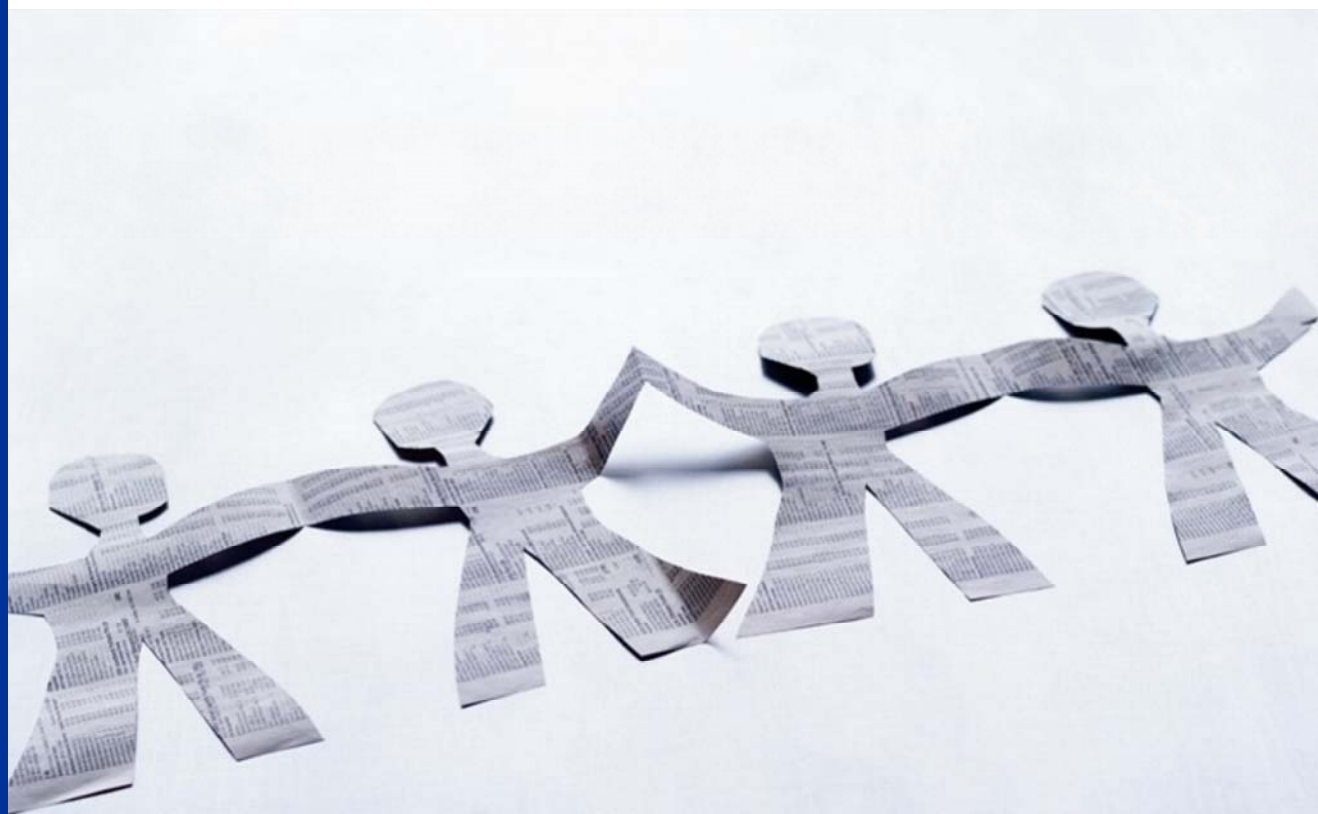




ANSKAFFELSER AV ARBEIDSMARKEDSTJENESTER

Utarbeidet for Arbeidsdepartementet



Dokumentdetaljer

Econ-rapport nr.	R-2010-089
Prosjektnr.	5Z090086.10
ISBN	978-82-8232-153-3
ISSN	0803-5113
Interne koder	MSV/LEB/AUG/pil, HBE
Dato for ferdigstilling	29. november 2010
Tilgjengelighet	Offentlig

Kontakt detaljer

Oslo

Econ Pöyry
Pöyry Management Consulting (Norway) AS
Postboks 9086 Grønland,
0133 Oslo

Besøksadresse:
Schweigaards gate 15B
0191 Oslo

Telefon: 45 40 50 00
Telefaks: 22 42 00 40
e-post: oslo.econ@poyry.com

Stavanger

Econ Pöyry
Pöyry Management Consulting (Norway) AS
Kirkegaten 3
4006 Stavanger

Telefon: 45 40 50 00
Telefaks: 51 89 09 55
e-post: stavanger.econ@poyry.com

Web: <http://www.econ.no>

Org.nr: 960 416 090

Copyright © 2010 Pöyry Management Consulting (Norway) AS

INNHold

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER.....	1
1 INTRODUKSJON	7
1.1 Formål og problemstillinger	7
1.2 Metode	9
1.2.1 Dybdeintervjuer og gjennomgang av relevant litteratur samt	9
1.2.2 Casestudier	9
1.2.3 Registeranalyse	12
1.2.4 Referansegruppe	13
2 BRUK AV KONKURRANSE - PROBLEMFORSTÅELSE	15
2.1 Teoretisk motivasjon for konkurranse	15
2.2 Ulike former for konkurranse	16
2.3 Erfaringer fra konkurranse i offentlig sektor	16
2.3.1 Økonomiske betraktninger	16
2.3.2 Konsekvenser for kvalitet	17
2.4 Erfaringer med kjøp av arbeidsmarkedstjenester	18
2.5 Et spesielt marked	20
3 KONKURRANSE OG LEVERANDØRMANGFOLD	23
3.1 Omfang av anbud og avtaler med forhåndsgodkjente leverandører	23
3.2 Konkurranse og leverandørmangfold i skjermet sektor	25
3.3 Konkurranse og leverandørmangfold i anbudsmarkedet	28
4 INNRETNING AV ANSKAFFELSENE	33
4.1 Standardiserte anskaffelser	33
4.1.1 Standardiserte avtaleinngåelser med forhåndsgodkjente leverandører ..	33
4.1.2 Standardiserte anbudskonkurranser med forhandlinger	33
4.2 Valg av kravspesifikasjoner	34
4.2.1 Lik bruk av kravspesifikasjoner i avtaler med forhåndsgodkjente leverandører	34
4.2.2 Flere ulike kravspesifikasjoner i anbudskonkurransene	34
4.3 Operasjonalisering av kvalitetsparametre for tjenestene	36
4.3.1 Operasjonalisering av kvalitet i avtalene med forhåndsgodkjente leverandører	36
4.3.2 Operasjonalisering av kvalitet i anbudskontraktene	38
4.4 Samhandling og prosessen ved anskaffelse	39

4.4.1	Anskaffelsesprosess med forhåndsgodkjente leverandører.....	39
4.4.2	Anskaffelser gjennom anbudskonkurranse.....	40
4.5	Tildeling av arbeidsmarkedstiltak	44
4.5.1	Tildeling av tiltak til forhåndsgodkjente leverandører.....	44
4.5.2	Tildelingskriterier i anbudskonkurransene	44
5	KVALITET PÅ ARBEIDSMARKEDSTJENESTER.....	49
5.1	Bruk av kvalitetssikringssystemer	49
5.1.1	Krav om sertifisert system for kvalitetssikring i avtaler med forhåndsgodkjente leverandører.....	49
5.1.2	Krav om kvalitetssikringssystem i anbudskontrakter, men ikke et standardisert opplegg	50
5.1.3	Betydningen av ulike kvalitetssikringssystem	51
5.2	Oppfølgingen av kvalitet – regulering i avtalene	51
5.2.1	Oppfølging av kvalitet i avtalene med forhåndsgodkjente leverandører..	51
5.2.2	Oppfølging av kvalitet i anskaffelser gjennom anbud	53
5.3	Anskaffelsesform og effekt på kvalitet.....	55
5.3.1	Kvalitet i skjermet sektor.....	56
5.3.2	Kvalitet i anbudsmarkedet	58
6	EFFEKTER AV ULIKE MÅTER Å ANSKAFFE ARBEIDSMARKEDSTJENESTENE PÅ.....	61
6.1	Betydning for Kostnadene	62
6.1.1	Om kostnader på arbeidsmarkedstjenester i skjermet sektor.....	62
6.1.2	Prisen på arbeidsmarkedstjenester anskaffet gjennom anbudsmarkedet	66
6.2	Betydning for muligheten for individuell tilpasning	69
6.2.1	Individuell tilpasning i skjermet sektor	69
6.2.2	Individuell tilpasning i anbudsmarkedet.....	70
6.3	Betydning for innovasjon i form av å utvikle tjenestetilbudet.....	71
6.4	Oppsummering; Anskaffelsesform og betydning for pris, individuell tilpasning og innovasjon	73
	REFERANSER:	75
	VEDLEGG 1: OMFANG KJØP AV ARBEIDSMARKEDSTJENESTER	77

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER

Executive summary

In this project, Econ Pöyry and Proba Research have, on behalf of the Ministry of Labour, reviewed the procurement of labour market services in Norway. The Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV) buys different types of labour market measures from a range of service providers either through the use of tender competitions or through conclusion of agreements with pre-qualified suppliers. The main objective of the project has been to describe how the different procurement modalities are implemented and to investigate differences between the services and between the local NAV offices. Below we summarize the main findings.

Tender competition is used in procurement of traditional labour market training (AMO-kurs) and labour market services established in 2007 and 2008 ("Raskere tilbake" and "Avklaring" and "Oppfølging for ordinære arbeidsmarkedssøkere"). Conclusion of agreements with pre-qualified suppliers is used in procurement of labour market services classified as sheltered measures.

Each procurement method basically follows a standardized procedure and with a standard format for documents. The standard agreements for the pre-qualified suppliers have undergone a major revision in recent years. All pre-qualified suppliers are now required to have quality management systems certified by a third party. The standard documents used in agreements with pre-qualified suppliers appear somewhat more straightforward than the documents for the tendering processes. There is no equivalent requirement for quality management for companies participating in competitive tendering.

Regardless of the standard procedures and documents, there are differences between the NAV offices in how the individual purchases are specified, organized and monitored. For example, there are variations in how the service is specified and how the requirements for quality and performance is operationalised. There are also differences in the way the local NAV offices follow up both the agreements/contracts and the participants participating in the labour market services.

Variations in procedures and implementation of the procurement processes lead to different outcomes of the procurements. The study shows no clear relationship between the procurement method and the impact on price and quality in the procurement. The procurement method does not appear to place many restrictions on innovation in labour market services. The choice between direct procurement from pre-qualified suppliers versus tender competition does not seem to be crucial. It is rather the practical implementation of the procurement that is most important for the result.

The review does not indicate that the key to better procurements is to promote one of the procurement methods over the other, but rather to improve both the procurement methods and to promote learning across the methods.

Resymé

Arbeidsmarkedstjenester anskaffes på ulike måter, i hovedsak ved bruk av anbudskonkurranser og ved avtaler med forhåndsgodkjente leverandører. De ulike anskaffelsesformene brukes på ulike tiltak. Anskaffelsesformene følger i utgangspunktet hvert sitt standardiserte opplegg og hvert sitt standardiserte dokumentsett. I praksis er det likevel forskjeller på hvordan de enkelte anskaffelsene innrettes og følges opp, og hva som er resultatene av de ulike anskaffelsene. Forskjellene er ikke nødvendigvis knyttet til anskaffelsesformen, men til lokale forskjeller i praksis og rutiner hos NAV fylke. Nøkkelen til bedre anskaffelser synes først og fremst å ligge i ytterligere forbedringer av begge anskaffelsesformene og læring på tvers av formene, heller enn en avveining av om den ene anskaffelsesformen gir bedre tjenesteleveranser enn den andre.

Bakgrunn

Som en del av oppfølgingen av *St.meld. nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering* satte Arbeidsdepartementet i gang en bred gjennomgang av regelverket for arbeidsmarkedstiltakene. Siktemålet har vært å forenkle dagens regelverk for å gjøre det mer fleksibelt og bedre tilpasset den enkelte brukers behov.

Forskrift om arbeidsrettede tiltak trådte i kraft fra **1. januar 2009** og **avløste tidligere forskrifter**. Regler knyttet til nye tiltak er tatt inn, flere avklaringstiltak og flere oppfølgings-tiltak er slått sammen. Noen tiltak anskaffes ved anbudskonkurranse etter Lov om offentlige anskaffelser. Andre tiltak anskaffes etter avtale med forhåndsgodkjente leverandører.

Econ Pöyry, Proba samfunnsanalyse og Oslo Economics har evaluert erfaringer med anskaffelse av arbeidsmarkedstjenester på oppdrag for Arbeidsdepartementet.

Problemstilling

Hovedproblemstillingen har vært å vurdere hvordan anskaffelsene av arbeidsmarkedstjenester er innrettet og praktisert. Evalueringen er strukturert i følgende hovedpunkter:

- *Konkurranse som virkemiddel*
- *Omfang av anbudskonkurranser og kjøp gjennom avtaler med forhåndsgodkjente leverandører*
- *Konkurranse, markedsutvikling og markedsdynamikk i de ulike delene av markedet*
- *Innretning av anskaffelsene*
- *Oppfølging av kvalitet i ulike anskaffelsesformer*
- *Effekter av ulike anskaffelsesformer*

Nedenfor oppsummerer vi hovedfunnene.

Konkurranse som virkemiddel

Konkurranse er i økende grad innført for levering av offentlig finansierte tjenester, også innenfor arbeidsmarkedsområdet. Konkurransetsetting av offentlig tjenesteproduksjon gir som oftest kostnadsreduksjoner i produksjonen av tjenesten. Den totale kostnadseffekten er imidlertid ikke alltid kjent, ettersom innkjøper i mindre grad har oversikt over transaksjonskostnader knyttet til anbudsprosesser og oppfølging av eksterne kontrakter. Effekt på utvikling i kvalitet er mindre tydelig (dokumentert) enn utvikling i kostnader ved konkurranseutsetting. Dette skyldes blant annet at det som oftest er lite oversikt over

kvalitet i tjenestene før og etter konkurranseutsetting og at det er vanskelig å definere og måle kvalitet, særlig for "mykere" tjenester.

AMO-kurs har lenge vært kjøpt inn på anbud, og de senere årene har NAV også benyttet anbudskonkurranser for anskaffelse av tiltak som avklaring og oppfølging. På et generelt grunnlag kan vi ikke si at anbudskonkurranser gir bedre og mer kostnadseffektive arbeidsmarkedstjenester enn andre anskaffelsesformer (avtaler med forhåndsgodkjente leverandører). For det første anskaffes ulike tjenester med ulike anskaffelsesformer, slik at det ikke finnes noe sammenlikningsgrunnlag. For det andre er det mange andre forhold enn anskaffelsesformen som påvirker resultatene av et kjøp, blant annet krav til tjenesteleveransene og NAVs oppfølging.

Omfanget av anbudskonkurranser og avtaler med forhåndsgodkjente leverandører

Tar man utgangspunkt i de arbeidsmarkedstiltakene som berøres av denne studien kjøpte NAV i perioden 2003 til 2009 arbeidsmarkedstjenester for nesten 27 milliarder kroner¹. 18,2 av disse har gått til tiltak forbeholdt skjermet sektor, vel 5 milliarder i anbudsmarkedet og 3,5 milliarder til enkeltavtaler. Omfang av inngåtte enkeltavtaler har gått ned i perioden, mens omfang av skjermede tiltak og tiltak i anbudsmarkedet har økt.

Når det gjelder skjermede arbeidsmarkedstiltak har antall virksomheter økt fra 330 i 2003 til 398 i 2009, hvilket gir en økning på 21 prosent. Antall virksomheter i anbudsmarkedet er nesten fordoblet i samme periode. I 2009 har 1.225 virksomheter minst én avtale om leveranse med NAV vunnet i en anbudskonkurranse. Av disse virksomhetene er 117 innen skjermet sektor. Virksomheter i skjermet sektor hadde i 2009 en andel på 16 prosent av NAVs totale innkjøp av arbeidsmarkedstjenester innen anbudsmarkedet.

Konkurranse, markedsutvikling og markedsdynamikk

Markedet for arbeidsmarkedstjenester er på mange måter et spesielt marked, uten de tradisjonelle markedsmekanismene som preger et frikonkurransemarked.

I deler av markedet, *skjermet sektor*, er prisene bestemt av myndighetene, og det er høy grad av monopol på innkjøpssiden. I tillegg krever de fleste tjenestene at leverandørene er etablert lokalt. I denne delen av markedet inngås avtaler om tjenesteleveranser med forhåndsgodkjente leverandører, det vil si attføringsbedrifter og vekstbedrifter. De siste fem årene har leverandørbildet i skjermet sektor vært relativt stabilt. Mange av virksomhetene er alene i sine geografiske områder. Vårt hovedinntrykk er at både bedriftene og NAV opplever at det er relativt liten konkurranse når det gjelder anskaffelse av tiltakene innen skjermet sektor.

Både kommersielle virksomheter og virksomheter fra skjermet sektor deltar i *anbudskonkurransene* om arbeidsmarkedstiltak. Tradisjonelt leveres de fleste AMO-kursene av kommersielle virksomheter. En del av disse er nasjonale/regionale, mens andre er lokale. Vi ser at anbudene innrettes for å stimulere konkurranse for eksempel gjennom avgrensede kontraktperioder, oppdeling i geografisk mindre soner og parallelle rammeavtaler. I de anbudsprossessene vi har studert har det stort sett vært mange leverandører i hver konkurranse, fra 4-5 leverandører og opp til 17-18. Dette kan tyde på til dels sterk konkurranse om oppdragene.

¹ Det har i perioden 2003 til 2009 også eksistert andre arbeidsmarkedsrettede tiltak som ikke inngår i våre tall, blant annet knyttet til forsøk. Siden det ikke eksisterer separate rapporteringer på disse og/eller lik operasjonalisering over tid, favner dermed vår analyse ikke alle konkrete tiltak i perioden. I 2009 gjelder dette blant annet utdanning, tidsubestemt lønnstilskudd, lønnstilskudd - reaktivisering av uføre, uførepensjon som lønnstilskudd, sysselsettingstiltak og individstønad.

Innretning av avtaler og anbudskonkurranser

Både avtalene som inngås med de forhåndsgodkjente leverandørene og de utlyste anbudsprosessene følger i utgangspunktet et standardisert opplegg og det benyttes standardiserte dokumenter.

For *avtaler med forhåndsgodkjente leverandører* benyttes gjennomgående to kravspesifikasjoner som regulerer kravene til leverandøren og tjenesteleveransen. Avtalene setter krav om å definere mål for kvalitet, men det varierer mellom tiltak og mellom fylker i hvilken grad dette kravet operasjonaliseres. Avtalene setter videre krav om å definere resultatmål for tiltakene, for eksempel prosent formidling, brukerundersøkelser osv. Også her ser vi en varierende operasjonalisering. Det er også variasjoner i hvordan de enkelte NAV kontor følger opp, endrer og fornyer avtalene.

For *anbudskonkurransene* er bruk av kravspesifikasjoner for tjenesteleveransene mindre ensartet enn i avtaler med forhåndsgodkjente leverandører. Det er variasjoner i hvilke standardspesifikasjoner som benyttes både innenfor anskaffelse av like tjenester og innenfor samme NAV fylke, og det er variasjoner i hvor stor grad kravene i de benyttede spesifikasjonene tilpasses til den spesifikke leveransen. Det er til dels også overlapp mellom de ulike spesifikasjonene som benyttes og mellom kravspesifikasjonene og kontraktene. Ut i fra den observerte praksisen synes det å være et potensial for opprydding i hvilke krav som reguleres i hvilke dokumenter og hvilke kravspesifikasjoner som er hensiktsmessig å benytte i anskaffelsene av de ulike arbeidsmarkedstjenestene.

Kravspesifikasjonene inneholder i hovedsak krav til elementene som inngår i produksjonen, for eksempel personell, lokaler og utstyr, og krav til hvordan tjenesteleveransene skal legges opp, for eksempel prosess. De inneholder i mindre grad eksplisitte resultatkrav knyttet til tjenesteleveransene. Det synes heller ikke å være vanlig at NAV fylke definerer resultatkrav som tillegges kontraktene.

Videre ser vi en betydelig variasjon i hvordan NAV i praksis gjennomfører anbudsprosessene, både innen et fylke og mellom fylkene. I tillegg til at praksis kan variere over tid og mellom tiltak, har også intern organisering av kjøp av arbeidsmarkedstjenester i fylke betydning for prosessene.

Bruk av kvalitetssikringssystemer

Arbeids- og velferdsdirektoratet har satt krav om kvalitetssikring med ekstern revisjon og sertifisering for å kunne drifte en del arbeidsmarkedstiltak. Alle *forhåndsgodkjente leverandører* som har avtaler med NAV må innføre et slikt system. I Norge er EQUASS nå tatt i bruk innenfor skjermede virksomheter i arbeidsmarkedssektoren.

Det er ikke samme sentrale krav til kvalitetssikringssystem hos leverandører av arbeidsmarkedstjenester som anskaffes gjennom *anbud*. NAV fylke har mulighet til å sette slike krav lokalt. NAV fylke ber i anbudskonkurransene gjennomgående om at tilbyder beskriver sitt kvalitetssikringssystem som en del av tilbudet. I praksis medfører dette at leverandørene har ulik tilnærming til å dokumentere sine kvalitetssikringssystemer.

Et system med sertifisering bidrar til å sikre en minstestandard på kvalitet, og ikke nødvendigvis at kvaliteten på tjenestene som leveres blir høy. Den samlede kvaliteten vil avhenge av flere faktorer. Et standardisert opplegg med sertifisering gjør det imidlertid enklere for NAV og for leverandørene å kommunisere om krav og forventninger til kvalitetssikring. Det bidrar også til å likestille leverandørene og til å lette arbeidet for leverandørene ved eventuelle tilbud på tvers av tiltak og på tvers av geografiske grenser.

Oppfølging av kvalitet

Oppfølging av kvalitet i tjenesteleveransene er regulert i avtalene både med de forhåndsgodkjente leverandørene og i anbudskontraktene.

I avtalene i *skjermet sektor* er det et standardisert opplegg for hvilke møter som skal avholdes, frekvens på disse og hvilke rapporteringsrutiner som gjelder. I hovedsak følges standarden, men vi ser enkelte tilfeller av lokale tilpasninger i form av tilleggsmøter, frekvens på møtene og tilleggsrapportering. Rutiner for oppfølging av deltagerne er primært spesifisert i kravspesifikasjonene for de enkelte tjenestene. Det varierer noe mellom fylkene i hvilken grad oppfølging av deltageren spesifiseres i avtalen utover det som står i den enkelte kravspesifikasjonen for tiltaket. Hovedinntrykket fra informantene både hos NAV og virksomhetene er at dialogen i de årlige møtene om samarbeidsavtalene fungerer godt. Det ser også ut til at den mer ad hoc-pregede kontakten fungerer bra.

Også for *anbudskontraktene* reguleres krav til møter og rapportering i kravspesifikasjonene til tjenesteleveransene. I hovedsak skjer oppfølgingen via rapportering i oppstart, underveis og ved avslutning av deltakelse. Det er noe variasjon mellom fylkene i NAVs tilpasninger til standardkravene. Stort sett består variasjonene av at fylkene legger til enkelte tilleggsmomenter eller tilleggsrapportering, særlig underveis i tiltaket. Det er vårt inntrykk at det ofte er lite samhandling mellom NAV og leverandørene i avtaleperioden. I noen fylker har NAV fylke formelle møter med leverandøren underveis i kontraktsperioden, men det er også eksempler på at det er svært liten kontakt frem til avtalen opphører.

Effekter av ulike anskaffelsesformer

Det er utfordrende å sammenligne hvordan ulike måter å anskaffe arbeidsmarkeds-tjenester på påvirker faktorer som kvalitet, pris, individuell tilpasning og innovasjon, siden NAV fylke ikke kan velge anskaffelsesform for samme type tiltak.

Utredningen viser ingen klar sammenheng mellom anskaffelsesform, og pris og kvalitet. Anskaffelsesform legger også få begrensninger på mulighetene for individuelle tilpassing og innovasjon. Det avhenger av avtalen som ligger i bunn, samt den konkurranse-situasjonen som er i den enkelte anbudsprosessen.

Det er stor enighet både blant informantene i NAV og virksomhetene om at godkjennings-ordningen og sertifiseringen via EQUASS har vært positivt for kvaliteten i leveransene. Selv om systemene oppleves som store og omfattende av virksomhetene, ser man at sertifiseringen har bidratt til større bevissthet om egen organisasjon og de tjenestene/tiltakene de leverer. I tillegg har justeringer i NAVs samhandling med virksomhetene, blant annet implementert i etterkant av Riksrevisjonens rapport i 2008, bidratt til å heve kvaliteten.

Det er bred enighet om at anbudskonkurranser gjør at virksomhetene "strekker seg" for å nå opp i konkurransen. Dette er isolert sett positivt både for kvalitet, pris og innovasjon. Anskaffelser gjennom anbud forutsetter imidlertid at det er en reell konkurranse mellom flere kompetente tilbydere, og god kvalitet avhenger av at NAV er i stand til å sette klare krav til "riktig kvalitet" og at de har faglige kompetanse på tiltakene som kjøpes inn.

Slik anbudskonkurransene praktiseres innenfor sektoren i dag, innebærer imidlertid anbud økte administrasjonskostnader knyttet til selve konkurransene og usikkerhet om aktivitets- og inntektsnivået hos den enkelte leverandør i nær framtid. Det er grunn til å anta at de økte administrasjonskostnadene over tid vil måtte dekkes av inntektene fra NAV, noe som isolert sett vil gi økte priser på sikt. Usikkerhet om framtidige inntekter svekker også incitamentene til å bygge opp kompetansen hos egne ansatte. Hvilket igjen skaper dårlig

stabilitet i staben. Isolert sett er det grunn til å tro at dette vil kunne føre til dårlig kvalitet og/eller høyere kostnader.

Informantene mener at anbud er dårligere egnet for de tiltakene som i dag er i skjermet sektor, i hvert fall slik anbud har vært brukt hittil. Dette skyldes at deltakerne i disse tiltakene har behov for langsiktighet og stabilitet, mens anbud hittil har medført relativt kortvarige avtaler.

1 INTRODUKSJON

Som en del av oppfølgingen av *St.meld. nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering* har Arbeidsdepartementet satt i gang en bred gjennomgang av regelverket for arbeidsmarkedstiltakene. Siktemålet er å forenkle dagens regelverk for å gjøre det mer fleksibelt og tilpasset den enkelte brukers behov.

Arbeidsmarkedstjenester ovenfor personer i arbeidsfør alder innbefatter tiltak som skal bidra til å styrke kompetanse og evne til arbeid, øke mulighet for vanlig arbeid, skaffe til veie kvalifisert arbeidskraft, forebygge og dempe skadevirkningene av arbeidsledighet og hindre at arbeidstakere faller ut av arbeidslivet.

De siste årene har flere nye tjenester blitt introdusert:

- I mars 2007 ble tiltakene for sykemeldte innført; avklaring, oppfølging, arbeidsrettet rehabilitering og raskere behandling hos spesialist. Disse er finansiert over NAVs budsjettpost innenfor satsingen "Raskere tilbake". Tiltakene anskaffes via anbud, jf. forskrift om avklaring, arbeidsrettet rehabilitering og oppfølging for sykmeldte arbeidstakere iverksatt 28. mars 2007.
- I februar 2008 ble tiltakene avklaring og oppfølging for ordinære arbeidssøkere innført. Tiltakene anskaffes via anbud, jf. midlertidig forskrift om arbeidsmarkedstiltakene avklaring av kortere varighet og individuell oppfølging iverksatt 1. februar 2008.

Ny forskrift om arbeidsrettede tiltak trådte i kraft fra **1. januar 2009** (Forskrift om arbeidsrettede tiltak av 11.12.2008 nr. 1320), **og** endringene fra 2007 og 2008 ble da innarbeidet i den nye forskriften. **I forskrift om arbeidsrettede** tiltak er flere avklarings-tiltak slått sammen, og flere oppfølgingstiltak slått sammen.

Arbeidsmarkedstjenester anskaffes i dag på tre måter. Om lag 70 prosent av NAVs utgifter går til arbeidsmarkedstiltak anskaffet etter avtale med forhåndsgodkjente leverandører². Arbeidsmarkedsoplæring kurs (AMO), samt de nye tiltakene fra 2007 og 2008 finansiert over budsjettposten "Raskere tilbake", anskaffes ved anbudskonkurranse etter lov om offentlige anskaffelser. I tillegg finansierer NAV enkeltplasser³, som i 2009 utgjorde 8 prosent av NAVs totale utgifter til arbeidsmarkedstjenester. I tillegg har det de siste årene eksistert og/eller eksisterer i dag enkelte mindre ordninger/forsøk innen arbeidsmarkedstjenester som ikke omfattes av dette oppdraget.

I denne rapporten er oppmerksomheten rettet mot anskaffelser gjennom anbudskonkurranser og anskaffelser gjennom avtaler med forhåndsgodkjente leverandører. I vedlegg 1 dokumenteres imidlertid også omfanget av inngåtte enkeltavtaler.

1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Econ Pöyry, Proba samfunnsanalyse og Oslo Economics har evaluert erfaringer med kjøp av arbeidsmarkedstjenester på oppdrag for Arbeidsdepartementet.

Innkjøp av arbeidsmarkedstjenester fungerer optimalt når den sørger for at anskaffer alt i alt oppnår de beste resultatene når det gjelder pris og kvalitet, både på kort og lang sikt. Hovedproblemstillingene har vært å vurdere hvordan anbudskjøp av arbeidsmarkedstjenester fungerer optimalt.

² Gjelder tiltakene Arbeid med bistand (AB), Varig tilrettelagt arbeid (VTA), Arbeidsrettet praksis i skjermet virksomhet (APS), Avklaring i skjermet virksomhet, Kvalifisering i arbeidsmarkedet (KIA) og Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedet (TIA).

³ Bedriftsintern opplæring (BIO), Lønnstilskudd, Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet, Varig vernet arbeid (VVA) og Arbeidspraksis i ordinær virksomhet.

tjenester blir *praktisert* (omfang, innretning og mulige konsekvenser for tilbudet), beskrive *forskjeller i innretning og oppfølging* av anbudskjøp og kjøp fra forhåndsgodkjente tiltaksarrangører, samt beskrive *konkurranse og leverandørmangfold*. Evalueringen omfatter både arbeidsmarkedstiltak som er anskaffet ved anbud etter lov om offentlige anskaffelser over lengre tid (som AMO-kurs), nye tiltak og tjenester etter 2007, samt arbeidsmarkedstiltak anskaffet ved kjøp fra godkjente tiltaksarrangører i skjermet sektor.

Oppdraget har dermed vært å kartlegge, sammenstille og vurdere erfaringer fra NAV fylkes innretning av anbudskonkurranser for anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester og avtaler med forhåndsgodkjente leverandører. Formålet er primært å trekke fram lærdom og gode erfaringer som kan overføres mellom de to anskaffelsesformene. En direkte sammenligning av de to anskaffelsesformene er ikke formålstjenlig, ettersom de brukes til kjøp av ulike typer arbeidsmarkedstjenester, og således i natur vil være forskjellige. Det er heller ikke en del av oppdraget å anbefale hva som er hensiktsmessig anskaffelsesform for de ulike arbeidsmarkedstjenestene.

Evalueringen er strukturert i seks hovedpunkter:

1. Kort drøfting av konkurranse som virkemiddel

Vi drøfter bruk av anbudskonkurranse som virkemiddel i forbindelse med kjøp av arbeidsmarkedstjenester med utgangspunkt i de spørsmålene som oppdraget fokuserer på.

2. Beskrivelse av anbud og avtaler med forhåndsgodkjente leverandører for ulike tiltakstyper

Vi gir en oversikt over hvilke typer arbeidsmarkedstiltak som blir anskaffet med anbud og hvilke som tradisjonelt blir anskaffet gjennom avtaler med forhåndsgodkjente leverandører. Vi anslår hvor stor andel av de enkelte tiltakene som er kjøpt inn via anbud innenfor hver tiltakstype..

3. Beskrivelse av tilbudssiden – konkurranse, markedsutvikling og markedsdynamikk

Strukturen og utviklingen på tilbudssiden i markedet (leverandørene av arbeidsmarkedstjenester og tjenestetilbudet) påvirkes blant annet av karakteren på arbeidsmarkedstjenestene og hvilket regime som benyttes for anskaffelse arbeidsmarkedstjenester. Det siste gjelder særlig fordi NAV ofte er "monopolist" i innkjøp av arbeidsmarkedstjenester, i betydningen at de er eneste kjøper av tjenesten.⁴

Vi drøfter utvikling, konkurranse og leverandørmangfold i leverandørmarkedet med utgangspunkt i geografiske forhold og ulike anskaffelsesformer for arbeidsmarkedstjenester. Vi drøfter også hvordan antall aktører og strukturen på leverandørsiden har utviklet seg de siste årene.

4. Innretning av anskaffelsene – forhold mellom pris og kvalitet

En viktig premisse for resultatene av anbudskonkurransene er hvordan konkurransene innrettes. Vi drøfter hvordan anbudskonkurranser for arbeidsmarkedstjenester er innrettet, særlig med tanke på forholdet mellom pris og kvalitet og hvordan ulike tildelingskriterier vektlegges. Vi drøfter også innretningen på avtalene med de forhåndsgodkjente leveran-

⁴ Bedrifter i skjermet sektor kan i tillegg til NAV også ha kommuner og private virksomheter som kjøpere av opplæring/kurs/praksis som er relevant for arbeidsmarkedet. Når det gjelder private leverandører (f.eks. av AMO-kurs) er det stor variasjon. For noen kan NAV utgjøre en svært liten del av omsetningen, mens den for andre kan være meget høy.

dørene. Som en del av dette ser vi på hvilke kvalitetsparametere NAV bruker for ulike typer arbeidsmarkedstiltak og om det er forskjell på hvordan kvalitet defineres for tjenester som settes ut på anbud og tjenester som kjøpes gjennom avtale med forhåndsgodkjente leverandører. Vi ser også på om praksisen varierer mellom fylkene.

5. Oppfølging av kvalitet

Vi vurderer hvordan NAV følger opp kvalitet på tjenesteleveransene og hvilke kvalitetsoppfølgingssystemer som benyttes hos NAV og hos leverandørene. Dette omfatter blant annet hvordan og hvor ofte kvalitetsparameterne vurderes, tilbakemeldinger om kvalitet fra NAV til tjenesteleverandør og i hvilken grad NAV tar hensyn til hvordan arbeidsmarkedsbedriftene oppfyller kvalitetskravene når nye avtaler og nye anbudsrunder iverksettes. Vi ser også nærmere på hvilke kvalitetssikringssystemer som benyttes, bruk av underveis- og sluttevalueringer og om det er forskjeller på oppfølging av kvalitet mellom anbudskjøp og kjøp gjennom avtale med forhåndsgodkjente leverandører.

6. Effekter av gjennomførte anbudskonkurranser

Vi vurderer effekten av anbudskonkurranser basert på kvalitativ informasjon fra aktørene (NAV, leverandørene og brukerne) om hvordan de oppfatter at pris, kvalitet, fleksibilitet og mulighet for individuell tilpasning har utviklet seg på tjenestene som er satt ut på anbud versus tjenester som leveres etter avtale med forhåndsgodkjente leverandører.

1.2 METODE

I oppdraget har vi benyttet følgende framgangsmåte og kilder for å innhente informasjon og synspunkter:

1.2.1 Dybdeintervjuer og gjennomgang av relevant litteratur samt

Vi gjennomførte først kvalitative intervjuer med representanter for henholdsvis Arbeids- og velferdsdirektoratet, ASVL og Attføringsbedriftene, samt to virksomheter som leverer ulike arbeidsmarkedstjenester. Formålet med intervjuene var å få innspill til problemstillingen i oppdraget på et overordnet nivå.

Vi har også gjennomgått relevant litteratur knyttet til konkurranseutsetting, særlig av arbeidsmarkedstjenester. Litteraturen er benyttet fortløpende i drøftingen av problemstillingene i oppdraget.

1.2.2 Casestudier

Hovedtilnærmingen for å belyse problemstillingene i oppdraget er en casestudie av ni fylker. De ni casefylkene er valgt ut i dialog med Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Casefylker

De ni fylkene som omfattes av studien er:

- Oslo
- Østfold
- Hedmark
- Buskerud
- Vest-Agder
- Hordaland
- Møre og Romsdal
- Sør-Trøndelag
- Troms

Vi identifiserte én kontaktperson i hvert fylke som koordinerte våre aktiviteter i case-studiene.

