

Knut Fossetøl, Pål Børing og Ingebjørg Skarpaas

Nødvendig differensiering eller overlappende tiltak?

Evaluering av avklarings- og oppfølgingstiltak i regi av NAV



ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

© Arbeidsforskningsinstituttet 2012
© Work Research Institute
© Forfatter(e)/Author(s)

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

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

ISBN 978-82-7609-311-7

ISSN 0807-0865

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

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

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

Publikasjonen kan bestilles eller lastes ned fra <http://www.afi.no>

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

Temaområde

Velferdsstatens organisering

Rapport nr.:

13/2012

Tittel:

*Nødvendig differensiering eller overlappende tiltak?
Evaluering av avklarings- og oppfølgingstiltakene i regi av NAV*

Dato

September 2012

Forfattere:

Knut Fossetøl, Pål Børing og Ingebjørg Skarpaas

Antall sider:

108

Resymé:

AFI har med NIFU som underleverandør gjennomført en analyse av hvordan NAV bruker avklarings- og oppfølgingstiltak som blir anskaffet fra eksterne tiltaksbedrifter. Arbeidsdepartementet har vært oppdragsgiver.

Det inngår 4 tiltak i studien. To tiltak fra forhåndsgodkjente virksomheter, Avklaring i skjermet sektor og Arbeid med bistand, og to anbudsbaserte tiltak, Avklaring og Oppfølging.

I studien foretar vi komparasjoner mellom tiltakene med grunnlag i kvalitative data innsamlet i 4 casefylker og registerdata fra SSB (FD-trygd).

Konklusjonene i undersøkelsen er presentert i en deskriptiv sammenfatning av erfaringer med tiltakene i de 4 casefylker, samt i en avsluttende og mer analytisk drøftelse hvor det kvalitative materialet også er sammenholdt med det kvantitative materialet.

Emneord:

Arbeidsmarkedstiltak

avklaring

oppfølging

arbeid med bistand

skjermet sektor

forhåndsgodkjente bedrifter

tiltaksbedrifter

NAV

anbud

konkurransen

offentlige anskaffelser

Forord

Vi vil takke våre informanter hos NAV fylke og hos ulike tiltaksleverandører for å ha bidratt til å kaste lys over erfaringene knyttet til NAVs avklarings- og oppfølgingstiltak. Vi vil videre takke medlemmene i referansegruppa fra Arbeidsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet for tålmodig å forsøke å få oss til å forstå bakgrunnen for og innretningen på tiltakene, spørsmål knyttet til dataregistrering og statistikkproduksjon, samt en kritisk gjennomgang av tidligere rapportutkast. Resultatet står vi ansvarlig for. Takk også til interne kvalitetssikrere som har gitt viktige innspill til oppbygning og innretning på rapporten

AFI har hatt prosjektledelse og har hatt ansvaret for den kvalitative datainnsamlingen og analysen. NIFU har hatt hovedansvaret for registerdataanalysen.

Oslo 2012

Knut Fossetøl

Innhold

Forord

Sammendrag

1. Oppdraget og vår fortolkning av det.	1
1.1 Konkurransesgrunnlaget og departementets bakgrunnsbeskrivelse for prosjektet.	1
1.2 Vår forståelse av oppdraget.....	3
1.3 Fremgangsmåte.....	8
1.4 Oppbygning av rapporten	10
2. Komparativ analyse av tiltak i fylkene	12
2.1 En kvalitativ sammenligning.....	12
2.2 Kjennetegn og måloppnåelse ved tiltakene basert på registerdata.	19
3 Svar på departementets spørsmål - konklusjon	24
4. Kort avsluttende drøftelse	32
Litteratur.	37
Vedlegg 1 Noen definisjoner	38
Vedlegg 2 Tiltaksstrukturen	40
Vedlegg 3 Finansiering av avklarings og oppfølgingstiltakene.....	45
Vedlegg 4 Tildeling av arbeidsrettet bistand	47
Vedlegg 5 - Casebeskrivelser	51
Vedlegg 6 Registerdataanalysene	71
Vedlegg 7 - Intervjuguider	96

Sammendrag

Formålet med evalueringen er å få en komparativ oversikt over avklarings- og oppfølgingstiltak i regi av NAV. Avklaring og oppfølging tildeles som bistand rettet mot både arbeidsledige, sykmeldte og personer med nedsatt arbeidsevne. Det er etablert avklarings- og oppfølgingstiltak som kan benyttes både overfor arbeidsledige, sykmeldte og personer med nedsatt arbeidsevne. Personer med nedsatt arbeidsevne har dessuten adgang til et særskilt avklaringstiltak og tiltaket Arbeid med bistand (AB) som begge er forankret i skjermet sektor. Departementet ønsker en teoretisk og empirisk drøfting av ordningene knyttet til likheter og forskjeller mellom ordningene når det gjelder organisering, gjennomføring og måloppnåelse.

Departementet ønsket følgende problemstillinger belyst i evalueringen.

1. Har avklarings- og oppfølgingstiltakene bidratt til å styrke måloppnåelsen knyttet til bistand mot arbeidsledige, sykmeldte samt personer med nedsatt arbeidsevne? Er det forskjeller mellom ordningene når det gjelder måloppnåelse?
2. Skiller avklarings- og oppfølgingstiltakene for henholdsvis arbeidsledige og sykmeldte seg fra avklaringstiltaket og arbeid med bistand som leveres av skjermede virksomheter med hensyn til innhold, utforming mv?
3. Hvem er leverandører av avklarings- og oppfølgingstiltakene for henholdsvis arbeidsledige og sykmeldte? Hvordan er konkurransesituasjonen på dette området? Hvordan påvirker eventuelt er konkurransesituasjonen tjenestens pris, organisering og utforming?
4. Hvilke kjennetegn har deltakerne som rekrutteres til de nye avklarings- og oppfølgingstiltak som ble etablert i 2007 sammenliknet med målgruppen for tiltakene som leveres av skjermede virksomheter? Bidrar kjennetegn ved deltakerne til å forklare eventuelle forskjeller knyttet til gjennomføringen av ordningene?
5. Hva kjennetegner Arbeids- og velferdsetatens oppfølging og tiltaksarrangørens gjennomføring av avklarings- og oppfølgingstiltakene?
6. Hvordan er avklarings- og oppfølgingstiltakene organisert, og på hvilken måte og eventuelt i hvilken grad påvirker organiseringen måloppnåelsen?
7. I hvilken grad påvirker anskaffelsesform måloppnåelsen i avklarings- og oppfølgingstiltakene?

For å besvare disse spørsmålene foreslo vi et design hvor vi kombinerte registerdataundersøkelser, med casemetodikk og litteratur og dokumentgjennomganger, og hvor vi var åpne på at kompleksiteten i de problemstillingene som ble reist, og kvaliteten på de dataene vi ville få, ikke kunne gi fyllestgjørende svar på de problemstillingene oppdragsgiver reiste. Forskningsdesignet var slik sett eksplorerende, mer enn forklarende.

Vi sa at vi skulle bruke registerdata for å besvare spørsmål 1 om måloppnåelse og spørsmål 4 om kjennetegn ved deltakerne i de ulike tiltakene. Spørsmål 2 om forskjellene mellom de ulike tiltakene knyttet til innhold, utforming etc. gjennom kvalitative data samlet inn fra tiltaksbedriftene

(anbud/skjermet) i casefylkene. Spørsmål 3 om hvem som er leverandørene av tiltakene ble besvart via arbeids- og velferdsdirektoratet. Oversikten er lagt ved i tidligere underveisrapport, og ikke gjengitt på nytt nå. Spørsmål 5 om etatens oppfølging og tiltaksleverandørens gjennomføring er også samlet inn via kvalitative intervjuer. Spørsmål om hvordan konkurransesituasjonen påvirker tjenestens pris, organisering og utforming, og om hvordan organisering og anskaffelsesform påvirker måloppnåelse (spørsmål 6 og 7) har vi forsøkt å få fatt i gjennom intervjuer med tiltaksansvarlige og tiltaksbedrifter fra casefylkene.

Litteratur- og dokumentgjennomgangen kommer til syne i hele dokumentet, men kanskje særlig i innledningen og i vedleggene, hvor oppbygning, tildeling og finansiering etc. av tiltakene beskrives. Registerdataene ble hentet fra FD-trygd databasen i Statistisk sentralbyrå (SSB). Dette er en forløpsdatabase som henter data som er sentrale for forskning innen flere trygde- og sosialpolitiske områder fra en rekke ulike registre. I tillegg plukket vi ut fire fylker (case) i samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet, som skulle speile geografiske, demografiske og markedsmessige forskjeller i landet. Vi har gjennomført til sammen 34 intervjuer med tiltaksansvarlige i tiltaksbedrifter og ansvarlige for skjermede og ordinære tiltak i tiltaksenhetene i NAV fylke, med fra 7 til 11 telefonintervjuer i hvert fylke. Intervjuene er gjennomført på grunnlag av en intervjuguide som skulle dekke opp problemstillingene i prosjektet. Intervjuene har skjedd telefonisk, og er skrevet ut parallelt med intervjuet og deretter analysert.

På bakgrunn av den empiriske undersøkelsen ga vi følgende svar på departementets spørsmål:

Har avklarings- og oppfølgingstiltakene bidratt til å styrke måloppnåelsen knyttet til bistand mot arbeidsledige, sykmeldte samt personer med nedsatt arbeidsevne? Er det forskjeller mellom ordningene når det gjelder måloppnåelse?

Opprettelsen av anbudsbaserte avklarings- og oppfølgingstiltak har gjort det mulig å tilby disse tjenestene til andre grupper enn tidligere. Det har også vært mulig å tilby slike tjenester i en tid hvor førstelinja i NAV har hatt begrenset kapasitet pga implementering av NAV-reformen. Dette skulle tilsi styrket måloppnåelse ikke minst for ledige og sykmeldte.

Ut fra våre data er det ingen statistisk sikre forskjeller i måloppnåelse mellom de ulike tiltakene.

Skiller avklarings- og oppfølgingstiltakene for henholdsvis arbeidsledige og sykmeldte seg fra avklaringstiltaket og arbeid med bistand som leveres av skjermede virksomheter med hensyn til innhold, utforming mv?

