvilkår for fremtidig KVP-søkere. Selvsagt er personlig brukerforhold, lokaleforhold og budsjett viktige faktorer, med lokal forvaltet finansiering og utvikling av måltall øker sannsynligheten for at flere låses inn og endre opp som kasteball ved mangel av norsk språkmestring.

4.2.2 Muligheter og utfordringer etter 2019

Utvidet faglig skjønnsutøvelse for KVP-veileder, selv om de begrenses i NAV-organisasjonsstruktur. Får tilføyd nye faglig skjønns vurderingsmomenter ettersom det ble innført substansielle endringer etter (Prop.12 L (2018-2019)). Endringer representerer ut fra intensjonen i høringsrunden muligheter og er gjennomført i hensikt å forsterke kvalifiseringsprogrammet i helhet. Justering av nedre aldersgrense inngår i interesse område opplæring og vgs, samtidig som den skaper muligheter for KVP-deltagere med innvandrerbakgrunn som har gått lærlingperioden og mistet retten etter opplæringsloven til å fullføre lærlingtid.

Fjerning av varighetsbegrensning så lenge inngangsvilkårene er oppfylt, representerer muligheter til å fullføre utdanning og innhenting av kompetanse som går utover tre år. I KVP-deltagergruppe med innvandrerbakgrunn blir dette et tveegget sverd, siden individuelle deltager egenskaper medfører kompleksitet i faglig skjønnsutøvelse. Motivasjon, oppfølging med individuell plan og måloppnåelse sammen med KVP-veileders kultur kompetanse spiller inn i vurderinger. Samtidig blir NAV-innlåsing mekanismer etter (Volckmar-Eeg & Vassenden, 2022) forsterket, siden selv om det er lov å innvilge ny periode med KVP betyr ikke at det er hensiktsmessig eller fruktbart.

Åpning for fravær uten kvalifiseringsstønad skaper stor fleksibilitet for KVP-deltagere med innvandrerbakgrunn, å prøve korte perioder med arbeidsutprøving eller si ja til arbeid for så tilbakeføring. Styrker arbeids integrerings potensialet, for å ikke nevne avvikling av ferie som har ført til ulike kreative løsninger lokalt for KVP-deltagere med innvandrerbakgrunn med behov for lenger perioder og hjemland reiser. Det som er overaskende med dokumentfunn er når (Oxford Research, 2022), spør om lovendringer har medført endring i praksis for NAV-kontorer. Svarer 47 prosent at de ikke opplever noe endring, samtidig som 45 prosent opplever at det har blitt «noe enklere» (s, 40). Med seks prosent som opplever at det har blitt

«vesentlig enklere», samtidig svarer to prosent at det har blitt «vesentlig vanskeligere» (Oxford Research, 2022). Dette kan tolkes som at endringer ikke har hatt substansiell praksisendring, selv om det har gått to år siden lovendring. For å sitere en av NAV-lederne i undersøkelsen:

«Selv om loven er endret, har det ikke nødvendigvis blitt enklere å tilby KVP ettersom det fremdeles må grundige vurderinger til før man tilby programmet (Oxford Research, 2022)»

Det kan tolkes som opparbeidet norm i offentlig forvaltning, vil ta tid før ny praksis føres inn i rotasjonen. Selv om 59 prosent NAV-lederne er positive til endring og mener lovendring har styrket KVP til et bedre program (Oxford Research, 2022).

4.3 Veien videre

Det er mange områder innenfor kvalifiseringsprogrammet som trenger ytterligere undersøkelser, begrensninger rundt finansieringsmodellen sammen overfokusering på måltall er tydelig utviklingstendenser som behøves mer oppklaring. Det er også behov for å belyse individuelle faktorer hos KVP-deltakere, spesielt med tanke på at mange av deltakerne har innvandrerbakgrunn, lav utdanning og svake norskkunnskaper. Lovendringer som tillater flere perioder i programmet, samt muligheten til å gå videre til utdanning eller eventuelt avsluttes med uføretrygd, er av stor faglig. Det er også interessant å se hvordan lovendringene fra 2019 har påvirket implementeringen av kvalifiseringsprogrammet i praksis, spesielt i forbindelse med utdanning. Overgangen fra KVP til arbeid som vedvarer, sammen med om det er relevant arbeidsmarkeds kompetanse som oppnås gjennom KVP-tiltak, er interessant fagområder.

5.0 Avslutning

Det er en uheldig trend med nedgang i bruk av KVP over tid, samtidig som fattigdom øker. Dette harmoniserer ikke med de politiske ambisjonene som var til stede da kvalifiseringsprogrammet ble lansert i 2007. Etablerte lokale organisatoriske forskjeller er også uheldige for KVP-målgruppen, siden det kan bli vilkårlig tilgang til programmet etter geografisk bosted. Det er allerede potensiale for å øke bruken av KVP, begrensingen ligger organisatorisk lokalt og politisk. En økt synliggjøring og faglig tyngde rundt kvalifiseringsprogrammet som en del av NAVs totale verktøyliste vil styrke programmet og øke bruken.

NAV trenger en stor variasjon av kompetanse innen organisasjonen. Å øke søkelyset på sosialfaglig oppdatering rundt KVP-veiledere med oppdatert sosialfaglig bakgrunn vil gi utslag i kostnytte. NAV har desperat behov for å oppdatere de interne organisatoriske digitale verktøy. Arena brukes fortsatt som verktøy til gjennomføring av arbeidsevnevurdering, men dette systemet er basert på plattformer fra tidlig på 2000-tallet og representerer derfor et hinder i stedet for et digitalt verktøy eller assistanse.