Informasjon om anskaffelsesprosesser

Vi ba hvert fylke om å identifisere 15 anskaffelsesprosesser som ble gjennomført i 2007 og 2008 for arbeidsmarkedstjenester. De valgte anskaffelsene skulle til sammen representere bredden av tiltak og "typiske" prosesser i det enkelte fylke. Vi spesifiserte nærmere hvilke anskaffelsesprosesser vi ønsket informasjon om. Dette var:

- To anskaffelser av arbeidsmarkedsopplæringskurs (AMO-kurs):
 - a) Jobbklubb – sist anskaffet
 - b) Fagkurs med praksisdelt – sist anskaffet
- "Raskere tilbake"-tiltak, anskaffelsene fra 2009:
 - a) Avklaring
 - b) Oppfølging
 - c) Arbeidsrettet rehabilitering
- Avklaring og oppfølging av ordinære arbeidssøkere, anskaffelsene fra 2008
- To til fire avtaler med forhåndsgodkjente leverandører for hvert av tiltakene i skjermet sektor
 - a) Arbeid med bistand (AB)
 - b) Varig tilrettelagt arbeid (VTA)
 - c) Arbeidsrettet praksis i skjermet virksomhet (APS)
 - d) Avklaring i skjermet virksomhet
 - e) Kvalifisering i arbeidsmarkedet (KIA)
 - f) Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedet (TIA)

Avtalene skulle så langt som mulig representerer en spredning mellom følgende tre grupperinger av bedrifter:

- Avtaler med bedrifter som bare har ett tiltak (gjærne VTA)
- Avtaler med bedrifter som har to til tre tiltak
- Avtaler med bedrifter som har fire eller flere tiltak (gjærne alle tiltak)

Til sammen skulle eksemplene dekke avtaler både med attføringsbedrifter og vekstbedrifter.⁵

Dokumenter

For hver av de utvalgte anbudskonkurransene ba vi om å få tilsendt:

- Anbudsdokumentet inkludert konkurransegrunnlag og øvrige vedlegg (spesifikasjoner, kontraktsmal og lignende samt eventuelle endringer underveis i prosessen)
- Anbudsprotokoll
- Tilbudet til oppdragstaker (med eventuelle revisjoner). I de tilfellene der oppdraget har blitt fordelt mellom flere leverandører, har vi valgt ut én oppdragstaker (tilfeldig valgt)

⁵ I utgangspunktet er ikke begrepene attføringsbedrift og vekstbedrift klart avgrensede virksomhetsbegreper. Skillet mellom attførings- og vekstbedriftene er historisk, og er blitt mindre tydelig fordi stadig flere attføringsbedrifter tilbyr varig tilrettelagt arbeid (VTA), som vekstbedriftene tidligere var alene om, samtidig som flere vekstbedrifter tilbyr arbeidsmarkedstiltak som tidligere primært lå hos attføringsbedriftene.

For avtaler med forhåndsgodkjente leverandører ba vi om å få tilsendt:

- Samarbeidsavtale med vedlegg (kravspesifikasjon og lignende)
- Godkjenning av tiltaksarrangør

Alle de ni NAV fylkene viste stor imøtekommenhet og var behjelpelige med å framskaffe informasjonen.

Vi har gjennomgått og systematisert all innsamlet informasjon fra anskaffelsesprosessene, og vi benytter informasjonen til å besvare deler av spørsmålene i dette oppdraget. I hovedsak er disse spørsmålene knyttet til innretning av anbudskonkurranser, til kvalitet og vurderinger av tilbudssiden.

Informasjonen er i tillegg benyttet som bakgrunnsinformasjon for våre besøk i fylkene, se omtale nedenfor.

I gjennomgangen av anbudsdokumentet inklusive konkurransegrunnlag, tilbud og øvrige vedlegg (spesifikasjoner, kontraktsmal og lignende samt eventuelle endringer underveis i prosessen) har vi primært sett på hvordan partene har operasjonalisert

- Pris
- Kvalitet
- Tildelingskriterier
- Kvalitetssikringssystemer
- Oppfølging

Vi har også med utgangspunkt i innsamlet materiale vurdert konkurransen i leverandørmarkedet ut fra hvordan anskaffelsene er innrettet og sett på likheter og ulikheter i/mellom fylker og i/mellom anskaffelser.

Besøk i hvert av casefylkene

Vi har gjennomført et todagers besøk i hvert av casefylkene. I hvert fylke har vi gjennomført 7-9 intervjuer.⁶ I tillegg til å intervju informanter fra NAV fylke i alle de ni fylkene har vi i de fleste fylkene også intervjuet informanter fra et par NAV-kontorer.⁷ Resten av intervjuene har vært med leverandører av arbeidsmarkedstjenester.

I alle fylkene har vi intervjuet minst to leverandører som kun leverer arbeidsmarkedstiltak i skjermet sektor, hvilket betyr at de er forhåndsgodkjente leverandører. Vi har intervjuet ytterligere 3-4 leverandører som de siste årene har deltatt i en eller flere anbudskonkurranser om leveranser av arbeidsmarkedstjenester. De fleste av disse er også forhåndsgodkjente leverandører i skjermet sektor, men i alle fylkene har vi intervjuet minst én kommersiell virksomhet.

Med kommersiell virksomhet mener vi i denne rapporten alle virksomheter som ikke er en del av skjermet sektor. Noen av de kommersielle virksomhetene har NAV som sin eneste oppdragsgiver, mens andre selger tjenester/kurs til andre offentlige og private virksomheter, samt enkeltpersoner. Noen av disse er lokalt forankret, mens andre er region-/landsdekkende. Enkelte av våre informanter har dermed erfaring fra anbudskonkurranser i en rekke fylker.

⁶ Noen av intervjuene ble gjennomført på telefon i etterkant av besøket.

⁷ I Hordaland og Oslo har vi ikke intervjuet informanter fra NAV-kontorer siden deres rolle i anskaffelse av arbeidsmarkedstjenester og oppfølging av leverandørene er svært begrenset. I den grad de følger opp anskaffelser er det på individnivå.

I intervjuene ble informantene bedt om å beskrive den overordnede dialogen/samarbeidet om anskaffelsene av arbeidsmarkedstjenester mellom NAV fylke, de enkelte NAV-kontorene og virksomhetene. Vi spurte blant annet om oppfølging av og rapportering om den enkelte tiltaksdeltaker mellom NAV og tiltaksarrangør, oppfølging og rapportering på tiltaksnivå (det vil si per tiltak) og på virksomhetsnivå. I tillegg spurte vi om omfang av tilbakemeldinger fra NAV til tjenesteleverandør om vurderingen av kvalitet og om NAV fylke tar hensyn til hvordan arbeidsmarkedsbedriftene oppfyller kvalitetskravene når nye avtaler og nye anbudsrunder iverksettes.

Vi har vært spesielt opptatt av hvordan kvaliteten på arbeidsmarkedstjenester sikres, herunder hvordan det defineres krav til kvalitet for ulike typer tiltak. Er det felles standarder fra NAV, eller varierer kravene fra avtale til avtale? Og hvilken betydning har ulike kvalitetssikringssystemer for utviklingen av tjenestetilbudet?

Vi spurte også om hvordan muligheten for individuell tilpasning avhenger av ulike måter å anskaffe arbeidsmarkedstjenestene på, og hvordan leverandørers evne til innovasjon (i form av å utvikle sitt tjenestetilbud) påvirkes av konkurransen. Til slutt kartla vi de ulike NAV fylkenes strategi for å sikre et leverandørmangfold, om det har oppstått lokale eller regionale monopoler, samt aktørenes tanker om konserndannelser blant leverandører av arbeidsmarkedstjenester.

Brukerundersøkelse

I to av de ni casefylkene har vi gjennomført en begrenset spørreundersøkelse blant brukere av arbeidsmarkedstiltak. Vi har intervjuet 33 brukere på telefon. Brukerne har deltatt på avklaring hos to leverandører som både hadde avklaring i skjermet sektor som forhåndsgodkjent leverandør og avklaring finansiert gjennom midler fra "Raskere tilbake". Sistnevnte tiltak ble vunnet gjennom en anbudskonkurranse.

Selv om begge tiltakene heter "avklaring", har de ulike målgrupper: Avklaring av sykmeldte finansiert av "Raskere tilbake" er rettet mot sykmeldte, mens målgruppen for avklaring i skjermet sektor er arbeidssøkere som står betydelig lengre fra det ordinære arbeidslivet. Krav til individuell tilrettelegging og oppfølging varierer også betydelig mellom de to ordningene.

I brukerundersøkelsen fokuserte vi på eventuelle forskjeller og likheter i brukererfaringer mellom de to tiltakene. Brukerne ble spurt om hva de gjorde før de kom på avklaring og hvordan de vurderte hjelpen/bistanden de fikk fra NAV. Vi spurte også om tilbud og aktiviteter i tiltaket, hvor mye vekt ble lagt på kartlegging av tidligere utdanning/arbeidserfaring, helsemessige forutsetninger og arbeidsevne, basisferdigheter, arbeidsutprøving, interesse og karriereveiledning. Vi fokuserte også på fysisk helse/ mosjon og psykisk helse/jobbmotivasjon og jobbsøkerveiledning.

I tillegg har vi vært opptatt av å kartlegge fordeling mellom gruppeaktiviteter og individuell veiledning, fordeling mellom teori og praksis, samt mulighet for individuell tilpasning. Informantene skulle også beskrive sine erfaringer med tiltaket og vurdere om tiltaket har økt deres sannsynlighet for å komme tilbake i arbeid.

1.2.3 Registeranalyse

Fra Arbeids- og velferdsdirektoratet har vi mottatt et register over alle anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester for perioden 2003 til 2009 fordelt etter tiltakstype, rapportert per virksomhet. Vi benytter materialet til å illustrere utviklingen over tid i anskaffelser henholdsvis gjennom anbud og gjennom avtaler med forhåndsgodkjente leverandører.

1.2.4 Referansegruppe

Arbeids- og inkluderingsdepartementet etablerte en referansegruppe for oppdraget, med følgende sammensetning:

Deltagere	Organisasjonstilknytning
Lene Rathe, Roger Lorås og Åne Osmundsen	Arbeidsdepartementet
Elisabet Røhme Sivertsen	Arbeids- og velferdsdirektoratet (fram til medio 2010), deretter Arbeidsdepartementet
Gro Askeland	Arbeids- og velferdsdirektoratet
Siv Lohne	NAV Akershus
Jørgen Oddvar Iversen	NAV Oslo

Gruppen har hatt tre møter i oppdragsperioden.

2 BRUK AV KONKURRANSE - PROBLEMFORSTÅELSE

Arbeidsmarkedstjenester anskaffes gjennom avtaler mellom de til enhver tid ansvarlige myndigheter (nå Arbeids- og velferdsetaten) og leverandører av arbeidsmarkedstiltak. Hovedvekten av tiltakene har tradisjonelt blitt anskaffet gjennom avtaler med forhåndsgodkjente leverandører. Anbud har imidlertid i lengre tid blitt benyttet som anskaffelsesform for kjøp av tjenester innenfor arbeidsmarkedsopplæring (AMO-kurs). De siste tre årene har også anbudsformen blitt innført for enkelte nye typer arbeidsmarkedstjenester for sykemeldte (fra 2007) og for ordinære arbeidssøkere (fra 2008).

Anbudsformen er utprøvd på mange andre områder innenfor offentlig anskaffelser, både områder der det offentlige har egenproduksjon (eksempelvis veibygging og eldreomsorg) og på områder hvor det offentlige ikke har egenproduksjon (for eksempel innkjøp av hjelpemidler). Konkurransetsettinger er evaluert i ulike sammenhenger, både i forhold til prosess og resultater.

Anbudsanskaffelsene innenfor arbeidsmarkedstjenester er imidlertid i lite grad blitt evaluert. Rambøll drøftet riktignok ulike modeller for kjøp av arbeidsmarkedstjenester i 2007 (Rambøll 2007), men den var i liten grad basert på empirisk materiale. Erfaring fra offentlige anbudsprosesser og konkurranser på andre områder kan imidlertid være nyttige når vi skal vurdere anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester gjennom anbuds-konkurranser.

Formålet med drøftingen i dette kapitlet er å danne et bakteppe for våre vurderinger av NAVs anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester gjennom avtaler med forhåndsgodkjente leverandører (skjermet sektor) og anbudskonkurranser etter regler for offentlige anskaffelser.

2.1 TEORETISK MOTIVASJON FOR KONKURRANSE

Rambøll (2007) drøfter den teoretiske bakgrunnen for bruk av konkurranse ved produksjon av offentlige oppgaver. De benytter økonomisk reguleringsteori som utgangspunkt for å begrunne hvorfor offentlige oppgaver settes bort til private aktører. I økonomisk reguleringsteori knyttes oppmerksomheten til informasjonsskjevheter mellom den regulerende instans og den eller de aktørene som skal reguleres. Utgangspunktet er at tilbyder vet mer om egne muligheter for kostnadsreduksjoner enn de bevilgende myndighetene.

Når offentlige oppgaver settes bort til private bedrifter, eller private bedrifter reguleres for å ivareta samfunnsmessige hensyn, opptrer den private bedriften som agent for det offentlige. Myndighetenes oppgave blir å utforme et incentivsystem som er slik at når agenten treffer de beslutningene som er best for ham, så er det beslutninger som også best fremmer myndighetenes interesser.

Ifølge Rambøll (2007) er det største problemet ved desentralisert styring, enten av arbeidsmarkedsbedrift eller gjennom regulering av private virksomheter, at myndighetene har mangelfull informasjon om de faktiske kostnadsforholdene i produksjonen. For å bøte på dette problemet peker økonomisk reguleringsteori på konkurranse som en naturlig utvelgelsesprosess. Ved en anbudskonkurranse vil de ulike interessentene gi pristilbud på utførelse av et bestemt produkt eller tjeneste med en bestemt kvalitet for det offentlige. Konkurranse benyttes dermed som et middel for å fremskaffe informasjon, fremme kostnadseffektiv produksjon og bedre kvalitet i tjenesteproduksjonen.

2.2 ULIKE FORMER FOR KONKURRANSE

Det er flere former for konkurranseeksponering, se FAD (2005). Konkurranseutsetting er én form - brukervalg og benchmark/målestokkonkurranse er andre former. For arbeidsmarkedstjenester er det primært konkurranseutsetting gjennom tilbud som er benyttet.

Grad av konkurranse avhenger av hvilken form for konkurranseeksponering man benytter. Benchmarking innebærer at virksomheten sammenlignes med andre virksomheter som produserer lignende tjenester. Konkurranseelementet har således ingen direkte konsekvenser for hvordan tjenesteproduksjonen organiseres. For konkurranseutsetting og ordninger med brukervalg vil det være konkurranse mellom ulike leverandører om å levere tjenestene.

Den offentlige myndigheten stiller primært krav til omfang og kvalitet, mens leverandøren normalt har betydelig frihet til å bestemme hvordan produksjonen skal skje. Dette gir leverandørene muligheter for å finne effektive produksjonsløsninger og samtidig tilpasse produksjonen til kundene. For kjøp av arbeidsmarkedstjenester er det imidlertid vanlig at det også stilles betydelige krav knyttet til produksjonsløsningen, for eksempel ved at det er regulerte krav til kompetanse og produksjonssted. Dette skyldes primært at selve produksjonen av tjenesten er tjenesteleveransen.

2.3 ERFARINGER FRA KONKURRANSE I OFFENTLIG SEKTOR

Ulike former for konkurranseeksponering av offentlig tjenesteproduksjon er implementert gjennom flere tiår i Norge. Konkurranseeksponeringen har primært tatt form av konkurranseutsetting av tekniske tjenester, og etter hvert også helse- og omsorgstjenester. Konkurranseutsetting innebærer at offentlige myndigheter innfører en anbuds-konkurranse om retten til å produsere varene eller tjenestene, for en nærmere bestemt tidsperiode. De siste årene er det også i økende grad blitt benyttet brukervalg som konkurranseform for en rekke tjenester, for eksempel innen ulike sosiale tjenester og innenfor hjemmehjelpsområdet.

Konkurranseeksponering og særlig konkurranseutsetting av ulike tjenester er evaluert i mange ulike sammenhenger, både for enkelttiltak og i form av mer overgripende evalueringer. Econ (2001) redegjorde for eksempel for erfaringer med konkurranseutsetting av offentlig tjenesteproduksjon i Norge, Sverige og Danmark.

2.3.1 Økonomiske betraktninger

Motivasjonen for konkurranseutsetting er ofte et ønske om eller et behov for å redusere kostnadene ved produksjonen uten at dette verken går ut over kvaliteten på det som produseres eller medarbeiderne. De samlede kostnadmessige effektene av en konkurranseutsetting består av effekter på kostnader i selve tjenesteproduksjonen og kostnadseffekter knyttet både til selve konkurranseutsettingen og til kontraktsoppfølgingen.

Evalueringer viser at konkurranseutsetting generelt fører til kostnadsbesparelser i tjenesteutføringen i forhold til en situasjon uten konkurranseutsetting (se blant annet Econ, 2001). De største økonomiske innsparingene utløses ved første anbudsutlysning, det vil si i overgangen fra skjermet egenproduksjon til konkurranse. Etter gjentatte utlysninger av den samme tjenesten over tid vil imidlertid kostnadsnivået stabilisere seg, gitt at andre faktorer som omfang og innhold ikke endrer seg. Med andre ord gir konkurranseutsetting normalt et potensial for kostnadsbesparelser i tjenesteutførelsen. Kostnadsbesparelsene utløses fordi det oppstår en konkurranse om tjenesteleveransen, uavhengig av hvem leverandøren er.

Imidlertid påløper transaksjonskostnader når man forbereder og gjennomfører en transaksjon eller bestilling. Det er kostnader forbundet både med å administrere en

internleveranse uten konkurranseutsetting og å administrere en konkurranse med etterfølgende kontraktsoppfølging. Oppfølgingskostnader påløper også uavhengig av hvem som leverer tjenesten. Generelt er oppfølgingskostnader lite synlige før en konkurranseutsetting, og en sammenligning av slike kostnader kan dermed være utfordrende. I vår sammenheng vil for eksempel anbudskontrakter og kjøp fra forhåndsgodkjente leverandører begge være eksterne avtaleforhold som må følges opp.

Konkurranseutsetting oppfattes generelt å innebære til dels omfattende transaksjonskostnader, men det finnes i liten grad presise målinger av kostnader ved administrering og oppfølging; henholdsvis med og uten konkurranseutsetting. I vårt prosjekt vil den relevante sammenligningen være mellom transaksjonskostnader ved kjøp fra forhåndsgodkjente leverandører og konkurranseutsatte tjenester.

De positive effektene på kostnader i tjenesteutførelsen reduseres ved økte transaksjonskostnader. Transaksjonskostnadene er imidlertid størst ved førstegangsutlysning. Etter hvert opparbeider kjøper seg kompetanse og rutiner som reduserer kostnadene ved hver enkelt utlysning.

Vi kommer nærmere tilbake til drøfting av konkurranseutsetting av arbeidsmarkedstjenester og kostnadsbetraktninger i kapittel 6.

2.3.2 *Konsekvenser for kvalitet*

Hensynet til kvalitet får stor oppmerksomhet i konkurranseutsetting av tjenesteproduksjon. Det er ofte en forutsetning for konkurranseutsetting at konkurransen ikke skal påvirke kvaliteten i negativ retning.

Kvalitet kan defineres på flere måter. Teknisk kvalitet kan være selve innholdet i tjenestene, for eksempel at arbeidsmarkedstjenestene består av de elementene som er spesifisert i kravspesifikasjoner og er produsert med den kompetansen som kreves. Opplevd kvalitet er den kvaliteten som brukerne av tjenestene opplever. Ulike former for kvalitet må måles og følges opp på ulike måter.

Erfaringer fra en rekke konkurranseutsettinger de siste årene er at utviklingen i kostnader dokumenteres oftere enn konsekvenser for kvalitet. Dette skyldes som regel både at kvalitetsmålinger av tjenesteleveransene i liten grad eksisterer *før* tjenesten konkurranseutsettes, og at det ofte er svake systemer for systematisk måling av kvalitet *etter* konkurranseutsetting. Ofte mangler objektive mål på kvalitet, og vurderingene baseres på subjektive oppfatninger. Ofte skjer det også andre endringer i forbindelse med konkurranseutsetting, for eksempel i organiseringen, slik at de isolerte effektene av konkurranseutsetting på kvalitet heller ikke er enkle å isolere.

I mange tilfeller er også kvalitet krevende å måle. Det er enklere å etablere systematisk måling av kvalitet i en teknisk tjeneste, som renovasjon, enn i for eksempel omsorgstjenester eller arbeidsmarkedstjenester. Evalueringer av konkurranseutsetting viser derfor ofte mer variable og mindre entydige resultater for kvalitet enn for kostnadssiden.

Eksterne avtaleforhold bidrar ofte til en eksplisitt tydeliggjøring av hvilke krav som stilles til kvalitet. En tydeliggjøring av kvalitetskrav gjennom eksterne kontrakts- eller avtaleforhold kan i seg selv bidra til å heve kvaliteten, i forhold til en situasjon med intern produksjon. Spørsmålet i vår sammenheng er om det er prinsipielle eller praktiske forskjeller i muligheten for å styrke, måle og følge opp kvalitet i de to anskaffelsesformene som benyttes i anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester.

Regimet for avtaler med forhåndsgodkjente leverandører er betydelig strammet opp de siste årene, med innføring av EQUASS og godkjenningsordningen (se 5.1.1). Som vi senere skal se følger også avtaleverk og framgangsmåte ved inngåelse av disse avtalene per i dag et standardisert opplegg på tvers av tiltak og fylker. Rammene rundt anbuds-

konkurransene er også standardiserte, men her er regimet mindre entydig enn for avtalene med forhåndsgodkjente leverandører.

Vi skal senere i rapporten drøfte nærmere hvordan kvalitet spesifiseres, måles og følges opp i de to ulike anskaffelsesregimene, og også hvordan aktørene oppfatter at kvalitet påvirkes av anskaffelsesformen, se kapittel 4 og 5.

2.4 ERFARINGER MED KJØP AV ARBEIDSMARKEDSTJENESTER

Rambøll (2007) drøftet erfaringer med kjøp av arbeidsmarkedstjenester i NAV. De påpeker at organiseringen av innkjøp av arbeidsmarkedstjenester varierer mellom fylkene. Det er ulik grad av sentralisering av innkjøpsansvar og -kompetanse på fylkesnivå. Som vi skal se senere i rapporten, er innkjøpsansvar og -kompetanse i dag i hovedsak sentralisert på fylkesnivå som følge av endringer i retningslinjene for NAVs kjøp av arbeidsmarkedstjenester i 2008.

Rambøll kartla synspunkter i NAV og hos tiltaksleverandører knyttet til økt grad av konkurranseutsetting av kjøp av arbeidsmarkedstjenester. Ifølge deres undersøkelse identifiserte NAV (både fylkesledd og lokalledd) flere fordeler enn ulemper ved økt bruk av konkurranse. Tiltaksleverandørene hadde imidlertid en klar motvilje mot å innføre aspekter av konkurranse for tradisjonelle arbeidsmarkedstiltak. Rambøll presenterer i sin rapport styrker og svakheter ved økt bruk av konkurranseutsetting ved kjøp av arbeidsmarkedstjenester, basert på informantenes tilbakemeldinger:

- De fleste informantene er av den oppfatning at konkurranse virker skjerpene, og at man vil oppnå høyere kvalitet på tjenestene som kjøpes inn. Konkurranse vil gi fokus på metodeutvikling og nytenkning som følge av at tiltaksleverandørene må være konkurransedyktige.
- Det mest brukte argumentet for å velge kjøp av arbeidsmarkedstjenester via tilskudd (fastsatte betalingssatser), er at ordningen gir forutsigbarhet til kvalitet og forventninger. Det argumenteres for at særlige tiltak som krever stor grad av kontinuitet og stabilitet (for eksempel tiltaket Varig tilrettelagt arbeid), ikke egner seg for konkurranseutsetting. Det hevdes at arbeidsmarkedsbedriftene ved dagens ordning (tilskuddordning) får anledning til å etablere og utvikle faglighet og kompetanse. På den andre siden kan forutsigbarheten føre til liten grad av nytenkning, metodeutvikling og kompetanseheving.
- Det sies videre at den som vinner et oppdrag for en bestemt tjenesteproduksjon normalt bør få oppdraget for en begrenset tidsperiode. I motsatt fall vil produsenten få enerett til produksjonen på ubestemt tid. Økonomisk reguleringsteori tilsier at etter noe tid kan enerett bli en sovepute for virksomhetene med hensyn til spørsmålet om effektivisering og kostnadseffektiv drift.

Sistnevnte forhold vil etter vår vurdering gjelde begge anskaffelsesformene vi vurderer i dette oppdraget. Regulering av kontraktslengde kan ivaretas innenfor begge regimene. I praksis har en anbudskontrakt en tydeligere begrensning i tid fordi oppdraget må utlyses etter tidsperiodens utløp. En avtale med forhåndsgodkjent leverandør skal ifølge retningslinjene reforhandles og fornyes én gang i året, men i praksis er det liten sannsynlighet for at en avtale med forhåndsgodkjente leverandører sies opp. Rammebetingelsen til disse bedriftene er dermed preget av stor grad av forutsigbarhet og sikkerhet. Vi kommer tilbake til dette i vår analysen av innretning av anbudskontraktene og avtalene med forhåndsgodkjente leverandører.

Rambøll påpeker videre at det kan være grunner til at konkurranser ikke virker like godt i praksis som det den teoretiske rammen antyder. En komplikasjon kan være manglende konkurranse i anbudsfasen, for eksempel hvis det er få konkurrenter. Dersom anbudet er tidsbegrenset, kan dessuten den som vinner anbudet ha manglende incentiver for å foreta

investeringer i virksomheten siden de ikke har sikkerhet for at de får tilstrekkelig avkastning av investeringen over tid gjennom fornyet kontrakt. Dersom det er et krav om slike investeringer kan dette dempe attraktiviteten i avtalen. Vi kommer tilbake til konkurransen i markedet i våre vurderinger i kapittel 3.

Et argument som fremmes for konkurranse fra NAVs side er at man ved konkurranse vil få flere tilbydere å velge imellom. I følge Rambøll kan det argumenteres for at man gjennom dette får et mer fleksibelt system for innkjøp av arbeidsmarkedstjenester og at man oppnår større grad av utskifting av tiltaksleverandører. Rambøll skriver videre at:

- Tiltaksleverandørene peker på at måloppnåelse er vanskelig å måle, og at kvantitative mål som for eksempel formidlingsprosent, kan være en misvisende indikator på kvalitet. Dermed gjenstår pris som den enkleste måten å skille mellom tilbydere på, og det kreves god faglig bestillerkompetanse hos NAV for ikke å gå for det laveste pristilbudet uavhengig av kvalitet.
- På generell basis framhever informantene fra tiltaksleverandørene at de frykter at konkurranseutsetting vil føre til at økonomiske hensyn blir styrende prinsipper for arbeidet. Dette mener de vil gå på bekostning av fokuset på å oppnå målsettingen som i prinsippet ligger til grunn for hele virksomheten, og vil fjerne stabiliteten og forutsigbarheten som mange av tiltaksleverandørene mener er grunnpilaren i systemet. De mener i tillegg at sterke fagmiljø med god kompetanse vil gå tapt med konkurranseutsetting, at det vil komme mange små og useriøse aktører på banen, og at kvaliteten i tilbudet vil falle, særlig til de tyngste brukerne. De mener et mer strukturert og bedre samarbeid med NAV vil gi langt bedre kvalitet på tiltakene enn konkurranseutsetting.
- I tillegg peker noen av tiltaksleverandørene på at det i perifere strøk i Norge ikke er et stort nok marked for konkurranseutsetting, og ikke et tilstrekkelig antall reelle aktører i markedet som kan tilby tjenesten. Konkurranse vil medføre unødvendig ressursbruk både for NAV og for tiltaksleverandørene.

Rambøll gjennomførte ikke en empirisk evaluering av resultater av anbudprosesser, for eksempel knyttet til anskaffelse av AMO-tiltak. Rapporten er dermed primært en teoretisk drøfting av mulige konsekvenser av mer offensiv bruk av anbudskonkurranser.

Hvorvidt det benyttes anbud eller ikke når man anskaffer arbeidsmarkedstjenester er én faktor som kan påvirke pris og kvalitet på arbeidsmarkedstjenestene. Imidlertid er det ikke dette hovedskillet som alene bestemmer hva slags tjenester brukerne får. En rekke forhold som styrer kvalitet og ressursbruk kan reguleres uavhengig av anskaffelsesform. Slik sett vil resultatene av en og samme anskaffelsesform kunne variere betydelig, avhengig av hvordan anskaffelsen ellers innrettes. Nedenfor peker vi på noen viktige observasjoner knyttet til problemstillingene som er aktuelle i dette oppdraget:

- *Anbudskonkurranser utformes på ulike måter:* Tradisjonelt har anbudskonkurranser vært utformet som konkurranser på pris gitt noen minimums kvalitetsparametere. De siste årene har vi imidlertid sett flere eksempler på at det konkurreres på kvalitet, det vil si at kjøper definerer en pris og leverandørene konkurrerer om å levere best mulig kvalitet for angitt pris. Anbudskonkurranser behøver med andre ord ikke nødvendigvis å føre til lavere pris enn andre anskaffelsesmetoder, og det er ikke nødvendigvis målet heller. Å benytte lavest pris som et suksesskriterium for anbudskonkurranse er dermed ikke uten videre riktig.
- *Resultatet av anbudskonkurranser for pris og kvalitet er avhengig av utformingen av konkurransen:* Om kvaliteten øker eller avtar som følge av en anbudskonkurranse er ikke nødvendigvis knyttet til fenomenet konkurranse som sådan, men også til hvor *dyktig innkjøper er* til å definere riktig kvalitet. Som tidligere nevnt er kvalitet i mange tilfeller veldig vanskelig å måle, se diskusjon over (punkt 2.3.2). Dette gjelder også

arbeidsmarkedstjenester. To innkjøpere som gjennomfører anbudskonkurranse om nøyaktig den samme tjenesten kan oppnå helt ulike resultater avhengig av hvordan de definerer konkurransen og kvaliteten på tjenesten. Hvilke krav som settes til tjenesteleveransene og leverandørene – samt hvordan Arbeids- og velferdsetaten følger opp leveransene – er dermed svært viktig. Dersom kvaliteten blir dårligere kan det vel så ofte skyldes en lite hensiktsmessig utforming av konkurransen som at konkurranse i seg selv førte til dårligere kvalitet. Det er dermed ikke slik at anbud automatisk vil gi en dårligere eller bedre kvalitet.

- *Fleksibilitet i tjenestetilbudet* påvirkes av utformingen av anbudskonkurranse og kontraktene som inngås: En anbudskonkurranse og kontrakten som inngås med leverandørene kan langt på vei utformes med samme rom for fleksibilitet i tjenesteleveransene som i avtalene med forhåndsgodkjente leverandører. Igjen er det neppe slik at anbudskonkurranse i seg selv enten reduserer eller øker fleksibiliteten i tjenesteleveransene. Dette er også et resultat av utformingen av konkurransen samt kontraktene som inngås.
- Anbudskonkurranser påvirker *leverandørmarkeder på sikt*. Arbeids- og velferdsetaten er ofte *eneste* kjøper av arbeidsmarkedstjenester. Selv om anskaffelsesansvaret er delegert til regionalt (eventuelt lokalt) nivå innenfor etaten, vil de fleste leverandørene kun ha NAV som kjøper. Når den offentlige innkjøperen er leverandørens *eneste* kunde, gir dette utfordringer ved bruk av anbudskonkurranser. Leverandørene kan ikke opprettholde infrastruktur og kompetanse uten kontinuerlige leveranser. Uten kontinuerlige leveranser er det derfor en risiko for at leverandører vil forsvinne fra markedet. Det betyr at Arbeids- og velferdsetaten må ta langsiktige hensyn til utviklingen i leverandørmarkedet i utformingen og praktiseringen av de anbudskonkurranser som gjennomføres i dag. Hvis ikke risikerer de at leverandørmarkedet på sikt utvikler seg i retning av lokale eller regionale leverandørmonopoler. Dette kan igjen bidra til uheldige effekter på pris- og kvalitet på leveransene. Vi drøfter dette forholdet nærmere i kapittel 3.

Når man skal evaluere ulike anskaffelsesformer for kjøp av arbeidsmarkedstjenester, er det derfor viktig å ha de nevnte forholdene i bakhodet. Kvalitet og ressursbruk i de tjenestene som blir levert defineres ikke alene av den anskaffelsesformen som benyttes. Fokus i vårt oppdrag er derfor også å sammenstille erfaringer med hvordan ulike anskaffelser innrettes for å trekke lærdom på tvers, både av anskaffelsesformer og av geografiske grenser. Konkurranse, markedsutvikling og markedsdynamikk

2.5 ET SPESIELT MARKED

Markedet for arbeidsmarkedstjenester har ikke de tradisjonelle markedsmekanismene som preger et frikonkurransemarked. Dette gir spesielle utfordringer knyttet til å opprettholde konkurranse og markedsdynamikk, og med hensyn til å sikre et leverandørmangfold over tid. Markedet for arbeidsmarkedstjenester har flere kjennetegn som gjør at markedet skiller seg fra ordinære markeder. Nedenfor drøfter vi nærmere markedet for arbeidsmarkedstjenester med utgangspunkt i de to ulike anskaffelsesmetodene (anbud og avtale med forhåndsgodkjente leverandører).

Prisene er bestemt av myndighetene

I deler av markedet for arbeidsmarkedstjenester (det vil si i skjermet sektor) er prisen bestemt av myndighetene. I den grad det er konkurranse er den knyttet til kvalitet. Dette i motsetning til ordinære markeder der prisen avklares mellom oppdragsgiver og oppdrags-taker, noe vi også finner når arbeidsmarkedstjenester anskaffes gjennom anbud. Da er det konkurranse både på pris og kvalitet.

Myndighetene betaler for tjenestene på vegne av brukerne

Markedet er kjennetegnet av tredjepartsfinansiering, det vil si at myndighetene (her NAV fylke) kjøper inn tjenestene på vegne av brukerne. Den faktiske brukeren av tjenestene er altså ikke den som betaler for tjenestene. Myndighetene er også med på å bestemme hvilket tilbud brukerne faktisk får.

I ordinære markeder har brukeren en større grad av innflytelse og makt ved at de kan bytte leverandør avhengig av hvor fornøyd de er med leveransen. At myndighetene er et mellomledd mellom brukeren og leverandørene av tjenestene gjør at myndighetene må følge opp kvalitet på vegne av brukeren. Utvikling av et kvalitativt godt tilbud er derfor avhengig av myndighetens oppfølging av tjenesteleveransene på en annen måte enn i et ordinært marked.

Monopol på innkjøpsiden

Det er i stor grad monopol på etterspørselssiden i markedet for arbeidsmarkedstjenester, i betydningen at NAV i mange tilfeller er eneste kjøper av tjenestene.⁸ Hvis ikke NAV kjøper tjenestene har ikke virksomhetene nødvendigvis noen kunder. Dersom leverandører ikke har leveranser til NAV i en periode, kan det ikke forventes at de er i stand til å opprettholde tilbud og kompetanse over tid, i påvente av nye oppdrag.

Von der Fehr (2007) drøfter konsekvenser av sentralisering av innkjøp av leveranser av medisinsk utstyr i helsesektoren, i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Econ (2008) har gjort tilsvarende vurderinger knyttet til praksis for innkjøp av hjelpemidler i NAV. Fra disse studiene kan det trekkes paralleller til kjøp av arbeidsmarkedstjenester, hvor myndighetene primært er hovedkunden og hvor innkjøpene i stor grad er sentralisert til NAV fylke.

NAV skal levere et effektivt arbeidsmarkedstiltakstilbud tilpasset behovet i befolkningen og arbeidsmarkedet. For å oppfylle dette må innkjøpene av tjenester være kostnadseffektive. Dette betyr blant annet at prisene må stå i et rimelig forhold til kvaliteten på tjenestene og kostnadene ved å levere disse. Kvaliteten på tjenestene må dessuten være i overensstemmelse med ambisjonene som gjelder på området. Med dette utgangspunktet mener von der Fehr (2007) at hensynet til leverandørene for så vidt blir "underordnet", leverandørene er et virkemiddel for å oppnå et godt tilbud av arbeidsmarkedstjenester. NAV er likevel avhengig av et velfungerende leverandørmarked for å oppnå sitt mål.

Innkjøpsfunksjonen fungerer optimalt når den sørger for at anskaffer alt i alt oppnår de beste resultatene når det gjelder pris og kvalitet, både på kort og lang sikt.

- Dette forutsetter for det første effektiv organisering av innkjøpene. Både von der Fehr (2007) og Econ (2008) peker på at en fordel med sentralisering av innkjøp er at man kan oppnå stordriftsfordeler ved å etablere større miljøer med innkjøpsfaglig kompetanse om markedsføring, juss og økonomi, i tillegg til markeder, leverandører og produkter. Ulempene kan være at man mister nærhet til brukerne og kunnskap om deres behov og muligheter som de operative miljøene besitter i større grad.
- Det forutsetter for det andre effektiv konkurranse i leverandørleddet. Effektiv konkurranse innebærer press på priser og kostnader. Effektiv konkurranse gir også insitamenter til forskning og utvikling, og medfører avskalling av aktører som ikke er konkurransedyktige og etablering av nye.

⁸ Bedrifter i skjermet sektor kan i tillegg til NAV ha kommuner og private virksomheter som kjøpere av opplæring/kurs/praksis som er relevant for arbeidsmarkedet. Når det gjelder kommersielle leverandører (f.eks. av AMO-kurs) er det stor variasjon. For noen kan leveranser til NAV utgjøre en svært liten del av omsetningen, mens andelen for andre kan være meget høy.

Von der Fehr viser til at det i samfunnsøkonomisk analyse er vanlig å skjelne mellom statisk og dynamisk effektivitet. Med statisk effektivitet menes blant annet at utvalget av produkter eller tjenester er tilpasset ulikheter i behov, og at prisene reflekterer underliggende kostnader. Med dynamisk effektivitet menes at man over tid videreutvikler produkter og produksjonsprosesser på en god måte, gjennom forskning og innovasjon. I mange tilfeller er det en nær og positiv sammenheng mellom statisk og dynamisk effektivitet.

I noen tilfeller kan det imidlertid være en motsetning mellom statisk og dynamisk effektivitet. Dette gjelder for eksempel der et sterkt press på prisene medfører en reduksjon i utvalget og kvaliteten på varene og tjenestene som tilbys over tid. I slike tilfeller vil det være en avveining mellom kortsiktige hensyn på den ene siden og langsiktige hensyn på den andre siden. Dette utfordrer NAVs anskaffelsesregime når det gjelder å balansere kostnader på kort sikt og kvalitet i tilbudet på lengre sikt.