Deler av det kvalitative materialet tyder på at det er forskjeller mellom tiltakene.

Avklaringstiltaket anbud beskrives som å være knyttet til konkrete og individuelle bestillinger til tiltaksbedriftene som kan bistå brukerne i å sette seg mål og lage handlingsplaner. CV og jobbkurs kunne være aktuelle innsatser. Ofte skjer avklaringene på arbeidsplassen. I avklaringstiltaket skjermet er bestillingene mindre spesifikke, og det blir gjort mer bruk av gruppemetodikk,

motivasjonsarbeid og sosial utprøving som et case formulerte det, eller mer bruk av kognitiv terapi, mestring og motivasjonskurs som et annet case beskrev det. Fokuset er mer "innadvendt" ved at avklaringen som oftest skjer i tiltaksbedriften.

Samtidig var de to case som beskrev at forskjellene mellom innholdet i avklaringstiltakene var små, og en leverandør som både leverte avklaring skjermet og anbud fortalte at de når de søkte om å få arrangere tiltakene hadde vært tydelig på at tiltakene var like.

Når det gjelder oppfølgingstiltakene synes forskjellene mellom tiltakene å ligne på forskjellene mellom avklaringstiltakene. Oppfølgingsoppgavene knyttes til konkrete oppgaver med tettere oppfølging, ofte på timebasis og som støtte til andre arbeidsrettede tiltak. I AB hadde tiltaksbedriftene et mer helhetlig oppfølgingsansvar, men som oftest skjedde tiltaket i ordinære bedrifter og ikke tiltaksbedriften. Metodene ble ellers beskrevet som mer eller mindre systematisk å vise til de 5 hovedelementene som for eksempel i Brofoss-utvalget (NOU 2012:6) beskrives som å inngå i AB: Innledende kontakt og samarbeidsavtale; yrkeskartlegging og karriereplanlegging; finne en passende jobb; samarbeid med arbeidsgiver; opplæring og trening.

Samtidig var det i flere av casefylkene diskusjoner om hvor formidlingsfokuset i tiltakene var, og hvem som fikk de sterkeste brukerne. Tiltaksbedriftene på sin side hevdet at de uansett måtte individualisere tiltakene til den enkeltes behov, enda mer fordi de søkerne de fikk var så dårlig avklart på forhånd. Om de var avklart dårligere nå enn tidligere, spurte vi ikke informantene om.

Slik sett synes det å være forskjeller mellom tiltakene som i noen grad er knyttet til metodikk. Hovedforskjellen mellom tiltakene synes imidlertid å være hvordan de brukes; i oppfølgingstiltakene så bestemmes innholdet i tiltakene på en helt annen måte av veilederne på lokalkontorene, mens AB hviler i en metodikk utviklet over flere år og som i større grad "går av seg selv".

Hvem er leverandører av avklarings- og oppfølgingstiltakene for henholdsvis arbeidsledige og sykmeldte? Hvordan er konkurransesituasjonen på dette området? Hvordan påvirker eventuelt konkurransesituasjonen tjenestens pris, organisering og utforming?

Kartleggingen av tiltaksbedrifter tok utgangspunkt i en liste over tiltaksbedrifter utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Ut fra oversikten over leverandørene, og ut fra vårt casemateriale synes det å være betydelige forskjeller knyttet til graden av konkurranse i ulike fylker. Dette kan henge sammen med strukturelle faktorer som markedssituasjon, men også med at ulike fylker synes å ha ulik oppmerksomhet rundt bruken av anbudssystemet. Flere informanter, ikke minst fra fylkene, mener at innføringen av anbudskonkurranse på avklarings- og oppfølgingstiltakene har innebåret økt konkurranse for skjermet sektor, og større vilje til endring og utvikling. Økt konkurranse på avklarings- og oppfølgingstiltakene hadde også gjort NAV-fylke mer oppmerksom på hva som kunne leveres, kunnskap som i neste omgang kunne omsettes til forventninger og krav til andre bedrifter.

Våre informanter fra NAV-fylke fremhever en rekke fortrinn ved anbud, og ønsker at det gjøres økt bruk av anbudsutsettelse, enkelte ganger omtalt med betegnelsen "forenkling". Fortrinnene som fremheves stemmer langt på vei overens med de forholdene Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse (2010) finner i sin gjennomgang av anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester, ikke minst at de oppleves som å strekke seg lenger ("man får det man trenger") for å tilfredsstillende oppdragsgivers

behov. Dette kan også henge sammen med at tilgjengeligheten til de anbudsbaserte tiltakene oppleves som bedre, fordi de skjermede tiltakene skal fylles opp først. Samtidig er anbudsbaserte tiltak dyrere, og oppleves å kreve større administrativ innsats enn de skjermede tiltakene.

Hvilke kjennetegn har deltakerne som rekrutteres til de nye avklarings- og oppfølgingstiltak sammenliknet med målgruppen for tiltakene som leveres av skjermede virksomheter? Bidrar kjennetegn ved deltakerne til å forklare eventuelle forskjeller knyttet til gjennomføringen av ordningene?

Ser vi på avklaringstiltaket i skjermet sektor har tiltaket flere eldre, færre innvandrere, flere på nedsatt arbeidsevne, og gjennomgående lavere utdanning enn gruppa i anbud. De fleste går på arbeidsavklaringspenger, noe som indikerer sykdom, skade eller lyte. Tiltaket er gjennomgående av betydelig lengre varighet enn for avklaring anbud. De fortsetter gjerne i annet tiltak i regi av NAV, og da i hovedsak til status "nedsatt arbeidsevne i kartleggingsfase..." (jf tabell 3.5 i vedlegg 6).

Dette kan være indikasjoner på at gruppa i skjermet har større bistandsbehov enn gruppa i anbud, og at gruppa i anbud står nærmere arbeidsmarkedet enn gruppa i skjermet. Samtidig kan jo også sykmeldte og arbeidsledige ha nedsatt arbeidsevne. Det er utviklingstrekk ved deltakerne i avklaring anbud som over tid synes å gjøre dem likere deltakerne i avklaring skjermet; det blir færre sykmeldte og flere personer med nedsatt arbeidsevne.

Ser vi på oppfølgingstiltaket AB har tiltaket noe flere kvinner, flere unge, betydelig færre innvandrere enn i Oppfølging og flere deltakere med nedsatt arbeidsevne og gjennomgående med lavere utdanning enn i Oppfølgingstiltaket. Varigheten av tiltakene er lengre og ser ut til å øke, og har betydelig lengre varighet enn i Oppfølging. Deltakerne fortsetter gjerne i annet tiltak i regi av NAV, og da i hovedsak i tiltaket "nedsatt arbeidsevne i kartleggingsfase...". Andelen i jobb etter tiltak er noe lavere enn for Oppfølgingstiltaket.

Utdanningsnivå og andel med nedsatt arbeidsevne samt varighet av tiltaket kan være indikasjoner på at gruppa i skjermet har større bistandsbehov, og står lenger unna arbeidsmarkedet enn deltakerne i Oppfølgingsgruppa. Samtidig øker utdanningsnivået på deltakerne i skjermet, og andelen i jobb etter avsluttet tiltak har økt. Samtidig endrer deltakersammensetningen i Oppfølgingsstiltaket seg (blant annet flere med nedsatt arbeidsevne, aldersmessig), slik at den ligner mer på deltakerne i AB.

Den største forskjellen mellom tiltakene synes å være den store innvandrerandelen i Oppfølgingsstiltaket, og at varigheten av de skjermede tiltakene er betydelig lengre. Oppfølgingstiltaket er på mange måter et "innvandringstiltak". Om varigheten er et uttrykk for at deltakerne har større bistandsbehov er ikke uten videre gitt, i og med at den kvalitative studien også peker mot andre forhold som kan påvirke varigheten av tiltakene (jf de følgende avsnittene).

Avklarings- og oppfølgingstiltakene synes dermed å nå ulike grupper, selv om gruppene synes å bli likere hverandre over tid. Hvis vi antar at sykmeldte og arbeidsledige står "nærmere arbeidsmarkedet" enn personer med nedsatt arbeidsevne, så er innslaget av deltakere som står nærmere arbeidsmarkedet betydelig større i avklaringstiltak anbud, og varigheten av tiltakene er kortere her. Grad av nærhet til arbeidsmarkedet er ikke like synlig for oppfølgingstiltak anbud, hvor alderssammensetning, andelen deltakere med nedsatt arbeidsevne og utdanningsnivå blant deltakerne

tyder på relativt store bistandsbehov hos deltakerne. Likevel kan det synes som om den innsatsen som settes inn overfor gruppen har betydelig kortere varighet enn oppfølgingstiltak skjermet (Arbeid med bistand). Dette kan skyldes at tiltaket oppfattes som mer avgrenset og spesifikt, for eksempel leseopplæring, og gjerne knyttet til støtte til allerede igangsatte tiltak. At mange av deltakerne går ut i ledighet etter tiltaksslutt kan tyde på at deltakernes utfordringer ennå ikke er like dominerende og/eller tydelig utredet som helseproblemer, som for deltakerne på oppfølgingstiltak skjermet (Arbeid med bistand).

Gitt at dette stemmer er det grunn til å tro at varigheten av de anbudsbaserte tiltakene er såpass mye kortere enn for de forhåndsgodkjente tiltakene, henger sammen med at deltakerne i de forhåndsanskaffede tiltakene står lengre unna arbeidsmarkedet.

Hva kjennetegner Arbeids- og velferdsetatens oppfølging og tiltaksarrangørens gjennomføring av avklarings- og oppfølgingstiltakene?

Det største fortrinnet ved anbud knyttes avklaringstiltaket, som i tillegg til sin fleksibilitet, synes å sikre bedre kontakt mellom veilederne og tiltaksbedriftene ved å åpne for mer konkrete og presise bestillinger som faktureres pr time. Det virker som bestillerne av tiltak fra skjermet sektor i større grad overlater innholdet i tiltaket til bedriften innenfor en relativt vid tidsramme. Dette kan skyldes at tiltakene i skjermet sektor i større grad oppfattes som å være standardiserte og knyttet til nasjonale maler.