Det er ingen tvil om at kvalifiseringsprogrammet motarbeider fattigdom, men definisjonen som regjeringens viktigste verktøy mot fattigdom holder ikke stand, siden resultater er ikke gode nok til å holde med årlig økt fattigdom. For at verktøy mot fattigdom skal motarbeide økt fattigdom parallelt med økt samfunnsutvikling, er det nødvendig å se KVP i samhandling med alle parallellprogrammer som finnes i velferdsstaten med lik målsetting.

6.0 Litteraturliste

Arbeids- og velferdsdirektoratet. (11.februar.2011). *Implementering av kvalifiseringsprogrammet*.

<https://www.nav.no/attachment/download/69174395-01df-41af-b604-b243baafbd89:1db1dc522875ec040c04fce1f674f88bf2df0075/sluttrapport-kvp-230211.pdf>

Dalland, O. (2022). *Metode og oppgaveskriving*. (7. utg.). Gyldendal.

*** kap 3, kap 10, 22 sider.**

Dzamarija, T.M. (2019, 05. Mars). *Slik definerer SSB innvandrere*. Statistikk Sentralbyrå.

<https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/artikler/slik-definerer-ssb-innvandrere>

Ellingsen, T., Levin, I., Berg, B. & Kleppe, C, L. (2019). *Sosialt arbeid en grunnbok*. (3 utg.). Universitetsforlaget. *** 336 sider.**

Eide, T. & Eide, H. (2021). *Kommunikasjon i Praksis*. (1 utg.). Gyldendal. *** kap 3, 26 sider.**

Epland, E, J. & Normann, M,T. (2021, 29 Mars). *115 000 barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt*. Statistikk Sentralbyrå.

<https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/artikler/115-000-barn-i-husholdninger-med-vedvarende-lavinntekt>

Eeg, V. G. M & Vassenden, A. (2022). Et flipperspill i velferdsstaten: Innlåsing av innvandrere med «språkutfordringer» i NAV. *Idunn*, november 2022 (63), 260.

<https://www.idunn.no/doi/10.18261/tfs.63.4.2>

Glemmestad, H., Kleppe, C, L. (2019). *Arbeidsinkludering i sosialt arbeid*. (1 utg.).

Fagbokforlaget. *** 314.**

Humerfelt, K., Kjellevoid, A., Norheim, A. & Sommerseth, R. (2015). *Faglig skjønn og brukermedvirkning i helse- og velferdstjeneste*. (2 utg.). Fagbokforlaget.

*** kap 1 og kap 5, 44sider.**

Helgesen, A, L. (2018). *Menneskets dimensjoner*. (3. utg.). Cappelen Damm Akademisk.

***kap 2, 21 sider.**

Kjønstad, A., Syse, A. & Kjelland, M. (2020). *Velferdsrett I*. (6 utg.). Gyldendal.

***kap 9, 46 sider.**

Leseth, B, A. & Tellmann, M, S. (2019). *Hvordan lese kvalitativ forskning*. (2 utg.).

Cappelen damm akademisk. *** kap 7, kap 8, 33 sider.**

Meld. St. 9 (2006–2007). *Arbeid, velferd og inkludering*. Arbeid- og inkluderingsdepartement.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-9-2006-2007-/id432894/?ch=1>

Meltevik, S. (09.junni.2022). *Kartlegging av arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet i NAV kontorene*. Oxford Research.

<https://oxfordresearch.no/wp-content/uploads/2022/06/Kartlegging-av-arbeidet-med-Kvalifiseringsprogrammet-Oxford.pdf>

NAV-Loven (2006). *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen* (arbeids- og velferdsforvaltningsloven).(LOV2006-06-16-20). Lovdata.

<https://lovdata.no/lov/2006-06-16-20/§14a>

NAV – Arbeids- og velferdsetaten. (2012). *Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV*. (R35-00). Arbeids- og velferdsdirektoratet.

<https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00>

NOU 2018: 13. (2018). *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring— Finansiering av livsopphold*. Kunnskapsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-13/id2620876/>

Ot.prp. nr. 70 (2006–2007). *Om lov om endringer i sosialtjenesteloven og i enkelte andre lover*. Helse- og omsorgsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-70-2006-2007-/id471846/?ch=1>

Prop. nr. 12L (2018–2019). *Endringer i folketrygdloven, sosialtjenesteloven og enkelte andre lover samt oppfølging av anmodningsvedtak om pleiepengeordningen*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-12-l-20182019/id2618154/?ch=1>

Reinecker, L. & Jørgensen, S, P. (2021). *Den gode oppgaven*. (6 utg.).
Fagbokforlaget. * **kap 5, 15 sider.**

Sosialtjenesteloven. (2009). *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*
(LOV-2009-12-18-131). Lovdata

<https://lovdata.no/lov/2009-12-18-131/§28>

Sosialtjenesteloven. (2009). *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*
(LOV-2009-12-18-131). Lovdata

<https://lovdata.no/lov/2009-12-18-131/§29>

Sosialtjenesteloven. (2009). *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*
(LOV-2009-12-18-131). Lovdata

<https://lovdata.no/lov/2009-12-18-131/§33>

Sosialtjenesteloven. (2009). *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*
(LOV-2009-12-18-131). Lovdata

<https://lovdata.no/lov/2009-12-18-131/§42>

Wingrerei, S, B. (26.november.2019). *Undersøkelse av myndighetenes arbeid med å integrere
innvandrere gjennom kvalifisering og arbeid*. Riksrevisjonen.

<https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2019-2020/undersokelse-av-integrering-gjennom-arbeid/>

Selvvalgt pensum: 857 sider.