Krav om permanent lokalt tilbud

Muligheten for monopol på innkjøpssiden kompliseres ytterligere av at mange av arbeidsmarkedstjenestene krever et permanent lokalt tilbud. For eksempel er tiltaksdeltakere på varig tilrettelagte arbeidsplasser omfattet av reglene i arbeidsmiljøloven med de regler som gjelder oppsigelse m.v. I tillegg har virksomhetene et behov for en løpende opprettholdelse og utvikling av kompetansen.

Leveransen kan dermed i liten grad opp- og nedskaleres på kort tid, i hvert fall ikke uten betydning for kvaliteten på tilbudet. Dette har spesielt implikasjoner i geografiske områder der antallet tjenesteleverandører i utgangspunktet er lavt. Til en viss grad skjer slik opp- og nedskalering for andre arbeidsmarkedstjenester, spesielt innenfor tilbudet av AMO-kurs. For AMO-kurs ser vi at store tjenesteleverandører kan etablere tidsavgrensede kurstilbud i ulike deler av landet.

Disse forholdene innebærer at måten arbeidsmarkedstjenester anskaffes og følges opp på i dag har konsekvenser for leverandørmarkedets utvikling, ikke bare for den gjeldende kontraktperioden, men også på *lang sikt*. NAV må derfor ta hensyn til virkning både på kort sikt og lang sikt når de kjøper arbeidsmarkedstjenester.

3 KONKURRANSE OG LEVERANDØRMANGFOLD

Siden deler av markedet for arbeidsmarkedstjenester ikke har tradisjonelle markeds-mekanismer som preger et frikonkurransemarked gir dette spesielle utfordringer knyttet til å opprettholde konkurranse og markedsdynamikk, og med hensyn til å sikre et leverandørmangfold over tid. I dette kapittelet drøfter vi nærmere markedet for arbeidsmarkedstjenester med utgangspunkt i de ulike anskaffelsesmetodene (anbud og avtale med forhåndsgodkjente leverandører), utviklingen på leverandørsiden, hvordan markedet oppfattes av de ulike aktørene og betydningen av geografisk forhold for tjenestetilbudet.

3.1 OMFANG AV ANBUD OG AVTALER MED FORHÅNSGODKJENTE LEVERANDØRER

Arbeidsmarkedstjenester anskaffes i dag på tre måter. Seks arbeidsmarkedstiltak⁹ anskaffes etter avtaler med forhåndsgodkjente leverandører. Arbeidsmarkedsopplæring (AMO-kurs) samt de nye tiltakene fra 2007 og 2008 (blant annet finansiert over budsjett-posten "Raskere tilbake") anskaffes ved anbudskonkurranse etter Lov om offentlige anskaffelser. I tillegg kjøper NAV enkeltplasser som blant annet Bedriftsintern opplæring (BIO), Lønnstilskudd, Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet, Varig vernet arbeid (VVA) og Arbeidspraksis i ordinær virksomhet.

Nedenfor dokumenteres noen hovedtall knyttet til NAVs tilskudd til en rekke arbeidsmarkedstjenester for perioden 2003 til 2009. Vi har fått tall for årlig tilskudd per tiltak per virksomhet. Til sammen har 40.864 virksomheter mottatt tilskudd til arbeidsmarkeds-tjenester i perioden 2003 til 2009. I vedlegg 1 dokumenteres ytterligere egenskaper ved NAV anskaffelse av arbeidsmarkedstjenester.

Vi har ikke hatt informasjon om hvorvidt virksomhetene tilhører skjermet sektor eller ikke. For å identifisere de skjermede virksomhetene har vi tatt utgangspunkt i alle virksomheter som i perioden 2003 til 2009 har mottatt tilskudd til minst ett av de seks tiltakene som er forbeholdt skjermet sektor. I materialet gjelder dette til sammen 456 unike virksomhets-numre. Av disse 456 virksomhetene var/er 222 medlemmer i Arbeidsgiverforening for vekstbedriftene ASVL, 89 var/er medlemmer i Attføringsbedriftene og 11 var/er medlemmer i begge¹⁰. Av de 134 gjenstående virksomhetene har noen i løpet av perioden gått konkurs eller fusjonert inn i andre skjermede virksomheter. Om disse var medlem i én av de to foreningene eller ikke er vi ikke kjent med. I tillegg inngår en del andre virksomheter/enheter som er en del av frivillig sektor, offentlig forvaltning (for eksempel barnehage, sykehjem) mv. Vi har forutsatt at også disse 134 virksomhetene tilhører skjermet sektor, siden de har vært leverandører av minst ett av de tiltakene som er forbeholdt denne sektoren.

Tar man utgangspunkt i de arbeidsmarkedstiltak som berøres av denne studien kjøpte NAV i perioden 2003 til 2009 arbeidsmarkedstjenester for nesten 27 milliarder kroner¹¹. 18,2 av disse har gått til tiltak forbeholdt skjermet sektor, vel 5 milliarder i anbudsmarkedet og 3,5 milliarder til enkeltavtaler. Tabell 3.1 viser utvalgte nøkkeltall knyttet til NAVs kjøp

⁹ Arbeid med bistand (AB), Varig tilrettelagt arbeid (VTA), Arbeidsrettet praksis i skjermet virksomhet (APS), Avklaring i skjermet virksomhet, Kvalifisering i arbeidsmarkedet (KIA) og Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedet (TIA).

¹⁰ I følge foreningenes hjemmeside per juni 2010 og et register evaluator hadde tilgang til per vinteren 2009.

¹¹ Det har i perioden 2003 til 2009 også eksistert andre arbeidsmarkedsrettede tiltak som ikke inngår i våre tall, blant annet knyttet til forsøk. Siden det ikke eksisterer separate rapporteringer på disse og/eller lik operasjonalisering over tid, favner dermed vår analyse ikke alle konkrete tiltak i perioden. I 2009 gjelder dette blant annet utdanning, tidsubestemt lønnstilskudd, lønnstilskudd - reaktivisering av uføre, uførepensjon som lønnstilskudd, sysselsettingstiltak og individstønad.

av utvalgte arbeidsmarkedstiltak i perioden 2003 til 2009, fordelt på de tre anskaffelsesformene.

Tabell 3.1 *Nøkkeltall : NAVs kjøp av utvalgte arbeidsmarkedstiltak i perioden 2003 til 2009, fordelt på de tre anskaffelsesformene*

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Tiltak: Løpende kroner i millioner							
Enkeltavtaler	572,9	768,1	586,7	388,7	379,0	421,1	397,5
Skjermede tiltak	2.053,6	2.262,2	2.460,4	2.621,0	2.729,5	2.938,5	3.158,5
Tiltak i anbudsmarkedet	667,1	757,5	581,2	448,7	535,8	912,5	1 129,7
Sum - Tilskudd arbeidsmarkedstiltak:	3 293,7	3 787,7	3 628,2	3 458,5	3 644,3	4 272,1	4 685,7
Antall virksomheter som leverer:							
Enkeltavtaler	8 843	12 547	12 564	10 024	9 654	9 121	8 174
Skjermede tiltak	330	338	365	378	380	391	398
Tiltak i anbudsmarkedet	763	910	784	648	-	-	1 225
Skjermet sektor i anbudsmarkedet							
Antall virksomheter	68	82	76	65	-	-	117
Andel av totale kjøp i anbudsm.	8 %	9 %	11 %	14 %	-	-	16 %
Virksomheter i skjermet sektor:							
Andel inntekter basert på							
...skjermede tiltak	97 %	96 %	97 %	98 %	-	-	94 %
...rest. tiltak (anbud og enkeltavtaler)	3 %	4 %	3 %	2 %	-	-	6 %

Note: I tabellen inngår ikke alle utgifter til arbeidsmarkedstiltak. For eksempel utgjør tilskudd fra NAV til arbeidsmarkedstiltak i 2009 – i følge tabellen - nesten 4,7 mrd. kroner, mens statens totale utgifter til gjennomførte arbeidsmarkedstiltak i 2009 summerte seg til om lag 7,1 mrd. kroner (jf. Arbeids- og velferdsdirektoratet). Differansen mellom totale utgifter og tallene i tabellen skyldes at ikke alle kostnader til tiltak er inkludert. For 2009 gjelder dette eksempelvis utdanning, tidsbestemt lønnstilskudd, lønnstilskudd - reaktivisering av uføre, uførepensjon som lønnstilskudd og sysselsettingstiltak. I tillegg er utgifter til individstønad holdt utenfor.

Som vi kan se har omfang av inngåtte enkeltavtaler gått ned i perioden, mens omfang av skjermede tiltak og tiltak i anbudsmarkedet har økt. Når det gjelder virksomheter som leverer arbeidsmarkedstiltak har antall virksomheter i skjermet sektor økt fra 330 i 2003 til 398 i 2009, hvilket gir en økning på 21 prosent.

Når det gjelder anbudsmarkedet er det nesten en fordobling av antall virksomheter som har inngått avtaler med NAV i perioden. Det skyldes ikke minst de nye tiltakene knyttet til budsjettposten "Raskere tilbake" som ble innført i 2007 og 2008. Det eksisterer ikke oversikt om forbruket (fordelt på virksomhet) for disse tiltakene i 2007 og 2008. I 2009 ser vi at 1.225 virksomheter har inngått minst én avtale om leveranse med NAV. Av disse er 117 virksomheter innen skjermet sektor.

Virksomhetene i skjermet sektor hadde i 2009 en andel på 16 prosent av NAVs totale innkjøp av arbeidsmarkedstjenester innen anbudsmarkedet. Ser vi på samlede overføringer fra NAV til virksomheter i skjermet sektor finner vi at andelen tiltak anskaffet gjennom anbudsmarkedet og enkeltavtaler har økt fra 3 prosent i 2003 til 6 prosent i 2009. Skjermede tiltak har likevel fortsatt en dominerende rolle i skjermet sektor.

Vi viser til Vedlegg 1 som har en omfattende analyse av NAVs innkjøp av arbeidsmarkedstjenester i perioden 2003 til 2009. Hovedinntrykket fra analysen er at skjermet sektor har vært relativt stabil i perioden, men vi finner en svak vekst både i antall virksomheter, antall tiltak i hver virksomhet og i totale overføringer til sektoren fra 2003 til 2009.

Når det gjelder anbudsmarkedet er det større endringer fra år til år, hvilket ikke minst har sammenheng med endrede politiske prioriteringer og situasjonen på arbeidsmarkedet. I tillegg har en rekke nye tiltak i 2007 og 2008 bidratt til å øke andelen og antallet kjøp gjennom anbud. Antall leverandører innen anbudsmarkedet har dermed også økt betraktelig fra 2003 til 2009.

3.2 KONKURRANSE OG LEVERANDØRMANGFOLD I SKJERMET SEKTOR

Skjermet sektor omfatter bedrifter som har inngått samarbeidsavtale med Arbeids- og velferdsetaten om levering av minst ett av følgende seks tiltak; *Avklaring i skjermet virksomhet*, *Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS)*, *Arbeid med bistand (AB)*, *Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA)*, *Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (TIA)* og *Varig tilrettelagt arbeid (VTA)*. Nedenfor ser vi nærmere på konkurranse og leverandørmangfold i skjermet sektor.

Liten konkurranse og sterk lokal tilknytting

Ifølge registerdata besto skjermet sektor i 2009 av 398 virksomheter¹². Sommeren 2010 hadde Attføringsbedriftenes landsforeningen 97 medlemmer, mens Arbeidsgiverforening for vekstbedriftene ASVL hadde 241. Rundt 10 av disse virksomhetene var medlem av begge foreningene.

De fleste bedriftene har en sterkt lokal tilknytning ved at eier er den kommunen som bedriften er lokalisert i (eventuelt også nabokommuner). Med unntak av i de største byene er det dermed som hovedregel få "konkurrerende" leverandører av samme tiltak lokalt. Tabellen nedenfor viser en oversikt over antall vekst- og attføringsbedrifter fordelt på fylker sommeren 2010.

Som vi ser i Tabell 3.2 på neste side er det noe variasjon i antall bedrifter mellom fylkene og kommunene. Det vanligste er at det er 4 til 7 attføringsbedrifter i ett fylke. Attføringsbedriftene dekker ofte hver sine geografiske deler av fylket og er dermed som regel ikke i konkurranse med hverandre. I mange av fylkene er derfor attføringsbedriften alene om å tilby (sine) tiltak i bedriftens geografiske nedslagsfelt. Det er kun i de store byene at også attføringsbedriftene konkurrerer.

Vi ser videre av tabellen at de fleste av vekstbedriftene er alene i den kommunen de er lokalisert, noe som illustrerer at det også her er liten konkurranse. Det gjelder ikke minst når det gjelder vekstbedriftenes viktigste tiltak; varig tilrettelagt arbeid (VTA). Selv om det er en rekke leverandører av VTA i ett fylke, bidrar sterke lokale bindinger til eierne (primært kommuner) og krav om nærhet til tiltaksdeltakernes bosted, til at det i realiteten er sjeldent at tiltaksdeltaker/NAV har alternative leverandører å velge mellom. Riktignok kan en tiltaksdeltaker på VTA bo i en annen kommune enn virksomheten er lokalisert, siden kommunens medfinansiering er knyttet til bostedskommune. I praksis er det likevel få tiltaksdeltakere som krysser kommunegrensen på vei til arbeid.

¹² De fleste av bedriftene i skjermet sektor er medlem av minst én av de to store foreningene. Det eksisterer imidlertid også bedrifter innen skjermet sektor som ikke er medlem av disse to foreningene.

Tabell 3.2 Oversikt over attføringsbedrifter og vekstbedrifter sommeren 2010

Fylke	Antall		Antall		Andelen
	Vekst- bedrifter	Attførings- bedrifter	Kommuner	Kommuner med minst én vekstbedrift	kommuner (av alle kommuner i fylket) som har minst én vekstbedrift
Østfold	10	6	18	9	50%
Akershus	20	5	22	19	86%
Oslo	11	9	1	1	100%
Hedmark	13	4	22	13	59%
Oppland	8	6	26	7	27%
Buskerud	9	6	21	8	38%
Vestfold	9	4	14	9	64%
Telemark	11	7	18	10	56%
Aust-Agder	6	4	15	5	33%
Vest-Agder	12	4	15	11	73%
Rogaland	7	8	26	7	27%
Hordaland	24	4	33	19	58%
Sogn og Fjordane	8	3	26	8	31%
Møre og Romsdal	14	6	36	14	39%
Sør-Trøndelag	13	5	25	13	52%
Nord-Trøndelag	12	3	24	11	46%
Nordland	26	7	44	25	57%
Troms	18	3	25	18	72%
Finnmark	10	3	19	10	53%
	241	97	430	217	50%

Kilde: Hjemmesidene til Attføringsbedriftene og ASVL 23.07.2010

Bredere tiltaksportefølje gir mangfold i den enkelte virksomhet, men i liten grad mer konkurranse mellom virksomhetene

Attføringsbedriftene har en bredere tiltaksportefølje enn vekstbedriftene. For begge bedriftstypene har det imidlertid vært en utvikling i retning av at flere tiltak blir tilbudt av den enkelte virksomhet. Nesten 60 prosent av attføringsbedriftene hadde 5 eller 6 ulike skjermede tiltak i 2007 mot i overkant av 40 prosent i 2002 (Econ Pöyry, 2009). Blant vekstbedriftene er det vanligst å ha ett eller to tiltak (70 prosent i 2007). Også her finner vi en endring de siste årene ved at virksomhetene får flere ulike tiltak. Ikke minst har en del vekstbedrifter startet med APS-plasser. I tillegg finner vi noen som har begynt med AB.

Økningen i antall tiltakstyper per virksomhet skyldes flere forhold. En viktig faktor er at NAV fylke har vært en pådriver for at vekstbedriftene skal få flere tiltak. Argumentasjonen er imidlertid ikke primært knyttet til å sikre leverandørmangfold, men å bidra til at bedriftene får flere bein å stå på. Introduksjon av APS og AB gir også vekstbedriftene grunnlag for å bygge opp større attføringsfaglig kompetanse, noe som igjen kan komme resten av bedriften (og dermed VTA) til gode.

Når en vekstbedrift tilbyr APS og AB "konkurrerer" den ofte med attføringsbedriften lokalt. Siden endringer av tiltaksporteføljer og omfang skjer i tett dialog med NAV fylke, er det imidlertid ikke åpenbart at de oppfatter seg som konkurrenter av den grunn. I hvert fall ikke så lenge egne plasser blir fylt opp. Det er først i en situasjon med frykt for at NAV fylke vil redusere antall plasser totalt at de vil oppfatte hverandre som konkurrenter.

Det er også en rekke eksempler på at leverandører av samme tiltak kan ha ulike målgrupper lokalt, og at de således "deler markedet mellom seg". For eksempel kan én ha spesialisert seg på deltakere fra psykiatri, mens en annen tar imot deltakere fra andre målgrupper. I praksis er de dermed ikke konkurrenter så lenge den økonomiske rammen til tiltaket i NAV fylke er stabil.

På grunn av at antall tiltak per virksomhet har økt (jf. også vedlegg 1) har en del NAV-kontorer de siste årene fått flere leverandører å velge mellom. Det kan gi større mangfold, siden bedriftene kan ha ulike tilbud. I tillegg er det grunn til å forvente at "konkurrentene" lokalt kan lære (og bli presset) av hverandre til forbedringer. På sikt står også virksomhetene med forhåndsgodkjente avtaler ovenfor en risiko å få tildelt færre plasser. Denne risikoen øker hvis NAV har flere leverandører å spille på.

Lite dynamisk sektor, men tendens til tettere samarbeid og konserndannelser

Alle NAV fylker gjennomfører årlig mindre justeringer av omfang og fordeling av tiltaksplasser. Det kan skyldes at det kommer nye bedrifter til, konkurser, at bedriftene endrer sine tiltaksporteføljer og/eller fordi bruken av ulike tiltak endres som følge av endret behov, NAVs budsjett, og lignende. For eksempel er midler til KIA redusert i de fleste fylkene de siste årene. Eventuelle endringer blir som regel formalisert i samarbeidsavtalene som NAV fylke årlig skal inngå med hver enkelte bedrift i skjermet sektor.

Erfaringen fra intervjuene og fra andre oppdrag knyttet til arbeidsmarkedstiltak er at NAV opplever at det kan bli mye "støy" hvis antall plasser til en virksomhet reduseres. Flere av informantene rapporterer om dette. Dette er nok en medvirkende årsak til at sektoren er relativt statisk, med få årlige endringer når det gjelder aktører og omfang av tiltak.

I stedet for å øke leverandørmangfoldet har NAV i enkelte fylker oppmuntret/bedt bedriftene innen skjermet sektor om å vurdere mer samarbeid, sammenslåing og/eller konserndannelser. Både fra intervjuene med virksomhetene og med NAV fylke har vi fått signaler om at dette skjer i noen fylker. I andre fylker er NAV mer tilbakeholdne med å gi slike signaler.

Det er også eksempler på at virksomhetene lokalt har tatt initiativ til konserndannelser, eller mer avgrenset faglig samarbeid. Det er også eksempler på samarbeid om overføring av tiltaksdeltakere mellom bedrifter/tiltakskjeding og å levere felles tilbud ved offentlig anbud. Det siste har vi sett en rekke eksempler på i forbindelse med tiltakene finansiert over budsjettposten "Raskere tilbake".

Enkelte steder har sammenslåingene kun skjedd mellom vekstbedrifter, men flere av prosessene har hatt utgangspunkt i en attføringsbedrift. Tanken er at en attføringsbedrift gjennom samarbeid/sammenslåing med vekstbedrifter skal styrke kvaliteten, både faglig og administrativt. Dette er et klart mål siden mange av vekstbedriftene er små. I tillegg ser NAV fordelen av å ha færre virksomheter å følge opp.

Mange attføringsbedrifter mener at konserndannelser og større virksomheter vil bedre muligheten for å levere kvalitativt gode tiltak (se Econ Pöyry, 2009). Gjennom intervjuene i dette oppdraget har vi fått bekreftet dette. Mange mener at konserndannelser gir et bedre tilbud av tjenester gjennom mer komplette tiltakskjeder. Det var likevel over 30 prosent av attføringsbedriftene i spørreundersøkelsen i 2009 som mente at større enheter *ikke* bidrar positivt. Vi sitter med et klart inntrykk av at informantene i vekstbedriftene er mer skeptiske til større virksomheter og konserndannelser, enn attføringsbedriftene.

I tillegg til en del sammenslåinger i 2008 og 2009 er vi kjent med at det i 2010 er tatt initiativ til ytterligere sammenslåinger flere steder i landet. En del av disse vil trolig bli realisert, men det er også en viss skepsis blant mange virksomheter. Det kan virke som at spesielt de minste virksomhetene frykter at de blir "slukt" av de største virksomhetene i en eventuell sammenslåing. Bedriftene har også en sterk lokal forankring gjennom sitt kommunale eierskap, og det er flere eksempler på at kommuner ønsker å eie "sin egen" vekstbedrift. Hvor mange sammenslåinger som vil finne sted de nærmeste årene er dermed noe usikkert.

Kort oppsummert er vårt hovedinntrykk at både bedriftene og NAV opplever at det er relativt liten konkurranse på leverandørsiden når det gjelder anskaffelse av tiltakene innen

skjermet sektor. Det illustreres også ved at det gjøres få, og eventuelt små, justeringer av antall plasser og tiltak fra år til år i den enkelte virksomhet.

Sammenslåing og konserndannelser kan bidra til at konkurransen reduseres ytterligere. En slik utvikling kan gi utfordringer hvis myndighetene for eksempel om noen år vil innføre anbudskonkurranser for noen av tiltakene som i dag er forbeholdt skjermet sektor. Da vil antall konkurrenter kunne bli så få at det vil bli utfordrende å få til en reel konkurranse lokalt.

3.3 KONKURRANSE OG LEVERANDØRMANGFOLD I ANBUDSMARKEDET

Arbeidsmarkedsopplæring (AMO-kurs), samt de nye tiltakene¹³ fra 2007 og 2008, anskaffes ved anbudskonkurranse etter Lov om offentlige anskaffelser. Som dokumentert i Vedlegg 1 har andelen arbeidsmarkedstjenester som blir anskaffet gjennom anbud vært relativt stabilt siden 2003, men med noe økning i forbindelse med tiltakene finansiert over budsjettposten "Raskere tilbake". Det er imidlertid vært å merke seg at 16 prosent av NAVs tilskudd innen anbudsmarkedet gikk til virksomheter i skjermet sektor i 2009.

Anbudskonkurranser har som formål å stimulere til konkurranse om levering av arbeidsmarkedstjenester (jf. kap 2). Det er flere kjennetegn ved innretningen av anbudskonkurransene som kan påvirke dynamikken i markedet. Vi skal nedenfor se nærmere på NAVs praksis for innkjøp av arbeidsmarkedstjenester gjennom anbud med utgangspunkt i innrapporterte avtaler fra våre ni casefylker.

Anbudskontraktene er kortvarige

Alle anbudskontraktene er tidsbegrenset. I alle tilfellene har kontraktene en tidsbestemt minimum varighet (gitt at kontraktsvilkårene ivaretas) og en mulighet for forlenging (såkalt prolongering). Forlenging kan skje uten at oppdraget lyses ut i ny konkurranse.

Varigheten på kontraktene varierer mellom de ulike tiltakene innad i et NAV fylke og mellom de ulike NAV fylkene.

- Kontraktene som er inngått for Arbeidsrettet rehabilitering i 2009 har gjennomgående en varighet på 2+1 år. Det vil si at kontraktene i utgangspunktet varer i to år med mulighet for forlenging i ett år.
- Varigheten på kontraktene som er inngått for Avklaring og Oppfølging i 2009 varierer blant de fylkene vi har studert. Kontraktene har varighet på henholdsvis 2+1 år, 2+2 år og 1+1+1 år. I det siste tilfellet er det med andre ord to muligheter for forlengelse av kontrakten.
- Kontraktene for Avklaring og Oppfølging som ble anskaffet i 2008 har i hovedsak en varighet på 1+1 år fra årsskiftet 2008/2009.
- For AMO-kursene jobbklubb og fagkurs er det mange varianter av tidsramme; i hovedsak 1+1 år, 2+1 år, 3+1 år, 2+2 år og 1+1+1 år.

Vi har ikke oversikt over hvor vanlig det er at NAV benytter muligheten til å prolongere inngåtte avtaler. Våre informanter både fra NAV og virksomhetene forteller imidlertid om en rekke tilfeller der dette skjer. Vi har imidlertid ikke inntrykk av at NAV fylke har en entydig strategi rundt dette. Det er trolig i stor grad situasjonsavhengig.

I noen tilfeller forlenges avtaler fordi NAV er fornøyd med leverandøren, men det fortelles også om situasjoner der avtaler forlenges fordi NAV ikke rakk å gjennomføre ny

¹³ Avklaring, oppfølging, arbeidsrettet rehabilitering og raskere behandling hos spesialist for sykemeldte i 2007 finansiert over budsjettposten "Raskere tilbake" og avklaring og oppfølging av ordinære arbeidssøkere fra 2008.

anbudskonkurranse. Vi har også blitt fortalt at NAV har "trodd at avtalen fortsatt gjaldt, men at de hadde glemt å benytte opsjonen om forlengelse". Det kan dermed virke som at en beslutning om forlenges (eller ikke) i noen tilfeller kan være tilfeldig. Enkelte bedrifter har derfor som rutine å informere NAV om mulighet for forlengelse slik at det formelt kan gjennomføres før det er for sent.

Varigheten på kontraktene og avtalene påvirker markedsdynamikken på flere måter. På den ene siden sikrer korte kontrakter leverandørene en mulighet for jevnlig å få tilby sine tjenester. Korte kontrakter og avtaler kan bidra til å hindre at markedet sementeres og at det oppstår lokale monopoler og derigjennom bidra til å sikre et mangfold blant leverandører av arbeidsmarkedstjenester. På den andre siden kan korte kontrakter og avtaler gi disincentiver til investeringer og kompetanseoppbygging hos leverandørene. Investeringer og kompetanseoppbygging i virksomheter gjøres med utgangspunkt i forventninger om langsiktige leveranser og avkastning over tid. I ordinære markeder, hvor leverandører av varer eller tjenester har andre kunder, gjøres slike investeringer på basis av forventninger om jevnlig omsetning over tid. Ettersom leverandørene av arbeidsmarkedstjenester ikke nødvendigvis har flere kunder enn NAV, eller NAV er hovedkunden, vil korte kontrakter og avtaler gi usikre forventninger om omsetning på relativt kort sikt. Slik usikkerhet kan dempe virksomhetens investeringer i langsiktig oppbygging av virksomheten, og derigjennom hindre en kvalitetsutvikling i tilbudet av tjenestene (jf. kap. 2).

Overnevnte momenter trekkes også frem av våre informanter. Det er imidlertid et åpent spørsmål hvor viktig varigheten av kontraktene i realiteten er for leverandørmangfold og konkurransen, siden NAV i sine avtaler p.t. ikke har noen kjøpsforpliktelse. De kan når som helst stoppe kjøp av tiltak fra en konkret rammeavtale og isteden kjøpe fra andre leverandører eller lyse ut en ny anbudskonkurranse. En kontrakts varighet eller mulighet for prolongering vil dermed isolert sett ikke nødvendigvis påvirke en leverandørs vilje til å tenke langsiktig.

Oppdeling i delmarkeder innen fylker åpner for større konkurranse lokalt

At NAV fylke er den som inngår anbudskontrakter innebærer i praksis at det er nitten enheter som anskaffer arbeidsmarkedstjenester. I utgangspunktet gir dette en relativt sentralisert innkjøpsfunksjon og mulighet for store enkeltleveranser.

NAV velger imidlertid å splitte opp sine kjøp, særlig ved at hvert tiltak kjøpes inn separat, men også ved kontrakter som er geografisk avgrenset og ved at det inngås avtaler med flere leverandører om leveranse av samme tjeneste.

- NAV velger systematisk å kjøpe inn til ett tiltak av gangen. Det er få virksomheter som tilbyr alle de typene tiltak som kjøpes på anbud. Mange av virksomhetene tilbyr bare noen få tiltak. Hvis man hadde forsøkt å kjøpe "pakker" med flere tiltak, ville man framtvunget samarbeid eller konserndannelser.
- NAV fylke har i de fleste tilfeller som utgangspunkt at de skal anskaffe et tjenestetilbud som til sammen dekker hele fylket. De velger – avhengig av hvilke tilbud som kommer inn - én leverandør som dekker hele fylket eller flere leverandører som dekker ulike deler av fylket (geografiske soner).

Ifølge våre informanter har imidlertid flere av disse prosessene blitt styrt av NAV i den forstand at de har oppfordret aktuelle virksomheter i skjermet sektor – som til sammen dekket hele fylket – til å levere ett felles tilbud. Bakgrunnen har vært et ønske om å få én formell oppdragstaker, selv om aktiviteten skulle foregå på alle bedriftene som inngår i samarbeidet. Det gjør NAVs administrasjon og oppfølging enklere.

Flere NAV fylker har imidlertid i følge våre informanter bevisst valgt å spre de tre tiltakene finansiert over budsjettposten "Raskere tilbake" på flere leverandører, for

dermed å sikre at ikke én leverandør ble for dominerende. Sikring av leverandørmangfold har dermed vært et kriterium for valg av leverandører i flere av NAV fylkene.

- Det er imidlertid også eksempler på at NAV fylke deler inn fylket i definerte geografiske soner i anbudsdocumentene. De velger så én eller flere leverandører per definert geografisk sone. For eksempel kan det utlyses konkurranse om tjenester innen tre geografiske områder der alt er likt unntatt krav til lokalisering. Én enkelt tilbyder kan da søke på alt – og formelt sett kunne få alle tre. Erfaringen tilsier imidlertid at oppdraget ofte går til minst tre ulike leverandører som har sin tilknytning til respektive deler av fylket. I forhold til varianten i punktet over gir dette en mer oppdelt løsning.

Der det velges flere leverandører per geografiske sone inngås såkalte parallelle rammeavtaler for leveransen til en sone. Bruk av parallelle rammeavtaler krever at NAV fylke angir en prioritering blant leverandørene innenfor den samme sonen. I alle anbudskonkurransene der dette benyttes, velges det gjennomgående A-, B- og C-leverandører (eventuelt også D-leverandør). Prioriteringen skjer ved at tjenestetilbudet hos A-leverandøren fylles helt opp først, deretter tjenestetilbudet hos B-leverandøren og så videre.

Praksis for bruk av A-, B- og C-leverandører varierer imidlertid betydelig mellom fylkene. I noen avtaler kan/må A-leverandøren (førstevalget) ta alle oppdragene. B- (og eventuelt C-) leverandøren får først oppdrag hvis A-leverandøren ikke vil eller klarer å levere som avtalt. Andre avtaler er imidlertid regulert på en måte som sikrer leveranser fra flere av leverandørene. For eksempel at A-leverandøren over tid skal ha 60 prosent av oppdraget, mens B-leverandøren skal ha 40 prosent eller lignende. Et annet eksempel på avtale kan være at A-leverandøren får ha maksimalt 40 tiltaksdeltakere. Søker NAV inn ytterligere deltakere tilfaller disse B-leverandøren. Vi sitter imidlertid med et inntrykk av at NAV ikke har valgt denne oppdeling primært for å sikre leverandørmangfold. Det er i større grad gjort for å sikre lokal tilknytning.

Fra informantene i flere av fylkene har vi fått inntrykk av at NAV har gått bort fra A-, B-, C-leverandører fordi dette oppleves som kompliserende, samtidig som flere NAV fylker har valgt en praksis der kun A-leverandøren fikk levere. I en slik situasjon er det enklere, og mer forutsigbart for aktørene, at NAV inngår rammeavtale med én leverandør.

Skal man ha denne type avtaler i fremtiden kan det være fornuftig å sikre at også B- (og evt. C-) leverandøren får en andel av oppdragsmengden. Hvis ikke er det grunn til å tro at evt. B- og C-leverandører vil være skeptiske til å inngå nye rammeavtaler. Enkelte av informantene gir i hvert fall uttrykk for dette.

Generelt innebærer oppdelingen i deloppdrag eller delmarkeder at det i mange av anbudskonkurransene tildeles mer enn én kontrakt. I flere tilfeller ser vi at anbudskonkurransene har resultert i opp til syv/åtte kontrakter. Her er det imidlertid variasjoner mellom de ulike tiltakene. I konkurranse om levering av fagkurs er det gjennomgående én kontrakt som tildeles. For alle andre tjenester er det større variasjoner. Variasjonene går også på tvers av fylkene og ved at praksis innen ett fylke kan variere med tjeneste.

Oppdelingen av oppdrag er en tilnærming som sørger for at store leveranser deles opp i flere mindre. Dette gir flere leverandører, kanskje først og fremst også mindre leverandører, mulighet for å konkurrere om oppdrag. I tillegg gjør oppdelingen at leverandørene i mindre grad er sårbare for å tape enkeltoppdrag fordi de kan ha flere oppdragsmuligheter. Oppdelingen og valg av flere leverandører parallelt bidrar dermed isolert sett til dynamikk i markedet og til å styrke mangfoldet blant leverandørene.

På den andre siden kan oppdeling føre til at man ikke evner å hente ut potensielle stor-driftsfordeler. Isolert sett vil dette kunne føre til høyere kostnader for tjenesteleveransene enn den mindre oppdelte varianten.

Ingen særskilte lokale betingelser som hindrer konkurranse

Reglene for offentlige anskaffelser skal sikre at konkurranse om leveransene skjer på like vilkår for leverandørene. I teorien kan vi likevel tenke oss at det legges betingelser i anbudskonkurransene som begrenser mulighetene for enkelte leverandører til å delta.

Gjennom dokumentstudiene har vi ikke registrert slike forhold. Riktignok stilles det krav til lokalisering av tiltakene hvilket betyr at markedet er lokalt og ikke regionalt eller nasjonalt. Enkelte informanter fra virksomhetene har imidlertid antydning at krav til lokalisering har favorisert konkurrenter. Vi har ikke grunnlag for å si at dette misbrukes av NAV til å gi noen leverandører urimelige fordeler i konkurransen. Lokalisering – for eksempel nært trafikknutepunkt – kan være et helt legitimt forhold som NAV bør tillegge vekt ved en anskaffelse.

Til dels mange leverandører deltar i anbudskonkurransene

Som vi har sett over deles anbudskonkurranse ofte opp i en rekke deloppdrag. Gjennomgangen av anbudsprotokollene fra anskaffelsesprosessene viser at det er relativt mange leverandører som konkurrerer om leveransene.

I de anbudsprossene vi har studert har det vært fra 4-5 leverandører og opp til 17-18 som har levert inn tilbud i konkurransene. Generelt sett er det færrest leverandører i konkurransene om fagkurs og til dels også Arbeidsrettet rehabilitering.

Det er imidlertid variasjoner mellom de ulike anbudskonkurransene innad i et fylke når det gjelder hvor mange leverandører som deltar i de ulike konkurransene. Vi finner også at mange leverandører leverer inn tilbud på flere eller alle av deloppdragene eller de geografiske sonene som spesifiseres i anbudskonkurransene.

Et fåtall av leverandørene som leverer tilbud i anbudskonkurransene blir avvist. Selv om en del tilbud leveres med formelle mangler (for eksempel manglende attest/dokumentasjon) tillater de fleste NAV fylkene at tilbydere ettersender manglende dokumentasjon. Likevel er det noen leverandører som avvises på dette grunnlaget, noe regelverket gir mulighet for. I svært få tilfeller ser vi at leverandører avvises fra konkurransen på grunn av åpenbar for høy pris eller åpenbare mangler i kvalitet.

At mange leverandører leverer tilbud og at få leverandører avvises, betyr at NAV fylke i de fleste tilfellene har relativt mange leverandører å velge mellom. NAV fylke forhandler imidlertid gjennomgående med et lavere antall leverandører enn det antallet som har levert tilbud. I svært få tilfeller forhandles det med alle.

Et viktig argument for å kjøpe arbeidsmarkedstjenester i anbudsmarkedet er at anskaffelsesformen legger til rette for et leverandørmangfold. NAV kan løpende velge om de vil kjøpe inn tiltak med utgangspunkt i inngåtte rammeavtaler, eller lyse ut nye oppdrag, som kan gi (nye) tiltak/kurs fra andre leverandører. Selv om stadig nye leverandører kan gi NAV utfordringer når det gjelder kommunikasjon og oppfølging, trekker en rekke av informantene frem at anbud legger til rette for nye innfallsvinkler og løsninger.

Kommersielle virksomheter er store på AMO-kurs, men skjermet sektor er også aktive på anbudsmarkedet

Tradisjonelt leveres de fleste AMO-kurs av kommersielle¹⁴ virksomheter. En del aktører er nasjonale/regionale og har dermed et stort apparat å spille på, mens andre er lokale. Hoveddelen av kontraktene innenfor "Raskere tilbake" har også gått til kommersielle virksomheter. Noen var leverandører til NAV fra før, men mange var helt nye. Dette gjelder i hovedsak leverandører som har vært i det lokale markedet fra før, men som

¹⁴ Her alle virksomheter som ikke er en del av skjermet sektor (se også innledning i rapporten)

utvider virksomheten til nye tiltak eller til nye geografiske områder. En stor andel av oppdragene innenfor "Raskere tilbake" gikk imidlertid til virksomheter i skjermet sektor.

Det er ikke tillatt å krysssubsidiere på tvers av tiltakene i skjermet sektor. Dersom skjermede virksomheter deltar i anbudsmarkedet, skal deres tilbud vurderes ut fra de samme kriteriene som kommersielle aktører. Enkelte informanter fra sistnevnte virksomheter stiller spørsmål ved om ikke skjermede virksomheter har et konkurransefortrinn siden slik subsidiering kan finne sted. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å vurdere dette utover å poengtere at det er viktig at NAV er oppmerksomme på problematikken.