Det synes ikke rimelig å knytte fortrinnet ved denne fleksibiliteten til systemet med anbudsutsettelse, siden det slik vi ser det ikke er noe som prinsipielt i forskriften eller andre steder forhindrer NAV i å stille samme presise krav til de skjermede tiltaksbedriftene innenfor den eksisterende anskaffelsesstrukturen.

Hvordan er avklarings- og oppfølgingstiltakene organisert, og på hvilken måte og eventuelt i hvilken grad påvirker organiseringen måloppnåelsen?

Vi har sett at i flere av fylkene så er ansvarlige for skjermede og anbudsbaserte tiltak organisert i atskilte enheter med liten kommunikasjon seg i mellom. En slik organisering gir muligheter for spesialisert innsats knyttet til de til dels kompliserte regelverkene som ligger bak de ulike ordningene. En slik organisering virker imidlertid mindre hensiktsmessig hvis poenget er å se den arbeidsrettede innsatsen i sammenheng, i forhold til brukerne, lokalkontorene og tiltaksbedriftene. I enkelte tilfeller kan samme bedrift både kan levere skjermede og anbudsbaserte tiltak, men ansvaret for de ulike tiltakene er delt på fylkesnivået.

Der samme tiltaksbedrift leverer både anbudsbaserte og skjermede tiltak søker man i regelen å skille tiltakene fra hverandre, noen ganger også fysisk. Det finnes imidlertid flere eksempler på at skillene i praksis ikke er vanntette, og deltakere i et tiltak kan få tilbud fra et annet tiltak og visa versa.

Organisering kan påvirke måloppnåelse på flere måter. På den ene siden kan organiseringen av tiltaksarbeidet på fylkesnivået forhindre at man sammenligner og diskutere henvisningspraksis, innhold og resultat i tiltakene, fordeler og ulemper ved ulike bestillings- og oppfølgingsregimer etc. innenfor de to ordningene. På den andre siden kan krysssubsidieringsproblematikken som kommer til

uttrykk i avsnittet over, forhindre en effektiv samfunnsmessig utnyttelse av ressursene i fylker der antall tiltaksbedrifter er lite, og det ikke finnes reell konkurranse.

I hvilken grad påvirker anskaffelsesform måloppnåelsen i avklarings- og oppfølgingstiltakene?

Dette spørsmålet er vanskelig å besvare fordi vi ikke kan være sikre at innholdet i tiltakene og deltakerne i tiltakene er noenlunde sammenlignbare, og fordi dataene til dels er preget av dårlig kvalitet og korte tidsspenn. Gitt disse begrensningene finner vi ingen sikre forskjeller i sannsynlighet for å gå til et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV eller komme i jobb, mellom deltakerne på anbudsbaserte og forhåndsgodkjente tiltak når det gjelder måloppnåelse.

I tillegg til disse sentrale spørsmålene fra konkurransegrunnlaget, er det noen ytterligere tendenser i materialet som er verd å merke seg.

Tildeling av arbeidsrettet bistand

Departementet ba i utgangspunktet ikke om en analyse av lokal tildeling av arbeidsrettet bistand. Som vår innledende analyse tilsa spiller imidlertid lokalkontornivået stor betydning både i tiltaksbedriftenes og NAV-fylkes fortellinger om avklarings- og oppfølgingstiltakene.

Ser vi disse ulike begrunnelsene i sammenheng ser vi at det ikke er noen entydig forbindelse mellom tenkningen knyttet til de parallelle eller overlappende avklarings- og tenkningen knyttet til behovs- og tiltaksdifferensiering. I den kvalitative empirien ser vi en rekke andre vurderinger enn dem som kan knyttes til individenes behovs- og arbeidsevne, ligger bak lokalkontorenes tildelingspraksis.

Normene tilsier at svake brukere befinner seg i skjermet sektor, mens sterke brukere befinner seg i anbud; skjermet sektor er forbeholdt personer med behov for spesielt tilpasset innsats (nedsatt arbeidsevne), mens anbudssektoren er åpen også for dem med behov for situasjonsbestemt innsats, og at disse administrative kategoriene tildeles etter en behovs- og arbeidsevnevurdering.

Dette utelukker ikke at det finnes mønstre i det kvantitative materialet.

Ser vi på hvordan så vel fylket som tiltaksbedriftene omtaler hvilke tiltak som skal tildeles de ulike brukerne, synes det imidlertid å foreligge uklarheter og forenklinger også på normnivået, som gjør at man blir i tvil om i hvilken grad det er behovsvurderinger som ligger til grunn for de vurderingene som gjøres ("forvaltningens hjemmelagde regler").

Eksempler på slike normative forenklinger (i motsetning til deres forestillinger om henvisningspraksis på lokalkontorene) kan for eksempel være "sykmeldte og ordinære skal til anbud, de med nedsatt arbeidsevne til skjerma", "de med arbeidsavklaringspenger har nedsatt arbeidsevne (og skal til skjerma)". Her synes det å være brukernes inntektssikring, mer enn deres bistandsbehov som ligger til grunn for tenkningen rundt hvem som skal hvor. Formuleringer som ligger nærmere en forståelse av bistandsbehovene er "de som er nær arbeidsmarkedet skal til anbud, resten til skjerma". Hvis "nær arbeidsmarkedet" defineres som om du er sykmeldt eller ledig står vi overfor en mer forenklet og mekanisk regel. En tredje formulering er at "svake brukere som trenger lange og brede tiltak skal til skjerma, mens sterke brukere som trenger korte og mer spissede tiltak skal til anbud". Denne formuleringen ligger nærmere en individuell behovsvurdering.

Samtidig har vi også sett at informantene både fra fylket og tiltaksbedriftene opplever at lokal praksis knyttet til tildeling av arbeidsrettet bistand avviker fra "normene":

Dette avviket oppstår på flere områder. NAV-fylke understreker ikke minst hvordan formidlingsfokuset i AB, gjør at man her selekterer de "sterkeste" brukerne til dette tiltaket, i motsetning til normene om at det er de svakeste brukerne som skal hit. Et slikt avvik betyr selvfølgelig ikke at disse brukerne ikke har nedsatt arbeidsevne, men det betyr antakeligvis at mange "svakere" brukere sendes til oppfølging, mens de "egentlig" skulle ha hatt et skjermet tiltak.

Det interessante er at dette "avviket" er ønsket fra fylkets side. Det er også interessant at hvis lokal henvisningspraksis svarer til dette ønsket, så har fylket en betydelig kontroll over lokalt nivå. Også en henvisningspraksis lokalt som innebærer at man bruker de skjermede rammebaserte tiltakene før man bruker de anbudsbaserte tiltakene, som i tillegg er dyrere enn de anbudsbaserte, underbygger dette. Det gjør også en henvisningspraksis som handler om at man bruker de anbudsbaserte tiltakene, når kapasiteten i skjermet sektor er brukt opp. Som vi har vært inne på tidligere er dette endret pga endringer budsjettregleverket fra og med 1.7.2012.

Uansett så forteller praksisen om at andre forhold enn "rene" behovsvurderinger ligger til grunn for henvisningene, og at behovsvurderingene skjer i en "trade off" med økonomi og kapasitet. Dette er i seg selv ikke illegitimt. Det kan imidlertid bli illegitimt hvis innsatsbehov tilpasses den ledige kapasiteten i tiltakene, slik det er blitt gitt eksempler på.

Et annet ikke-intendert resultat, er knyttet til at veilederne lokalt ikke har kapasitet til å gjøre gode behovs- og arbeidsevnevurderinger eller mangler kunnskap om innholdet i tiltakene slik at de kan gjøre gode henvisninger. Enkelte steder hevdes det at veilederne lokalt tildeler brukerne tiltak, "for å bli kvitt dem", antakeligvis for å minske høy arbeidsbelastning. Dette har jo også vært en av begrunnelsene for de anbudsbaserte avklarings- og oppfølgings tiltakene. På nytt understrekes det at behovsvurderinger ikke alltid ligger til grunn for henvisningene, med de utfordringer dette gir for leverandørene som forventes å gi, og måles på at de gir, tilpasset bistand og at de har en høy gjennomstrømning i tiltakene.

Slik synes så vel begrunnelsene for parallelle eller overlappende tiltak, samt normene for og praksis rundt tildelingen av avklarings- og oppfølgingsbistand, å peke i retning av at mange andre forhold enn behovsvurderinger ligger til grunn for tildeling av den arbeidsrettede bistanden. Dette understreker leverandørene, kan gjøre det vanskelig for leverandørene å avgjøre om det ligger en reell behovsvurdering til grunn for tiltaket, eller om tildelingen skyldes andre forhold. Dette gjør det også vanskelig å vurdere tiltaksbedriftenes innsats. Eksterne forhold, knyttet til utforming av tiltaksstruktur, normene og de faktiske henvisningene til tiltakene, blant annet pga en krevende arbeidssituasjon på lokalkontorene, kan påvirke bedriftenes innsats, og gi dem mangetydige og inkonsistente styringssignaler.

Det synes med bakgrunn i den foregående gjennomgangen ikke grunnlag for å hevde at tiltakene innholdsmessig sett er like, at deltakerne er de samme eller at det ikke ligger behovsvurderinger bak henvisningene. I noen grad kan det synes som de anbudsbaserte tiltakene har nådd grupper som kanskje tidligere ikke har fått tiltak, og at de har en fleksibilitet som etaten ønsker seg og som er

større enn for tiltakene med en mer etablert metodikk/tenkemåte ala AB. Samtidig er det heller ingen grunn til å overdrive forskjellene mellom tiltakene eller deltakerne som går der.

Fremdeles synes det å gjenstå mye så vel når det gjelder behovsvurderingene som gjøres, kvaliteten på henvisningene som metodikken i tiltaksarbeidet. Hovedutfordringen synes å være at lokalkontorene som skal henvisne til tiltakene, mangler tiltaks- og regelverks- og oppfølgingskompetanse. Skal vi tro våre informanter ligger det i liten grad behovsvurderinger til grunn for lokalkontorenes henvisninger, noe som gjør det vanskelig å bruke tiltaksforskriften etter intensjonen og for leverandørene å differensiere tiltakene etter behov.

Vår undersøkelse gir begrensede data om det faglige innholdet i tiltakene og metodene som benyttes. For de skjermede tiltakenes vedkommende synes spørsmålet og overlates til tiltaksbedriftene, mens for de anbudsbaserte tiltakenes vedkommende synes metodikken i større grad å bestå i at tiltaksbedriftene klarer å svare på den bestillingen veilederne gir.

Gitt den foregående gjennomgangen synes variasjon og ulike synspunkter å være et kjennetegn innen og mellom fylkene. Tenkningen rundt målgrupper og innretting for tiltakene varierer. NAV-fylket ønsker for eksempel flere aktører og mer bruk av anbud, samtidig er det også her informanter som mener at skjermet sektor er i utvikling og lever opp til kravene som stilles.

Likevel er det noen fellestrekk: Både fylke og tiltaksbedrifter synes å være enige om normen, men er samtidig ganske sikre på at praksis avviker fra normen, og at dette avviket på mange måter er godkjent av overordnede. Samtidig har de ikke alltid presis informasjon om hva som faktisk er tilfelle. Både fylke og tiltaksbedrifter synes å være enige om at NAV-lokal gjør en for dårlig og vilkårlig jobb knyttet til tildeling av tiltak. Fra fylkets side var det ikke alltid lett å vite hva denne oppfatningen bygget på.

Det er et tydelig samsvar mellom norm (slik fylkene beskriver den) og registerdataene når det gjelder avklaringstiltakene. Dette gjelder ikke for oppfølgingsstiltakene hvor normen skulle tilsi at de som fikk oppfølging skjermet (Arbeid med bistand) står lengre fra arbeidsmarkedet enn de som fikk oppfølging anbud. Det stemmer ikke. Samtidig bidrar formidlingskravet knyttet til oppfølging skjermet til at dette avviket er godtatt av NAV-fylke. Tallene indikerer at det finnes en hvis overensstemmelse mellom normer og faktisk henvisningspraksis på lokalkontorene, på tross av at det i det kvalitative materialet er utsagn som peker i retning av en vilkårlig henvisningspraksis. Dette kan innebære at NAV-fylke og tiltaksleverandørens problemforståelse kan være ensidig, og at det vil være viktig også å trekke inn lokalkontorenes erfaringer.

I den korte avsluttende drøftelsen hevder vi at det organisatoriske feltet avklarings- og oppfølgingsstiltakene inngår er i "løst koblet" og minner mer om et "organisert anarki" hvor organisasjonsutviklingen har et tilfældighetens preg, med tvetydige eller uklare mål, dårlig forståtte mål-middel sammenhenger og usikkerhet om hvem som representerer ekspertisen. Resultatet er en betydelig kompleksitet som i liten grad synes å åpne for at brukernes behov settes i sentrum for den arbeidsrettete avklarings- og oppfølgingsbistanden.

1. Oppdraget og vår fortolkning av det.

Vi skisserer først konkurransegrunnlaget og departementets bakgrunnsbeskrivelse for prosjektet. Deretter presenterer vi vår beskrivelse av oppdraget, hvordan vi har valgt å løse det, før vi til slutt beskriver oppbygningen av rapporten. Deler av kapittelet og resten av rapporten hviler til dels på kunnskap om arbeidet med tiltaksforenklinger, om bakgrunnen for og innholdet i avklarings- og oppfølgingstiltakene, finansiering av tiltakene, og tildeling av tiltakene. Dette er lagt i vedlegg 1-4.

1.1 Konkurransgrunnlaget og departementets bakgrunnsbeskrivelse for prosjektet.

I konkurransegrunnlaget heter det at formålet med evalueringen er å få en komparativ oversikt over avklarings- og oppfølgingstiltak i regi av NAV. Avklaring og oppfølging tildeles som bistand rettet mot både arbeidsledige, sykemeldte og personer med nedsatt arbeidsevne. Det er etablert avklarings- og oppfølgingstiltak som kan benyttes både overfor arbeidsledige, sykemeldte og personer med nedsatt arbeidsevne. Personer med nedsatt arbeidsevne har dessuten adgang til et særskilt avklaringstiltak og tiltaket Arbeid med bistand (AB) som begge er forankret i skjermet sektor. Departementet ønsker en teoretisk og empirisk drøfting av ordningene knyttet til likheter og forskjeller mellom ordningene når det gjelder organisering, gjennomføring og måloppnåelse.

Arbeidsrettede tiltak har til hensikt å bedre brukernes mulighet til å komme i arbeid gjennom blant annet avklaring, oppfølging, kvalifisering og arbeidstrening. Arbeidsrettede tiltak kan også være rettet inn mot å motvirke utstøting fra arbeidslivet og til å hjelpe personer som har hatt lengre fravær av ulike årsaker, for eksempel sykdom, til å komme tilbake til arbeidslivet. Brukerne har ulike hindringer og bistandsbehov.

Avklaringstiltaket i skjermet sektor ble etablert i 2002 og erstattet tiltaket fase 1 i arbeidsmarkedsbedrift. Avklaring skal gi systematisk kartlegging og vurdering av den enkeltes arbeidsevne og avdekke eventuelle ytterligere behov for bistand for å komme inn på arbeidsmarkedet eller beholde arbeidet. Tiltaket arbeid med bistand ble etablert som et permanent arbeidsmarkeds-tiltak i 1996. Arbeid med bistand skal gi hensiktsmessig og nødvendig oppfølgings- og til retteleggingsbistand med sikte på integrering av personer med nedsatt arbeidsevne i ordinært arbeidsliv. Tiltaket leveres av skjermede virksomheter.

I St. meld. nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering ble det foreslått å etablere avklarings-tiltak og oppfølgingstiltak rettet mot brukere med mer omfattende avklarings- og oppfølgings-behov enn det NAV kan bistå med. Avklarings- og oppfølgingstiltakene ble etablert som forsøk i 2007. Disse tiltakene kom i tillegg til avklaring og arbeid med bistand som ble kjøpt av skjermede virksomheter og kan benyttes både overfor ledige og personer med nedsatt arbeidsevne. Avklarings- og oppfølgingstiltakene har blitt kjøpt inn etter lov om offentlige anskaffelser. Tiltakene ble etablert som permanente ordninger i forbindelse med etablering av forskift for arbeidsrettede tiltak med virkning fra 2009. Intensjonen med tiltakene var å utvide arbeids- og

velferdsetatens virkemidler rettet mot personer som har behov for en mer omfattende avklarings- og oppfølgingsbistand enn den Arbeids- og velferdsetaten kan tilby.

På bakgrunn av Sykefraværsutvalgets innstilling høsten 2006 ble det innført ordninger for sykmeldte arbeidstakere som omtales som raskere tilbake. Formålet med ordningene er å få sykmeldte arbeidstakere raskere tilbake i arbeid og dermed å redusere sykefraværet. Ordningene omfatter både helse- og rehabiliteringstjenester gjennom de regionale helseforetakene og blant annet avklarings- og oppfølgingstiltak i regi av NAV. Tiltakene kjøpes etter lov om offentlige anskaffelser og ble etablert som permanente ordninger i 2009 og ble som tiltak slått sammen med avklaring og oppfølging for arbeidssøkere. For sykmeldte fortsatte man imidlertid med egen finansiering for sykmeldte arbeidstakere under den såkalte Raskere tilbake-ordningen.

Det er behov for å evaluere om og eventuelt i hvilken grad de ulike avklarings- og oppfølgingsordningene bidrar til bedre avklaring av deltakere og overgang til arbeid. Avklarings- og oppfølgingstiltakene rettet mot arbeidsledige har ikke blitt evaluert. Enkelte av ordningene innen "Raskere tilbake" er evaluert, men det har ikke blitt gjennomført en spesifikk evaluering av Oppfølgings- og avklaringstiltaket rettet mot sykemeldte. Avklarings- og oppfølgingstiltaket i skjermet sektor har tidligere blitt evaluert. Avklaringstiltaket ble evaluert i forbindelse med forskriftsendringen i 2002, men evalueringen berørte kun spørsmål knyttet til regelverksendringen. Arbeid med bistand (AB) har blitt evaluert av både Econ og Arbeidsforskningsinstituttet. Imidlertid har ikke evalueringene av tiltaket Arbeid med bistand omfattet en sammenlikning med tiltak som har tilsvarende eller sammenfallende formål og innhold.

Det er ønskelig med en oversikt over relevant teori, empiri og forskning knyttet til avklarings- og oppfølgingstiltakene, samt en sammenlikning og drøfting av ordningene.

Formålet med evalueringen er å få avklart om, i hvilken grad og på hvilken måte organisering, gjennomføring og kvalitet i avklarings- og oppfølgingstiltakene i regi av NAV bidrar til måloppnåelsen i tiltakene. Departementet ønsker også at evalueringen skal omfatte en kartlegging og drøfting av bistanden som gis i de ulike ordningene og hvilke tjenester som iverksettes.

Departementet ønsker følgende problemstillinger belyst i evalueringen.

1. Har avklarings- og oppfølgingstiltakene bidratt til å styrke måloppnåelsen knyttet til bistand mot arbeidsledige, sykmeldte samt personer med nedsatt arbeidsevne? Er det forskjeller mellom ordningene når det gjelder måloppnåelse?
2. Skiller avklarings- og oppfølgingstiltakene for henholdsvis arbeidsledige og sykmeldte seg fra avklaringstiltaket og arbeid med bistand som leveres av skjermede virksomheter med hensyn til innhold, utforming mv?
3. Hvem er leverandører av avklarings- og oppfølgingstiltakene for henholdsvis arbeidsledige og sykmeldte? Hvordan er konkurransesituasjonen på dette området? Hvordan påvirker eventuelt er konkurransesituasjonen tjenestens pris, organisering og utforming?
4. Hvilke kjennetegn har deltakerne som rekrutteres til de nye avklarings- og oppfølgingstiltak som ble etablert i 2007 sammenliknet med målgruppen for tiltakene som

leveres av skjermede virksomheter? Bidrar kjennetegn ved deltakerne til å forklare eventuelle forskjeller knyttet til gjennomføringen av ordningene?

5. Hva kjennetegner Arbeids- og velferdsetatens oppfølging og tiltaksarrangørens gjennomføring av avklarings- og oppfølgingstiltakene?
6. Hvordan er avklarings- og oppfølgingstiltakene organisert, og på hvilken måte og eventuelt i hvilken grad påvirker organiseringen måloppnåelsen?
7. I hvilken grad påvirker anskaffelsesform måloppnåelsen i avklarings- og oppfølgingstiltakene?