NAV fylker legger forholdsvis liten vekt på leverandørmangfold i anbudsmarkedet

Anskaffelse gjennom anbud reguleres av Lov om offentlig anskaffelser som gir klare kriterier for valg av leverandør. "Tildelingen skal skje enten på basis av hvilket tilbud som er det mest økonomisk fordelaktige, eller utelukkende ut fra hvilket tilbud som har den laveste prisen."¹⁵ Det heter videre i forskriften:

"Dersom tildelingen av kontrakten skjer på grunnlag av det økonomisk mest fordelaktige tilbud, skal det benyttes kriterier som har tilknytning til kontraktsgjenstanden. Dette kan for eksempel være kvalitet, pris, teknisk verdi, estetiske og funksjonsmessige egenskaper, miljøegenskaper, driftsomkostninger, rentabilitet, kundeservice, teknisk bistand, eller tid for levering eller ferdigstillelse."

Det overnevnte illustrerer at det er egenskaper ved den enkelte leverandøren og løsningsbeskrivelsen som tillegges vekt i en anbudskonkurranse. NAV fylke skal, ifølge flere av våre informanter, ikke vurdere tilbyderne ut fra å sikre leverandørmangfold – verken "i dag" eller for fremtiden. NAV kan imidlertid påvirke antall leverandører gjennom hvordan NAV deler opp sine kjøp.

Det å ikke legge vekt på leverandørmangfold i valget av tilbydere kan være en utfordring fordi mange leverandører er avhengig av leveranser til NAV. Hvis leverandørene mister oppdrag står de i fare for nedleggelse eller konkurs. Dette er naturligvis en del av "markedslogikken", men kan gi NAV utfordringer på sikt ved at antall potensielle leverandører reduseres. NAV kan i fremtiden på nye utlysninger i verste fall ende opp med én tilbyder som i praksis kan diktere prisen på grunn av få konkurrenter.

En del leverandører er nasjonale/regionale og kan ha leveranser av flere tiltak/kurs i en rekke fylker. De vil ikke være like påvirket av å tape en konkurranse, og vil kunne stå klar til å søke på nye utlysninger fra NAV. De lokale leverandørene har imidlertid få alternative oppdragsgivere. Uten oppdrag fra NAV står organisasjonen i fare for å forvitte. Det er for eksempel nærliggende å tenke seg at ressurspersoner vil forlate virksomheten.

Det er ikke grunn til å tro at dette er noe stort problem i de store byene, eller vil bli det i fremtiden. Men en rekke mindre steder er det allerede svært få tilbydere. Både de konkurransene om AMO-kurs vi har sett på i dette oppdraget og konkurransene om tiltakene innenfor "Raskere tilbake" viser eksempler på at det kun var et par aktuelle tilbydere (noen hadde kun én). NAV fylke må ha et bevisst forhold til dette i sine anskaffelser slik at de sikrer leverandørmangfold og konkurranse også i fremtiden.

¹⁵ § 13-2. Kriterier for valg av tilbud

4 INNRETNING AV ANSKAFFELSENE

En viktig premis for resultatene av anbudskonkurransene er hvordan konkurransene innrettes. I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan anbudskonkurransene er innrettet når det gjelder forholdet mellom pris og kvalitet, og hvordan ulike tildelingskriterier vektlegges. Vi ser også nærmere på hvilke kvalitetsparametere NAV bruker for arbeidsmarkedstiltak, og om det er forskjell på hvordan kvalitet defineres eller utformes for tjenester som settes ut på anbud og tjenester som kjøpes gjennom avtaler med forhåndsgodkjente leverandører. Vi vurderer også om praksis i anbudskonkurransene eller i bruk av kvalitetsparametere varierer mellom fylkene.

4.1 STANDARDISERTE ANSKAFFELSER

4.1.1 *Standardiserte avtaleinngåelser med forhåndsgodkjente leverandører*

Avtalene som inngås med de forhåndsgodkjente leverandørene består av et standardisert dokumentsett. Det er en forutsetning at leverandøren er forhåndsgodkjent for at det kan inngås en avtale. Et dokumentsett består av (inngått 2008/2009):

- Avtale som regulerer formelle forhold
- Standard bilag
 - Godkjenningsskjemaet for leverandøren – det vil si dokumentasjonen på at virksomheten tilfredsstiller alle krav som stilles til virksomheter i skjermet sektor (se Forskrift om arbeidsrettede tiltak av 11.12.2008 nr. 1320 § 1-10)
 - Beskrivelse av de enkelte tiltakene som omfattes av avtalen. Beskrivelsen er hentet fra forskriften
 - Kravspesifikasjon for hver av de ulike tjenestene

I dokumentgjennomgangen vi har gjort ser vi at NAV fylkene gjennomgående benytter dette standardiserte dokumentsettet. Vi kommer nærmere tilbake til bruk av kravspesifikasjoner og innholdet i disse i kapittel 4.2, særlig sett i forhold til tilsvarende kravspesifikasjoner i anbudskonkurransene.

4.1.2 *Standardiserte anbudskonkurranser med forhandlinger*

Alle anbudskonkurransene vi har vurdert i dette oppdraget følger prosedyren konkurranse med forhandlinger, jf. omtale av regelverket for offentlige anskaffelser tidligere. Det eksisterer standarddokumenter for alle trinn i anskaffelsesprosessen, fra utlysning og utforming av anbudsdokumenter samt ulike kravspesifikasjoner, via anbudsprotokoller til kontrakter mellom NAV fylke og leverandør.

I alle anbudsprosessene benyttes den samme hovedsammensetningen av anbudsdokumentene som utgangspunkt for prosessene:

- Standard utformet konkurransegrunnlag
- Standard kontrakt som regulerer formelle forhold
- Standard bilag
 - Bilag som spesifiserer kvalitet (ett eller flere)
 - Prisbilag
 - Avropsskjema
 - Endringsskjema

Kontrakten og bilagene blir, sammen med leverandørens løsningsspesifikasjon, dokumentene som regulerer kontraktsforholdet mellom NAV fylke og leverandøren.

Dokumentene regulerer for det første alle juridiske og formelle forhold ved anskaffelsene. De definerer videre ulike krav som stilles til kvalitet både for tjenesteleverandørene og -leveransene. Dokumentene bidrar til at de ulike anskaffelsene foregår på mest mulig lik måte.

Ovennevnte praksis betyr at mange forhold ligger fast på tvers av anskaffelsene, og at de særskilte tilpasningene som hvert NAV fylke gjør i den enkelte anskaffelsen er relativt små. Det NAV fylke spesifiserer er hvilke tjenester som skal kjøpes inn, betingelser for konkurransene og til dels også kravene til leverandører og tjenestene, selv om dette i stor grad reguleres av standardene i dokumentene.

4.2 VALG AV KRAVSPESIFIKASJONER

Med kravspesifikasjoner mener vi her dokumenter som spesifiserer krav til enten leverandøren av tjenestene eller krav til innholdet i arbeidsmarkedstjenestene som leveres. Gjennom dokumentstudiene ser vi at det er ulikheter i bruk av kravspesifikasjoner mellom anbudskonkurranser og mellom fylker, og det er også forskjell på bruk av kravspesifikasjoner i anbudskonkurransene og i avtalene som inngås med de forhåndsgodkjente leverandørene.

Nedenfor ser vi først nærmere på praksis for *bruk av kravspesifikasjoner* i avtalene med de forhåndsgodkjente leverandørene og deretter i anbudskonkurransene/anbuds-kontraktene. Vi drøfter innholdet i kravspesifikasjonene og operasjonalisering av kvalitet nærmere i kapittel 4.3.

4.2.1 *Lik bruk av kravspesifikasjoner i avtaler med forhåndsgodkjente leverandører*

Når det gjelder avtalene som inngås med forhåndsgodkjente leverandører, framstår bruk av kravspesifikasjoner som mer ensartet enn i anbudsprosessene. I hovedsak benyttes to kravspesifikasjoner som regulerer kravene til leverandøren og tjenesteleveransen:

- Beskrivelse av de enkelte tiltakene hentet fra Forskrift om arbeidsrettede tiltak. Denne spesifikasjonen beskriver tiltaket i seg selv, målgruppe og krav til tjenesteinnhold.
- Standard kravspesifikasjon for hver av de ulike tjenestene. Denne spesifikasjonen regulerer krav til innhold og metoder i de tjenester som omfattes av avtalen, krav til rutiner (for dokumentasjon, inntak, vurderinger og lignende) og krav til rapportering fra tjenesteleverandør til NAV.

Begge spesifikasjonene benyttes gjennomgående i alle avtalene mellom NAV og de forhåndsgodkjente leverandørene. Vi oppfatter at spesifikasjonene kompletterer hverandre, og at det er standardavtalene som benyttes.

I tillegg til spesifikasjonene og avtalen utgjør godkjenningsskjemaet for leverandøren en grunnleggende regulering av blant annet kvaliteten hos leverandøren ved at de tilfredsstillende kravene som er satt for å være tiltaksleverandør.

4.2.2 *Flere ulike kravspesifikasjoner i anbudskonkurransene*

I anbudskonkurransene vedlegges alle kravspesifikasjoner som skal gjelde for den aktuelle leveransen. Kravspesifikasjonene fungerer som vedlegg til de kontraktene som inngås. I anbudskonkurransene ser vi tre ulike kravspesifikasjoner som går igjen:

- En standard kravspesifikasjon som heter "Generelle krav til leverandøren ved gjennomføring av tjenesten"

- Denne kravspesifikasjonen består i utgangspunktet av 14 ulike punkter, for eksempel krav til lokaler og teknisk utstyr, krav til tillitsvalgte i klassesituasjoner og krav til kontakt med NAV. Spesifikasjonen virker å ha sin opprinnelse i kjøp av AMO-kurs, ettersom en del av kravene er relatert til en klassesituasjon.
- Kravspesifikasjonen benyttes gjennomgående i anskaffelsene av AMO-kursene i de anbudsprosessene vi har sett på, men den benyttes dels også i anskaffelsene av de øvrige tjenestene.
- En standard kravspesifikasjon som heter ”Kravspesifikasjon for tjenesten”
 - Denne kravspesifikasjonen består av (minimum) 17 definerte punkter, for eksempel formålet med den aktuelle tjenesten, opptakskrav, krav til faglig innhold i den aktuelle tjenesten, krav til kompetanse, nettverk og lærerressurser, krav til lokaler, utstyr, rapportering og lignende.
 - Kravene i denne kravspesifikasjonen overlapper delvis med en del av kravene som omfattes av ”Generelle krav til leverandøren ved gjennomføring av tjenesten”.
 - Kravspesifikasjonen benyttes i anskaffelse av AMO-kursene, men også i ulike varianter i anskaffelsene av de andre tjenestene. Med ulike varianter menes at spesifikasjonen i varierende grad blir tilpasset (i form av at enkelte punkter tas ut av spesifikasjonen).
- En standard kravspesifikasjon som heter ”Kundens kravspesifikasjon”
 - Denne kravspesifikasjonen består av 11 definerte punkter, for eksempel formålet med den aktuelle tjenesten, definisjon av målgruppen for tjenesten, krav til faglig innhold i tjenesten og leverandørens kompetanse samt krav til lokaler, utstyr, rapportering og lignende.
 - Kravspesifikasjonen benyttes i de fleste av anskaffelse av arbeidsrettet rehabilitering, avklaring og oppfølging (både 2008 og 2009). Kravspesifikasjonen benyttes ikke i anskaffelsene av AMO-kurs.

Dokumentgjennomgangen gir, som punktene over oppsummerer, et til dels uoversiktlig inntrykk. For det første er det variasjoner i hvilke kravspesifikasjoner som benyttes til enhver tid, både innenfor den samme anskaffelsen og innenfor samme NAV fylke. For det andre er det variasjoner i hvor mye kravene i de benyttede spesifikasjonene tilpasses den spesifikke leveransen. En del av kravene i spesifikasjonene er ikke relevante for alle tjenester, men det er et fåtall av NAV fylkene som reviderer/fjerner det som ikke er relevant. Det er videre en del krav som overlapper mellom de ulike spesifikasjonene som benyttes i én og samme anskaffelse. For det tredje ser vi også at ett og samme krav både kan stå nevnt i kontrakten, og i ett eller to av bilagene til kontrakten. I tillegg er det tilfeller der krav som allerede er spesifisert i anbudskonkurransen (som dermed er et krav for å kvalifisere seg og få kontrakten) gjentas i kravspesifikasjonene.

Ut fra den observerte praksisen synes det å være et potensial for opprydding i hvilke krav som reguleres i hvilke dokumenter og hvilke kravspesifikasjoner som er hensiktsmessig å benytte i anskaffelsene av de ulike arbeidsmarkedstjenestene. Dette kan bidra til økt klarhet i hvilke krav som gjelder til enhver tid og hvordan kravene best kan følges opp.

4.3 OPERASJONALISERING AV KVALITETSPARAMETRE FOR TJENESTENE

Samlet sett skal anbudskontraktene og avtalene med sine respektive bilag regulere kvaliteten i tjenesteleveransene. Vi ser her nærmere på hvilke kvalitetsparametere NAV bruker for arbeidsmarkedstiltakene.

- Hvordan defineres eller utformes kvalitet for ulike typer tiltak?
- Er det forskjell på hvordan kvalitet defineres for tjenester som settes ut på anbud og tjenester som kjøpes etter avtale med forhåndsgodkjente leverandører, og hva er i så fall forskjellene?
- Varierer praksisen i anbudskonkurransene mellom fylkene?

Analysen fokuserer her på operasjonalisering av kvalitet i tjenesteleveransene. Vi kommer tilbake til oppfølging av kvalitet i kapittel 5.

I utgangspunktet er det tre måter å operasjonalisere krav til kvalitet i en leveranse på. Det er å operasjonalisere krav til..

- ..elementene som inngår i en produksjon/prosess (input). For arbeidsmarkedstjenester kan dette for eksempel være krav til lokaler eller krav til kompetansen til de som skal stå for tjenestene.
- ..selve produksjonen/prosessen. For arbeidsmarkedstjenester kan dette for eksempel være krav til hvilke trinn eller tema en tjeneste skal bestå av.
- ..til utfallet av produksjonen/prosessen (resultatene/output). For arbeidsmarkedstjenester kan dette for eksempel være krav knyttet til hva deltagerne oppnår videre, formidlingsprosjekter og lignende.

Avhengig av type anskaffelse vil ulike måter å operasjonalisere kvalitet på være egnet.

I avtalene som inngås med forhåndsgodkjente leverandører er som nevnt bruken av standard kravspesifikasjoner mer ensartet enn for anbudskontraktene. Vi skal nå se nærmere på hvordan krav til kvalitet operasjonaliseres i avtalene med forhåndsgodkjente leverandører sammenlignet med anbudskontraktene.

4.3.1 *Operasjonalisering av kvalitet i avtalene med forhåndsgodkjente leverandører*

Vår vurdering er at kravspesifikasjonene som følger avtalene med de forhåndsgodkjente leverandørene i hovedsak både har tydeligere mål for kvalitet i tiltakene og tydeligere resultatmål for tiltakene enn anbudskontraktene.

Avtalene setter krav om å definere mål for kvalitet, men ulik grad av operasjonalisering

Avtalene skal definere mål for kvalitet i tiltaket. Dette inngår i malen for avtalene. Det varierer imidlertid mellom de ulike avtalene i hvor stor grad og hvordan mål defineres eller operasjonaliseres for tiltakene og leverandørene. Mål for kvalitet tar følgende former i avtalene:

- Ren beskrivelse av formålet med tiltaket
- Beskrivelse av aktiviteter som tiltaket skal bestå av
- Beskrivelse av prosesser som skal gjennomføres, for eksempel fraværsoppfølging, evalueringer og lignende

- Eksplisitte krav til egen virksomhet (for eksempel knyttet til kompetanseutvikling, systemer eller rutiner)
- Kvantifiserbare mål for dokumentasjon og resultater av tiltaket, for eksempel en formidlingsprosent på 60 (det vil si egentlig et resultatmål)
- Viser til mål i kravspesifikasjon for den aktuelle tjenesten, for eksempel
 - Varig tilrettelagt arbeid (VTA) skal tilby personer arbeid i en skjermet virksomhet, med arbeidsoppgaver tilpasset den enkeltes yteevne
 - Arbeidet skal bidra til å utvikle ressurser hos deltakerne gjennom kvalifisering og tilrettelagte arbeidsoppgaver.

Sammenliknet med kontraktene som inngås etter anbudskonkurransene framstår avtalene som inngås med forhåndsgodkjente leverandører i utgangspunktet som tydeligere i operasjonalisering av mål for kvalitet i tiltakene (se senere). At avtalene har standardoppsett for å definere mål tvinger aktørene til å tenke igjennom konkrete målsettinger på en annen måte enn hvis standarden ikke har et slikt oppsett. Konkrete målsettinger kan også gjøre det enklere å følge opp resultatene av tiltakene i ettertid.

Avtalene setter krav om å definere resultatmål for tiltakene, men det er ulik grad av operasjonalisering

Avtalene som inngås skal definere resultatmål for aktuelle tiltak. Dette er også en del av standardmalen for avtalene. På samme måte som det er ulike grad av operasjonalisering av mål for kvalitet, er resultatmål for tjenestene i ulik grad kvantifisert. Resultatmålene tar følgende hovedformer:

- Kvantifisering av oppnådde resultater for prosesser eller aktiviteter i tiltaket, for eksempel
 - At alle prosesser skal skje i henhold til avtaler, kravspesifikasjoner og rutiner (det vil si ikke avvik), eksempelvis 100 prosent innleverte sluttrapporter.
 - Gjennomføring av brukerundersøkelser (for eksempel 2 ganger i året).
- Kvantifisering av oppnådde resultater for deltagerne i tiltaket, for eksempel 60 prosent formidling til aktive tiltak og lignende.
- Kvantifisering av oppnådd brukertilfredshet, for eksempel mål relatert til score på brukerundersøkelser som gjennomføres, for eksempel gjennomsnittlig 4 på en skala fra én til fem.

Avtalene som inngås med forhåndsgodkjente leverandører framstår i utgangspunktet som tydeligere på operasjonalisering av kvalitetsmål, sammenlignet med kontraktene som inngås etter anbudskonkurransene. Vi har likevel sett at avtalene er ulike når det gjelder hvor konkrete resultatmål som defineres.

Spredte innslag av ytterligere operasjonalisering av kvalitet

Enkelte NAV fylker har i tillegg til kvalitetsmål for tiltakene også andre krav til kvalitet. Vi ser i hovedsak to hovedkategorier av slike tilleggskrav:

- Krav til leverandør: Dette omfatter spesielt virksomhetsspesifikke krav som for eksempel utnyttelse av plasser, krav til inntakstid (for eksempel maksimum syv dager etter søknad)
- Krav til NAV: Dette omfatter krav som NAV skal oppfylle for å bidra til bedre kvalitet i de tjenestene som leveres. Slik krav er for eksempel formulert som krav til bedre

kvalitet på innsøking, bedre utnyttelse av plasser, gjennomgang av ventelister og lignende

4.3.2 *Operasjonalisering av kvalitet i anbudskontraktene*

Som dokumentert over benyttes ulike kravspesifikasjoner i ulike kombinasjoner som vedlegg til anbudskontraktene. I tillegg reguleres krav i selve kontraktsdokumentet. Til sammen definerer spesifikasjonene i hovedsak krav til elementene som inngår i produksjonen av tjenesteleveransene gjennom krav til personell, lokaler og utstyr, og krav til selve gjennomføringen av tjenestene. Vi ser i mindre grad at det stilles eksplisitte krav til resultatene av tjenesteleveransene. Nedenfor drøfter vi dette nærmere.

I stor grad konkretiserte krav til input og prosess

Som sagt definerer kravspesifikasjonene i hovedsak krav til elementene som inngår i produksjonen (personell, lokaler og utstyr) og krav til hvordan tjenesteleveransene skal legges opp (prosess):

- Krav til kompetanse: Det stilles krav til formalkompetanse, gjerne innenfor særskilte fagområder som er aktuelle for den konkrete anskaffelsen.
- Krav til lokaler, beliggenhet, utstyr og lignende: Det stilles eksplisitte krav knyttet til disse forholdene. Krav til lokaler er knyttet til at lokalene skal være egnet for den aktuelle tjenesteleveransen, for eksempel er klasseromsfunksjoner viktig for AMO-kursene. I tillegg er det generelt et krav om universell utforming. Kravene er dels også knyttet til at lokalene ligger i bestemte kommunesentra eller spesifiserte steder. Krav til utstyr tar form av for eksempel én PC til hver deltager.
- Krav til faglig innhold i tiltakene er i hovedsak formulert som krav til hvilke prosesser tjenesteleveransen skal bestå av og aktiviteter som skal gjennomføres.
- Det er også krav til organisering og pedagogisk opplegg i tjenesteleveransene: Slike krav er i hovedsak formulert som krav til hvilke gruppeprosesser tjenesten skal omfatte, forholdet mellom gruppeprosesser og egentid for deltageren, krav til hvilke vurderinger som skal gjøres av de som deltar i tjenestene og ulike krav til lærerkrefter (for eksempel tilgjengelige bemanning, krav om vikarløsninger og lignende).
- Det er også et generelt krav om at brukerperspektivet skal legges til grunn og at tjenesteleverandøren skal være fleksibel i forhold til å skreddersy opplegg med utgangspunkt i deltakerens behov.
- Spesifikasjonene stiller også krav til rapporteringsprosesser. Vi kommer tilbake til det i kapittel 5.

Bruk av standardspesifikasjoner innebærer at de fleste hovedkravene som regulerer produksjonen av tjenesteleveransene settes av standarden og ikke lokalt av det enkelte NAV fylke. Bruk av standarder er rasjonelt og bidrar til en mer helhetlig tjenesteleveranse uavhengig av deltagerens geografiske tilhørighet. Ettersom det er noe variasjon i hvilke standarder som brukes i anbudskonkurransene er det også noe variasjon i den enkelte konkrete operasjonaliseringen av kvalitetskravene mellom de ulike tjenestene (tiltakene). Den reelle forskjellen er imidlertid liten.

Generelt gjøres det, som nevnt tidligere, lite tilpasninger i kravspesifikasjonene i de enkelte anbudskonkurransene. Variasjonene vi observerer framkommer først og fremst ved at fylkene i ulik grad utdyper forhold som omfattes av de standard kravspesifikasjonene, eller legger til enkelte tilleggsmomenter. Eksempler på utdyping er krav om å konkretisere rutinebeskrivelser, utforming av informasjonsflyer for det aktuelle kurset mv.

I liten grad konkretisert eksplisitte resultatkrav til leveransene

Standard kravspesifikasjonene som følger anbudskonkurransene har formuleringer som skal ivareta resultatperspektivet i leveransene på et overordnet nivå. For eksempel er det vanlig å spesifisere mål for hva den aktuelle tjenesten eller kurset skal kvalifisere til for deltageren, eksempelvis:

- bidra til at deltakerne skaffer seg jobb
- kvalifisere arbeidssøkere til på selvstendig grunnlag å kunne orientere seg på arbeidsmarkedet og til å være aktive jobbsøkere
- bevisstgjøre arbeidssøkeren om egne ferdigheter, kompetanse og mål
- realitetsorientere arbeidssøkeren i forhold til samsvar mellom ferdigheter, kompetanse og jobbmuligheter og
- gi gode kunnskaper om jobbsøkerprosessen

Kravet har form av å være en formålsdefinisjon. De standardiserte kravspesifikasjonene definerer i liten grad eksplisitte resultatkrav knyttet til tjenesteleveransene. Det synes heller ikke å være vanlig at de som anskaffer tjenestene (NAV fylke) definerer resultatkrav i kontraktene.

Informantene fra både NAV og leverandørene er enige i at kravene til kvalitet i anbuds-dokumentene primært er knyttet til formelle aspekter ved leverandøren, tiltaket og rapportering til NAV. Det vil si hvilke kompetanse leverandørens ansatte skal ha, hvordan tiltaket skal gjennomføres (innhold, antall timer, individuell oppfølging mv.), krav om rapportering fra leverandør til NAV og dialog/samhandling mellom leverandør og NAV. I vår dokumentgjennomgang er det kun spredte eksempler på konkretiserte resultatkrav knyttet til den aktuelle tjenesteleveransen. For eksempel har enkelte leverandør selv definert et resultatkrav om at 80 prosent av deltakerne på et kurs skal bestå eksamen i kurset.

4.4 SAMHANDLING OG PROSESSEN VED ANSKAFFELSE

Tidligere i kapittel 4 har vi kommentert innretningen av anbudskonkurranser og bruken av kravspesifikasjoner i anbudskonkurransene. Her ser vi nærmere på samhandlingen og prosessen mellom NAV og leverandørene i forbindelse med anskaffelsen av arbeidsmarkedstjenester.

4.4.1 Anskaffelsesprosess med forhåndsgodkjente leverandører

NAV fylkes avtale om anskaffelse av arbeidsmarkedstjenester med de forhåndsgodkjente leverandørene gjelder ett år fra tidspunktet for undertegning. NAV fylke kan imidlertid med seks måneders skriftlig varsel justere omfanget av tiltak, enten ved å justere antall plasser og/eller endre sammensetningen av tiltaksporteføljen. Eventuelle økninger i omfang må forhandles med tiltaksarrangør, mens eventuelle reduksjoner kan besluttes av NAV alene.

De siste fem årene har skjermet sektor vært relativt stabil. Det har kommet til noen nye virksomheter, noen har gått konkurs, samtidig som sektoren har vært gjennom enkelte sammenslåinger/konserndannelser. Det har i tillegg vært noe dreining mot at hver enkelt virksomhet tilbyr flere typer tiltak, ikke minst blant attføringsbedriftene (jf. også vedlegg 1).

Det er imidlertid enkelte fylker hvor det har vært større endringer de siste årene. Noen NAV fylker presentert slike endringer i de bilaterale samtalene som NAV fylke og virksomhetene har årlig i forbindelse med reforhandling av samarbeidsavtalen. Det rapporteres imidlertid også om at endringer har blitt varslet i fellesmøter som NAV av og til har med alle virksomhetene i fylket/regionen.

Både fra informantene fra NAV og virksomhetene har vi fått informasjon om at en rekke virksomheter har ønsket flere tiltaksplasser og/eller flere ulike tiltak. Det er de siste årene også en rekke eksempler på at NAV fylke har tatt slike initiativ. Formelt sett er det imidlertid ikke lagt opp til noen søknadsprosedyre om nye/flere plasser. Eventuell kommunikasjon om dette foregår dermed både i de formelle møtene som partene har i løpet av året og/eller ved ad hoc-kontakt.

Hovedinntrykk fra informantene hos både NAV og virksomhetene er at dialogen i de årlige møtene rundt samarbeidsavtalene fungerer godt. Det ser også ut til at den mer ad hoc-pregete kontakten fungerer bra. Nødvendige avklaringer håndteres løpende av partene, selv om enkelte fra virksomhetene gir uttrykk for at det av og til kan være vanskelig å få nødvendige avklaringer fra NAV.

NAV erfarer imidlertid at det kan bli mye "støy" hvis antall plasser til en virksomhet reduseres. Flere av informantene rapporterer om dette. Det er nok en medvirkende årsak til at sektoren er relativt statisk, med få årlige endringer når det gjelder aktører og omfang av tiltak.

4.4.2 Anskaffelser gjennom anbudskonkurranse

Nedenfor drøfter vi anbudsprosessen nærmere med utgangspunkt i våre intervjuer i NAV og virksomheter med erfaring fra anbud. I hvert av de ni fylkene i casestudien har vi – i tillegg til NAV fylke – intervjuet representanter for 3-4 virksomheter som har deltatt i anbudskonkurranser de siste par årene. I de fleste fylkene har 1-2 av disse vært innen skjermet sektor, men vi har også intervjuet minst én kommersiell virksomhet i alle ni fylker. Enkelte av våre informanter har erfaring fra anbudskonkurranser i en rekke NAV fylker.

Det er betydelig variasjon i hvordan NAV fylke gjennomfører sine anbudsprosesser, både innen et fylke og mellom fylkene. I tillegg til at praksis kan variere over tid og mellom tiltak, har også intern organisering betydningen for prosessene. De siste årene har det i de fleste fylkene vært omorganiseringer og skifte av ansatte som har bidratt til at praksis har variert over tid og mellom tiltak.

Siden det heller ikke er så mange anskaffelser som gjennomføres av fylkene årlig er det ikke mulig å gi et "representativt" bilde av praksis hos NAV. Til det er variasjonen for stor både innen et fylke og over tid. Hva som ble gjort for eksempel høsten 2009 er ikke nødvendigvis praksis våren 2010. Vi vil nedenfor beskrive en del ulike praksiser.

Selv om det i en del av intervjuene har kommet kritiske merknader omkring utlysningstekster og andre sider ved anbudsprosessene, er vårt hovedinntrykk at de fleste leverandørene oppfatter NAV som ryddig og profesjonell, men kanskje overdrevent byråkratisk. Nedenfor drøfter vi nærmere praksis.

NAVs sentrale føringer på anbudskonkurranser følges av NAV fylke

Hovedinntrykket er at NAV fylkene følger NAVs sentrale føringer på anskaffelser via anbud, og at de bruker de dokumentene/malene som er utviklet sentralt. Vi tenker her på krav til anskaffelsen når det gjelder kvalitet og rapportering, føringer på selve utlysningene og anskaffelsesprosessene. Det er også en generell tilbakemelding fra virksomhetene at anskaffelsesprosessene stadig har blitt bedre og mer forutsigbare.

Som hovedregel gjennomføres anskaffelser uten prekvalifisering, hvilket betyr at NAV fylke mottar og må vurdere mange tilbud. I de folkerike fylkene kan antallet tilbud være tosifret i den enkelte konkurransen, mens det i de minste fylkene ofte kan være svært få – noen ganger kun én aktuell leverandør.

Det er stor variasjon i anbudsprossessene mellom fylkene

Selv om hovedlinjene i praksis for anskaffelser gjennom anbud kan oppfattes som like, er det betydelig variasjon på flere områder. Alle fylker har med utgangspunkt i NAVs sentrale føringer utviklet egne rutiner og kravspesifikasjoner som brukes i anbudsprossessene. Forskjellene mellom fylkene ligger i hvordan de har tilpasset prosessen og anbuds-dokumentene til den enkelte anskaffelsen.

Det er vanlig at de mest aktuelle leverandørene innkalles til forhandlingsmøte der oppdragsgiver presenterer sitt tilbud og NAV gir tilbakemelding. Det rapporteres imidlertid om betydelig ulikheter i hvordan disse møtene holdes. Noen av virksomhetene oppfatter NAV som svært formelle; de fokuserer på standardkravene og gir få konkrete tilbakemeldinger – ikke minst når de gjelder løsningsbeskrivelsen. Andre opplever imidlertid en større grad av dialog der NAV mer åpent beskriver hva som er bra og dårlig ved tilbudet, slik at tilbyder får signaler om hva som bør gjøres for å bli mer konkurransedyktig.

I følge flere av våre informanter har anskaffelsesprosessene over tid blitt mer forutsigbare. Det kan imidlertid ha flere sider. Det positive er naturligvis at leverandørene (og NAV) er bedre forberedt og dermed kan ha mer smidige prosesser. På den siden opplever enkelte tilbydere at de samme feilene og/eller dårlige samhandlingen gjentas. Selv om det er eksempler på at tilbydere gir NAV tilbakemelding på prosessen rundt anskaffelsene, er det også åpenbart at mange kvier seg for det. Frykten for å komme i dårligere lys ved neste anskaffelse bidrar derfor til at få leverandører gir konkrete tilbakemeldinger til NAV.

Det er betydelig variasjon i hvordan NAV fylke skreddersyr utlysningen til det enkelte tiltak

Vårt inntrykk fra intervjuene er at det i noen fylker gjøres omfattende vurderinger av tekst og krav ved hver utlysning, mens det i andre ofte benyttes tilnærmet identiske prosesser og anbudsdokumenter. I de siste tilfellene blir datoer og eventuelt navn på tiltak endret (hvis det var nødvendig), men ellers reproduseres teksten. Det betyr at for eksempel skrivefeil¹⁶ gjentas og at det stilles krav som var relevant for en tidligere anskaffelse, men som ikke er relevant for den nye anskaffelsen. Sistnevnte gjelder blant annet utlysninger av AMO-kurs der kravene kan variere betydelig, men det gjelder også andre arbeidsmarkedstiltak.

Vi har også fått informasjon om tilfeller der tilbyder spør om konkrete aspekter ved utlysningen, men der NAV fylke ikke kan svare på en måte som gir tilbyder nødvendig avklaring. Det kan naturligvis skyldes at leverandøren stiller uklare/vanskelige spørsmål. Det er imidlertid også eksempler på at NAV fylke viser til at "kravet kommer fra sentralt hold", uten å gi ytterligere forklaring. Enkelte virksomheter etterlyser at NAV i større grad justerer sin praksis basert på erfaring og tilbakemeldinger fra tidligere prosesser.

I noen NAV fylker legges det på den annen side betydelig vekt på å tilpasse utlysningen til den enkelte anskaffelsen. De vurderer kritisk alle elementer/krav i anbudsdokumentene og fjerner/tilpasser disse slik at de ikke skaper usikkerhet hos verken NAV eller tilbyder. Det gir både en enklere og mer forutsigbar prosess for begge parter.

Mange informanter fra virksomhetene rapporterer om betydelig bedre anbudsprossesser det siste året. Det har blant annet sammenheng med at det var en del utfordringer knyttet til utlysningene av tiltakene finansiert over budsjettposten "Raskere tilbake" i 2007/2008. Dette var tiltak utviklet av myndighetene sentralt i dialog med arbeidslivets parter og dermed nye for NAV fylke da de ble implementert.

¹⁶ Det kan være at enkeltord er skrevet feil. Det har naturligvis i de fleste tilfeller ingen betydning, men når samme skrivefeil kan eksistere i flere utlysninger over en lengre tidsperiode kan det være en illustrasjon på at NAV ikke har noen grundig gjennomgang av dokumentene ved nye utlysninger.

Stor variasjon i presiseringsnivå i utlysning dokumentene

Et gjennomgående inntrykk fra intervjuene med virksomhetene er at NAV fylke ofte er svært klare på forventninger om oppfølging av og rapportering fra tiltaket, men ikke like tydelige på krav til kvalitet og innhold i tiltaket. Det kan ha sammenheng med at gode formuleringer av krav om kvalitet og innhold både krever kunnskap og ressurser til å prioritere dette i en ellers travel hverdag.

Flere av dem vi intervjuet mener at NAV bør være mer presise i formuleringen av kvalitet og kvantitet i det som skal leveres, men at de samtidig bør være åpne for at tilbyderne finner beste løsning på hvordan målene skal nås. Ofte er det imidlertid vanskelig å formulere kvalitetskravene. Dette kan være noe av grunnen til at NAV isteden formulerer hvordan tiltakene skal utformes (for eksempel antall instruktører og hvilken formell kompetanse disse skal ha) istedenfor for hva deltakerne i tiltaket skal oppnå (resultatkrav). Dermed reduseres virksomhetenes handlingsrom slik at det blir lite rom for nytenkning. Flere av dem vi intervjuet – både i NAV og blant leverandørene – sa at dette kunne være et problem i enkelte utlysninger.

Det er imidlertid viktig å påpeke at kvalitet i arbeidsmarkedstiltak er utfordrende å definere. Siden målgruppene varierer mye vil også kravene til leverandør og innhold i det enkelte tiltak variere. Et AMO-kurs ovenfor unge voksne krever for eksempel en annen oppfølging av deltakerne fra virksomheten (og NAV) enn et fagkurs tilrettelagt for eldre arbeidstakere.¹⁷

NAV fylke begrunner ofte "vage" formuleringene med at det gir mulighet for tilbyder å komme med alternative løsninger. Hvis NAV er usikker på hva som skal forventes og kreves kan en slik tilnærming være fornuftig, siden man da ikke låser løsningsbeskrivelsen. Samtidig vil "vage" utlysninger gi tilbyder betydelige utfordringer, siden de ikke kjenner rammene som løsningsbeskrivelsen skal være innenfor. NAV kan da oppleve å få et stort spenn i løsningsforslag der få (om noen) er i nærheten av hva NAV forventet med utgangspunkt i de overordnede rammene som de har lagt til grunn for tiltaket (men ikke oppgitt i konkurransegrunnlaget).

Vi har imidlertid også fått tilbakemelding om at NAV fylke i en del tilfeller gir for spesifikke krav til kvalitet/løsningsbeskrivelse. Det kan snevre inn leverandørens handlingsrom, samt utelukke muligheten for at tilbyderne vil komme med andre og/eller mer innovative løsninger. Tilbyder vil i en slik situasjon legge vekt på å oppfylle NAVs krav og forventninger, og dermed ikke inkludere noe som kan komme i strid med de krav som er satt.

Ifølge noen informanter er det også flere eksempler på at NAV har satt krav som favoriserer en konkret leverandør. For eksempel ved å sette krav om lokalisering, til kompetanse og/eller kvalitetssikringssystem. I noen tilfeller kan det naturligvis være legitimt å stille krav som snevrer inn aktuelle leverandører, selv om det skulle medføre at det lokalt blir få aktuelle leverandører igjen. NAV kan imidlertid stå i fare for redusere antall tilbydere unødvendig, hvis kravene ikke er viktig for kvaliteten/leveransen.

Leverandørene har også fortalt om flere eksempler der NAV i utlysningen la spesielt "stor vekt" på kvalitet, men der NAV valgte en leverandør med "standardløsning". Det å signalisere høye forventninger, bør derfor forbeholdes situasjoner der dette er reelt. Ellers står man i fare for å forkaste tilbud fra de som kanskje har best forutsetninger for å levere kvalitet.