1.2 Vår forståelse av oppdraget

Bakgrunnen for vår tilbudsbeskrivelse var NAV-reformen og vår erfaring med den gjennom NAV-evalueringen (Alm Andreassen & Fossetøl 2011).

NAV-reformen skulle styrke oppfølgingen av brukerne. Politikerne ønsket en myndiggjort førstelinje hvor kjerneoppgavene – herunder avklarings- og oppfølgingsoppgavene – skulle ligge i NAV. Mens ansvaret tidligere var delt på tre etater, skulle det nå samles i en etat, som rådde over større ressurser og bredere kompetanse enn tidligere. NAV-reformen var imidlertid ikke bare en organisasjonsreform, men også en innholdsreform. I 2007 kom kvalifiseringsprogrammet med tilhørende kvalifiseringsstønning, i 2009 kom ny forskrift om arbeidsrettede tiltak; i februar 2010 kom behovs- og arbeidsevnevurderingene med rett til arbeidsevnevurdering (§14a) og i mars 2010 kom den nye inntektssikringsreformen Arbeidsavklaringspenger.

Samlet sett utgjorde dette en betydelig reform på arbeids- og velferdsområdet. NAV-evalueringen viste at reformen så langt verken er en innholds- eller en organisasjonsreform, men en inntektssikringsreform. AFI har tidligere ført dette tilbake til den såkalte forvaltningsreformen, dvs. at store deler av inntektssikringen er lagt til egne spesialiserte forvaltningsenheter (Alm-Andreassen & Fossetøl 2011, Alm Andreassen, 2011), mens avklarings- og oppfølgingsoppgavene har blitt nedprioritert. Et uttrykk for dette har vært at NAV måtte kjøpe avklaring og oppfølging eksternt, selv om det også fantes andre begrunnelser for opprettelsen av tiltakene.

I vår tilbud la vi til grunn at et av premissene for NAV-reformen, og for endringene i tiltaksforskriften (forskrift om arbeidsrettede tiltak), er at det er brukernes behov som skal ligge til grunn for tildeling av tiltak, og ikke inntektssikring eller tilhørighet til ulike målgrupper. Organisatorisk og økonomisk medfører dette at NAV-kontoret, ut fra en behovs- og arbeidsevnevurdering skal velge de tiltak som er best egnet for den enkelte i forhold til å nå målet om arbeid, uavhengig av diagnoser og målgrupper. Det er prisverdig ambisjon. Det er imidlertid mange forhold som gjør at dette er lettere sagt enn gjort.

- Fordi diagnoser fremdeles spiller en rolle

Tradisjonelt har personer som har oppfylt vilkårene for attføring etter lov om folketrygd blitt oppfattet som å ha en rett til hensiktsmessig og nødvendig attføringshjelp. Rettighetspreget har vært forsterket av at attføringstiltak skal være forsøkt før uførepensjon innvilges (Holgersen

1992). I dag er sykdomsvilkåret (sykdom, skade eller lyte) for å få arbeidsrettet bistand fjernet (jf NAV-loven § 14a). Det er imidlertid fremdeles et vilkår for å få arbeidsavklaringspenger og uførepensjon (jf lov om folketrygd kap. 11 og 12), slik også kravet om å ha gjennomført hensiktsmessig behandling og arbeidsrettet bistand er et vilkår for å få uførepensjon (op.cit). Samme utfordring er knyttet til begrepet "nedsatt arbeidsevne" som har ulikt innhold avhengig av om man legger tiltaksforskriften til grunn, eller lov om folketrygd. I praksis kan det imidlertid være vanskelig å forene disse to hensynene samtidig, noe Proba blant annet har vist i sin gjennomgang av bruken av behovs- og arbeidsevnevurderingene.

De viser at mange brukere får en arbeidsevnevurdering uten at det er gjort noen særlig kartlegging på forhånd, eller at behovsvurderingen er dårlig dokumentert og henvisningen dårlig begrunnet (Proba samfunnsanalyse 2011). Proba samfunnsanalyse angir tre årsaker til variasjon i kvalitet på arbeidsevnevurderingene. For det første er det ikke tilstrekkelig bevissthet om og forståelse av hensikten med arbeidsevnevurdering blant ledere og veiledere i NAV-kontorene. For det andre er det en for nær kopling mellom bruken av metoden og behandling av søknader om arbeidsavklaringspenger. For det tredje opplever mange NAV-kontorer en presset ressurs-situasjon.

- Fordi den arbeidsrettede bistanden skal tjene mange og ulike formål;

Ved tildeling og valg av arbeidsrettet bistand skal, ifølge Brofoss-utvalget, veilederne grovt sett skille mellom ulike hovedformål (2012:6:78): Arbeidsrettet bistand skal bidra til avklaring av arbeidsevne og planlegging av videre attføringsløp; arbeidsrettet bistand skal bidra til å øke mulighetene for overgang til inntektsgivende arbeid og selvforsørgelse; arbeidsrettet bistand skal bidra til å kartlegge arbeidsevnen til personer som søker om uførepensjon for å oppfylle kravet i folketrygdloven om at arbeidsrettet bistand skal være prøvd før en eventuell innvilgelse av uførepensjon; arbeidsrettet bistand skal gi brukere som har vanskeligheter med å få arbeid på ordinære lønns- og arbeidsbetingelser en meningsfull og fast jobb i en skjermet virksomhet.

Både for veilederne på NAV-kontorene og for leverandørene kan det være en utfordring at tiltakene har ulike og til dels motstridende formål. Dette er også en utfordring i forhold til å vurdere om tiltakene når sine mål. Hovedformålet med å ta i bruk arbeidsmarkedstiltak er å øke sannsynligheten for overgang til jobb. Men for noen brukere kan formålet i *praksis* være avklaring og utprøving av arbeidsevne i forbindelse med bl.a. søknad om uførepensjon. For andre brukere vil hensikten med å komme inn på et tiltak være faglig og sosial utvikling og en meningsfull tilværelse. Tiltaksdeltakelse er for denne siste gruppen av brukere et selvstendig mål og ikke et virkemiddel for å realisere andre mål.

Dette har for eksempel vært tilfelle for Arbeid med bistand som er et formidlingstiltak, men som også kan brukes som avklaringsarena for uførepensjon eller varig tilrettelagt arbeid, eller som et arbeidstreningstiltak (Spjelkavik et al 2003, Econ Analyse 2004, 2005 og Møller og Sannes 2009). Hos Møller og Sannes hevdes det også at kvaliteten på tiltakene varierte mye, at omfanget av oppfølging av brukerne og arbeidsgiverne varierte, hvor mange brukere tilretteleggerne fulgte opp, kvaliteten på tilretteleggerne og hvor mange tilfeller hvor mange tilfeller tiltaket ble avsluttet uten at deltakerne kom ut i et lengre arbeidsforhold.

- Fordi skjermet sektor (pga av statsstøttereglene) er forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne, og det er sterke økonomiske insentiver for å fylle opp disse plassene først;

Inntil 1. juli 2012 har det offentlige betalt for forhåndsgodkjente plasser uavhengig av om plassene brukes eller ikke, i motsetning til kjøp av enkeltplasser eller et fast antall plasser gjennom konkurranse). Dette kan skape sterke økonomiske insentiver for fylket og kontorleder i retning av å fylle opp de forhåndsgodkjente plassene før man anskaffer plasser privat, så å si uavhengig av kvaliteten på plassene sammenlignet med private leverandører, eller den enkeltes behov. I stedet blir det økonomiske forhold som bestemmer hvilke tiltak som velges. I statsbudsjettet for 2012 er det vedtatt å endre denne betalingsordningen. Den nye ordningen innebærer at det bare betales for faktiske benyttede plasser og etterskuddsvis i etterkant av tiltaksgjennomføringen.

- Fordi skjermet sektor har møtt betydelig kritikk for ikke å ta utgangspunkt i brukernes behov, i formidlingsmål eller kunnskap om hva som virker.

I Brofoss-utvalgets I modell 2 i Brofoss-utvalgets utredning om arbeidsrettet bistand (NOU 2012:6: 176-177) pekes det på en rekke strukturelle utfordringer for skjermet sektor: At enkelte av bedriftene har egne produksjonsmiljøer gjør at det attføringsfaglige arbeidet svekkes; behovet for å opprettholde egen produksjon fører til innelåsing og svekket formidlingsfokus "de beholder de beste brukerne i egen produksjon"; flerdoble målsettinger (arbeidsinkludering, arbeidstrening og mer varig sysselsetting) gir bedriftene uklare forestillinger om hva slags tilbud de skal gi. I tillegg refereres det til kritikk som sier at arbeidstreningen eller opplæringen som gis i skjermet sektor ikke er relevant i det ordinære arbeidsmarkedet, og kanskje ennå mer grunnleggende – og særlig relevant i forhold til arbeid med bistand" er at leverandørene verken er i besittelse rett metode for å få folk ut i arbeid eller er i stand til å praktisere metoden riktig hvis den finnes

- Fordi tiltaksregelverket er komplisert, og det på tross av betydelige forenklinger, stadig tilføres ny kompleksitet.

I Brofossutvalget (NOU 2012:6:25-26) gis det en gjennomgang av de forenklinger og den harmonisering av regelverk og forskrifter som har skjedd siden begynnelsen på nittitallet. På tross av disse forenklingene ble det med opprettelsen av de markedsbaserte avklarings- og oppfølgings-tiltakene utviklet det som Brofoss-utvalget kaller en parallell struktur eller "overlappende funksjoner" (op.cit. 181). Dette har på den ene siden innebåret at nye grupper har fått muligheter for arbeidsrettet bistand, at nye aktører kommet på banen og at skjermet sektor har fått konkurranse ved at personer med nedsatt arbeidsevne også kan delta på disse tiltakene, og slik sett få økt valgmuligheter, og at innrettingen på tiltakene kanskje i større grad er vendt mot ordinært arbeidsliv. På den andre siden har det medført økt administrativ kompleksitet for NAV og til dels leverandørene, og at i enkelte fylker så er det de samme tiltaksbedrifter som leverer både de anbudsutsatte og skjermede avklarings- og oppfølgingstiltakene.

- Fordi begrunnelsen for opprettelsen av de parallelle avklarings- og oppfølgingstiltakene ikke tydelig var forankret i en behovstenkning.

I Brofoss-utvalget er begrunnelsen for innføringen av de anbudsbaserte tiltakene todelt. På den ene siden var bakgrunnen for iverksettingen av de nye tiltakene var et generelt ønske om å kunne tilby adekvat avklaring og oppfølging basert på individuelle behov, uavhengig av hvilken

målgruppe eller inntektssikringsordning man tilhører. Andre grupper personer enn med nedsatt arbeidsevne kunne ha behov for avklarings- og oppfølgingstjenester. På den andre siden vises det til en pragmatisk begrunnelse, ved at man så at det ikke var realistisk at Arbeids- og velferdsetaten kunne tilby disse tjenestene i den situasjonen etaten var i med generelt høyt arbeidspress (205). Etaten hadde ikke alltid tilstrekkelig kapasitet til å tilby slike tjenester til personer med omfattende og sammensatte behov. Dette stemmer godt overens med AFIs forskning som viser at tappingen av ressurser fra NAV-kontorene til forvaltningsenhetene, uten en tilsvarende avlastning av andre oppgaver, innebar at (avklarings- og) oppfølgingsoppgavene ble liggende (Alm-Andreassen & Fosseth 2011). I tillegg kan man antakeligvis operere med en tredje begrunnelse for de parallelle tiltakene, nemlig at parallelliteten er et resultat av politisk uenighet knyttet til bruken av og omfanget på konkurranseutsetting av tjenester. Felles for de to sistnevnte begrunnelsene er at de ikke uten videre kan sies å være begrunnet i betraktninger rundt brukernes behov.

- Fordi mange andre forhold enn behovsvurderinger ligger til grunn for tildelingen av tiltak

Ifølge Brofoss-utvalget er "vurdering av tiltakets hensiktsmessighet, brukernes ønsker, bedriftens renommé eller tidligere resultater og bedriftens anbefalinger" blant de mest sentrale begrunnelsene for saksbehandlers valg av tiltaksplass. Ifølge Møller og Sannes (2009) er det imidlertid mange andre forhold som også påvirker saksbehandlers beslutninger. Saksbehandlere henviser personer til skjermede tiltak fordi;

- a) fordi varigheten av tiltakene er lengre,
- b) fordi det kan være vanskelig for saksbehandlerne å finne ordinær arbeidspraksis,
- c) fordi det er mindre oppfølging fra etatens side knyttet til deltakere i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter,
- d) fordi tiltaksplasser i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter kan gi saksbehandleren større fleksibilitet når det gjelder å håndtere varierende arbeidsbyrde og fungere som kapasitetsbuffer,
- e) fordi det i mange tilfeller ikke finnes noen reelle valgalternativer, det finnes bare en leverandør av tiltaket i det aktuelle området

I tillegg er det vel grunn til å anta at økonomiske insentiver og målstyringen spiller en rolle for den lokale tildelingspraksisen.

- Fordi veien fra man av ulike grunner faller ut av eller ikke kommer inn i arbeidslivet og fram til et vedtak om å innvilge arbeidsrettet bistand kan være lang.

Først kommer en søke- eller saksbehandlingsfase hvor det fra arbeids- og velferdsforvaltningens side gjøres en behovs- eller arbeidsevnevurdering av om det er hensiktsmessig og nødvendig å benytte arbeidsmarkedstiltak. Dersom arbeidsrettede tiltak blir innvilget går man over i en planleggingsfase, hvor det blir utarbeidet en handlingsplan eller aktivitetsplan for tiltaksforløpet. Denne fasen avløses ofte av at man venter på at tiltaket skal starte opp. Neste fasen er veien

videre gjennom tiltaksapparatet. Går man gjennom flere tiltak (tiltakskjeding) vil det være flere utrednings- og planleggingsfaser med ventetid mellom tiltakene.

Forskning viser at det ofte er lang ventetid for å komme i gang med tiltak, og at det kan være lange utredningsfaser mellom tiltakene. Ventetiden omfatter tid til saksbehandling av søknader; tid til planlegging og tid før tiltaket starter. For personer med nedsatt arbeidsevne har ventetiden før arbeidsrettede tiltak settes i gang økt i den perioden vi her studerer. Ventetiden i 2001 var gjennomsnittlig i underkant av seks måneder; den økte til nærmere åtte måneder i 2003. Ventetiden ble så redusert noe og var om lag seks måneder i 2006, men økte igjen fra 2008. Og var om lag ni måneder i 2009 og ni og en halv måned i starten (NOU 2012:6: 81). Dette har klart negative sysselsettingskonsekvenser.

En del forskning viser at mange tiltaksløp varer helt inntil den grensen som tiltaksregelverket oppgir som maksimal varighet for tiltaket. Det er usikkert om dette skyldes tilpasninger som tiltaksbedriftene gjør, eller tilpasninger på de lokale kontorene knyttet til en vanskelig arbeidssituasjon (Arbeids- og velferdsetaten 2008).

Mange deltakere som kommer fra arbeidsrettede tiltak går videre til nye arbeidsrettede tiltak. Etter vente- og utredningsfasen går én av fire videre med et arbeidsrettet tiltak i forhåndsgodkjent tiltaksbedrift. Selv om tiltakskjeding kan være et uttrykk for effektiv tiltaksbruk, kan det også innebære "innelåsing" av deltakerne i unødvendig lange og lite hensiktsmessige tiltaksløp. Mange av tiltaksdeltakerne bruker derfor lang tid i stønadssystemet (Møller og Sannes 2009).

- Fordi forskningen som finnes både når det gjelder organisering og kjøp av arbeidsrettet bistand, eller forskningen om hva som virker for hvem, er inkonklusiv.

Brofoss-utvalget (NOU 2012:6) gjennomgår deler av forskningen på området (kap 6, 10, 12 og 16). Verken tiltaksforskningen eller forskningen knyttet til kjøp av arbeidsrettet bistand peker i retning av tydelige konklusjoner, knyttet til tiltakenes innretning eller organisering. Dette kommer også til uttrykk i at utvalget konkluderer på helt ulike måter så vel når det gjelder fortrinnene og ulempene ved økt bruk av anbudsutsettelse, eller kvaliteten på tiltakene i skjermet sektor. Slik understreker modell 1 at betingelsene for konkurranseutsetting i liten grad er til stede i Norge, mens modell 2 foreslår en nedskalering av skjermet sektor og økt bruk av konkurranse.

Hovedmønsteret er, så å si uavhengig av organisering og konjunkturer, at om lag fire av ti tiltaksdeltakere går til jobb; fire av ti blir registrert som mottaker av en eller annen form for stønad (uten tiltak) og for to av ti vil man ikke finne opplysninger om i tilgjengelige registre (Ekhaugen 2006, og Fevang mfl 2004).

Med bakgrunn i slike resonnementer argumenterte vi i vårt tilbud for at de spørsmålene departementet ønsket svar på knyttet til avklarings- og oppfølgingstiltakene, også måtte sees i lys av underliggende juridiske faglige, politiske og organisatoriske problemstillinger av typen over, kort sagt av hele det institusjonelle arrangementet de arbeidsrettede tiltakene er en del av.

Vi antok at det var en "løs forbindelse" mellom de ulike elementene som inngår i tiltaksarbeidet, og at systemet i mindre grad ville speile brukernes bistandsbehov, enn for eksempel tradisjonell målgruppe- og ytelsesorganisering, og historisk utviklede kjennetegn ved fremveksten av leverandør- og tiltaksindustrien. Vi antok derfor at så vel avklarings- og oppfølgingstiltakene, som

anskaffelsesform, organisering, oppfølging, gjennomføring og tildeling av tiltak var påvirket av en rekke andre forhold enn brukers bistands- eller innsatsbehov.

1.3 Fremgangsmåte.

I vårt tilbud argumenterte vi for at departementets problemstillinger nærmere bestemt handlet om tre nært beslektede problemstillinger:

For det første hensiktsmessigheten av å operere med ulike avklarings- og oppfølgingstiltak for ulike grupper, fremfor å operere med et avklarings- og oppfølgingstiltak som kan tilpasses ulike brukers bistandsbehov. Dette handler på den ene siden om å differensiere tiltaksinnsatsen etter den enkeltes forutsetninger og hvor denne differensieringen skal skje. På den andre siden handler det om denne differensieringen best ivaretas ved å forbeholde en egen skjermet sektor personer med behov for spesielt tilpasset eller varig innsats (nedsatt arbeidsevne).

For det andre om hensiktsmessigheten av å kjøpe de ulike tiltakene, og i tillegg på to ulike måter, dvs. både som kjøp av tiltak fra forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter i skjermet sektor forbehold personer med nedsatt arbeidsevne, og etter lov om offentlige anskaffelser. Viktig i denne forbindelse er at avklaring og oppfølging er kjerneoppgaver i NAV, samtidig som dette er tjenester som også kan kjøpes eksternt. Avklaring og oppfølging kan i følge tiltaksforskriften tilbys personer som har behov for en mer omfattende avklarings- og oppfølgingsbistand enn den NAV kan tilby. På den andre siden kan man hevde at NAVs kjernekompetanse kan forsvinne dersom NAV kjøper oppgaver de burde ha utført selv.

For det tredje reiste vi spørsmål om problemstillingene knyttet til innretting på og organisering av tiltakene kunne studeres uavhengig av hva som foregikk på lokalkontorene. Med bakgrunn i våre analyser fra NAV-evalueringen (Alm Andreassen & Fossetøl 2011), mente vi det var grunn til å tro at tiltaksbruken på NAV-kontorene ennå i lang tid ville være styrt av ad-hoc pregede og pragmatiske overveielser, mer enn av overveielser om brukernes behov, hensiktsmessigheten av ulike anskaffelsesformer eller kunnskap om innholdet i eller kvaliteten på tiltakene/ tiltaksleverandørene.

Mot denne bakgrunnen foreslo vi et design hvor vi kombinerte registerdataundersøkelser, med casemetodikk og litteratur og dokumentgjennomganger, og hvor vi var åpne på at kompleksiteten i de problemstillingene som ble reist, og kvaliteten på de dataene vi ville få, ikke kunne gi fyllestgjørende svar på de problemstillingene oppdragsgiver reiste. Forskningsdesignet var slik sett eksplorerende, mer enn forklarende.