Ifølge flere av våre informanter fra virksomhetene har upresise/"dårlige" utlysninger ofte sammenheng med manglende kunnskap hos NAV. For eksempel ble det i en konkret

¹⁷ NAV fylke har stor frihet til å utvikle egne opplegg så lenge de er innenfor rammene av regelverket. Det eksisterer dermed en del lokal kurs/opplegg som er tilpasset utfordringer lokalt – for eksempel knyttet til arbeidsmarkedet, innvandrersproblematikk, og lignende.

utlysning satt et krav fra sentralt hold om at én psykiater skulle inngå i leverandørens leveranse. Siden psykiatere i all hovedsak er ansatt i offentlig sektor, måtte utlysningen avlyses. Vi har også fått rapportert om andre eksempler der angitte krav var vanskelig å oppfylle. Det er derfor flere eksempler på at anbudsprosser avlyses og lyses ut på nytt (med endrede/reduerte krav). Slike reutlysninger gir både NAV og aktuelle tilbydere ekstra kostnader.

Det er viktig at NAV har et bevisst forhold til hvilke kvalitetskrav som stilles – og/eller gir signaler om pris – slik at tilbyderne har en mer omforent og felles forståelse for hva NAV forventer. Legger flere tilbydere seg på omtrent samme forventningsnivå vil NAV fylke få flere løsningsbeskrivelser som er sammenlignbare.

Betydelig variasjon i NAV fylkes krav til dokumentasjon, innhold, struktur og leveringsmåte

I anbudsprossene stiller NAV fylke en rekke krav til dokumentasjon, innhold, struktur og leveringsmåte.

- Når det gjelder dokumentasjon kreves ulike attester fra offentlig myndigheter, dokumentasjon av kjennetegn ved virksomheten (organisering, økonomi, kompetanse mv.), ansatte (CV, attester) og av gjennomførte tiltak. I tillegg legges det inn krav til innholdet i løsningsbeskrivelsen (faglig, omfang, rapportering mv.).
- Tilbud skal struktureres på en helt spesifikk måte (rekkefølge/skilleark/ringperm og lignende), det skal være et visst antall kopier, og det er krav til leveringsmåte (hvor og hva som skal og ikke skal stå på konvolutten osv.).

Det er en entydig tilbakemelding fra tilbyderne at det er svært utfordrende å levere korrekte anbud.

Årsaken til at anbudsutlysningene blir svært ressurskrevende, både for tilbydere og NAV, er at det tilsynelatende ikke eksisterer noen felles standard for hvordan utlysninger og forhandlinger gjennomføres; verken mellom fylker eller innen ett fylke.¹⁸ Leverandørene må derfor legge betydelig arbeid i de tekniske sidene ved hvert enkelte tilbud. Det vil si å sikre at de har de riktige attestene, som er dokumentert på den foreskrevne måten, plassert i den riktige rekkefølgen, levert på den riktige måten osv.

Hvor stor andel av ressursbruken som kan skyldes forhold som NAV kan gjøre noe med, uten at dette går på bekostning av kvaliteten på løsningsbeskrivelsen, er det ikke mulig å angi nærmere. Det er imidlertid grunn til å anta at NAV med enkelte justeringer kunne redusert ressursbruken hos både NAV og tilbyderne en del.

NAVs praksis oppfattes av mange som formalistisk

En rekke leverandører oppfatter NAV som svært formalistisk. For eksempel var det en leverandør, som i tillegg til å følge alle kravene i kravspesifikasjonen¹⁹, hadde skrevet ordet "Anbud" på konvolutten. Tilbudet ble avvist av NAV fordi tilbudet ikke var "riktig

¹⁸ Det enkelte NAV fylke vil nok i større grad mene at det er en standard. Siden mange tilbydere leverer få tilbud vil imidlertid de relatere seg til forrige gang – som for mange kan være 1-2 år siden. I løpet av de siste to årene har de fleste NAV fylket også vært igjennom større omstillinger med skifte av personell – noe som igjen kan ha påvirket anskaffelsesprosessene.

¹⁹ I konkurransegrunnlaget sto det følgende: "Tilbudet skal oversendes i lukket, nøytral (uten firmanavn/logo eller avsender) og merket forsendelse jfr. Pkt. 3 nedenfor). 3. Forsendelsen skal være merket: "Oppfølging – Rammeavtale NAV i Hedmark 09/4702".

merket i samsvar med kravene i konkurransegrunnlaget". Saken gikk til KOFA²⁰ som konkluderte av NAVs praksis var brudd på regelverket.²¹

Det har de siste årene også vært andre eksempler på at tilbydere har blitt avvist fordi de har tolket kravene feil. I en del tilfeller beror dette på slurv fra tilbyders side, men det er også åpenbart at det i en del tilfeller skyldes at NAV har satt krav som kan være uklare/tvetydige, eller at de har en tolkning som kan oppfattes som for formalistisk, eventuelt brudd på regelverket (jf. KOFA-dommen). Få saker går imidlertid så langt som til KOFA, ikke minst fordi tilbyderne frykter at det vil telle negativt ved senere utlysninger.

En rekke leverandører etterlyser derfor en mer enhetlig praksis for hvordan et tilbud skal utformes – ikke minst de som leverer i flere fylker. Enkelte etterlyser også en form for "kvalifiseringsordning", som kunne bidratt til at tilbyderne ikke trenger å levere all dokumentasjon hver gang de skal gi et tilbud.

En mulighet kan være at NAV sentralt administrerer en ordning som formelt godkjenner alle tilbydere som ønsker å levere til NAV fylke og at denne godkjenningen revurderes ved jevne mellomrom ved å innhente ny dokumentasjon fra offentlig myndigheter og virksomhetene. Så lenge en virksomhet er godkjent, trenger virksomheten ved et tilbud kun å dokumentere det som er relevant for selve utlysningen.

4.5 TILDELING AV ARBEIDSMARKEDSTILTAK

NAV fylkes anskaffelse av arbeidsmarkedstjenester reguleres av de årlige tildelingene fra departementet. Historisk har det vært betydelige endringer fra år til år, blant annet på grunn av endringer i situasjonen på arbeidsmarkedet. De årlige endringene slår imidlertid primært ut i anskaffelsene innen anbudsmarkedet. Omfang av tiltak innen skjermet sektor er betydelig mer stabilt over tid (se vedlegg 1).

4.5.1 Tildeling av tiltak til forhåndsgodkjente leverandører

Når det gjelder tildeling av tiltak til forhåndsgodkjente leverandører, foreligger det ikke noe krav om dokumentasjon av de valg og prioriteringer som gjøres av NAV fylke.²² Det holder at avtalte tildelinger er formalisert gjennom samarbeidsavtalen (evt. en tilleggsavtale). Det foreligger dermed ikke den samme dokumentasjon av prosessen og tildelingen for avtaler med forhåndsgodkjente leverandører som i anbudskonkurranser.

4.5.2 Tildelingskriterier i anbudskonkurransene

Økonomisk mest fordelaktige tilbudet

I anbudsdokumentene må tilbyder angi hvilke kriterier som skal legges til grunn i valg av leverandør. I alle anbudskonkurransene vi har gjennomgått i dette oppdraget er hovedtildelingskriteriet "*Det økonomisk mest fordelaktige tilbudet*". Dette er en standard formulering som benyttes i anskaffelser av en rekke varer og tjenester.

I de fleste av våre anbudskonkurranser er dette hovedkriteriet spesifisert i to punkter:

1. "Totalkostnad herunder pris" *eller* (bare) "pris": Ut fra de anbudskonkurransene vi har sett på ser det imidlertid ikke ut til at disse to måtene å spesifisere økonomi på utgjør en reell forskjell for vurderingene.
2. Kvalitet

²⁰ Klagenemnda for offentlige anskaffelser.

²¹ <http://www.kofa.no/no/Avgjorte-saker/2009/2009103/>

²² Vi ser ikke bort fra at NAV internt har laget dokumenter som har vært styrende for de valg og prioriteringer som NAV fylke gjør. Det er imidlertid ikke satt formelle krav til hvordan NAV skal dokumentere sine beslutninger.

I tillegg benytter to NAV fylker også "Aksept av kontraktsvilkår" som et tredje eksplisitt tildelingskriterium i noen av anbudsprossene, men ikke gjennomgående. Enkelte NAV fylke vektlegger også forhold som eventuelt har økonomisk eller risikomessig verdi, uten at det er definert nærmere hva dette egentlig innebærer.

Det er utfordrende å definere hva som ligger i det "økonomisk mest fordelaktige tilbudet". NAV har som beskrevet over operasjonalisert dette gjennom en vekting av pris og kvalitet. Hvordan man setter karakterene på pris og kvalitet er imidlertid i mindre grad operasjonalisert. Her åpnes det opp for betydelig grad av skjønn. Vi har ikke inngående kjennskap til hvordan dette gjøres, men inntrykket er at variasjonen er betydelig på tvers av fylkene.

I hovedsak vekting av tildelingskriteriene; 40 prosent pris og 60 prosent kvalitet

Med vekting av tildelingskriteriene menes hvor mange prosent de ulike kriteriene teller i den samlede vurderingen av tilbudene fra leverandørene. Det er forskjell i hvordan NAV fylke benytter vekting i anskaffelse av de nyere arbeidsmarkedstiltakene og i de mer tradisjonelle AMO-kursene.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har gitt retningslinjer om vekting av kriterier i anbudskonkurranser. Alle NAV fylke med unntak av ett²³ har benyttet vekting av tildelingskriteriene i anskaffelsene av Arbeidsrettet rehabilitering, Avklaring og Oppfølging i 2009. Kun ett fylke har vektet anskaffelsene av Avklaring og Oppfølging i 2008. Med andre ord er retningslinjene implementert i gjennomføringene av anskaffelsene.

I anskaffelsene av AMO-kurs er tildelingskriteriene i ulik grad vektet. For jobbklubb er det mer eller mindre en gjennomgående vekting av tildelingskriteriene på tvers av NAV fylke. For anskaffelse av fagkurs er bildet mer variert. Ett NAV fylke oppgir ikke vekting i anbudsdokumentene, men det framgår av anskaffelsesprotokollen et det er gjennomført en vekting likevel.

Retningslinjene om vekting angir også som nevnt en vektfordeling, henholdsvis 40 prosent vekt på totalkostnad eller pris og 60 prosent vekt på kvalitet. Alle NAV fylke som vektet tildelingskriteriene har, med ett unntak, benyttet disse prosentvektene i alle sine anbudskonkurranser.

Ett NAV fylke avviker fra dette mønsteret. Dette NAV fylke benytter ulike vekter i ulike anskaffelsesprosesser:

- Totalkostnad eller pris 40 prosent og kvalitet 60 prosent (som over)
- Totalkostnad eller pris 50 prosent og kvalitet 50 prosent
- Totalkostnad eller pris 40 prosent, kvalitet 55 prosent og forbehold fra leverandøren 5 prosent

Vektingen av tildelingskriteriene med hovedvekt på kvalitet medfører at det i mange av anbudskonkurransene ikke er de leverandørene som har lavest pris som vinner fram. Bedre kvalitet veier mer enn lavere pris. Dette framgår også av anskaffelsesprotokollene som føres i forbindelse med hver konkurranse.

Ifølge våre informanter har NAV fylke ulik praksis med hensyn til hvor åpne de er ovenfor tilbyderne om vektingen av pris og kvalitet. I en del av fylkene var det stor åpenhet om vektingen, mens det i andre – ifølge leverandørene – var som en "svart boks". Det betyr at de kun får vite sin egen score, og at de i liten grad opplever at det blir gitt en tilfredsstillende begrunnelse for selve scoren.

²³ Vekting er ikke oppgitt i anbudsdokumentene.

Fra 1. januar 2009 ble det mulig for leverandører å få innsyn i konkurrenters tilbud når kontrakten er tildelt. Dette har blitt gjennomført i relativ stor skala innen sektoren det siste året. Mange av våre informanter sitter dermed med betydelig kunnskap om konkurrenters løsningsbeskrivelser, konkretisering av kvalitet m.v. Muligheten for innsyn har trolig bidratt til å profesjonalisere både NAV og tilbyderne.

I hovedsak lik operasjonalisering av kvalitet som tildelingskriterium

Kvalitet som tildelingskriterium er ikke automatisk selvforklarende. De tre vanligste parameterne for å beskrive kvalitet benyttes gjennomgående av alle NAV fylke i alle anskaffelsesprosessene. Disse tre er (med noe mindre variasjoner i språkbruk):

- Faglige og pedagogiske kvalifikasjoner på tilbudte instruktører
- Organisering og pedagogiske opplegg for tjenestene
- Tjenesteinnhold eller faglig innhold i tjenestene

I tillegg benyttes i ulik grad parametere som:

- Leverandørens besvarelse eller oppfyllelse av kravspesifikasjonen
- Leverandørens evne til å gjennomføre tilsvarende leveranser, dokumentert gjennom vedlagte referanser
- Leverandørens oppdragsforståelse
- Leverandørens kapasitet
- Annet - for eksempel inntrykk i forhandlinger og lignende

Bruk av disse parametrene er ikke systematisk verken mellom NAV fylker eller mellom anbudsprosesser innad i hvert NAV fylke.

Det er noen variasjoner mellom anbudskonkurransene, primært mellom ulike NAV fylker, i om listen over kvalitetsparametre beskrives som uttømmende. Begreper som kvalitet; "herunder", "herunder men ikke begrenset til", "følgende" og "vurdert ut i fra" benyttes om hverandre. Vi vurderer det slik at dette har mindre praktisk betydning.

Blant de NAV fylkene som vi har analysert i dette oppdraget har tre valgt å vekte de enkelte kvalitetsparametrene. Det vil si at de har fordelt samlet vekt på kvalitet (60 prosent) på de enkelte kvalitetsparametrene. De tre mest benyttede parametrene, jf. over, tillegges desidert mest vekt, enten 20 prosent hver eller med 5 til 10 prosent fordelt på andre parametre.

Kvalitet er formelt ofte viktigste tildelingskriterium, men i praksis er det som regel pris

Enkelte av dem vi intervjuet i NAV indikerte at hovedproblemet knyttet til valg av leverandør er å formulere kvalitetskravene slik at de er egnet til å skille mellom gode og dårlige leverandører og til å sannsynliggjøre at man får høyest mulig måloppnåelse med de midlene NAV har til rådighet. Kvalitet kan for eksempel være at man bruker litt ekstra ressurser på deltakere som trenger det. Dette kan alle leverandørene love, men hvordan kan man da på forhånd skille mellom de med god og dårlig kvalitet?

I ett av fylkene sa informanten i NAV at de av og til visste at feil leverandør ble valgt. Grunnen var at de ikke klarte å skille mellom leverandørenes kvalitet i tilbudene. Erfaringen tilsa imidlertid at enkelte leverte god kvalitet, mens andre leverte dårlig. Det at sistnevnte fikk oppdraget skyldtes at tidligere erfaring ikke ble tillagt vekt. Ett av fylkene vi intervjuet hadde forsøkt å gi høyere vekt til kvalitet for å ta hensyn til dette, men det hjalp

ikke så lenge alle leverandørenes tilbud fikk om lag samme score for kvalitet. Da er det pris som avgjør.

Det overnevnte illustrerer at fylker som bruker karaktersetting ofte opererer innenfor en skala som i praksis blir svært smal. Det kan være mange grunner til det, men hovedforklaringen ligger trolig i at NAV ofte utlyser relativt standardisert opplegg. Det kan illustreres med følgende eksempel.

I AMO-kurs, som har eksistert i mange år, har mange kurs et klart rammeverk. I tillegg er enkelte av leverandørene regionale/nasjonale. Aktuelle tilbydere vet dermed godt hva som kreves, og legger seg tett opp til NAVs forventninger, det vil si de tilbyr verken mer eller mindre enn forventet. Legges det inn aktiviteter som NAV ikke har bedt om (for eksempel en ekstra oppfølging av deltakeren etter gjennomført tiltak, helgesamling med overnatting o.l.) – som kunne hevet kvaliteten – står tilbyder i fare for å miste oppdraget på grunn av høy pris. Tilbys for lav kvalitet står naturligvis tilbyder også i fare for å miste oppdraget.

Utfordringen for tilbyder ved slike utlysninger er å finne "riktig" kvalitet. Tilbydernes løsningsbeskrivelser har dermed en tendens til å legge seg veldig likt i kvalitet – hvilket igjen betyr at det er pris som avgjør. Det er naturligvis ikke noe galt i en slik situasjon, så lenge NAV har en klar formening om hva de mener er "riktig kvalitet". Det bidrar imidlertid til at pris oppleves som det klart viktigste tildelingskriteriet (selv om vektingen skulle tilsi noe annet).

NAV fylke bør vurdere anbudskonkurranser med fastpris der kvalitet er tildelingskriterium

Det er grunn til å forvente at man i et "regime" som beskrevet over presser pris mer enn man promoverer økt kvalitet, siden leverandørene vil legge seg på "minste" akseptable kvalitet. Et alternativ, som NAV per i dag så vidt vi vet ikke praktiserer i anbudskonkurranser, er å kun konkurrere på kvalitet. I slike anskaffelser setter NAV en fast pris for tiltaket, samt relevante minimumskrav til kvalitet. Tilbyderne konkurrerer dermed om hva de tilbyr av ekstra kvalitet (for eksempel kompetanse, aktiviteter mv.).

Det er riktignok grunn til å poengtere at i en konkurranse begrenset til kvalitet står NAV i fare for å anskaffe tiltak som kan ha unødvendig høy kvalitet og risikerer dermed å betale for mye. For tiltak med en klart definert kvalitet vil trolig priskonkurranse fortsatt være den beste løsningen for NAV.

Vi har ikke noen klar formening om hvilken form for konkurranse (pris eller kvalitet) som gir best resultatet for NAV. Det er også grunn til å tro at det kan variere avhengig av hvilke tiltak som utlyses og konkurransesituasjonen lokalt. Man kan imidlertid få inntrykk av at dagens regime egentlig er en priskonkurranse, selv om NAV formelt sett i de fleste anskaffelsene legger mest vekt på kvalitet.

I fremtiden er det grunn til stille spørsmål ved om ikke NAV i større grad bør tilpasse kriteriene for konkurransen til den enkelte utlysningen. For standardiserte tiltak kan NAV velge pris som eneste kriterium – forutsatt at tilbyder oppfyller kravene som NAV har satt til tiltaket. Da er NAVs kravspesifikasjon til virksomheten og tiltaket svært viktig.

For nye/innovative og/eller spesialtilpassede tiltak kan NAV isteden velge dagens praksis med konkurranse om både kvalitet og pris – eventuelt en konkurranse kun om kvalitet. Sistnevnte forutsetter at NAV har en klar formening om hva de er villig til å betale.²⁴

²⁴ På nye/innovative eller spesialtilpassede tiltaket har naturligvis NAV liten erfaring om hva som er riktig pris. De står dermed i fare for å måtte betale for mye hvis det kun er en konkurranse om kvalitet - alternativt at kvaliteten blir for lav. I situasjoner med stor usikkerhet om hva som er riktig pris og/eller ikke klare økonomiske rammer for tiltaket, er det viktig for NAV å opprettholde fleksibiliteten i konkurransen ved at tilbyderne både konkurrerer om kvalitet og pris.

Noen NAV fylker legger vekt på tidligere erfaring med tilbyder, andre gjør det ikke

En rekke av leverandørene har levert tjenester til NAV i mange år. Flere NAV fylker erfarer at noen leverandører nærmest konsekvent holder høyere kvalitetsnivå enn andre, men at dette ikke alltid kan identifiseres ut fra tilbudene de leverer. Løsningen kunne da være å bruke kvalitet på tidligere leveranser som ett av tildelingskriteriene. I enkelte NAV fylker legges det eksplisitt vekt på tidligere erfaringer med leverandøren, mens det i andre ikke tillegges vekt.

Enkelte av dem vi har intervjuet fra NAV fylke hevder at reglene for anskaffelser ikke tillater at man tar hensyn til kvaliteten på tidligere leveranser. Vi mener at denne tolkningen av regelverket er for snever; man kan bruke kvalitet på tidligere leveranser som kriterium, men man må sørge for at dette gjøres på en åpen og systematisk måte. Dessuten må man ha en praksis som legger til rette for at ikke nye leverandører holdes utenfor.

5 KVALITET PÅ ARBEIDSMARKEDSTJENESTER

Vi har tidligere drøftet operasjonalisering av kvalitet. Vi skal nå se nærmere på hva slags kvalitetssikringssystemer som benyttes, hvordan NAV følger opp kvalitet hos tjenesteleveransene og i hvilken grad det er sammenheng mellom anskaffelsesform og kvalitet.

Vi drøfter:

- Hvilke kvalitetssikringssystemer benytter leverandørene?
- Hvordan følger NAV opp kvalitetsparametere?
- Hvordan skjer tilbakemeldingene fra NAV til tjenesteleverandør om vurderingen av kvalitet? I hvilken grad tar NAV hensyn til hvordan arbeidsmarkedsbedriftene oppfyller kvalitetsparametere når nye avtaler og nye anbudsrunder iverksettes?
- Er det forskjeller på oppfølging av kvalitet i avtaler med forhåndsgodkjente leverandører og oppfølging av kvalitet i tjenestene som anskaffes på anbud?
- Kan valg av anskaffelsesform ha betydning for tjenestens kvalitet?

5.1 BRUK AV KVALITETSSIKRINGSSYSTEMER

Kvalitetssikring kan defineres som tiltak som har til formål å sikre at et produkt eller en tjeneste har en kvalitet som tilsvarer eller er bedre enn en definert standard. I seg selv innebærer ikke kvalitetssikring at kvaliteten på produktet eller tjenesten er særskilt høy, men ved at et kvalitetsnivå er definert sikrer man en minstestandard.

Tiltak for å sikre kvalitet kan inkludere krav til personellens kompetanse, fastsettelse av rutiner for utføring av prosesser, kontrollrutiner for å sikre at fastsatte rutiner følges, og ulike former for ekstern vurdering og oppfølging av virksomheten.

Et *kvalitetssikringssystem* kan dermed beskrives som en samling av rutiner for hvordan den aktuelle tjenesteleveransen skal foregå. Et kvalitetssikringssystem kan sertifiseres av en uavhengig tredjepart. *Sertifisering* vil si at virksomheten må dokumentere ovenfor sertifiserer/revisor at de tilfredsstillere kravene som er satt til det aktuelle kvalitetssikringssystemet. Det er vanlig at sertifiseringen gjelder for en angitt periode (ofte ett eller to år). Virksomheten må dermed jevnlig resertifiseres for å opprettholde status som sertifisert.

5.1.1 *Krav om sertifisert system for kvalitetssikring i avtaler med forhåndsgodkjente leverandører*

Arbeids- og velferdsdirektoratet har satt et krav om at alle forhåndsgodkjente leverandører med avtaler om leveranser av de skjermede tiltakene må ha kvalitetssikring med ekstern revisjon og sertifisering innen utgangen av 2010. Kravet framgår tydelig av standardavtalen som legges til grunn for avtaleforholdet.²⁵ Standardkravet er at tjenestene skal samordnes og kvalitetssikres etter partenes egne kvalitetssikringssystemer som er rettet mot primærvirksomheten (attføring og VTA).

EQUASS – et europeisk system for kvalitetssikring av velferdstjenester med ekstern revisjon og sertifisering – har fått gjennomslag innen sektoren. Systemet gir tjenesteleverandører anledning til å sikre kvaliteten av tjenestene overfor brukere og andre samarbeidspartnere. Attføringsbedriftene er blitt lisensholder for EQUASS Assurance i Norge.

²⁵ Krav om sertifiserbart system for kvalitetssikring av primærvirksomheten (attføring/VTA).

Tekstboks 5.1 Om EQUASS

Sertifiseringsrevisjonen utføres av en uavhengig revisor som har gjennomført revisoropplæring i EQUASS Assurance i regi av EPR (European Platform for Rehabilitation som er ansvarlig for Equass) og har erfaring med kvalitetssikring. En organisasjon som møter EQUASS-kriteriene er sertifisert for en periode på 2 år. Perioden forlenges ved at bedriften resertifiseres.

For å bli sertifisert skal bedriftene svare på og dokumentere situasjonen ved 100 spørsmål. Spørsmålene favner temaer som lederskap, oppfyllelse av rettigheter og plikter, etikk, partnerskap/samarbeid, brukermedvirkning, bevissthet om kundens/brukers krav, systemer, rutiner og internkontroll, måling og evaluering av resultater og fokus på forbedring.

For å legge til rette for sertifiseringen har de to bransjeorganisasjonene utviklet flere tilbud som virksomhetene i skjermet sektor kan velge å benytte seg av. Det har også blitt opprettet en egen hjemmeside www.equass.no i et samarbeid mellom bransjeforeningen Attføringsbedriftene og ASVL.

ASVL har arrangert en rekke innføringskurs for virksomhetene som består av en todagers innføring og fire oppfølgingsdager. Gjennom forelesninger og gruppearbeid får kursdeltakerne en grundig innføring i kvalitetssikringssystemet. Formålet er å gi bedrifter og organisasjoner som ønsker å sertifisere seg en god forståelse for hva som kreves. ASVL anbefaler at minimum 2-3 personer fra bedriften deltar. At daglig leder, attførings- og personalsjef samt den som skal ha ansvaret for prosessen fram mot sertifisering deltar. Kursene har blitt gjennomført fylkesvis.

Attføringsbedriftene har tilbudt individuell veiledning, systemgjennomgang og prøverevisjon. Veiledningen kan knyttes til tolkning av kravene i standarden, måter kravene kan innfris på og hvilken dokumentasjon som kan bekrefte at kravene er innfridd (dokumentgjennomgang). Det anbefales at bedrifter som kjøper slik veiledning fokuserer på de områdene hvor de er usikre og har behov for tilbakemelding/veiledning.

I tillegg til kravet om sertifiserbart system for kvalitetssikring, er det i kravspesifikasjonene som følger de enkelte tiltakene og avtalene beskrevet konkrete rutiner som tiltaksarrangør skal utarbeide. Det kan være rutiner for individuelle veiledningssamtaler, kostholdsveiledning og lignende.

Som tidligere nevnt er dette standard kravspesifikasjoner. Det betyr at kravene til rutiner kan varierer noe mellom tiltakstypene, men er lik for samme tiltak hos ulike leverandører. Leverandørene må beskrive disse rutinene eksplisitt som en del av avtalen. Det er et krav at utkast til rutiner, eventuelt revidering av rutiner, skal presenteres og drøftes på oppfølgingsmøte mellom tiltaksarrangør og NAV.

5.1.2 **Krav om kvalitetssikringssystem i anbudskontrakter, men ikke et standardisert opplegg**

Det er ikke sentrale føringer på kvalitetssikring av leverandører av arbeidsmarkeds-tjenester som anskaffes gjennom anbud. NAV fylke har dermed mulighet til å sette slike krav lokalt. I anbudskonkurransene har vi sett at NAV fylke gjennomgående ber tilbyder om å beskrive sitt kvalitetssikringssystem som en del av tilbudet. Det er imidlertid ikke satt noe krav om at systemet skal være sertifisert av en tredjepart. I praksis medfører dette at leverandørene har ulik tilnærming til hvordan de velger å løse dette.

Blant virksomhetene i skjermet sektor som vant anbud hadde noen få EQUASS-sertifisering.²⁶ Vi ser også at noen av de kommersielle leverandørene har sertifiserte systemer som for eksempel ISO 9001:2000, men dette hører med til sjeldenhetene. Utover dette varierer beskrivelsene av rutiner for kvalitetssikring betydelig. Noen beskriver/dokumenterer kvalitets- og internkontrollsystemet grundig, inkludert prosedyrer for avviksmelding og lignende. Andre har mindre utførlige beskrivelser av sine systemer.

²⁶ Alle skal være sertifisert innen utgangen av 2010.

Tilbakemeldinger fra intervjuer med leverandørene er at praksisen for hvordan NAV håndterer kvalitetssikring varierer. For eksempel var det ett fylke som (helt plutselig i følge vår informant) satt et krav om ISO-sertifisering.²⁷ Konsekvensen var at flere av NAVs eksisterende leverandører ikke kunne legge inn anbud. Oppdraget gikk til den eneste konkurrenten lokalt som var sertifisert.

Eksemplet ovenfor illustrerer betydningen av de kravene som NAV stiller i den enkelte utlysning. Vi skal ikke her drøfte om NAV bør sette krav om en formell sertifisering av leverandøren også i anskaffelser gjennom anbud, men det er grunn til å påpeke at NAV bør ha et bevisst forhold til sin praksis og hvilke konsekvenser de får lokalt. Skal for eksempel ISO-sertifisering eller lignende være et krav, bør det kommuniseres på en måte som gjør at aktuelle leverandører kan tilpasse seg før utlysningene kommer, siden det tar tid å få på plass en sertifiseringsordning. Ellers står man i fare for å miste aktuelle tilbydere og/eller skape mistanker om favorisering av enkeltleverandører.

5.1.3 *Betydningen av ulike kvalitetssikringssystem*

Gjennomgangen over viser at både anbudskontraktene og avtalene med de forhåndsgodkjente leverandørene stiller krav om dokumenterte kvalitetssikringssystemer. Det er imidlertid kun avtalene med de forhåndsgodkjente leverandørene som inneholder krav om at systemet skal være sertifisert av en tredjepart. Slik sett er de formelle kravene til kvalitetssikringssystemer sterkere i avtalene med forhåndsgodkjente leverandører.

Et standardisert opplegg med sertifisering gjør det enklere for NAV og for leverandørene å kommunisere om krav og forventninger til kvalitetssikring. Det bidrar også til å likestille leverandørene og til å lette arbeidet for leverandørene ved eventuelle tilbud på tvers av tiltak og på tvers av geografiske grenser.

Som nevnt tidligere vil et system med sertifisering bidra til å sikre en minstestandard på kvalitet, og ikke nødvendigvis bidra til at kvaliteten på tjenestene som leveres blir høy. Den samlede kvaliteten vil avhenge av flere faktorer, blant annet NAV sin oppfølging av de enkelte konkrete leveransene. Kvalitetene kan dermed godt være høyere fra en leverandør uten sertifisering enn hos en leverandør med sertifisering.

Fordelen med et felles krav er imidlertid at NAV lettere kan sammenligne leverandører og følge opp på flere felles parametere på tvers av tiltak og på tvers av landet. På samme måte vil leverandørene måtte forholde seg til de samme kravene uavhengig av hvilke tjenester de leverer og hvilken del av landet de opererer innenfor.

5.2 OPPFØLGINGEN AV KVALITET – REGULERING I AVTALENE

Kvalitetssikringssystemene og oppfølgingen av kvalitet skal sikre at alle prosesser og resultater er i henhold til kravene til tjenestene. NAV skal følge opp kvaliteten på tjenesteleveransene generelt og overfor de enkelte deltagerne spesielt. Oppfølging av kvalitet kan skje underveis i tiltakene, ved avslutning av tiltakene og i tiden etter (oppfølging av deltageren). Vi vil her fokusere på to forhold; planer for møter og rapportering.

5.2.1 *Oppfølging av kvalitet i avtalene med forhåndsgodkjente leverandører*

Avtaledokumentene med vedlegg regulerer rutiner for møter og rapportering, og er således viktige kanaler for oppfølging av kvalitet.

²⁷ Vi gjør oppmerksom på at eksempelet om ISO-sertifisering berørte et fylke som ikke var en del av casestudien. Vi har derfor ikke kjennskap til hva dette fylket hadde gjort.

Standardkrav til møter, men noen lokale tilpasninger

Avtalene med de forhåndsgodkjente leverandørene omtaler krav til ulike typer møter, møtefrekvens, samt krav til rapportering fra leverandør til NAV.

Standardmøter er ledermøter mellom NAV fylkesledelse og ledelse hos den aktuelle tiltaksarrangøren, brukermøter, oppfølgingsmøter og møter i såkalte rådgivende utvalg som noen av fylkene har opprettet. Standarden angir minstekrav til frekvens, for eksempel minst ett møte i året. Hver avtale har et vedlegg som skal vise oversikten over møtene og frekvens (kalles styringskalender).

Det er noe variasjon i og mellom fylkene i hvilke møter som avholdes, og frekvensen på disse. Variasjonen går på:

- I hvilken grad omfanget av møter er konkretisert utover standardformuleringene
- I hvilken grad styringskalenderen er spesifisert

Det er noe variasjon mellom fylkene i NAVs tilpasninger til standardkravene som ligger i kravspesifikasjonene. Noen fylker legger til flere typer møter, for eksempel "samarbeidsmøter" eller "fellesmøter". I hovedsak består variasjonene i at fylkene legger til enkelte tilleggsmomenter eller tillegg rapportering, særlig underveis i tiltaket.

På grunn av godkjenningsordningen og ny forskrift om arbeidsmarkedstjenester i 2009 har NAV fylke hatt separate møter med alle virksomhetene i løpet av 2009. Vi sitter imidlertid med et inntrykk av at det i en del tilfeller har vært lavere møtefrekvens enn det som er angitt i avtalene mellom virksomhetene og NAV fylke. Flere virksomheter forteller om at avtalte møter utsettes, at de selv må være en pådriver for at møtene skal finne sted, og lignende. En del av dem etterlyser derfor en tettere og mer forutsigbar kontakt med NAV fylke.

Det er imidlertid grunn til å understreke at mange virksomheter også er fornøyd med dialogen med NAV fylke. Mange opplever det som lett å ta kontakt med NAV ved behov. En del ser ikke behovet for en tettere kontakt med fylket – det er samhandlingen med NAV-kontoret som er viktig. Vi kan ikke se bort fra at enkelte virksomheter kan oppleve kontakten og oppfølgingen av NAV fylke som krevende. Det å bli overlatt mest mulig "til seg selv" kan dermed oppleves som gunstig.

Det enkelte NAV-kontorets rolle og deltakelse i de formelle møtene varierer mye, både mellom og innen hvert enkelt fylke. Noen steder trekkes kontoret inn i forberedelsen av oppfølgingen og deltar på møtene, andre steder avholdes møter uten særlig involvering av NAV-kontoret. En del virksomheter etterlyser at NAV-kontoret involveres mer. De sitter med lokalkunnskapen og kjenner virksomheten og dens omgivelser/rammebetingelser betydelig bedre en NAV fylke.

Standardkrav til virksomhetens oppfølging av deltagere, men noen lokale tilpasninger

Oppfølging av deltagere er en del av tjenesteleveransen. Hvilken oppfølging som skal skje er primært spesifisert i kravspesifikasjonene for de enkelte tjenestene. Det varierer noe mellom fylkene i hvilken grad oppfølging av deltageren spesifiseres i avtalen utover det som står i den enkelte kravspesifikasjonen for tiltaket. Et mindre antall av fylkene spesifiserer for eksempel krav til brukerundersøkelser, medarbeidersamtaler eller evalueringer eksplisitt i avtalene.

Standardkrav til omfang av og tidsfrister for rapportering, men noen lokale tilpasninger

Også omfang av og tidsfrister for rapportering er standardisert i avtalene med de forhåndsgodkjente leverandørene. Underveis skal det for eksempel utarbeides en plan i samarbeid med deltakeren, det skal rapporteres hver 14. dag til NAV, og det skal jevnlig gjennomføres evaluering av deltakeren (VTA).

Tiltaksarrangøren skal også gi skriftlig tilbakemelding til NAV-kontoret minst en gang i måneden om ledige plasser på kort sikt (ca. 1 måned) og forventet ledige plasser på lengre sikt (ca. 3 måneder). Det skal videre utarbeides sluttrapport for deltagerne, som skal sendes NAV senest 14 dager etter at deltageren har avsluttet tiltaket, årsrapporter skal sendes NAV senest ved utgangen av mai året etter, årsregnskap innen medio mai osv.

Vi ser små variasjoner mellom tiltakene i fylkene og mellom fylkene på dette punktet. De aller fleste følger i utgangspunktet standardavtalene. Det er imidlertid enkelte lokale tilpasninger i tidsfristene for rapportering, og det er også eksempler på krav til tilleggsrapportering utover minstekravene som ligger i standarden, for eksempel et krav om rapportering av formidlingsresultater tre ganger i året.

Virksomhetens rapportering om enkeltedeltakere går som regel til relevant NAV-kontor. For enkelte tiltak kan imidlertid også instanser i NAV fylke og/eller et tjenestoområde ha oppfølgingsansvar. Det er lokale variasjoner i hvor godt oppfølgingen av deltakerne fungerer. Noen steder er det svært godt og tett samarbeid mellom NAV-kontor og virksomhet, mens det andre steder ser ut til å være et forbedringspotensial. Enkelte steder knytter det seg også noe usikkerhet til hvem som har hvilke roller i NAV.

Det er grunn til å anta at overnevnte utfordringer har sammenheng med NAV-reformen. I mange NAV-kontor har det vært betydelige utfordringer knyttet til både organisering, ledelse, og stort arbeidspress. I slike situasjoner prioriteres saksbehandling av for eksempel inntektssikring fremfor oppfølging av deltakere som allerede er i et tiltak og/eller har en ytelse.

En del virksomheter forteller om særlige utfordringer med de NAV-kontorene som ikke fikk overført ansatte fra Aetat. Ofte har virksomhetene vært nødt til å fortelle NAV-kontoret /saksbehandlerne om hvordan tiltaksdeltakere skal følges opp av NAV. Vi ser heller ikke bort fra at oppfølgingen varierer med enkeltsaksbehandlers oppmerksomhet og bevissthet rundt egen rolle.

Hovedinntrykket fra intervjuene er at virksomhetene i skjermet sektor rapporterer etter de kravene som følger av avtalene som er inngått. Leverandører i flere av fylkene gir imidlertid uttrykk for at det høsten 2009/vinteren 2010 knyttet seg usikkerhet til hvilken informasjon som skulle til NAV-kontoret og hvilken som skulle til NAV fylke. En rekke informanter fra virksomhetene fortalte blant annet at NAV-kontoret "ikke visste hva de skulle gjøre" med rapporteringen som virksomheten var pålagt å utarbeide og sende dem.

5.2.2 Oppfølging av kvalitet i anskaffelser gjennom anbud

NAV har et tilsvarende oppfølgingsansvar for kvaliteten på tjenester som leveres etter anbudskonkurranser. NAV inngår imidlertid ikke en samarbeidsavtale på virksomhetsnivå på samme måte som med virksomheter i skjermet sektor. NAVs oppfølging er regulert i den enkelte avtale som NAV har inngått. Har en leverandør avtale om flere tjenester, kan dette gi utfordringer på grunn av varierende krav til rapportering – ikke minst hvis de har avtaler med flere NAV fylker.

Standardkrav til møter og rapportering

Også for anbudskontraktene reguleres krav til møter og rapportering i kravspesifikasjonene til tjenesteleveransene. I hovedsak skjer oppfølgingen via rapportering ved oppstart, underveis og ved avslutning av deltakelse.

NAV fylke får i hovedsak overordnede rapporter på tiltaks- og virksomhetsnivå fra virksomhetene som har anbudskontrakter. NAV kontorene får også rapporter på individnivå, blant annet skriftlige tilbakemelding til planen som ble utarbeidet for den enkelte deltager ved oppstart.

I tillegg er det en løpende rapportering fra virksomhetene underveis i tiltaket, om fram-møte, status for deltagerne og lignende. Virksomhetene har i tillegg løpende uformell kontakt med NAV, i hovedsak NAV lokal. Denne kontakten brukes av til også for å ta opp problemer, men større saker tar NAV kontoret som hovedregel opp til formell behandling hos NAV fylke.

Virksomhetene lager også sluttrapporter for hver deltaker. I en del fylker lager også virksomhetene oversikter over resultater i form av antall deltakere som er kommet over i arbeid. Dessuten skal det i følge en del avtaler gjennomføres undersøkelser av bruker-tilfredshet blant deltakerne på AMO-kurs.

Det er noe variasjon mellom fylkene i NAVs tilpasninger til standardkravene som ligger i kravspesifikasjonene. I hovedsak består variasjonene av at fylkene legger til enkelte tilleggs momenter eller tilleggsrapportering, særlig underveis i tiltaket.

Leverandørene i flere av fylkene gir uttrykk for at det høsten 2009/vinteren 2010 knyttet seg usikkerhet til hvilken informasjon som skulle til NAV kontoret og hvilken som skulle til NAV fylke. En rekke informanter fra virksomhetene fortalte at NAV kontoret "ikke visste hva de skulle gjøre" med rapporteringen som virksomheten var pålagt å utarbeide.

Lite rapportering av reell kvalitet til NAV

Det settes, som vi har omtalt tidligere, forventinger/krav om overgang til arbeid, bestått kurs og lignende. Vårt hovedinntrykk er likevel at det settes få resultatkrav. Vi tenker her for eksempel på om vedkommende har fått høyere selvinnsikt, selvtilit, jobbmotivasjon, overgang til jobb og lignende. Riktignok ligger det et krav om gjennomføring av brukerundersøkelser, blant annet ved AMO-kurs, men status vinteren 2010 var at noen fylker gjennomførte undersøkelser på en systematisk måte, mens andre ikke gjorde det.

Som et ledd i kvalitetssikringen er det i alle anbudskontrakter knyttet til AMO-kurs (som vi har sett på i vår undersøkelse) tatt inn bestemmelser om underveis- og sluttevalueringer. Vårt inntrykk er at leverandørene rapporterer det de skal, men at en del er usikre på om rapporteringene blir benyttet av NAV. Mange gir uttrykk for at de får svært få tilbakemeldinger.

I enkelte fylker gjennomføres det regelmessige kontaktmøter hvor leverandørene får tilbakemeldinger fra NAV. Enkelte virksomheter forteller at NAV følger opp en del krav; blant annet hvilket personale som ble brukt, hva slags aktiviteter som ble gjennomført og resultatene i form av formidling til arbeid i ettertid. Andre leverandører opplever imidlertid å få svært få tilbakemeldinger underveis. Det er ikke dermed sagt at NAV ikke anvender og kontrollerer de rapporteringene som leveres. Siden mange av kravene til rapporteringen går på antall deltakere og lignende – og i mindre grad på selve kvaliteten – er det lite grunnlag for etterfølgende dialog. Få tilbakemeldinger kan dermed skyldes at "alt er greit".

Leverandører i enkelte fylker rapporterer om få tilbakemeldinger fra NAV etter at de har fått oppdraget. Det er kun når særskilte situasjoner oppstår, for eksempel hvis leveran-

døren har utfordringer med å oppfylle avtalen²⁸ og/eller ved at det dukker opp konkrete konflikter/støy²⁹ i et tiltak, at NAV følger opp leverandøren. Så lenge rapporteringen til NAV oppfylder kravene som er gitt i avtalen, ser det ut til å være svært liten dialog mellom leverandør og NAV fylke.

Selv om det i en del fylker gjennomføres brukerundersøkelser i alle AMO-kurs forteller flere leverandører om svært få (om noen) tilbakemeldinger fra NAV om funn fra undersøkelser. For å sikre tilbakemelding fra deltakerne gjennomfører derfor en rekke av leverandørene brukerundersøkelser på eget initiativ.

NAV mener stort sett at de har et klart inntrykk av hva og hvilke leverandører som fungerer godt og hvor det er problemer. Vi vet mindre om NAVs oppfatninger er godt fundert på systematiske evalueringer eller på mer subjektive inntrykk og usikkert grunnlag.

Ofte lite samhandling med leverandøren i avtaleperioden

En del av rammeavtalene som inngås etter konkurranse har en varighet på ett år, med mulighet til ett år forlengelse. I noen fylker har NAV fylke formelle møter med leverandøren underveis i kontraktperioden (1-4 ganger i året, avhengig av fylke), men det er også eksempler på at det er svært lite kontakt frem til avtalen opphører. Det er også mange avtaler som forlenges uten noen formell dialog, utover en bekreftelse på mail/brev på om NAV benytter muligheten til forlengelse.

Enkelte leverandører forteller at de selv må gjøre NAV fylke oppmerksom på at det er på tide å vurdere mulig forlengelse. Vi har også fått beskrevet tilfeller der NAV trodde at de hadde en gyldig avtale, men at avtalen hadde utløpt fordi de ikke hadde benyttet muligheten til en forlengelse.

Det er heller ikke noen fast rutine i alle fylker om sluttmøte med leverandøren når en avtale opphører. Her er det imidlertid variasjoner, både mellom og innen det enkelte NAV fylke. Noen fylker har, slik vi tolker det, "minst mulig" kontakt med sine leverandører, mens andre har en tettere og mer åpen samhandling.

En grunn til ulik praksis kan være at selve omorganiseringen av NAV har skapt interne utfordringer. Ikke minst er det betydelig variasjon i hvor erfarne innkjøperne hos NAV er. I tillegg har arbeidspresset variert en del lokalt.

En annen grunn kan imidlertid være at NAV ikke ønsker en for tett samhandling med sine leverandører. Frykten for å gi eksisterende leverandører fordel i neste anbudsrunde kan medføre at NAV har mindre kontakt med leverandørene på anbud, enn med virksomheter som leverer tiltak innen skjermet sektor.

5.3 ANSKAFFELSESFORM OG EFFEKT PÅ KVALITET

Det er utfordrende å sammenligne kvalitet mellom arbeidsmarkedstjenester som er anskaffet på ulike måter siden NAV fylke ikke kan velge anskaffelsesform for samme type tiltak. Vi vil likevel nedenfor drøfte en del aspekter ved kvalitet på arbeidsmarkedstjenester.

Tiltakene som har klare fellestrekk mellom de to anskaffelsesformene er avklaring. Avklaring i skjermet sektor retter seg imidlertid mot arbeidssøkere som står betydelig lengre fra det ordinære arbeidslivet enn avklaring som finansieres av "Raskere tilbake" og

²⁸ For eksempel at ansatte slutter, endring av bemanning, tekniske og logistiske utfordringer og lignende. I noen tilfeller kan det skyldes dårlig styring og ledelse hos leverandør, men kan også skyldes endringer i omgivelsene som leverandøren ikke har kontroll over.

²⁹ Det er eksempler der enkelt deltakere kan ha en negativ påvirkning på gjennomføring av et AMO-kurs. Det kan skyldes en for dårlig avklaring fra NAV på forhånd, at NAV har vært for "optimistisk" når de ga vedkommende tiltaksplassen eller en konfliktsituasjon mellom deltakere og/eller mellom deltaker og arrangør.

som er anskaffet gjennom anbud. Sistnevnte har sykmeldte som målgruppen og de står dermed nærmere det ordinære arbeidslivet.

Selv om de to avklaringstiltakene skal ha ulike målgrupper NAV kontorene i liten grad skilt mellom tiltakene. Siden mange av anbudsvinnerne også er i skjermet sektor, og dermed har begge avklaringstiltakene, er det heller ikke nødvendigvis et klart skille mellom de to tiltakene hos virksomhetene. For eksempel deltar ofte deltakerne fra de to ulike tiltakene på samme aktiviteter/kurs hos leverandøren. Om de er finansiert av midler fra "Raskere tilbake" eller ikke ser ikke ut til å ha stor betydning for virksomhetenes oppfølging, utover det som følger av den formelle registreringen og rapporteringen ovenfor NAV.

Også vår svært begrensede brukerundersøkelse med deltakere på de to avklarings-tiltakene bekrefter dette. Vi finner riktignok at en større andel av deltakerne på avklaring finansiert over budsjettposten "Raskere tilbake" er i et ansettelsesforhold. Ut over dét er det imidlertid ikke lett å se sammenhengen mellom hvilket tiltak som de formelt er plassert i og hvordan deltakerne beskriver egen situasjon. Vi ser heller ikke systematiske forskjeller mellom de to gruppene når det gjelder hvordan de beskriver innholdet og erfaringene fra sitt tiltak.

De fleste deltakere er positive til sin deltakelse på avklaring – uavhengig av hvilke av de to tiltakene de formelt ble plassert i. Begge gruppene legger vekt på muligheter for å få individuell tilpasning og det å treffe andre i samme situasjon (som har utfordringer med å komme tilbake i arbeid). Også virksomhetens "meglerrolle" mellom deltaker og NAV og mellom deltaker og arbeidsgiver (for de som har det) trekkes frem av flere som noe positivt.

Av negative forhold trekker imidlertid flere frem at det er for stor spredning i deltakernes livssituasjon og utfordringer på arbeidsmarkedet. Det kollektive opplegget kan dermed bli for lite målrettet i forhold til den enkeltes behov og situasjon. Enkelte trekker også frem utfordringen ved at enkelte deltakerne ikke behersket norsk godt nok. Det er også enkelte som anser at praksisplassene ikke fungerte som forventet.

Den begrensede brukerundersøkelsen kan imidlertid i liten grad belyse en eventuell sammenheng mellom anskaffelsesform og kvalitet.

5.3.1 Kvalitet i skjermet sektor

Riksrevisjonen påpekte i 2006 mangler ved oppfølgingen og forvaltningen av skjermet sektor. Det ble stilt spørsmål om Arbeids- og velferdsetaten innhenter tilfredsstillende opplysninger fra tiltaksarrangørene til å følge opp at det ikke skjer subsidiering på tvers av de ulike tiltakene eller fra attføringsvirksomhet til annen virksomhet, og til å følge opp at krav som stilles til godkjente tiltaksarrangører overholdes.

Som en konsekvens av blant annet Riksrevisjonens påpekninger, innførte Arbeids- og velferdsetaten i 2008 en utvidet rapportering knyttet til kravene i godkjenningsordningen for tiltaksarrangører innen skjermet sektor. I den nye ordningen ble det satt krav om at tiltaksarrangørene må ha en kvalitetssikring med ekstern revisjon og sertifisering for å kunne levere tjenester i skjermet sektor. Som beskrevet tidligere er EQUASS nå tatt i bruk innenfor skjermet sektor.

Godkjenningsordningen har økt kvaliteten innen skjermet sektor

NAV fylke gjennomførte i 2009 en formell godkjenning av alle virksomhetene i skjermet sektor.³⁰ NAV krevde den gangen ingen formell sertifisering, men la til grunn at virksomhetene skulle bli sertifisert innen utgangen av 2010. Selve godkjenningen gjelder for 6 år, men skal revideres etter 3 år.

Så vidt vi vet er det ingen virksomheter som ikke ble godkjent av NAV i 2009. Tilbake-meldingen fra både informanter i NAV og virksomhetene tyder på at det var "umulig" å ikke godkjenne virksomhetene. Mange av virksomhetene er eneste tilbyder lokalt, og skulle for eksempel en vekstbedrift med VTA-deltakere (som er fast ansatt etter arbeidsmiljøloven) ha blitt nektet godkjenning ville det fått store konsekvenser, både for bedriften, tiltaksdeltakerne og NAV lokal.

I ett fylke nevnte NAV et konkret eksempel på en skjermet virksomhet som de mente ikke var god nok, men hvor de på kort sikt ikke hadde noe reelt alternativ til å fortsette å kjøpe tjenester derfra. Flere virksomheter ble også godkjent under en forutsetning av at de rettet opp konkrete avvik.

NAV fylke godkjente derfor flere virksomheter i 2009 som lå under den standarden som NAV har satt sentralt. Det er trolig flere grunner til det, men det er nærliggende å tenke at NAV ikke ønsket å ta belastningen ved å ikke godkjenne noen i 2009. En annen grunn kan være at NAV viste at de kunne overlate til sertifiserende organ å felle en "endelig dom", siden alle virksomheter i skjermet sektor må sertifiseres innen utgangen av 2010.

Det er i tillegg grunn til å forvente at de fleste (om ikke alle) virksomhetene blir sertifisert innen utgangen av 2010. Det gjøres for det første mye godt kvalitetsarbeid gjennom kurs og samlinger, arrangert av blant annet de to bransjeorganisasjonene. En annen grunn er naturligvis trusselen om at de uten en sertifisering ikke lenger kan levere tjenester til NAV.

I tillegg til den formelle godkjenningen skal NAV fylke ha en årlig gjennomgang av virksomhetene med utgangspunkt i samarbeidsavtalen. Til grunn for samarbeidsavtalen ligger virksomhetens redegjørelse om oppfyllelse av kravene i kravspesifikasjonen. I tillegg til å angi antall tiltaksplasser nedtegnes eventuelle føringer/forbedringer for virksomheten og NAV.

Utover de årlige møtene har NAV fylke – om enn i varierende grad – fulgt opp enkeltvirksomheter særskilt. Det skjer både gjennom konkrete føringer i samarbeidsavtalen som ble inngått i forbindelse med godkjenningen i 2009 og gjennom oppfølging i etterkant. Virksomheter med betydelige forbedringspotensial har en rekke steder fått særskilt bistand fra NAV.

Inntrykket fra informantene er at godkjenningsordningen fra NAV og sertifiseringen via EQUASS har hatt stor betydning for sektoren, ikke minst for de mindre virksomhetene. En del av informantene gir riktignok uttrykk for at det er et (for) stort og omfattende opplegg, men det erkjennes samtidig at sertifiseringen har bidratt til en betydelig større bevissthet om egen organisasjon og de tjenestene/tiltakene de leverer. Det er derfor stor enighet både blant informantene i NAV og i virksomhetene om at godkjenningsordningen (og dermed sertifiseringen) har vært positiv.

For noen bedrifter har sertifiseringen gitt betydelige utfordringer og krevd omfattende arbeid. Det skyldes ikke minst at mange har vært nødt til å dokumentere rutiner og praksis som tidligere ikke har vært nedfelt skriftlig. Det er også eksempler på bedrifter (som regel små) som manglet formelle ansettelseskontrakter for deltakerne, HMS-rutiner og lignende.

³⁰ Vi er kjent med at NAV enkelte steder først fikk på plass godkjenningen i 2010. For enkelte virksomheter foreligger det også våren 2010 utkast til avtale uten at den er signert formelt av partene.

Enkelte steder har også dialogen mellom NAV kontoret og bedriften primært vært muntlig og dermed uten noen formell dokumentasjon. Ikke minst for VTA, der NAVs tilskudd er knyttet til antall plasser og ikke antall deltakere. Godkjenningsordningen og sertifiseringen har dermed også hatt betydning for hvordan NAV samhandler med virksomhetene.

For mange av de store virksomhetene har ikke sertifiseringen vært like krevende. En grunn er naturligvis at de har flere ansatte å spille på, men mange hadde også allerede oppfylt de fleste kravene. For disse virksomhetene gikk forberedelsene til sertifiseringen i større grad ut på å dokumentere eksisterende rutiner i forhold til de krav/spesifikasjoner som følger av sertifiseringen.

En rekke av informantene har trukket frem at sertifiseringen har vært en prosess som primært har involvert virksomhetene og de to interesserorganisasjonene, og i liten grad NAV. Riktignok har deltakelse på kursene hos ASVL vært åpent for andre, men det kan se ut til at NAV har vært lite involvert. Kunnskapen og bevisstheten hos NAV om sertifiseringssystemet er dermed i mange tilfeller begrenset, selv om dette åpenbart varierer en del.

Både informanter fra virksomhetene og NAV har derfor gitt uttrykk for at kravene i sertifiseringen i større grad kunne vært samkjørt med NAVs krav og forventinger til sektoren. Skal NAV fylke og NAV kontorene basere seg på sertifiseringsordningen i oppfølgingen av virksomhetene, er det en forutsetning at de kjenner til hva som berøres (og eventuelt ikke berøres) av sertifiseringen. Det kan derfor være grunn til å anbefale NAV å bygge opp mer kunnskap om EQUASS.

Informantene fra både virksomhetene og NAV gir uttrykk for at kvaliteten på tiltakene i skjermet sektor stadig har blitt bedre. Dette forklares for en stor del med den profesjonaliseringen som sektoren har vært gjennom de siste årene hvor godkjennings- og sertifiseringsordningen er en viktig del. I tillegg har NAV – etter utfordringer den første tiden etter overføringen fra Aetat – forbedret sin oppfølging. Noe skyldes ikke minst endringer som ble implementert i etterkant av Riksrevisjonens rapport i 2008, blant annet den nye forskriften og endrede føringer på oppfølging. En del legger også vekt på at skjermede virksomheter som deltar i anbudskonkurranser har lært mye av konkurranseeksponeringen. Anbud har bidratt til å løfte kompetansen i hele sektoren, også for de skjermede tiltakene.

I noen fylker har NAV kontorene vært involvert i samhandlingen angående godkjenningen av virksomhetene i 2009 og eventuelle møter som NAV fylke har hatt med den enkelte virksomhet som bestiller av arbeidsmarkedstjenester. NAV kontor har for eksempel bidratt med erfaring i forkant, kommentert samarbeidsavtalen og deltatt i de formelle møtene som NAV og virksomhetene har hatt.

NAV lokals rolle i kvalitetssikring varierer imidlertid stort, og i en del fylker er rollen fortsatt uavklart våren 2010. En del fylker har planer om at NAV kontorene skal få en mer tydelig rolle også i virksomhetsoppfølging (utover ansvaret for individoppfølging), men det er grunn til å tro at dette vil variere mye også i fremtiden. Ikke minst vil kontorenes ansvar og rolle ha sammenheng med kontorets størrelse og kompetansenivå. I en del fylker har man derfor også valgt å dele fylket inn i 3-5 tjenesteområder/regioner der én ansvarlig i hvert tjenesteområde skal følge opp virksomhetene i eget område/region.

5.3.2 Kvalitet i anbudsmarkedet

Med unntak av AMO-kurs, som har eksistert i mange år, er de andre tiltakene som anskaffes på anbud forholdsvis nye. Vi har derfor ikke noen referanse å vurdere ut fra, og det er vanskelig å vurdere om anskaffelsesformen betyr noe for kvaliteten,

For NAV er det en fordel med anbudsmarkedet at de raskt kan endre tiltaksporteføljen enten ved å utnytte mulighetene i inngåtte rammeavtaler til å kjøpe mer (eller mindre) av et konkret tiltak, eller ved å gjennomføre nye anbudskonkurranser.

Ved å lyse ut på nytt kan NAV sette andre krav til leverandøren og tjenesten. De vil få tilbud med nye vinklinger og annet innhold fra de presumptivt mest kompetente tilbyderne. I så fall kan NAV oppnå høyere kvalitet, enn ved å benytte rammeavtalen med eksisterende leverandører.

Anskaffelser gjennom anbud forutsetter imidlertid at det er en reell konkurranse mellom flere kompetente tilbydere. Hvis ikke står man i fare for å inngå en avtale med en leverandør som har for lav kvalitet. Som drøftet tidligere varierer konkurransesituasjonen lokalt, og det er derfor grunn til å tro at det også er betydelige kvalitetsforskjeller hos de leverandører som har avtale med NAV. Det bekreftes også av våre informanter.

Som tidligere nevnt, hevder også mange at NAV i anbudskonkurransene er mest opptatt av pris. Hvis NAV er i stand til å sette klare krav til "riktig kvalitet" får NAV som forventet, men hvis ikke, står de i fare for at prisvinneren har (for) lav kvalitet.

Enkelte av våre informanter fra virksomhetene stiller spørsmål ved NAVs faglige kompetanse på de tiltakene som kjøpes inn. For de tradisjonelle AMO-kursene, som har vært gjennomført i mange år, setter NAV som hovedregel relevante krav. I forbindelse med utlysningene av tiltakene finansieres over budsjettposten "Raskere tilbake" er det imidlertid flere som rapporterer om svært upresise og vage formuleringer. Det var derfor opp til tilbyderne å tolke oppdraget og sett krav til kvalitet. I en slik situasjon kan NAV stå i fare for at de med best kompetanse legger inn de dyreste tilbudene, mens leverandører med mindre kompetanse vinner frem med enklere løsningsbeskrivelser.

Det er derfor viktig at NAV på forhånd har et godt grunnlag for å vurdere og sammenligne løsningsbeskrivelsene. Det er først etter at leverandøren har fått oppdraget at NAV kan observere kvaliteten på innkjøpte tiltak og se konsekvensen av sine valg.

I avsnitt 4.5.2 gjenga vi synspunkter fra enkelte informanter om at hovedproblemene ved å sikre god kvalitet ved kjøp gjennom anbud er:

1. At NAV ikke klarer å beskrive ønsket kvalitet slik at tilbudene gir grunnlag for å skille mellom leverandørene
2. At NAV i flere fylker mener at anskaffelsesregelverket ikke tillater at NAV tar hensyn til kvaliteten på leverandørens tidligere leveranser som et kriterium for valg av leverandør i neste anbudsrunde

Enkelte informanter fra NAV uttrykte klart at de av og til endte opp med å velge en leverandør som de mente ikke var det beste valget. Grunnen var at tilbudsprosessen fikk preg av en "konkurranse i stilskriving" omkring kvalitet, og at leverandørene etter hvert lærte av de andre leverandørene hvordan de best kunne framstille egen kvalitet. Dermed ble tilbudene etter hvert svært like, bortsett fra på pris. Pris ble dermed avgjørende for valg av leverandør.

Leverandører som har vært i forhandlingsmøter rapporterer også om svært ulik praksis mellom og innen fylkene. Et gjennomgående inntrykk fra informantene blant leverandørene er at NAV har mer fokus på de formelle kravene (dokumentasjon/ rapportering/mv.) og at anskaffelsen gjøres på riktig måte, enn på å drøfte løsningsbeskrivelse, innhold og kvalitet. Noen leverandører gir imidlertid også tilbakemelding om det motsatte.

En utfordring i anbudsmarkedet er at virksomhetene kan ha større utfordringer knyttet til å tenke langsiktig, enn virksomhetene i skjermet sektor. Som tidligere nevnt, har de fleste avtalene en varighet på ett år, og virksomheten har ingen garanti for forlengelse. De har heller ingen garanti for at NAV vil kjøpe tiltaksplasser under avtaleperioden. Denne usikkerheten kan bidra til at virksomhetene i mindre grad ansetter personell fast.

Muligheten for å leie inn personell midlertidig kan imidlertid ha både positive og negative sider, både for arbeidstaker og arbeidsgiver. Arbeidsgiver får en fleksibilitet til å kunne knytte til seg arbeidskraft som er optimal til det enkelte oppdrag. Enkelte informanter trekker imidlertid også frem at en del arbeidstakere ønsker friheten som følger av å ikke ha en fast stilling. For eksempel er det en del som ønsker å ha flere arbeidsplasser og/eller kombinere arbeid med en realisering på andre livsområder.

For arbeidsgivere kan imidlertid reduserte muligheter for å ha faste ansettelser gjøre det vanskelig å rekruttere kvalifisert arbeidskraft – ikke minst utenfor de største byene. Muligheten til å tenke langsiktig og bygge opp kompetanse over tid er svært utfordrende i en situasjon der det er stor usikkerhet om fremtidige oppdrag.

6 EFFEKTER AV ULIKE MÅTER Å ANSKAFFE ARBEIDSMARKEDSTJENESTENE PÅ

En Innkjøpsfunksjonen fungerer optimalt når den sørger for at anskaffer alt i alt oppnår de beste resultatene når det gjelder pris og kvalitet, både på kort og lang sikt. Vi har i denne rapporten drøftet en rekke utfordringer knyttet til måling av effekter av anbudskonkurranser kontra kjøp etter avtale med forhåndsgodkjente leverandører. Muligheten for å måle utvikling i *kvalitet* avhenger av om kvaliteten måles (før og etter konkurransen) og om og hvordan dette eventuelt registreres. Utvikling i *pris* på arbeidsmarkedstjenestene som kjøpes er lettere å observere enn kvalitet. Likevel er pris på selve tjenesten kun ett kostnadselement i anbudskonkurransen.

Hvis anbudskonkurransen er mer krevende å forberede, gjennomføre og følge opp, enn kjøp etter avtale med forhåndsgodkjente leverandører, vil en eventuell gevinst av lavere pris reduseres som følge av høyere kostnader i prosessen. Slike prosesskostnader kalles ofte transaksjonskostnader. Vurderinger av økonomisk gevinst av konkurranse kritiseres ofte fordi de ikke tar inn over seg transaksjonskostnader.

Vi har ikke gjennomført kvantitative analyser av effektene av anbudskonkurranser for pris og kvalitet på arbeidsmarkedstjenester i dette prosjektet. Vi har imidlertid innhentet informasjon fra aktørene (NAV, leverandørene og brukerne) om hvordan de oppfatter at pris, kvalitet og fleksibilitet har utviklet seg for tjenestene som er satt ut på anbud versus tjenester som er kjøpt etter avtale.

Materialet vi har samlet inn i prosjektet gir grunnlag for å si noe om hvordan de to innkjøpsformene (anbud og avtaler med forhåndsgodkjente leverandører) fungerer i dag. Intervjuene, som er den viktigste kilden til vurderingen av fordeler og ulemper, gir imidlertid ikke noe entydig grunnlag for å si hvilken innkjøpsform som fungerer best, og om man bør endre innkjøpsform for enkelte typer arbeidsmarkedstjenester.

Ett problem med vårt materiale er at intervjuobjektene i liten grad har gjort seg opp en formening om hver av innkjøpsformene kunne vært forbedret eller tilpasset kjøp av andre tjenester enn de brukes på i dag. For eksempel forbinder alle anbud med korte kontrakter. Mange informanter har vært inne på at VTA krever langsiktighet, stabilitet og trygge rammer. Ettersom anbud ses på som noe kortsiktig, oppfattes anbud av de fleste som uegnet for VTA. På andre samfunnsområder brukes imidlertid anbud også på svært langsiktige kontrakter, herunder offentlig/privat samarbeid (OPS) om bygging og drift av bygg og veier. Man kan derfor, i hvert fall i teorien, tenke seg anbudskonkurranser om langsiktige kontrakter knyttet til VTA og andre arbeidsmarkedstiltak.

Vi ser en tendens til at de vi intervjuet hos tjenesteleverandørene har en preferanse for den innkjøpsformen de selv har mest erfaring med. Dette kan skyldes at innkjøpsformen har virkning på sammensetningen av personalet og dermed på de dominerende oppfatningene hos personalet, men kan også skyldes at de kjenner den erfarte konkurranseformen best. Vi kan heller ikke se bort fra at de ønsker å "beskytte" sin plass som leverandør av arbeidsmarkedstjenester.

I det følgende sammenligner vi de to innkjøpsformene, og peker på styrker og svakheter ved disse innkjøpsformene slik de fungerer i dag. I kapittel 5 drøftet vi regulering, oppfølging og resultater når det gjelder kvalitet på arbeidsmarkedstjenester. I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan aktørene oppfatter at

- *kostnaden* er påvirket av ulike måter å anskaffe arbeidsmarkedstjenestene på og hvordan innkjøpsformen påvirker administrasjonskostnader

- muligheten for *individuell tilpasning* er påvirket av ulike måter å anskaffe arbeidsmarkedstjenestene på
- Evne til *innovasjon* i form av å utvikle sitt tjenestetilbud

6.1 BETYDNING FOR KOSTNADENE

Vi skal nedenfor drøfte hvordan kostnadene er påvirket av ulike måter å anskaffe arbeidsmarkedstjenestene på og hvordan innkjøpsformen påvirker administrasjonskostnader.

6.1.1 Om kostnader på arbeidsmarkedstjenester i skjermet sektor

Prisen som NAV betaler for tiltak i skjermet sektor fastsettes av myndighetene hvert år. Betalingssatsene fremkommer i det årlige tildelingsbrevet fra Arbeidsdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Det er noe variasjon i betalingssatsene for de enkelte tiltakene fra år til år. Noen endringer gjenspeiler at tiltakene kan ha blitt endret, mens andre følger av den generelle prisveksten i samfunnet. Fra 2007 til 2010 økte for eksempel satsene for alle de seks arbeidsmarkedstiltakene svært likt; med om lag 11 prosent (3 prosent fra 2009).

Vi er ikke kjent med hvordan satsene til tiltakene i skjermet sektor opprinnelig ble satt. Selv om det skulle ha eksistert beregninger av arbeidsinnsats den gang satsene kom på 90-tallet, har satsene senere blitt påvirket av en rekke forhold. Noen endringer skyldes justeringer av krav og føringer på tiltakene, men det kan også skyldes politiske beslutninger om selve satsene. For eksempel hadde kommunalkomiteen på Stortinget en enstemmig merknad i forbindelse med statsbudsjettet for 2000:

*"Komiteen er kjent med at støttesatsene til AMB-tiltaket over mange år ikke har vært i takt med kostnadsutviklingen. Komiteen er bekymret for at dette vil føre til at de svakeste vil skyves ut fordi kravet til egen inntjening stadig er økende. Komiteen er kjent med at tiltaket Arbeid med bistand (AB) har betalingssatser som ikke gir kostnadsdekning. Komiteen anbefaler derfor at satsene økes slik at de gir en reell kostnadsdekning."*³¹

Siden den gang har det vært en rekke justeringer av tiltakene (ikke minst i 2002, 2006 og 2009). For eksempel har rammebetingelser for AB blitt endret, både målgruppe og kompensasjonen til leverandøren. For eksempel er det nå åpnet opp for at NAV kan avtale færre enn 12 tiltaksdeltakere per tilrettelegger.³² Fortsatt er imidlertid normen 12 deltakere. Nedenfor drøfter vi i hvilken grad det er mulig å vurdere kostnadene og NAVs kompensasjon/pris på de skjermede tiltakene.

Prisen på tjenestene er ikke basert på direkte informasjon fra markedet

Prisen på tjenestene som leveres gjennom avtaler med forhåndsgodkjente leverandører er som beskrevet over dels historisk betinget, dels et resultat av politisk oppmerksomhet og forhandlinger mellom partene. Som vi beskrev innledningsvis i denne rapporten er et av formålene med konkurranse at man skaffer seg informasjon via markedet om hva noe koster. Nivået på tilskuddssatsene er ikke satt med utgangspunkt i informasjon fra markedet på samme måte som prisen for tjenester som anskaffes via anbudsutsetting.

På et prinsipielt grunnlag kan man si at anbudskonkurranser i sterkere grad gir en mulighet for korreksjon, ved at markedet ved nye utlysninger vurderer hva som er riktig prisnivå – enn hva som er mulig ved (kontinuerlige) forlengelser av avtaler med

³¹ Innstilling fra finanskomiteen om omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 2000.

³² NAVs kompensasjon til tilrettelegger blir den samme, men vedkommende får færre deltakere å følge opp.

forhåndsgodkjente leverandører. Mangel på korreksjoner fra markedet kan bidra til at prisene blir for høye (eller for lave). Utfordringen for prissetting av tiltakene i skjermet sektor er dermed å finne gode mekanismer for å avdekke priskorrigerende informasjon.

Ut fra prissetters ståsted er det mange forhold som vanskeliggjør vurderinger av takstene for de skjermede tiltakene i tillegg til at de ikke har kostnadsinformasjon fra markedet. Vi drøfter disse under.

Skjermet sektor preges av et "skjebnefellesskap" mellom NAV og virksomheter

NAV og virksomhetene i skjermet sektor er avhengig av hverandre. Virksomhetene har ofte ingen alternative³³ oppdragsgivere og NAV har ingen alternative leverandører. Aktiviteten har mer preg av å være et etablert samarbeid heller enn et kjøper/leverandør-forhold.

Sektoren er i tillegg politisert i den forstand at de fleste av virksomhetene er koblet til lokalpolitisk nivå gjennom sitt eierskap. Det er flere eksempler der politikere på Stortinget og/eller Regjeringen engasjerer seg i konflikter mellom NAV og en enkeltbedrift. I tillegg må et NAV kontor forholde seg til to forvaltningsnivåer; både NAV fylke (staten) og rådmannen (kommunen). Noen NAV-kontorer har dessuten delt lederskap.³⁴ En leder på et NAV kontor kan dermed oppleve et press fra to forvaltningsenheter.

Virksomheter i skjermet sektor er ikke som andre bedrifter

NAVs støtte utgjør for mange av bedriftene rundt 50 prosent av omsetningen. Vi finner imidlertid betydelig variasjon i hvordan økonomien i virksomhetene er sammensatt, jf. Econ Pöyry (2009).

Bedriftene i skjermet sektor kan ikke utbetale utbytte, og overskuddet skal bli i virksomheten og komme attføringsarbeidet og deltakerne til gode (jf. Forskrift om arbeidsrettede tiltak m.v.). I et slikt regime vil et eventuelt overskudd gå til å bygge opp egenkapitalen, investeres i anleggsmidler og eiendom, høyere lønn til personalet og/eller brukes på sosiale tiltak ovenfor tiltaksdeltakerne. Virksomhetenes årsresultat blir dermed å betrakte som en residual, uten at resultatet nødvendigvis gir et korrekt bilde av økonomien et konkret år. Med andre ord er årsresultatene ikke nødvendigvis en god indikasjon på om prisene for tjenestene er riktig.

Et årsresultat kan for eksempel ha blitt påvirket av spesielt høye eller lave investeringer. Det kan også skyldes sammensetningen av arbeidsstokken mellom ordinært ansatte og tiltaksdeltakere. Mer bruk av ordinært ansatte kan øke produktivitet (og dermed inntektene), men det forutsetter naturligvis at produktene/tjeneste blir solgt. Hvis ikke kan det slå negativt ut. Flere tiltaksplasser kan på samme måte gjøre virksomheten mindre avhengig av produksjon.

Hvis en virksomhet går godt, kan en løsning være å bruke mer penger på "sosiale goder" ovenfor de ansatte og tiltaksdeltakerne, øke bonuslønnen eller lignende. I dårligere tider kan løsningen være å redusere overnevnte. Vi finner også ulik omfang av for eksempel kurs og tilrettelegging.

³³ Rundt 50 prosent av inntektene i virksomhetene i skjermet sektor er basert på salg i det åpne markedet. Inntektene stammer imidlertid i hovedsak fra produkter/tjenester utenfor attføringsmarkedet, hvilket betyr at arbeidsoppgavene til de attføringsfaglige ansatte i stor grad faller bort hvis NAVs tilskudd går ned. Enkelte virksomheter selger riktignok plasser til kommuner og/eller kurs/opplegg til private bedrifter, men det forutsetter i de fleste tilfeller en betydelig aktivitet av arbeidsmarkedstjenester finansiert av NAV. Selv om det er store forskjeller i hvor avhengig virksomhetene er av overføringene fra NAV, vil en endring i støtte kunne få store konsekvenser.

³⁴ En leder er ansatt i kommunen og rapporterer dit, mens den andre leder er ansatt i NAV og rapporterer til NAV fylke.

Praktisering og oppfølging av kryssubsidiering er også et forhold som vanskeliggjør vurderingen av pris. Ifølge forskrift om arbeidsrettede tiltak § 4-5 skal subsidiering ikke forekomme på tvers av de enkelte tiltakene eller fra attføringsvirksomheten til annen virksomhet, eksempelvis forretningsdrift. I utgangspunktet skal virksomhetene som mottar tilskudd derfor rapportere kostnader fordelt på tiltak.

Både i Econ Pöyry (2009) og fra intervjuene i dette oppdraget har vi fått illustrert en varierende praktisering av dette. Noen fylker kontrollerer kryssubsidiering strengt, mens andre aksepterer dette på tvers av tiltak. Det skyldes ikke minst at mange av virksomhetene har integrerte løsninger der ansatte jobber med flere tiltak, og der tiltaksdeltakere forflyttes rundt i virksomheten – enten ved at de har arbeidspraksis i ulike deler av virksomheten, eller gjennom tiltakskjeding. Rapportering på tiltaksnivå er også utfordrende fordi mange virksomheter har felleskostnader (stab, lokaler, anleggsmidler) som det kan være utfordrende å fordele på tiltak.