Vi sa at vi skulle bruke registerdata for å besvare spørsmål 1 om måloppnåelse og spørsmål 4 om kjennetegn ved deltakerne i de ulike tiltakene. Spørsmål 2 om forskjellene mellom de ulike tiltakene knyttet til innhold, utforming etc. gjennom kvalitative data samlet inn fra tiltaksbedriftene (anbud/skjermet) i casefylkene. Spørsmål 3 om hvem som er leverandørene av tiltakene ble besvart via arbeids- og velferdsdirektoratet. Oversikten er lagt ved i tidligere underveisrapport, men ikke gjengitt på nytt nå. Spørsmål 5 om etatens oppfølging og tiltaksleverandørens gjennomføring er også samlet inn via kvalitative intervjuer. Spørsmål om hvordan konkurranse-situasjonen påvirker tjenestens pris, organisering og utforming, og om organisering og anskaffelsesform påvirker måloppnåelse (spørsmål 6 og 7) har vi forsøkt å få fatt i gjennom intervjuer med tiltaksansvarlige og tiltaksbedrifter fra casefylkene.

Litteratur- og dokumentgjennomgangen kommer til syne i hele dokumentet, men kanskje særlig i innledningen og i vedleggene hvor oppbygning, tildeling og finansiering etc. av tiltakene beskrives. Registerdataene ble hentet fra FD-trygd databasen i Statistisk sentralbyrå (SSB). Dette er en forløpsdatabase som henter data som er sentrale for forskning innen flere trygde- og sosialpolitiske områder fra en rekke ulike registre. I tillegg plukket vi ut 4 fylker (case) i samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet, og som skulle speile geografiske, demografiske og markeds-messige forskjeller i landet. Vi har gjennomført til sammen 34 intervjuer med tiltaksansvarlige i tiltaksbedrifter og ansvarlige for skjermede og ordinære tiltak i tiltaksenhetene i NAV fylke, fra 7 til 11 telefonintervjuer i hvert fylke. Intervjuene er gjennomført på grunnlag av en intervjuguide som skulle dekke opp problemstillingene i prosjektet. Intervjuene har skjedd telefonisk, og er skrevet ut parallelt med intervjuet og deretter analysert.

Vi ønsket innledningsvis å foreta intervjuer på lokalkontorene også, ut fra en forståelse av at mange av de sentrale beslutningene knyttet til tildeling av tiltak faktisk foregår her. Dette har vi av ressursmessige hensyn ikke hatt anledning til å gjennomføre. Dette er en ulempe fordi det er vanskelig å avgjøre hvorvidt tiltaksbedriftenes og tiltaksenhetens beskrivelser og analyser er dekkende for dette nivåets erfaringer, samtidig som både NAV fylke og tiltaksbedriftene tilla dette nivået svært stor betydning.

Oppdraget har vært krevende i den forstand at det er mange problemstillinger som skal belyses i forhold til flere tiltak, tiltak som er organisert på ulike måter i forhold til ulike brukergrupper og hvor et stort antall aktører inngår i oppgaveløsningen.

Det finnes for eksempel ulike tiltaksansvarlige i fylkene som har ansvar for henholdsvis skjermede og anbudsbaserte tiltak. Videre kan det finnes leverandører som leverer skjermede tiltak, anbudsbaserte tiltak, arbeidsmarkedsbedrifter som leverer både anbudsbaserte og skjermede tiltak, og former for samarbeid mellom arbeidsmarkedsbedrifter og private bedrifter. Dette har tidvis gjort det vanskelig å få enhetlige og lett sammenlignbare data om avklarings- og oppfølgingstiltakene på fylkesnivået, og at aktører med ansvar for ulike bedrifter kan ha avvikende oppfatninger og analyser av tiltaksbedriftene (og aktivitetene på lokalkontorene). Dette har gjort komparasjoner krevende.

Mange av problemstillingene vi har ønsket svar på har også vært vanskelige, eller informantene har manglet kunnskap om de teamene vi har tatt opp. Informantene har derfor i noen grad snakket om det de ønsker, mer enn det vi har spurt om, noe som gjør at vi denne årsaken også, ikke har fullstendig og sammenlignbar informasjon. Problemstillingene i prosjektet viste seg også å være så omfattende at de ikke var dekket opp selv etter 1 ½ -2 timers intervjuer.

Ofte har informanter fra samme fylke ulike synspunkter. At synspunktene mellom skjermede og konkurranseutsatte tiltaksbedrifter eller leverandørenes og tiltaksansvarlig i NAV varierer, er ikke overraskende gitt deres ulike posisjoner. Noe mer overraskende er det at aktører innenfor et og samme NAV-fylke kan fremstå som å ha ulike oppfatninger om spørsmål som kvaliteten på skjermet sektor og på konkurranseutsetting. Det er grunn til å tro at uenigheten kan være en uenighet som kan føres tilbake til at ulike personer på fylket forvalter ulike tiltak, leverandører og leverandørsystemer, og at få personer på fylket har erfaring med både skjermede og konkurranse-utsatte tiltak.

Det synes videre å være en betydelig turbulens i tiltakssektoren, og informantene synes klar over at det de sier kan påvirke valg av framtidige løsninger kan også ha gjort informantene mer tilbøyelig til å spissformulere seg og gi uttrykk for "private" meninger, enn det de ellers ville ha vært. I løpet av våren har Brofoss-utvalget (NOU 2012: 6 Arbeidsrettede tiltak) lagt fram sin utredning. For de fleste av våre informanter var ikke utredningen publisert på intervjudtidspunktet. Likevel er en del av de synspunktene som fremkommer klart preget av de hovedposisjoner som framstilles der. Enkelte ganger kan det være vanskelig å skille mellom hva som er informantenes egne, lokale erfaringer, og hva som er gjengivelser av hovedsynspunkter i NOUen og de ulike modellforslagene til fremtidig organisering som presenteres der. Dette er naturlig og forståelig, men gjør det tidvis vanskelig å få fatt i hva som faktisk foregår i de ulike fylkene.

Det er også grunn til å huske på at informantene som strategiske aktører ønsker å fremme egne interesser, og hvert fall ikke påta seg skylden for eventuelle problemer som de måtte være en del av. Dette gjør at de trolig ikke vil gi oss opplysninger som direkte fremstiller dem selv i et uheldig lys, eller som kan tenkes å undergrave deres interesser. I tillegg har tiltaksbedrifter og tiltaks-enheten har utstrakt kontakt og er godt orientert om hverandres synspunkter. Dette kan bidra til å prege deres oppfatninger av kvaliteten på for eksempel lokalkontorenes arbeid.

Tiltakene vi skal sammenligne har videre startet på ulike tidspunkt. Avklarings- og oppfølgings-tiltaket anbud ble innført for sykmeldte i 2007 og for ordinære arbeidssøkere i 2008, og ble innarbeidet i forskriften om arbeidsrettede tiltak i 2009. De skjermede tiltakene har betydelig lengre fartstid, Arbeid med bistand helt tilbake til 1991/92, riktignok som forsøksordning fram til 1996. Samtidig er det også gjort endringer i de administrative registrene knyttet til innføringen av behovs- og arbeidsevnevurderingene og innføringen av arbeidsavklaringspenger i 2010, gjør det vanskelig å sammenligne data fra før og etter 2010. Endelig har vi bare data på forløpsformat fram til 2009 (dvs. til data og hendelsesvariable), mens dataen for 2010 er knyttet til spesiell tellepunkter. Dette gjør det vanskelig å sammenligne de ulike tiltakene. Vår kvalitative studie tilsier også at det er vanskelig å sammenligne måloppnåelsen for oppfølgingstiltakene. Dette fordi så vel formidlingskrav, innretting og målgrupper for tiltakene langt på vei varierer. Svært mange personer har uoppgitte diagnoser med utgangspunkt i dataene fra FD-Trygd databasen, og vi har derfor ikke funnet det hensiktsmessig å dele brukerne inn etter diagnose. Registeranalysen vil inneholde deskriptiv statistikk om brukerne, men også en effektevaluering vil bli foretatt i registeranalysen for å undersøke om det er forskjeller i måloppnåelsen mellom de anbudsbaserte og skjermede tiltakene.

Samlet sett innebærer det at de metodiske utfordringene knyttet til vårt design, så store utfordringer at det er grunn til å tolke våre data med forsiktighet. Tross disse forbehold mener vi at den gir grunnlag for innsikter om utfordringene knyttet til organisering og innretting på avklarings- og oppfølgingsinnsatsen i Norge.

1.4 Oppbygning av rapporten

Rapporten består av tre hoveddeler, i tillegg til den foregående presentasjonen av konkurransegrunnlaget, vår analytiske innramming av prosjektet og hvordan vi har løst oppdraget:

Først en deskriptiv oppsummering av tiltakene på tvers av casene/fylkene med en kortfattet konklusjon. Dernest en tilsvarende oppsummering basert på registerdataene.

Med bakgrunn i empirien forsøker vi så å bevare noen av de spørsmålene oppdragsgiver har stilt.

Avslutningsvis forsøker vi å heve blikket, og drøfte enkelte av de faglige antakelsene vi har reist innledningsvis. Vi kommer også med noen få anbefalinger knyttet til veien videre.

For å øke lesbarheten av rapporten har vi valgt å legge store deler av rapporten i egne vedlegg.

Dette gjelder blant annet definisjoner av sentrale begreper (vedlegg 1), gjennomgangen av tiltaksstrukturen og avklarings- og oppfølgingstiltakene (vedlegg 2), finansiering av avklarings- og oppfølgingstiltakene (vedlegg 3), og hvordan tildeling av arbeidsrettet bistand foregår (vedlegg 4).

Vi har også valgt å legge casebeskrivelsene - dvs. presentasjonen av de fire enkeltcasene - og registerdataanalysen i egne vedlegg (vedlegg 5 og 6). Intervjuguidene har også blitt lagt i eget vedlegg (vedlegg 7).