Arbeidsevne og bistandsbehov for tiltaksdeltakerne i samme tiltak kan variere betydelig mellom virksomhetene

Et annet forhold som vanskeliggjør vurderingen av kostnader i skjermet sektor er at det er betydelig lokale variasjoner når det gjelder sammensetningen av deltakere i samme tiltak – både mellom fylker og innen ett fylke. I de større byene ser vi for eksempel en spesialisering ved at virksomheter retter seg mot ulike målgrupper – for eksempel etter diagnose – som igjen kan ha ulik arbeidsevne og bistandsbehov.

Slik spesialisering gjelder ikke minst virksomheter med varig tilrettelagt arbeid (VTA), men også virksomheter som har andre tiltak. Noen virksomheter har for eksempel opparbeidet spesiell kompetanse på innvandrere eller psykiatri og rekrutterer dermed primært deltakere fra disse målgruppene. Andre kan ha kompetanse eller utprøvningsarenaer som tiltrekker tiltaksdeltakere etter kjønn m.v.

Også lokalt finner vi betydelig forskjeller. Noen steder har for eksempel en større andel tiltaksdeltakere med rusproblematikk, mens andre har overvekt av innvandrere.³⁵ Også fordelingen av psykisk utviklingshemmede, som primært er i VTA, varierer betydelig mellom virksomhetene.³⁶

Det kan være stor variasjon mellom deltakere på samme tiltak i samme virksomhet

Et siste forhold som vanskeliggjør vurderingen av kostnader på tiltak i skjermet sektor er betydelig variasjon i arbeidsevne og bistandsbehov mellom deltakerne på arbeidsmarkedstiltak. Noe av dette gjenspeiles naturligvis i de satsene som er satt av myndighetene for de ulike tiltakene, men også blant deltakerne på samme tiltak kan det være betydelig variasjon i arbeidsevne og bistandsbehov. Vi finner det ikke minst innen VTA, men også innen de andre tiltakene.

Selv om det formelt er seks ulike tiltak innen skjermet sektor er det i realiteten åpnet opp for betydelig lokale variasjoner når det gjelder samme tiltak. Noe kan forklares med ulik kompetanse og ressurser hos virksomhetene lokalt. Det er imidlertid også utviklet egne opplegg/konsepter rettet mot en snevrere målgruppe enn den forholdsvis vide målgruppen som er gitt i retningslinjene. Det kan gi stordriftsfordeler for virksomheten, men også mulighet for en større grad av tilrettelegging til deltakernes behov. Det er også en rekke

³⁵ Språk er en vanlig utfordring.

³⁶ Mange av vekstbedriftene ble opprettet i etterkant av HVPU-reformen på 90-tallet. Siden mange av de psykisk utviklingshemmede ble boende i samme kommune som institusjonen lå, varierer andelen en del mellom kommuner og dermed også hos de lokale VTA-bedriftene.

andre eksempler på opplegg utviklet lokalt som avviker betydelig fra hva man finner andre steder.

Den store variasjon blant deltakerne bidrar til at det er svært få som er "gjennomsnittlig". Noen kan ha svært variabel arbeidsevne og livssituasjon over tid, for eksempel deltakere fra psykiatrien, mens andre sliter med for eksempel dysleksi. Noen kan også ha fysiske funksjonshemminger som krever betydelig grad av tilrettelegging og oppfølging. Det andre ytterpunktet er deltakere som etter kort tid kan klare å skaffe seg jobb på egenhånd. Selv om arbeidsevne og bistandsbehov kan varierer betydelig, er kompensasjon fra NAV lik for alle på samme tiltak.

En del informanter i virksomhetene rapporterer at mange av deltakerne er avklart for dårlig på forhånd. De skulle ha vært på andre tiltak. For eksempel rapporteres det om en rekke tilfeller der deltakere på AMO-kurs er betydelig lengre fra arbeidslivet enn forventet. Kanskje har vedkommende psykiske problemer, dårlig kosthold, hygiene eller dysleksi/analfabetisme som det bør gripes fatt i før vedkommende tilbys et AMO-kurs. Det er riktignok eksempler på at vedkommende "returneres" til NAV, men det er også en rekke eksempler på at virksomheten bruker egne ressurser på avklaring og oppfølging – før vedkommende kan begynne på tildelt AMO-kurs.

At det kan være et stort spenn i arbeidsevne og bistandsbehov hos tiltaksdeltakerne erkjennes av både NAV og virksomhetene. Det betyr at man lokalt ofte gjør individuelle vurderinger når NAV tildeler plasser. I Asker kommune har man for eksempel satt dette i system, ved at man i avtalen med den lokale vekstbedriften har plassert deltakerne i VTA innenfor tre ulike grupper etter bistandsbehov (kalt Askermodellen). VTA-satsen fra NAV og kommunen er lik for alle deltakerne, men man har tatt høyde for ulik arbeidsevne og bistandsbehov. Er det for eksempel en "tung" bruker som slutter, erstattes vedkommende med en ny "tung" bruker osv, slik at man har et stabilt gjennomsnittlig bistandsbehov over tid.

Selv om det ikke nødvendigvis er formalisert på samme måte andre steder, finner vi tilpasninger som gjenspeiler en slik tenkning. En rekke VTA-virksomheter har for eksempel til enhver tid flere VTA-deltakere enn antall plasser som er finansiert av NAV. Det er også en rekke eksempler på at virksomhetene har deltakere innom som ingen betaler for. Noen ganger har virksomheten tatt et slikt initiativ, men det kan også være fordi virksomheten har følt et press fra NAV/kommunen om å ta inn "gratispassasjerer".

Selv om overnevnte eksempler primært er hentet fra virksomheter med VTA-plasser, finner vi det samme i virksomheter med andre tiltak. Noen ganger kan en tilrettelegger på AB og APS ha færre deltakere enn forventet (henholdsvis 12 og 5 deltakere). Noen ganger kan det skyldes at NAV ikke har lyktes i fylle plassene, men det er også eksempler på at ledige plasser skyldes at NAV legger til grunn at virksomheten "for tiden har spesielt krevende tiltaksdeltakere". Siden satsen ikke kan endres, justeres virksomhetens belastning gjennom antall tiltaksdeltakere isteden.

Operasjonaliseringen i seks tiltak har dermed primært en funksjon som grunnlag for NAVs betalingssatser. I bunn ligger naturligvis NAVs krav (jf. forskriften) for de ulike tiltakene – men siden føringene åpner opp for betydelig grad av lokal tilpasning – har NAV fylke og lokal (og virksomhetene) relativt stort spillerom til å tilpasse og/eller utvikle egne opplegg.

Oppsummert er det svært utfordrende å vurdere kostnadene og dermed NAVs kompensasjon for de skjermete tiltakene. Innenfor rammene av dette oppdraget er det ikke mulig å konkludere i forhold til dagens prisnivå.

6.1.2 *Prisen på arbeidsmarkedstjenester anskaffet gjennom anbudsmarkedet*

Hvis NAV kunne velge hvordan de ville anskaffe et konkret tiltaket kunne vi hatt et grunnlag for å sammenligne priseffekter av anskaffelsesform. I dag har imidlertid ikke NAV i praksis en mulighet for å velge anskaffelsesform.³⁷ Tiltakstype avgjør hvordan et tiltak skal anskaffes.

Mange av våre intervjuinformanter har likevel gitt uttrykk for en oppfatning av om den ene innkjøpsformen er mer effektiv enn den andre (i betydningen "valuta for pengene") og om innkjøpsformen gjør at pris vektlegges mer eller mindre enn ved alternative innkjøpsformer.

Anbud gir skjerping og disiplinering

Det er bred enighet blant informantene om at anbudskonkurranser virker skjerpende på leverandørene. Likevel gir ikke informantene, verken i NAV eller hos leverandørene, noen entydig tilbakemelding om sammenhengen mellom pris og ulike måter å anskaffe arbeidsmarkedstjenestene på. Vi sitter likevel med et inntrykk av at informantene i NAV i større grad enn virksomhetene legger vekt på at anbud bidrar til å holde prisen nede. Ikke overraskende har de kommersielle virksomhetene større tro på anbud enn virksomhetene i skjermet sektor. Argumentasjonen er at konkurranse generelt har en disiplinerende effekt på tilbudssiden.

At konkurransen skal ha en slik effekt forutsetter imidlertid at det er en reell konkurranse. I de store byene er det mange aktører, og man må forvente at anbudskonkurranser gir "riktig" pris. I store deler av landet er det imidlertid få konkurrenter og dermed også liten konkurranse. I en rekke konkurranser er det dermed få aktuelle tilbydere. I slike situasjoner står NAV i fare for å betale betydelig mer enn nødvendig siden tilbyder i en del tilfeller kan diktere prisen.

Men anbud gir høy risiko for virksomhetene

Avtalene som NAV fylke har inngått er unike, så det er en viss variasjon, med den underliggende føringen er at NAV ikke har kjøpsforpliktelser, mens leverandøren til enhver tid skal stå parat til å gjennomføre tiltaket. Riktignok regulerer den enkelte avtalen blant annet når oppstart skal finne sted (for eksempel et AMO-kurs) og maksimal grense på hvor mange som til enhver tid skal gå på et tiltak. Leverandøren har imidlertid ingen garanti for at NAV kjøper tiltaksplasser/kurs i løpet av avtaleperioden.

Avtalene legger dermed all risiko knyttet svingninger i aktiviteten på leverandørene. Utover arbeidsinnsatsen knyttet til selve anbudsinnleveringen må virksomheten finansiere et apparat for å håndtere eventuelle bestillinger fra NAV under hele avtaleperioden. I tillegg til å utvikle og vedlikeholde interne rutiner må de også ha beredskap i forhold til å ha tilgjengelig utstyr, lokaler og personell.³⁸ Dette er kostnader som ikke dekkes av NAV (med mindre de har deltakere inne).

Endrede behov for utstyr (for eksempel PC og lignende) og lokaler er i de fleste tilfeller enklere å justere, enten ved at virksomhetene kan bruke eget utstyr/egne lokaler eller ved å kjøp/leie nytt. Når det gjelder personell er det imidlertid større utfordringer. De større leverandørene ordner dette ved å ha en stab med fast ansatte og så leier de inn personell

³⁷ Formelt sett åpnet departementet opp for at avklaring – i forbindelse med midlene fra "Raskere tilbake" – kunne anskaffes ved både avtaler med forhåndsgodkjente leverandører og i anbudsmarkedet. Arbeids- og velferdsdirektoratets føringer til NAV fylke var imidlertid at disse tiltakene skulle anskaffes via anbud – noe fylkene også fulgte opp.

³⁸ NAVs kompensasjon for de skjermede tiltakene KIA og TIA er også avhengig av at plassene er fylt.

på timebasis/midlertidig etter oppdragsmengden. De mindre leverandørene har ofte svært små staber og må i større grad basere seg på innleid arbeidskraft.

Som drøftet tidligere praktiserer NAV også A-, B-, og C-leverandører i enkelte anskaffelser. Avtalene varierer også her mellom fylkene, men det er en rekke B- og C-leverandører som aldri får tiltaksdeltakere. De kan oppleve at de ikke får noe tilskudd fra NAV, selv om de under hele avtaleperioden må stå parat til å ta imot deltakere hvis en bestilling skulle komme.

Det er naturligvis en oppdragsgivers rettighet å sette betingelser som innkjøper, men i en situasjon der avtalene skjevfordeler risiko, er det grunn til å anta at virksomhetene over tid tar seg betalt for denne usikkerhet.

Erfaringene vinteren 2010 fra tiltakene finansiert over budsjettposten "Raskere tilbake" illustrerer denne problematikken godt. "Raskere tilbake" hadde et underforbruk de første årene ordningen var etablert.

"Man fikk da et stort underforbruk av penger, som ble overført til 2009. Det medførte at man hadde – alt ettersom hvordan man ser det – et kunstig høyt aktivitetsnivå i 2009. Aktivitetsnivået gikk ned igjen i 2010 – ikke fordi man bevilget mindre penger enn det man hadde gjort trinnvis år for år hvis man hadde fulgt normal takt, men fordi man hadde brukt relativt sett mye mer penger i 2009."³⁹

Selv om mange av fylkene hadde et høyt aktivitetsnivå for "Raskere tilbake" utover i 2009 ble det signalisert (fra NAV) et stort behov for plasser også inn i 2010.⁴⁰ Av den grunn ansatte en rekke av leverandørene ytterligere medarbeidere, for mange betydelig flere enn det som var lagt til grunn i den opprinnelige avtalen med NAV. Ved inngangen til årsskiftet 2009/2010 hadde dermed en rekke leverandører bygd opp et betydelig apparat for å håndtere NAVs bestillinger.

Vinteren 2010 ble det klart at det ikke var satt av nok midler for 2010 til å fylle forventet antall plasser. I ett av fylkene var 63 prosent av årsbudsjettet brukt opp allerede i mars 2010.⁴¹ Det er noe variasjon i hvordan ulike NAV fylke håndterte denne situasjonen, ikke minst fordi prognosen for merforbruk også varierte betydelig. Enkelte NAV fylker ga imidlertid sine leverandører beskjed om at det var full stopp i opptak av nye deltakere på ubestemt tid fra neste dag, mens det i andre ble varslet en nedtrapping.

De fleste leverandørene på "Raskere tilbake" hadde deltakere inne, så det tok noe tid før tilpasningen fikk full effekt, men utover vinteren og våren 2010 har en rekke leverandører terminert inngåtte ansettelsesavtaler og/eller sagt opp ansatte. Ikke minst hos mindre leverandører – med NAV som viktigste oppdragsgiver – fikk reduksjonen/stoppen store konsekvenser.

Selv om erfaringene fra "Raskere tilbake" er unike, og hadde betydelige større konsekvenser enn man har sett tidligere, er dette en illustrasjon på den usikkerheten som leverandørene kan oppleve med oppdrag hos NAV. Av den grunn er det også mange atfførings- og vekstbedrifter som velger å ikke konkurrere i anbudsmarkedet.

Hva leverandørenes risiko for ikke å få deltakere betyr for prisen er vanskelig å vurdere. På kort sikt er det leverandørene med avtale med NAV som sannsynligvis bærer mesteparten av kostnadene, enten ved at bedrifter avvikes/går konkurs eller får dårligere inntjening. Enkelte leverandører har på grunn av denne usikkerheten gitt uttrykk for at de i

³⁹ Uttalelse fra statsråd Bjørstrøm i stortingets spørretime – Spørsmål 18 - Møte onsdag den 28. april 2010.

⁴⁰ Det er høy bevissthet hos både NAV og leverandørene om at NAVs kjøp av arbeidsmarkedstjenester er regulert av statsbudsjettet og departements føringer. Leverandørene er dermed klar over den usikkerhet som de har med NAV som oppdragsgiver.

⁴¹ Arendals tidende 07.04.2010.

fremtiden vil rette sin oppmerksomhet mot andre oppdragsgivere enn NAV. NAV står dermed på sikt i fare for å redusere leverandørmangfoldet.

På lengre sikt er det grunn til å tro at NAV må betale for denne usikkerheten. Ut fra en teoretisk betraktning er det også grunn til å tro at uforutsigbarheten gjør at virksomhetene reduserer sine investeringer. Dette vil kunne ramme kompetanseoppbygging og i neste omgang kvalitet på tjenestene.

En løsning for å redusere usikkerheten kan være at NAV garanterer et minstekjøp i avtaleperioden. Det er ikke noe formelt i veien for en slik løsning, men NAV vil da miste noe av den fleksibiliteten som de har i dag. Den er viktig siden kjøp av arbeidsmarkedstjenester er så sterkt koblet til statsbudsjettet, endringer i arbeidsmarkedet og løpende prioriteringer og føringer fra departementet.

Anbud gir økte administrasjonskostnader

De fleste vi har intervjuet mener at virksomhetene har betydelig høyere administrasjonskostnader knyttet til anbud enn ved avtaler med forhåndsgodkjente leverandører. Kostnadene må her regnes relativt til inntektene på kontraktene. Det er ikke like entydige svar omkring virkning av innkjøpsform for NAVs administrasjonskostnader, men også her gis det signaler om at anbudsrundene krever betydelig ressursinnsats. Ikke minst mener flere av informantene fra virksomhetene at anbudsprosessene er unødig byråkratiske.

Virksomhetene må dekke inn sine administrasjonskostnader gjennom inntekter fra NAV. Det er derfor naturlig å legge til grunn at høyere administrasjonskostnader også vil bidra til høyere priser på tjenestene på sikt.

Anbud – ”vinninga går opp i spinninga?”

Flertallet av dem vi har intervjuet, oppfatter at økt bruk av anbud er drevet av et mål om å redusere prisene/kostnadene og at dette målet er nådd. Det finnes imidlertid også intervjuobjekter både i NAV og i skjermede og konkurranseutsatte virksomheter som mener at anbudsformen *ikke* gir lavere priser. I den siste gruppen er det enkelte som mener at anbud snarere gir høyere kvalitet, mens andre mener at administrasjonskostnadene og økt risiko for virksomhetene gjør at prisen blir høyere uten at kvaliteten øker.

De fleste er imidlertid enige om at anbudsformen gjør at virksomhetene ”strekker seg”, ”skjerper seg”, eller lignende. Isolert sett er dette positivt for NAV som kjøper. Manglende stabilitet for dem som leverer på anbud bidrar imidlertid til at det er vanskeligere å drive langsiktig kompetanseoppbygging. Svakere kompetanseoppbygging, manglende stabilitet for øvrig og økte administrasjonskostnader kan dermed tenkes å fjerne hele gevinsten av økt skjerpethet.

Skjermede virksomheter lærer av å delta i anbudsmarkedet

Som dokumentert i vedlegg 1 er en stor andel av leverandørene i anbudsmarkedet virksomheter fra skjermet sektor. Flere av dem vi intervjuet mente at bruken av anbud hadde ført til en effektivisering av de skjermede tiltakene gjennom kompetanseoverføring. Læringen skjer blant annet fordi skjermete virksomheter deltar i anbudskonkurranser, noe som også poengteres av våre informanter, både fra virksomhetene og NAV. Læringen har spredd seg videre både gjennom NAV og mellom konkurrenter slik at alle virksomhetene etter hvert er blitt påvirket av erfaringen fra anbudskonkurransene. Dette har bidratt til en effektivisering av hele skjermet sektor. Det er ikke åpenbart om det er kostnadene eller kvaliteten som er blitt påvirket mest.

6.2 BETYDNING FOR MULIGHETEN FOR INDIVIDUELL TILPASNING

I arbeidsmarkedstiltak legges det stor vekt på individuell tilpasning. Allerede i forbindelse med endringene av reguleringene av arbeidsmarkedstjenestene i 2002 het det at Aetat skulle gi "større rom for bruk av lokalt skjønn og til å kunne foreta individuelle tilpasninger". Det het videre at..

"Varigheten på tiltak skal tilpasses individuelle behov, innenfor en maksimal ramme. Det skal være stor frihet lokalt til å foreta individuelle tilpasninger. Valg og bruk av tiltak skal være best mulig tilpasset den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet. Individuelle handlingsplaner vil være et viktig virkemiddel for å få dette til."⁴²

Fokuset på individuell tilpasning er videreført gjennom blant annet NAV-reformen og i fellesbestemmelse for arbeidsmarkedstiltakene i *Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv.* fra 2009. Der heter det at "Varighet og omfang på arbeidsrettede tiltak skal tilpasses deltakerens individuelle behov ut fra dennes muligheter på arbeidsmarkedet, innenfor de begrensninger som gjelder for det enkelte tiltaket."

Overnevnte formulering brukes for alle tiltak, uavhengig av anskaffelsesform. Selv om tiltakene formelt er operasjonalisert og regulert gjennom kravspesifikasjonen og de enkelte avtalene som inngått med leverandørene, gjøres det derfor ofte individuelle tilpasninger.

Det er nok i de tradisjonelle AMO-kursene at vi finner minst individuell tilpasning, men også her gjøres det. At det skjer tilpasning kan for eksempel skyldes at tiltaksdeltaker var for dårlig avklart på forhånd av NAV, at vedkommende trenger oppfølging i forhold til kosthold og hygiene før det er aktuelt å delta i et kurs osv. Andre ganger kan det være spesielle begrensninger og/eller interesser som bidrar til at en arrangør gjør individuelle tilpasninger.

For de andre arbeidsmarkedstiltakene er individuell tilpasning en sentral del av selve tiltaket, siden arbeidsevnen og bistandsbehovet kan variere stort. De nye tiltakene som kom gjennom "Raskere tilbake" i 2007 har også et sterkt fokus på individuell tilpasning og oppfølging. Det er dermed ingen sammenheng mellom NAVs forventninger om individuell tilpasning og anskaffelsesform.

6.2.1 Individuell tilpasning i skjermet sektor

Rammene i skjermet sektor bidrar til at virksomhetene har en relativt forutsigbar situasjon. De har avtale med NAV, som riktignok må fornyes (og eventuelt justeres) årlig, men rammebetingelsene ellers gjør at de kan planlegge langsiktig. Som Econ Pöyry (2009) dokumenterte har virksomhetene i skjermet sektor i hovedsak også en akseptabel økonomi.⁴³ Mange virksomheter har dermed økonomiske rammer til å strekke seg langt når det gjelder individuell tilpasning (hvis de også har vilje).

Skjermet sektors mulighet til å tilrettelegge er imidlertid avhengig av at de sitter med nødvendig kompetanse. I mange av de store virksomhetene er mye ulik kompetanse representert, men i en rekke mindre virksomheter kan kompetansen være relativt begrenset. Mulighetene for individuell tilpasning avhenger dermed ikke bare av økonomi og vilje, men også at den kompetansen som leverandørene kan spille på lokalt.

⁴² Høringsdokument, 19.01.2001 – Arbeids- og administrasjonsdepartementets høringsnotat – Arbeidsmarkedstiltak – forslag til nytt regelverk.

⁴³ Tallene i Econs studie var primært basert på tall fra perioden 2003-2007. Enkelte har hevdet at finanskrisen hadde en negativ betydning for sektoren men det foreligger ingen oppdatert studie av resultatene for de siste 2 årene.

Av sistnevnte grunn har NAV i flere fylker ivret for et tettere samarbeid mellom og/eller en sammenslåing av virksomheter lokalt. NAV har også i en del fylker ivret for at små virksomhet med ett tiltak skal utvide sin tiltaksportefølje. Dette gjelder spesielt en del vekstbedrifter som kun har VTA. Ofte er det APS som velges i tillegg, men en del har også begynt med AB.

Tanken er at flere tiltak vil bidra til å heve virksomhetens kompetanse, som igjen kommer hele organisasjonen til gode. Vi har imidlertid også fått tilbakemelding om at presset/ønsket⁴⁴ om flere tiltak kan ha gått utover kvaliteten (på de nye tiltakene). Det gjelder spesielt enkelt virksomheter som har begynt med APS.

NAV lokal har oftere tettere kontakt med bedriftene i skjermet sektor enn de kommersielle leverandørene. De møtes regelmessig for blant annet å diskutere tilbudet til enkelt deltakerne. Det er derfor en rekke eksempler på at tilbudet justeres etter endrede behov hos deltakerne, noe som bidrar til stor grad av individuell tilpasning.

6.2.2 Individuell tilpasning i anbudsmarkedet

NAVs forventninger til tiltak innen anbudsmarkedet reguleres av den avtalen som er inngått. Det åpnes riktignok som regel for en reforhandling – ikke minst ved en forlengelse – men anskaffelser i anbudsmarkedet kjennetegnes av at leverandør har incentiver til å holde seg til de forpliktelsene som er regulert i avtalen. De har verken incentiver til å gjøre mer eller mindre enn det som er avtalt. Legges det ikke tilrette for individuell tilpasning i avtalen, kan heller ikke NAV forvente at leverandøren vil gjøre det.

I de tradisjonelle AMO-kursene legges det i liten grad til rette for individuell tilpasning. En årsak til dette er at behovet for tilpasning ikke er like stort i disse tiltakene som i andre tiltak. Deltakerne er i stor grad ordinære arbeidssøkere. Tiltakene innen "Raskere tilbake", som også anskaffes i anbudsmarkedet, er derimot preget av relativt stor grad av individuell tilpasning (Econ Pöyry, 2010).

I avtalene legges det føringer på overordnet ressursbruk, men innholdet skal tilpasses den enkeltes behov ut fra vedkommendes muligheter på arbeidsmarkedet. For eksempel er det avtaler der leverandøren fakturerer NAV etter medgåtte timer (men det er avtalt en øvre ramme for hver deltaker). Dette gir stort rom for individuell tilpasning.

Flere av informantene mente imidlertid at det blir for lite individuell tilpasning i tjenester kjøpt på anbud. Avtalene blir av enkelte beskrevet som for rigide og for fokuserte på standardløsninger. Leverandørene innen anbudsmarkedet har primært fokus på å dekke "minimumskravet" av det som er spesifisert i avtalen med NAV. Mer ressurskrevende deltakere vil i så fall ikke få dekket sine behov. Det er heller ikke like tett samhandling mellom NAV kontor og leverandør, som det vi finner i skjermet sektor. Mulighet for individuelle tilpasninger kan dermed bli noe redusert.

Både den kvalitative brukerundersøkelsen vi har gjennomført i dette prosjektet, den kvalitative brukerundersøkelse blant deltakere på arbeidsrettet rehabilitering finansiert over budsjettposten "Raskere tilbake" (Econ Pöyry, 2010) og intervjuene av informanter tyder imidlertid på at leverandørene både i skjermet sektor og anbudsmarkedet har stor vilje til individuell tilpasning. Det er dermed ikke åpenbart at muligheter for individuell tilpasning har noen sammenheng med måten arbeidsmarkedstjenestene er anskaffet på.

⁴⁴ Vi finner begge tilfeller. En del virksomheter har følt et press fra NAV om å utvide tiltaksporteføljen, noe også NAV har bekreftet. Et argument som brukes er at det styrker muligheten for at virksomheten kan eksistere som selvstendig bedrift også i fremtiden.

6.3 BETYDNING FOR INNOVASJON I FORM AV Å UTVIKLE TJENESTETILBUDET

Innovasjon innen arbeidsmarkedstjenester kan favne flere forhold. Det kan være å utvikle helt nye konsepter, for eksempel rettet mot en avgrenset målgruppe, eller det kan være mindre justeringer som gjøres løpende.

Eksempler på nye *konsepter* de siste årene er "Vilje viser vei", Grønt arbeid og lignende. Dette er nye tiltak som primært er rettet mot personer med psykiske helseproblemer. Andre konsepter – ofte utviklet lokalt – er rettet mot for eksempel rusproblematikk, drop-out fra skolen og psykiatri.

Innovasjon kan også være *mindre justeringer* i opplæring, utprøving og/eller oppfølging av tiltaksdeltakere. Eksempler de siste årene er ekstra fokus på kosthold, hygiene, felles lunsj, mer målrettede samtaler og lignende.

Innovasjonen kan initieres av ulike aktører. Noen ganger er det politisk nivå/ departement som gjennom sine føringer legger til rette for nytenkning. For eksempel ble ordningen «Raskere tilbake» lansert av et utvalg, ledet av statsminister Jens Stoltenberg, i forbindelse med striden om IA-avtalen høsten 2006. De overordnede rammene for ordningen ble lagt gjennom en forskrift og operasjonalisering fra myndighetenes side. Tilbyderne måtte, med utgangspunkt i utlysning dokumentene, utvikle egne løsningsbeskrivelser som – siden det var et nytt tiltak – hadde et klart islett av nytenkning og innovasjon.

Andre innovasjonsprosesser kan i større grad være initiert av NAV fylke eller av et enkelt NAV kontor. Det gjøres ofte gjennom en tett dialog med enkeltvirksomheter. NAV har imidlertid ofte en mer omfattende dialog med leverandørene om tiltak i skjermet sektor, enn med de kommersielle leverandørene. Hovedgrunnen til dette er trolig konkurransehensyn, jf. § 3-8 *Bruk av rådgivere ved utarbeidelse av spesifikasjoner*, der det heter at..

"Oppdragsgiver skal ikke søke eller motta råd som kan bli benyttet under utarbeidelsen av spesifikasjoner for en bestemt anskaffelse fra noen som kan ha økonomisk interesse i anskaffelsen, når dette skjer på en måte som vil kunne utelukke konkurranse."

Hvis en potensiell tilbyder på anbudsmarkedet er med på å utvikle et nytt konsept, står NAV i fare for at kravene til leverandør og tiltaket i en utlysning favoriserer denne aktøren. Hvis tilbyder er involvert i forberedelsen kjenner de også best til NAVs forventninger. Dette er nok noe av forklaringen på at NAV ofte har mindre dialog med leverandører innen anbudsmarkedet.

Det er imidlertid ikke noe i veien for at NAV kan utlyse innovasjonsoppdrag også i anbudsmarkedet. En forutsetning for oppdraget må imidlertid være at leverandøren blir utelatt fra en eventuelle etterfølgende anbudsutlysning for det nye konseptet.

I den grad NAV ønsker å stimulere nytenkning om tiltak som anskaffes gjennom anbudsmarkedet, gjøres dette gjennom utlysninger der (nye) krav og rammer kan inspirere tilbyderne til å tenke nytt. Fokus på pris i anbudskonkurransen bidrar imidlertid til at mange leverandører kvier seg for å legge inn nye "grep" med mindre endringene ikke gjør tilbudet dyrere.

Det er også eksempler på leverandører som ser at deres forslag fra tidligere anbudsutlysninger finnes igjen i nye utlysninger. Leverandøren kan da åpenbart ha et fortrinn i konkurransen, men de står også i fare for at egne løsninger blir spredt til konkurrentene. Av den grunn er det tilbydere som gir uttrykk for at de er forsiktig med å synliggjøre "alt" i en anbudskonkurranse, med mindre de er overbevisst om at dette er nødvendig for å kunne få oppdraget.

Reglene for offentlige anskaffelser samt offentlighetsloven innebærer at de som deltar i anbudskonkurranser kan få tilgang til konkurrentenes tilbud, riktignok med sladding av en del informasjon. Også dette bidrar til at det ikke er mulig for en leverandør å ha forretningshemmeligheter omkring hvordan de leverer det NAV etterspør. Mangel på hemmelighold om innovasjoner kan redusere virksomheters motivasjon til å satse på nyskaping.

Det er heller ikke noe i veien for at NAV i en anbudsutlysning legger inn en forutsetning om at leverandøren skal drive med innovasjon i avtaleperioden. Det er eksempler på dette, men tilbakemeldingen fra leverandørene tyder på at NAV i liten grad er villig til å betale ekstra for slik innovasjon.

Virksomhetene gjennomfører også betydelig grad av innovasjon på eget initiativ. Brukerundersøkelser, interne forbedringsprosesser og lignende gir virksomhetene innspill som kan danne grunnlag for innovasjon. Dette er prosesser som foregår i den enkelte virksomhet. En del "nyvinninger" blir værende i bedriften, noen spres gjennom nettverk lokalt, mens andre igjen fanges opp av de to bransjeorganisasjonene.

Mye av innovasjonen i skjermet sektor de siste årene har dermed blitt satt ut i livet gjennom de to bransjeorganisasjonene. Sertifiseringen er et eksempel på dette. Ellers arrangeres det jevnlig konferanser, det utvikles fagkonsepter for de enkelte tiltakene og lignende. Det er derfor grunn til si at virksomhetene i skjermet sektor har blitt mer profesjonelle de siste årene – ikke minst på grunn av svært aktive bransjeforeninger.

En utfordring for innovasjon innen arbeidsmarkedstiltak er at rammeverket ligger fast. Det eksisterer formelt 6 tiltak innen skjermet sektor. Eventuelle nye konsepter må grupperes inn under ett av disse for å kunne finansieres. Det er derfor en rekke eksempler på lokale konsepter, som for eksempel formelt er finansiert av midler til APS, men som skiller seg klart fra hvordan APS er praktisert andre steder. Vi er også kjent med at lokale konsepter er finansiert over andre tiltaksmidler, som for eksempel KIA.

Enkelte hevder at det er lettere for NAV å lansere nye konsepter gjennom anbudsutlysninger, enn avtaler med forhåndsgodkjente leverandører. Det er til enhver tid for eksempel en rekke lokale konsepter som blir lyst ut som AMO-kurs. Noen av disse er klart innenfor rammen av et AMO-kurs, mens andre nok ligger i "grenseland". I hvert fall er det andre NAV fylker som gir uttrykk for at de ikke ville ha gjennomført tilsvarende kurs.

Basert på intervjuene med våre informanter sitter vi altså med et inntrykk av at det de siste årene har vært gjennomført en rekke tiltak lokalt, som NAV har funnet økonomisk dekning for gjennom en "kreativ" tolkning av regelverket. Vi har ikke grunnlag for å si at praksis har vært i strid med regelverket, men det kan virke som man med NAV-reformen og en sentralisering av innkjøpsfunksjonen (ved å gi NAV fylke ansvar), har strammet inn på mulighetene for lokale varianter. I hvert fall er det en rekke av informantene i NAV kontorer som er frustrert over at de har mistet noe av den fleksibiliteten som de hadde tidligere.

Det er også grunn til tro at det foregår betydelig innovasjon hos en rekke av virksomhetene uten at dette er kjent for omgivelsene. I den grad det dreier seg om mindre justeringer av eksisterende tiltak kan det skje innenfor dagens rammeverk. Det er også eksempler på at avtaler i anbudsmarkedet blir justert fordi leverandøren, i dialog med NAV, gjør justering av et tiltak i avtaleperioden. Dette er regulert av de avtaler som er inngått.

Flertallet av informantene mener alt i alt at anbud gir økt innovasjonsaktivitet. Grunnen er at konkurransen gjør at virksomhetene "strekker seg". Virksomhetene kan også bli inspirert til innovasjon på grunn av nye produkter/arbeidsprosesser/mv. hos sine konkurrenter. Flertallet mener også at fraværet av konkurransetrykk i skjermet sektor gjør at det der ikke skjer like mye innovasjon.

Oppsummert er det spesielt to faktorer som har bidratt til økt innovasjonsaktivitet i skjermet sektor; deltagelse i anbudskonkurranser og EQUASS. Det at enkelte av de skjermede virksomhetene har deltatt i anbudskonkurranser har bidratt til læring. Via flere ulike kanaler har denne læringen også til dels spredd seg til skjermede virksomheter som ikke deltar i anbudskonkurranser. Som beskrevet tidligere har også EQUASS ledet til betydelige forbedringer – også når det gjelder innovasjon.

6.4 OPPSUMMERING; ANSKAFFELSESFORM OG BETYDNING FOR PRIS, INDIVIDUELL TILPASNING OG INNOVASJON

Som drøftet ovenfor og i kapittel 5 er det ingen klar sammenheng mellom anskaffelsesform, og pris og kvalitet. Anskaffelsesform legger også få begrensninger på mulighetene for individuelle tilpasning og innovasjon. Det avhenger av den avtalen som ligger i bunn, samt den konkurransesituasjonen som er i den enkelte anbudsprosessen.

Det er bred enighet om at anbudskonkurranser gjør at virksomhetene "strekker seg" for å nå opp i konkurransen. Dette er isolert sett positivt for både kvalitet, pris og innovasjon. Slik anbudskonkurransene praktiseres innenfor sektoren i dag, innebærer imidlertid anbud økte administrasjonskostnader knyttet til selve konkurransene og stor usikkerhet om aktivitets- og inntektsnivået hos den enkelte leverandør i nær framtid.

Det er grunn til å anta at de økte administrasjonskostnadene over tid vil måtte dekkes av inntektene fra NAV, noe som isolert sett vil gi økte priser på sikt. Usikkerhet om framtidige inntekter svekker også incitamentene til å bygge opp kompetansen hos egne ansatte, noe som igjen skaper dårlig stabilitet i staben. Isolert sett er det grunn til å tro at dette vil kunne føre til dårlig kvalitet og/eller høyere kostnader.

De fleste skjermede virksomheter står ikke på samme måte som de kommersielle overfor en reell trussel om tap av inntekter fra NAV fordi prisene er for høye eller fordi kvaliteten er for dårlig. Økt deltagelse i anbudskonkurranser og innføringen av EQUASS har bidratt til kvalitetsheving. Vi ser imidlertid ikke bort fra at en eventuell økt trussel om reduserte kjøp fra NAV kanskje kan ha utløst ytterligere bedring av effektiviteten også i skjermet sektor.

Informantene – ikke minst fra skjermet sektor – mener at anbud er dårligere egnet for de tiltakene som i dag er i skjermet sektor, i hvert fall slik anbud har vært praktisert hittil. Dette skyldes at deltakerne i disse tiltakene har behov for langsiktighet og stabilitet, mens anbud hittil har medført relativt kortsiktige avtaler.

Våre anbefalinger er at NAV og Arbeidsdepartementet tar et kritisk blick på følgende:

- Risikofordelingen mellom staten og virksomhetene i anbudsmarkedet: Bør avtalene være mer langsiktige og inneholde en garantert minsteinntekt/kompensasjon for å opprettholde kapasitet på lengre sikt?
- Kan referansetesting (sammenligning mellom ulike virksomheter) brukes for å stimulere virksomhetene i skjermet sektor til å levere høyere kvalitet på en mer kostnadseffektiv måte?
- Kan man tenke seg OPS-lignende kontrakter fordelt gjennom anbudskonkurranser for tiltak som i dag er i skjermet sektor?

I tillegg bør myndighetene også se på mulighetene for å forenkle virksomhetenes arbeid med anbud. Videre bør man bidra til økt individuell tilpasning av tiltak fordelt gjennom anbud ved at kvalitet på tidligere leveranser tas med i grunnlaget for fordeling av nye kontrakter og ved at graden av individuell tilpasning tillegges betydelig vekt i evaluering av leveransene. Det er viktig at evalueringene skjer på en transparent måte. Samtidig må man sikre seg at også nye aktører får en reell mulighet for å vinne fram i konkurransen. Det kan derfor ikke være et krav at en aktør har tidligere leveranser å vise til.

Vi ser ikke bort fra at viljen til å gjøre "noe ekstra" kan være større hos virksomheter i skjermet sektor, siden de har hatt og forventer å ha en lengre og tettere relasjon til NAV, enn leverandører i det kommersielle markedet.

Kommersielle aktører som har NAV som en viktig oppdragsgiver har imidlertid også, på grunn av nye anbudsutlysninger, behov for å ha en god relasjon til NAV. Det er dermed ikke åpenbart hvor vi finner størst vilje til å gjøre "noe ekstra". Trolig har dette mest sammenheng med situasjonen lokalt, både i relasjonen mellom NAV og leverandøren og strategier hos den enkelte virksomhet.

REFERANSER:

Econ Pöyry (2010): *Arbeidsrettet rehabilitering – innhold og resultater*, Econ-rapport 2010-057.

Econ Pöyry (2009): *Økonomi og organisering i skjermet sektor*, Econ-rapport 2009-064.

Econ Pöyry (2008): *NAV's innkjøp av hjelpemidler til personer med nedsatt funksjonsevne*. Econ-rapport 2008-089.

Econ (2001): *Konkurranseutsetting – virker det?* Econ-rapport 2001-039.

FAD (2005): *Brukervalg og konkurranseutsetting*. Veileder i konkurranseeksponering, august 2005.

Rambøll (2007): *Gjennomgang av ulike modeller for kjøp av arbeidsmarkedstjenester*, sluttrapport. Rambøll Management, november 2007.

Von der Fehr (2007): *Sentralisering av innkjøp i helsesektoren*. En prinsipiell økonomisk analyse med særlig vekt på virkninger for leverandører av medisinsk utstyr. Nils Henrik M. Von Der Fehr, januar 2007.

VEDLEGG 1: OMFANG KJØP AV ARBEIDSMARKEDSTJENESTER

Arbeidsmarkedstjenester anskaffes i dag på tre måter. Seks arbeidsmarkedstiltak⁴⁵ anskaffes etter avtaler med forhåndsgodkjente leverandører. Arbeidsmarkedssopplæring (AMO-kurs) samt de nye tiltakene fra 2007 og 2008 (blant annet finansiert over budsjett-posten "Raskere tilbake) anskaffes ved anbudskonkurranse etter Lov om offentlige anskaffelser⁴⁶. I tillegg kjøper NAV enkeltplasser som blant annet Bedriftsintern opplæring (BIO), Lønnstilskudd, Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet, Varig vernet arbeid (VVA) og Arbeidspraksis i ordinær virksomhet.⁴⁷

I det følgende dokumenteres NAVs tilskudd til arbeidsmarkedstjenester for perioden 2003 til 2009. Vi har fått tall for årlig tilskudd per tiltak per virksomhet (organisasjonsnummer). Til sammen har 40.864 virksomheter mottatt tilskudd til arbeidsmarkedstjenester i perioden 2003 til 2009.

Vi har ikke hatt informasjon om hvorvidt virksomhetene tilhører skjermet sektor eller ikke. For å identifisere de skjermede virksomhetene har vi tatt utgangspunkt i alle virksomheter som i perioden 2003 til 2009 har mottatt tilskudd til minst ett av de seks tiltakene som er forbeholdt skjermet sektor. I materialet gjelder dette til sammen 456 unike virksomhetsnumre. Av disse 456 virksomhetene var/er 222 medlemmer i ASVL, 89 var/er medlemmer i Attføringsbedriftene og 11 var/er medlemmer i begge⁴⁸. Av de 134 gjenstående virksomhetene har noen i løpet av perioden gått konkurs eller fusjonert inn i andre skjermede virksomheter. Om disse var medlem i én av de to foreningene eller ikke er vi ikke kjent med. I tillegg inngår en del andre virksomheter/enheter som er en del av frivillig sektor, offentlig forvaltning (for eksempel barnehage, sykehjem) mv. Vi har forutsatt at også disse 134 virksomhetene tilhører skjermet sektor, siden de har vært leverandører av minst ett tiltak som er forbeholdt denne sektoren.

Tar man utgangspunkt i de arbeidsmarkedstiltak som berøres av denne studien kjøpte NAV i perioden 2003 til 2009 arbeidsmarkedstjenester for nesten 27 milliarder kroner. 18,2 av disse har gått til tiltak forbeholdt skjermet sektor, vel 5 milliarder i anbudsmarkedet og 3,5 milliarder til enkeltavtaler. Tabell V.1 viser samlet tilskudd fra NAV til utvalgte arbeidsmarkedstiltak i perioden 2003 til 2009.

Som vi kan se er arbeidspraksis (APS) og varig tilrettelagt arbeid (VTA) de enkelttiltak i skjermet sektor som i 2009 fikk mest midler fra NAV⁴⁹. Arbeidsmarkedssopplæring (AMO), som anskaffes gjennom anbudsmarkedet, har imidlertid også et betydelig omfang. Av inngåtte enkeltavtaler er overføringen til Lønnstilskudd den største.

⁴⁵ Arbeid med bistand (AB), Varig tilrettelagt arbeid (VTA), Arbeidsrettet praksis i skjermet virksomhet (APS), Avklaring i skjermet virksomhet, Kvalifisering i arbeidsmarkedet (KIA) og Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedet (TIA).

⁴⁶ I forbindelse med utfasing av Fase 1 og innfasing av "Avklaring i skjermet sektor" i 2006 ble det åpnet for at det også kunne kjøpes avklarings tjenester utenfor skjermet sektor ved kapasitetsmangel lokalt. Kjøpet skulle da skje i henhold til regelverk for offentlige anskaffelser. Som vi kan se av tabell V.1 har denne muligheten blitt anvendt i svært liten grad.

⁴⁷ Det har i perioden 2003 til 2009 også eksistert enkelte andre arbeidsmarkedstiltak, blant annet som forsøk. Siden det ikke eksisterer separate rapporteringer på disse og/eller lik operasjonalisering over tid, favner dermed ikke vår analyse alle konkrete tiltak i perioden.

⁴⁸ I følge foreningenes hjemmeside per juni 2010 og et register evaluator hadde tilgang til per vinteren 2009.

⁴⁹ I tabellen inngår ikke alle utgifter til arbeidsmarkedstiltak. For eksempel utgjør tilskudd fra NAV til arbeidsmarkedstiltak i 2009 – i følge tabellen - nesten 4,7 mrd. kroner, mens statens totale utgifter til gjennomførte arbeidsmarkedstiltak i 2009 summerte seg til om lag 7,1 mrd. kroner (jf. Arbeids- og velferdsdirektoratet). Differansen mellom totale utgifter og tallene i tabellen skyldes at ikke alle kostnader til tiltak er inkludert. For 2009 gjelder det eksempelvis utdanning, tidsbestemt lønnstilskudd, lønnstilskudd - reaktivisering av uføre, uførepensjon som lønnstilskudd og sysselsettings-tiltak. I tillegg er utgifter til individstønad holdt utenfor.

Tabell V.2 viser antall virksomheter som mottok tilskudd til utvalgte arbeidsmarkedstiltak fra NAV i perioden 2003 til 2009. Når det gjelder tiltak forbeholdt skjermet sektor ser vi at det har vært en jevn vekst i hele perioden, med unntak av KIA og TIA. I 2009 hadde 288 virksomheter VTA.

Tabell V.1 Tilskudd fra NAV til utvalgte arbeidsmarkedstiltak i perioden 2003 til 2009 (se fotnote 50). Løpende kroner i millioner

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totalt
TILTAK FORBEHOLDT SKJERMET SEKTOR:								
AMB Avklaring (fase 1)	141,0	154,5	174,4	21,5				491,4
Avklaring i skjermet virksomhet				190,8	263,0	271,9	283,2	1 008,9
Arbeid med Bistand (AB)	192,2	211,1	242,1	285,0	326,3	356,3	380,8	1 993,7
Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS)	396,2	459,7	571,5	643,3	718,7	823,0	964,4	4 576,8
Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA)	550,1	534,8	0480,3	437,8	369,6	369,6	347,1	3 089,3
Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (TIA)	245,6	236,0	235,1	232,6	216,3	232,5	231,0	1 629,1
Varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet (VTA)	528,6	666,1	757,0	810,0	835,5	885,2	952,1	5 434,5
<i>SUM: Skjermede tiltak</i>	<i>2 053,6</i>	<i>2 262,2</i>	<i>2 460,4</i>	<i>2 621,0</i>	<i>2 729,5</i>	<i>2 938,5</i>	<i>3 158,5</i>	<i>18 223,7</i>
ANSKAFET GJENNOM ANBUDSMARKEDET:								
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO)	622,4	689,1	435,1	292,3	351,1	466,6	652,3	3 508,9
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) enkeltplass	22,3	33,5	26,3	18,7	27,3	37,2	78,2	243,5
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) yrkeshem.	22,4	34,8	118,2	133,5	132,1	145,2	70,1	656,3
Arbeidsrettet rehabilitering							52,3	52,3
Avklaring (se fotnote 45)				0,5	0,2	0,7	1,4	2,7
Nettbasert arbeidsmarkedsopplæring (AMO)			1,6	3,7	2,9	3,8	5,6	17,5
Oppfølging							53,9	53,9
<i>RASKERE TILBAKE (NB: Vi kjenner samlet forbruk i 2007 og 2008, men ikke fordeling på tiltak):</i>								
Arbeidsrettet rehabilitering - sykmeldt arbeidstaker							130,6	-
Avklaring - sykmeldt arbeidstaker							35,2	-
Oppfølging - sykmeldt arbeidstaker							11,5	-
Utredning/behandling lettere psykiske og sam. lid.							38,6	-
<i>SUM: Anbudsmarkedet</i>	<i>667,1</i>	<i>757,5</i>	<i>581,2</i>	<i>448,7</i>	<i>535,8</i>	<i>912,5</i>	<i>1 129,7</i>	<i>5 032,5</i>
INNGÅTTE ENKELTAVTALER:								
Bedriftsintern opplæring (BIO)	22,0	24,2	9,8	2,0	4,1	1,5	63,7	127,2
Lønnskutt	513,9	682,6	511,3	330,9	316,0	359,6	243,0	2 957,2
Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet				0,1	3,4	9,8	16,3	29,6
Varig vernet arbeid (VVA)	19,8	18,9	18,0	18,1	17,7	18,5	18,3	129,30
Arbeidspraksis i ordinær virksomhet	17,2	42,4	47,5	37,7	37,9	31,7	56,2	270,6
<i>SUM: Enkeltavtaler</i>	<i>572,9</i>	<i>768,1</i>	<i>586,7</i>	<i>388,7</i>	<i>379,1</i>	<i>421,1</i>	<i>397,5</i>	<i>3 514,0</i>
Totalt:	3 293,7	3 787,7	3 628,2	3 458,5	3 644,3	4 272,1	4 685,7	26 770,1

Tabell V.2 Antall virksomheter som mottok tilskudd til utvalgte arbeidsmarkedstiltak fra NAV i perioden 2003 til 2009

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
TILTAK FORBEHOLDT SKJERMET SEKTOR:							
AMB Avklaring (fase 1)	91	90	90	80			
Avklaring i skjermet virksomhet				99	117	113	116
Arbeid med Bistand (AB)	130	136	165	180	179	192	195
Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS)	190	205	228	231	236	250	276
Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA)	91	89	89	88	87	85	83
Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (TIA)	91	89	88	88	88	89	89
Varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet (VTA)	224	250	278	283	285	287	288
<i>Unike virksomheter med skjermede tiltak</i>	<i>330</i>	<i>338</i>	<i>365</i>	<i>378</i>	<i>380</i>	<i>391</i>	<i>398</i>
ANSKAFFET GJENNOM ANBUDSMARKEDET:							
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO)	418	419	319	252	236	205	277
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) enkeltplass	453	639	554	461	466	537	757
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) yrkeshem.	40	47	113	106	72	61	44
Arbeidsrettet rehabilitering							53
Avklaring (se fotnote 45)				5	5	3	2
Nettbasert arbeidsmarkedsopplæring (AMO)			2	3	4	9	10
Oppfølging							370
<i>RASKERE TILBAKE (I 2007 og 2008 ble ikke omfanget fordelt på tiltak):</i>							
Arbeidsrettet rehabilitering - sykmeldt arbeidstaker					-	-	55
Avklaring - sykmeldt arbeidstaker					-	-	39
Oppfølging - sykmeldt arbeidstaker					-	-	32
Utredning/behandling lettere psykiske og sam. lidelser					-	-	9
<i>Unike virksomheter i anbudsmarkedet</i>	<i>763</i>	<i>910</i>	<i>784</i>	<i>648</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>1 225</i>
INNGÅTTE ENKELTAVTALER:							
Bedriftsintern opplæring (BIO)	83	88	46	12	19	6	155
Lønnstilskudd	6 999	8 687	8 099	6 283	6 031	5 961	3 660
Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet				11	119	236	338
Varig vernet arbeid (VVA)	118	99	89	88	85	82	76
Arbeidspraksis i ordinær virksomhet	2 326	5 062	5 813	4 728	4 628	3 904	4 869
<i>Unike virksomheter med enkeltavtaler</i>	<i>8 843</i>	<i>12 547</i>	<i>12 564</i>	<i>10 024</i>	<i>9 654</i>	<i>9 121</i>	<i>8 174</i>

Tabell V.3 Overføringer fra NAV for utvalgte tiltak til virksomheter innen skjermet sektor i perioden 2003 til 2009. Løpende kr. i millioner

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	% andel i 2009
TILTAK FORBEHOLDT SKJERMET SEKTOR:								
AMB Avklaring (fase 1) / Avklaring i skjermet virk.	141,0	154,5	174,4	212,3	263,0	271,9	283,2	8 %
Arbeid med Bistand (AB)	192,2	211,1	242,1	285,0	326,3	356,3	380,8	11 %
Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS)	396,2	459,7	571,5	643,3	718,7	823,0	964,4	29 %
Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA)	550,1	534,8	480,3	437,8	369,6	369,6	347,1	10 %
Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (TIA)	245,6	236,0	235,1	232,6	216,3	232,5	231,0	7 %
Varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet (VTA)	528,6	666,1	757,0	810,0	835,5	885,2	952,1	28 %
<i>SUM: Skjermede tiltak</i>	<i>2 053,6</i>	<i>2 262,2</i>	<i>2 460,4</i>	<i>2 621,0</i>	<i>2 729,5</i>	<i>2 938,5</i>	<i>3 158,5</i>	<i>94 %</i>
ANSKAFET GJENNOM ANBUDSMARKEDET:								
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO)	44,8	56,4	41,9	24,0	29,9	46,0	69,3	2 %
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) enkeltplass	1,7	2,6	4,2	1,7	1,5	2,6	4,1	0 %
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) yrkeshemmede	3,6	11,3	18,9	18,2	12,6	15,9	14,9	0 %
Arbeidsrettet rehabilitering							14,0	0 %
Avklaring (se fotnote 45)				0,2	0,2	0,7	1,4	0 %
Nettbasert arbeidsmarkedsopplæring (AMO)								0 %
Oppfølging							13,9	0 %
<i>RASKERE TILBAKE (I 2007 og 2008 ble ikke omfanget fordelt på tiltak):</i>								
Arbeidsrettet rehabilitering - sykmeldt arbeidstaker					-	-	36,2	1 %
Avklaring - sykmeldt arbeidstaker					-	-	20,4	1 %
Oppfølging - sykmeldt arbeidstaker					-	-	8,8	0 %
Utredning/behandling lettere psykiske og sam. lidelser					-	-	0,0	0 %
<i>SUM: Anbudsmarkedet</i>	<i>50,2</i>	<i>70,2</i>	<i>65,1</i>	<i>44,0</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>183,0</i>	<i>5 %</i>
INNGÅTTE ENKELTAVTALER:								
Bedriftsintern opplæring (BIO)	0,1							0 %
Lønnskudd	14,9	20,3	11,2	6,6	7,5	10,5	6,8	0 %
Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet					0,2	0,6	1,2	0 %
Varig vernet arbeid (VVA)	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,3	0 %
Arbeidspraksis i ordinær virksomhet	2,3	4,9	4,2	3,3	3,8	3,4	6,3	0 %
<i>SUM: Enkeltavtaler</i>	<i>17,8</i>	<i>25,4</i>	<i>15,6</i>	<i>10,1</i>	<i>11,7</i>	<i>14,6</i>	<i>14,6</i>	<i>0 %</i>
<i>Sum:</i>	<i>2 121,6</i>	<i>2 357,8</i>	<i>2 541,1</i>	<i>2 675,2</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>3 356,1</i>	<i>100 %</i>
Andel tilskudd til tiltak forbeholdt skjermet sektor	97 %	96 %	97 %	98 %	-	-	94 %	
Andel tilskudd til resterende tiltak	3 %	4 %	3 %	2 %	-	-	6 %	

Tabell V.3 viser samlede overføringer fra NAV til virksomheter innen skjermet sektor. I 2009 fikk sektoren overført 3.356 millioner. Av disse er 3.159 millioner til tiltak forbeholdt skjermet sektor, noe som utgjør 94 prosent av NAVs totale overføringer til virksomheter i skjermet sektor. Anbudsmarkedet betyr dermed forholdsvis lite for denne sektoren. Når det gjelder inngåtte enkeltavtaler så går dette primært til virksomheter som (trolig) ikke var/er medlem i en av de to bransjeorganisasjonene (men som har levert minst ett skjermet tiltak i perioden).

Tabell V.4 viser utviklingen i antall virksomheter i skjermet sektor som mottok tilskudd fra NAV i perioden 2003 til 2009. 2003 er referanse år og dermed lik 100 prosent. Vi kan se at det har vært en reduksjon i antall virksomheter som har mottatt tilskudd til *kvalifisering* og *tilrettlagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift* i perioden, mens antallet har økt for de fire andre tiltakene i skjermet sektor. Vi ser også at det har vært en reduksjon i antall virksomheter innen skjermet sektor som har vært arrangør av arbeidsmarkedsopplæring i perioden.

Tabell V.4 Utvikling av antall virksomheter i skjermet sektor som har mottatt tilskudd på utvalgte tiltak fra NAV. 2003 er referanseår (=100 prosent)

	Antall i 2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Antall i 2009
TILTAK FORBEHOLDT SKJERMET SEKTOR:								
AMB Avklaring (fase 1) / Avklaring i skjermet virksomhet	91	99 %	99 %	111 %	129 %	124 %	127 %	116
Arbeid med Bistand (AB)	130	105 %	127 %	138 %	138 %	148 %	150 %	195
Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS)	190	108 %	120 %	122 %	124 %	132 %	145 %	276
Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA)	91	98 %	98 %	97 %	96 %	93 %	91 %	83
Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (TIA)	91	98 %	97 %	97 %	97 %	98 %	98 %	89
Varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet (VTA)	224	112 %	124 %	126 %	127 %	128 %	129 %	288
<i>Unike virksomheter med skjermede tiltak</i>	330	102 %	111 %	115 %	115 %	118 %	121 %	398
ANSKAFFET GJENNOM ANBUDSMARKEDET:								
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO)	54	124 %	94 %	76 %	65 %	74 %	85 %	46
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) enkeltplass	20	135 %	155 %	100 %	140 %	175 %	220 %	44
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) yrkeshemmede	8	200 %	388 %	350 %	175 %	150 %	125 %	10
Arbeidsrettet rehabilitering								28
Avklaring (se fotnote 45)				3	133 %	67 %	67 %	2
Nettbasert arbeidsmarkedsopplæring (AMO)								0
Oppfølging								68
Arbeidsrettet rehabilitering - sykmeldt arbeidstaker					-	-	-	28
Avklaring - sykmeldt arbeidstaker					-	-	-	25
Oppfølging - sykmeldt arbeidstaker					-	-	-	24
Utredning/behandling lettere psykiske og sammensatte lidelser					-	-	-	0
<i>Unike virksomheter i anbudsmarkedet</i>	68	121 %	112 %	96 %	-	-	172 %	117
INNGÅTTE ENKELTAVTALER:								
Bedriftsintern opplæring (BIO)	2						50 %	1
Lønntilskudd	102	102 %	101 %	77 %	88 %	91 %	67 %	68
Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet (ingen før i 2007)					6	233 %	333 %	20
Varig vernet arbeid (VVA)	4	25 %	25 %	25 %	25 %	25 %	25 %	1
Arbeidspraksis i ordinær virksomhet	61	193 %	202 %	177 %	198 %	169 %	220 %	134

Tabell V.5 viser utvikling i tilskudd fra NAV til virksomheter innen skjermet sektor fra 2003 (2003 er lik 100%). Som vi kan se er tilskudd til avklaringstiltaket som er forbeholdt skjermet sektor blitt doblet fra 2003 til 2009, mens for eksempel Arbeidspraksis i skjermet sektor har steget til 243 prosent. Tilskudd til kvalifisering og tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift har derimot blitt noe redusert i perioden, ikke minst sistnevnte. Vi gjør oppmerksom på at tallene ikke er prisjustert.

Vi ser videre at NAVs overføringer til skjermet sektor når det gjelder anskaffelser gjennom anbudskonkurranser, dvs. Arbeidsmarkedsopplæring, har steget noe i perioden. I tillegg har skjermet sektor fått en betydelig andel av midlene til "Raskere tilbake", men disse er ikke vist i tabellen siden vi kun har tall for 2009.

Tabell V.5 Utvikling av NAVs overføringer til virksomheter innen skjermet sektor for utvalgte tiltak. 2003 er referanseår (= 100 prosent). Tallene i millioner er ikke prisjustert

	Tilskudd i 2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Tilskudd i 2009
TILTAK FORBEHOLDT SKJERMET SEKTOR:								
AMB Avklaring (fase 1) / Avklaring i skjermet virksomhet	141,0	110 %	124 %	151 %	187 %	193 %	201 %	283,2
Arbeid med Bistand (AB)	192,2	110 %	126 %	148 %	170 %	185 %	198 %	380,8
Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS)	396,2	116 %	144 %	162 %	181 %	208 %	243 %	964,4
Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA)	550,1	97 %	87 %	80 %	67 %	67 %	63 %	347,1
Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (TIA)	245,6	96 %	96 %	95 %	88 %	95 %	94 %	231,0
Varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet (VTA)	528,6	126 %	143 %	153 %	158 %	167 %	180 %	952,1
<i>SUM: Skjermede tiltak</i>	<i>2 053,6</i>	<i>110 %</i>	<i>120 %</i>	<i>128 %</i>	<i>133 %</i>	<i>143 %</i>	<i>154 %</i>	<i>3 158,5</i>
ANSKAFFET GJENNOM ANBUDSMARKEDET:								
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO)	44,8	126 %	93 %	53 %	67 %	103 %	154 %	69,3
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) enkelt plass	1,7	149 %	245 %	97 %	86 %	150 %	237 %	4,1
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) yrkeshemmede	3,7	310 %	521 %	501 %	348 %	436 %	411 %	14,9
Avklaring (se fotnote 45)				0,2	95 %	395 %	816 %	1,4
<i>SUM: Anbudsmarkedet (uten "Raskere tilbake")</i>	<i>50,2</i>	<i>140 %</i>	<i>130 %</i>	<i>88 %</i>	<i>88 %</i>	<i>130 %</i>	<i>179 %</i>	<i>89,7</i>
INNGÅTTE ENKELTAVTALER:								
Bedriftsintern opplæring (BIO)	0,1						77 %	0,1
Lønntilskudd	14,9	136 %	75 %	45 %	51 %	71 %	45 %	6,8
Varig vernet arbeid (VVA)	0,4	41 %	43 %	43 %	45 %	22 %	70 %	0,3
Arbeidspraksis i ordinær virksomhet	2,3	213 %	183 %	143 %	165 %	148 %	274 %	6,3
<i>SUM: Enkeltavtaler</i>	<i>17,8</i>	<i>143 %</i>	<i>88 %</i>	<i>57 %</i>	<i>66 %</i>	<i>82 %</i>	<i>82 %</i>	<i>13,5</i>
<i>SUM: Totalt til virksomheter i skjermet sektor</i>	<i>2 121,6</i>	<i>111 %</i>	<i>120 %</i>	<i>126 %</i>	<i>131 %</i>	<i>142 %</i>	<i>154 %</i>	<i>3 261,7</i>

Note: Siden overføringene til "Raskere tilbake" kun gjelder for 2009 er ikke disse inkludert i tabellen.

Tabell V.6 NAVs overføringer på utvalgte tiltak til virksomheter utenfor skjermet sektor. I løpende millioner kroner.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	% andel i 2009
ANSKAFFET GJENNOM ANBUDSMARKEDET:								
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO)	577,5	632,7	393,2	268,3	321,2	420,6	583,1	62 %
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) enkeltplass	20,6	30,9	22,1	17,0	25,8	34,6	74,1	8 %
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) yrkeshemmede	18,8	23,6	99,2	115,3	119,4	129,3	55,1	6 %
Arbeidsrettet rehabilitering							38,2	4 %
Avklaring (se fotnote 45)				0,3	0,0	0,0	0,0	0 %
Nettbasert arbeidsmarkedsopplæring (AMO)			1,6	3,7	2,9	3,8	5,6	1 %
Oppfølging							40,0	4 %
Arbeidsrettet rehabilitering - sykmeldt arbeidstaker					-	-	94,4	10 %
Avklaring - sykmeldt arbeidstaker					-	-	14,8	2 %
Oppfølging - sykmeldt arbeidstaker					-	-	2,7	0 %
Utredning/behandling lettere psykiske og sam. lidelser					-	-	38,6	4 %
<i>SUM: Anbudsmarkedet</i>	<i>616,9</i>	<i>687,2</i>	<i>516,1</i>	<i>404,6</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>946,6</i>	<i>100 %</i>
INNGÅTTE ENKELTAVTALER:								
Bedriftsintern opplæring (BIO)	21,9	24,2	9,8	2,0	4,1	1,5	63,6	
Lønnstilskudd	499,0	662,3	500,1	324,3	308,4	349,1	236,2	
Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet				0,1	3,2	9,3	15,1	
Varig vernet arbeid (VVA)	19,3	18,7	17,8	17,9	17,5	18,4	18,0	
Arbeidspraksis i ordinær virksomhet	15,0	37,5	43,3	34,4	34,1	28,3	49,9	
<i>SUM: Enkeltavtaler</i>	<i>555,2</i>	<i>742,7</i>	<i>571,0</i>	<i>378,7</i>	<i>367,3</i>	<i>406,6</i>	<i>382,8</i>	
<i>SUM: Totalt</i>	<i>1 172,1</i>	<i>1 429,9</i>	<i>1 087,1</i>	<i>783,3</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>1 329,4</i>	

Tabell V.6 viser NAV overføringer til virksomheter utenfor skjermet sektor. Vi kan se at arbeidsmarkedsopplæring er det største arbeidsmarkedstiltaket, med 62 prosent av de samlede overføringene til virksomheter når det gjelder tiltak kjøpt gjennom anbudsmarkedet i 2009.

Tabell V.7 *Utvikling av NAVs tilskudd for utvalgte tiltak til virksomheter utenfor skjermet sektor. 2003 er referanse år (= 100 prosent). Tallene i millioner er ikke prisjustert.*

	Kroner i 2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Kroner i 2009
ANSKAFFET GJENNOM ANBUDSMARKEDET:								
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO)	577,5	110 %	68 %	46 %	56 %	73 %	101 %	583,1
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) enkeltplass	20,6	150 %	107 %	83 %	125 %	168 %	360 %	74,1
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) yrkeshemmede	18,8	126 %	528 %	614 %	636 %	689 %	294 %	55,1
<i>SUM: Utvalgte tiltak i anbudsmarkedet</i>	<i>616,9</i>	<i>111 %</i>	<i>83 %</i>	<i>65 %</i>	<i>76 %</i>	<i>95 %</i>	<i>115 %</i>	<i>712,3</i>
INNGÅTTE ENKELTAVTALER:								
Bedriftsintern opplæring (BIO)	21,9	110 %	45 %	9 %	19 %	7 %	290 %	63,6
Lønnstilskudd	499,0	133 %	100 %	65 %	62 %	70 %	47 %	236,2
Varig vernet arbeid (VVA)	19,3	97 %	92 %	92 %	90 %	95 %	93 %	18,0
Arbeidspraksis i ordinær virksomhet	15,0	250 %	289 %	229 %	227 %	189 %	333 %	49,9
<i>SUM: Utvalgte enkeltavtaler</i>	<i>555,2</i>	<i>134 %</i>	<i>103 %</i>	<i>68 %</i>	<i>66 %</i>	<i>72 %</i>	<i>66 %</i>	<i>367,7</i>

Tabell V.7 viser utvikling av tilskudd fra NAV til virksomheter utenfor skjermet sektor for utvalgte tiltak. 2003 er referanse år. Tilskudd til "Raskere tilbake" er ikke inkludert, siden disse først ble registrert på sammenlignbar måte i 2009. Som vi kan se har det i realiteten vært en nedgang for Arbeidsmarkedsopplæring (AMO), siden tallene ikke er prisjustert. Det var imidlertid en betydelig vekst fra 2008 til 2009.

Tabell V.8 Utvikling av antall virksomheter utenfor skjermet sektor som mottok overføring fra NAV på utvalgte tiltak. 2003 er referanse år (= 100 prosent)

	Antall i 2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Antall i 2009
ANSKAFFET GJENNOM ANBUDSMARKEDET:								
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO)	364	97 %	74 %	58 %	55 %	45 %	63 %	231
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) enkelt plass	433	141 %	121 %	102 %	101 %	116 %	165 %	713
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) yrkeshemmede	32	97 %	256 %	244 %	181 %	153 %	106 %	34
Arbeidsrettet rehabilitering								25
Oppfølging								302
Nettbasert arbeidsmarkedsopplæring (AMO)								10
Arbeidsrettet rehabilitering - sykmeldt arbeidstaker								27
Avklaring - sykmeldt arbeidstaker								14
Oppfølging - sykmeldt arbeidstaker								8
Utredning/behandling lettere psykiske og sam. lidelser								9
INNGÅTTE ENKELTAVTALER:								
Bedriftsintern opplæring (BIO)	81	109 %	57 %	15 %	23 %	7 %	190 %	154
Lønnstilskudd	6 897	124 %	116 %	90 %	86 %	85 %	52 %	3 592
Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet				11	1 027 %	2 018 %	2 891 %	318
Varig vernet arbeid (VVA)	114	86 %	77 %	76 %	74 %	71 %	66 %	75
Arbeidspraksis i ordinær virksomhet	2 265	218 %	251 %	204 %	199 %	168 %	209 %	4 735

Tabell V.8 viser utviklingen av antall virksomheter utenfor skjermet sektor som mottok tilskudd fra NAV. Vi kan se at i 2003 var det 364 virksomheter som mottok tilskudd til arbeidsmarkedsopplæring. Som vi kan se har antall virksomheter med tilskudd i 2009 blitt redusert ned til 63 prosent av situasjonen i 2003 – dvs. ned til 231 virksomheter i 2009.

Tabell V.9 *Andel overføringer til virksomheter i skjermet sektor av NAVs totale overføringer til utvalgte tiltak som ikke er forbeholdt skjermet sektor*

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totale tilskudd i 2009
ANSKAFFET GJENNOM ANBUDSMARKEDET:								
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO)	7 %	8 %	10 %	8 %	9 %	10 %	11 %	652,3
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) enkeltplass	8 %	8 %	16 %	9 %	5 %	7 %	5 %	78,2
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) yrkeshemmede	16 %	32 %	16 %	14 %	10 %	11 %	21 %	70,1
Arbeidsrettet rehabilitering							27 %	52,3
Avklaring (se note 45)				34 %	87 %	100 %	100 %	1,4
Nettbasert arbeidsmarkedsopplæring (AMO)			0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	5,6
Oppfølging							26 %	53,9
Arbeidsrettet rehabilitering sykmeldt arbeidstaker					-	-	28 %	130,6
Avklaring sykmeldt arbeidstaker					-	-	58 %	35,2
Oppfølging sykmeldt arbeidstaker					-	-	77 %	11,5
Utredning/behandling lettere psykiske og sam. lidelser					-	-	0 %	38,6
<i>SUM: Anbudsmarkedet</i>	8 %	9 %	11 %	14 %	-	-	16 %	1 129,7
INNGÅTTE ENKELTAVTALER:								
Bedriftsintern opplæring (BIO)	1 %						0 %	63,7
Lønnstilskudd	3 %	3 %	2 %	2 %	2 %	3 %	3 %	243,0
Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet				0 %	6 %	6 %	7 %	16,3
Varig vernet arbeid (VVA)	2 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	2 %	18,3
Arbeidspraksis i ordinær virksomhet	13 %	11 %	9 %	9 %	10 %	11 %	11 %	56,2
<i>Sum: Enkeltavtaler</i>	3 %	3 %	3 %	3 %	3 %	3 %	4 %	397,5

Tabell V.9 viser andelen overføringer til virksomheter i skjermet sektor av NAVs totale overføringer. Vi har utelatt de skjermede tiltakene. Som vi kan se mottok virksomheter i skjermet sektor i 2009 11 prosent av NAVs totale tilskudd (652,3 millioner) til Arbeidsmarkedsopplæring (AMO). Andelen har vært relativt stabil i hele perioden. På de nye tiltakene finansiert over budsjettposten "Raskere tilbake" ser vi at virksomheter i skjermet sektor i 2009 mottok 28 prosent av NAVs samlede tilskudd til *Arbeidsrettet rehabilitering - sykmeldt arbeidstaker*, 58 prosent av *Avklaring - sykmeldt arbeidstaker* og en andel på 77 prosent av *Oppfølging - sykmeldt arbeidstaker*. Når det gjelder inngåtte enkeltavtaler i skjermet sektor går dette primært til virksomheter som ikke var/er medlem i en av de to bransjeorganisasjonene.

Tabell V.10 *Andel virksomheter i skjermet sektor av totalt antall virksomheter som mottok tilskudd fra NAV. Utvalgte tiltak som ikke er forbeholdt skjermet sektor*

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Antall mottakere av tilskudd totalt i 2009
ANSKAFFET GJENNOM ANBUDSMARKEDET:								
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO)	13 %	16 %	16 %	16 %	15 %	20 %	17 %	277
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) enkelt plass	4 %	4 %	6 %	4 %	6 %	7 %	6 %	757
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) yrkeshemmede	20 %	34 %	27 %	26 %	19 %	20 %	23 %	44
Arbeidsrettet rehabilitering							53 %	53
Avklaring				60 %	80 %	67 %	100 %	2
Nettbasert arbeidsmarkedsopplæring (AMO)			0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	10
Oppfølging							18 %	370
Arbeidsrettet rehabilitering - sykmeldt arbeidstaker					-	-	51 %	55
Avklaring - sykmeldt arbeidstaker					-	-	64 %	39
Oppfølging - sykmeldt arbeidstaker					-	-	75 %	32
Utredning/behandling lettere psykiske og sam. lidelser					-	-	0 %	9
INNGÅTTE ENKELTAVTALER:								
Bedriftsintern opplæring (BIO)	2 %						1 %	155
Lønnstilskudd	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	2 %	2 %	3 660
Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet				0 %	5 %	6 %	6 %	338
Varig vernet arbeid (VVA)	3 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	76
Arbeidspraksis i ordinær virksomhet	3 %	2 %	2 %	2 %	3 %	3 %	3 %	4 869

Tabell V.10 viser andelen virksomheter i skjermet sektor av totalt antall virksomheter som mottok tilskudd fra NAV. Vi har utelatt de skjermede tiltakene. Som vi kan se har skjermet sektor i 2009 17 prosent av de 277 virksomhetene som mottok tilskudd til Arbeidsmarkedsopplæring (AMO). Andel har vært relativt stabil i hele perioden. På de nye tiltakene knyttet til "Raskere tilbake" ser vi at 55 virksomheter hadde *Arbeidsrettet rehabilitering - sykmeldt arbeidstaker*. Av disse er 51 prosent av virksomhetene i skjermet sektor (28 virksomheter). Når det gjelder inngåtte enkeltavtaler har virksomheter i skjermet sektor en andel som varierer fra 1 til 6 prosent. Dette er primært virksomheter som har levert minst ett skjermet tiltak i perioden, men som ikke var/er medlem i en av de to bransjeorganisasjonene. Det kan for eksempel være kommunale barnehager, sykehjem og lignende.

Pöyry er et globalt konsulent- og engineeringsselskap

Pöyry er et globalt konsulent- og engineeringsselskap som har en visjon om å bidra til balansert, bærekraftig utvikling. Vi tilbyr våre oppdragsgivere integrert forretningsrådgivning, helhetlige løsninger for komplekse prosjekter og effektiv, beste praksis design og prosjektledelse. Vår ekspertise dekker områdene industri, energi, byutvikling & mobilitet og vann & miljø. Pöyry har 7 000 eksperter lokalisert i ca. 50 land.

Pöyrys forretningsrådgivere veileder kundene og hjelper dem å finne løsninger på komplekse forretningsutfordringer. Gjennom årene har vi bygget opp betydelig næringsspesifikk kunnskap, tankelederskap og ekspertise. Vi setter denne kunnskapen i arbeid på vegne av våre kunder, og bidrar med ny innsikt og nye løsninger på forretnings-spesifikke utfordringer. Pöyry Management Consulting har omtrent 500 konsulenter i Europa, Nord-Amerika og det asiatiske stillehavsområdet.

Econ Pöyry er den norske delen av Pöyry Management Consulting, med kontorer i Oslo og Stavanger. Vi opererer i skjæringspunktet mellom marked, teknologi og politikk. Vi har bidratt til informert beslutningstaking for virksomheter, organisasjoner og offentlig sektor i mer enn 20 år. Vi tilbyr tre integrerte typer av tjenester og arbeidsmetoder: Markedsanalyse, Markedsdesign og Strategi- og forretningsrådgivning. Våre tre viktigste kompetanseområder er energi, samfunnsøkonomi og miljø og klima.

Econ Pöyry

Pöyry Management Consulting (Norway) AS

Schweigaards gate 15B
0191 Oslo

Tlf: 45 40 50 00

Faks: 22 42 00 40

E-post: oslo.econ@poyry.com



www.econ.no / www.poyry.com