2. Komparativ analyse av tiltak i fylkene

I dette kapitlet vil vi først foreta en kvalitativ sammenligning av tiltakene i hvert fylke basert på caseintervjuer (2.1). Deretter vil vi gå over til en kvantitativ analyse basert på registerdata (2.2).

Underlagsdataene for gjennomgangen er presentert i henholdsvis vedlegg 5 Casebeskrivelser og vedlegg 6 Registerdataanalyser. Beskrivelsen av avklarings- og oppfølgingstiltakene, av finansiering og tildelingssystemene er det redegjort for i vedlegg 2-4.

Den kvalitative delen er basert på erfaringer fra 4 casefylker trukket ut i samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet. Situasjonen i case 1 er spesiell i og med at det ikke finnes private leverandører, og at arbeidsmarkedsbedriftene leverer både anbud og skjermet. I de tre andre casene oppgis konkurransesituasjonen å være bedre. Det er flere private tiltaksbedrifter, tiltaksbedrifter som både leverer på anbud og skjermet, samt i enkelte tilfeller samarbeid mellom private og forhåndsgodkjente bedrifter. Case 1 er et fylke med liten befolkning og stor utstrekning. Case 2 kombinerer liten utstrekning med høy befolkningstetthet. Case 3 og Case 4 og er likere hverandre, med mellomstore fylker og lav befolkningstetthet.

Gjennomgangen bygger på intervjuer med representanter for tiltaksavdelingene i fylkene, samt ansvarlige for avklarings- og oppfølgingstiltakene i anbudsbaserte og forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter.

Registerdataene omfatter data fra FD-Trygd-databasen i Statistisk Sentralbyrå (SSB).

2.1 En kvalitativ sammenligning

Det er de lokale NAV-kontorene som ut fra en behovs- og arbeidsevnevurdering tildeler brukerne tiltak, og står for den individuelle oppfølgingen av brukerne. En slik matching forutsetter god kjennskap til brukerne, regelverk og tiltaksbedrifter.

Det finnes forskrifter og utfyllende regler for hvem som skal få hvilke tiltak og innholdet på tiltakene. Det er et institusjonalisert samarbeid mellom de lokale NAV-kontorene, NAV-fylkeskontor og de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene, skriftlige rutiner for skjermede bedrifters bedriftenes inntak av deltakere. Omfanget på bruken av tiltakene vil skje innenfor økonomiske rammer trukket opp av Stortinget.

For tiltaksbedriftene og lokalkontor vil det i praksis være NAV fylke som trekker opp retningslinjene for tildeling og bruk av tiltakene. Det er også fylket som bestemmer hva slags resultatkrav (for eksempel formidlingsmål) som knyttes til de ulike tiltakene.

Avklarings- og oppfølgingstiltakene anskaffes både av forhåndsgodkjente og anbudsbaserte tiltaksbedrifter. I regelen vil det være ulike tiltaksbedrifter som leverer de ulike tiltakene. På NAV fylket er det vanligste at det finnes noen personer/avdeling med ansvar for anbud, og noen andre personer/avdeling med ansvar for skjermede tiltak, ofte organisert i atskilte avdelinger.

Den følgende fremstillingen tar utgangspunkt i hvordan fylkene beskriver de ulike tiltakene. Fylkene representerer normen som er satt for bruken av tiltakene, og ligger til grunn så vel for NAV-veiledernes som tiltaksbedriftenes innsats.

Normen er utviklet med grunnlag i lover, forskrift og retningslinjer for tiltakene. Som vi skal se beskriver fylket hvordan deres faktiske atferd avviker fra normene, og hvordan det er varierende praksis mellom fylkene. Tiltaksbedriftenes forståelse synes i stor grad å overensstemme med fylkets, noe som ikke er så underlig gitt den sterke styringen og kontakten som er mellom fylket og tiltaksbedriftene. Det største avviket handlet i følge fylket om at særlig de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene "strekker varigheten" av tiltakene.

På tross av denne tilsynelatende enigheten om innretning på og tildeling av avklarings- og oppfølgingstiltak mellom fylket og tiltaksbedrifter, understreket begge parter at hovedutfordringen knyttet til å bruke avklarings- og oppfølgingstiltakene etter "intensjonene", var manglende kvalitet på tildelingen av tiltak fra de lokale NAV-kontorene.

Avklarings- og oppfølgingstiltakene.

NAV fylket (Case 1, case 3) og (leverandørene, case 1, 2 og 4) er opptatt av behovet for å operere med ulike tiltak for ulike grupper, og om å differensiere på behov og mellom tiltakene. Dette synes å handle om et ønske om å ivareta regelverket, men også om en forståelse av at hvis forskjellene mellom deltakerne i gruppebaserte tiltak er for store, så kan dette føre til negativ utvikling og mindre målrettet hjelp, særlig blant deltakere med høyere utdanning og funksjonsnedsettelse. Slik er det behov for varig skjermede tiltak for dem redusert produktivitet og tett oppfølgingsbehov (selv om AMB langt fra bare er et produksjonsverksted, understrekes det – case 1); det er behov for tiltak for ordinære arbeidssøkere og det er behov for tiltak for personer som står langt unna arbeidslivet.

Alle casene viser til at det finnes en metodikk ute på NAV-kontorene som skal ligge til grunn for henvisningene, knyttet til inndeling etter innsatsbehov, og hvor de som får tildelt den administrative kategorien standard innsats og situasjonsbestemt innsats, får tilbud på de konkurransutsatte tiltaksarenaene, mens brukere med den administrative kategorien nedsatt arbeidsevne får tiltak skjermet.

Avklaringstiltakene sett fra fylkets side

Avklaring anbud (case 1 og 3) beskrives av fylket som å være et kortere tiltak og ha høyere gjennomstrømning, enn avklaring skjermet (jif uttrykket "avklaring 4 uker" versus uttrykket "avklaring 12 uker"). Søker man avklaring skjermet, søker man for 12 uker ble det sagt, selv om tiden som trengs ofte er betydelig kortere (case 3). I avklaring anbud skal deltakerne sette seg mål og lage handlingsplaner. Behandlingen av brukerne er mer individualisert og bestillingene mer spesifikke (case 1). De trenger i imidlertid bistand til dette, men bistandsbehovene er situasjonsbestemte "her og nå" karakter. Avklaring i forhold til personer med arbeidstilknytning skjer på arbeidsplassen (case 2 og 4). Fokuset på jobb er sterkere (case 1).

I case 2 og 3 opererer de med to avklaringstiltak anbud, henholdsvis for ordinære og sykmeldte, dvs for dem uten og med arbeidsgiver. I case 1 ble disse gruppene karakterisert som "folk som sto nærmere arbeidsmarkedet". I case 1 ble avklaring anbud i tillegg sagt å være for prioriterte grupper (ungdom, innvandrere, langtidsledige). I utgangspunktet mente man i case 3 at avklaring anbud var ment for sykmeldte. Realiteten var imidlertid at det var mange flere ordinære som ble henvist til dette tiltaket. I case 2 ble det sagt at avklaring sykmeldte var for dem med arbeidsforhold og avklaring ordinært for dem uten arbeidsforhold.

Avklaring skjermet har samme arbeidsmål som anbud, men deltakere her trengte mer grunnleggende bistand for å sette opp mål og til å lage handlingsplaner omdefinere dem og følge dem opp (case 3). Her var fokuset ofte mindre spesifikt, og det ble gjort mer bruk av gruppemetodikk, motivasjonsarbeid og sosial utprøving (Case 1). I regelen er avklaring skjermet mer "innadvendt" ved at avklaringen skjer i arbeidsmarkedsbedrift (case 4), men avklaring skjermet kan også skje i ordinær virksomhet (case 1). Enkelte fylker hevdet at det var den samme avklaringstjenesten som ble levert i anbud så vel som skjermet (case 1, case 4).

Oppfølgingstiltakene sett fra fylkets side

Arbeid med bistand sies å være et tiltak for dem med spesielt tilpasset innsats. AB var for deltakere som trengte mer bistand og lengre tid for å komme i jobb. Dette var normen og begrunnelsen for forskjellen mellom tiltakene, hevdet de i case 2. AB var for dem som trengte ytterligere bistand til å sette seg mål for utdanning eller yrke, og som også trengte hjelp til å nå målene. I AB kunne deltakerne få tilgang til det som ble kalt coacher eller veiledere som kunne bistå dem med dette (Case 3).

Oppfølging derimot, var for personer som kunne sette seg mål, og følge opp målene selv, het det et sted (Case 3). Tiltaket var ikke for personer med nedsatt arbeidsevne, men for dem med behov for situasjonsbestemt innsats. Oppfølgingsbrukerne skulle være lettere å formidle til jobb, mens AB brukerne trengte mer tid. Til forskjell fra AB kunne oppfølging brukes i alle faser, og som støtte til andre arbeidsrettede tiltak ("trygge andre tiltak", "supported education" case 1) eller som et "videre" tiltak, som bistand til å gjennomføre en plan (case 3).

I samtlige case beskriver fylkene hvordan egen praksis avviker fra normen de selv opererer med:

I case 1 ble det sagt at AB ble brukt "smalere" enn oppfølgingstiltaket: AB var for dem med redusert arbeidsevne. AB ble ifølge en informant (case 1), også oppfattet som et kortere tiltak enn oppfølging, noe vår andre informant fra samme case var uenig i, som mente det forholdt seg motsatt. I case 2 og 3 snakket de om AB som et formidlingstiltak med et formidlingskrav på mellom 50-80 %, og som kun ble brukt i en overgangsfase til arbeid, eller som et "direkte arbeidsrettet" tiltak (case 3). I case 4 kalte de AB for et "rent formidlingstiltak".

I praksis mente begge informantene i case 1 at AB hadde de sterkeste og mest avklarte brukerne, noe som hang sammen med fokuset på formidlingskravene i AB, og at det ble hevdet å være en økende andel "tyngre brukere" som ble søkt inn til oppfølging. Et lignende resonnement fremkom i case 2, som mente det kanskje forholdt seg slik at "AB-brukerne var sterkere enn brukerne i oppfølging". Det at brukerne av AB var sterkere og bedre utdannet enn tidligere ("et spisset tiltak"), gjorde AB mindre tidkrevende enn tidligere, hevdet en annen informant (Case 2).

Oppfølging var derimot et "bredere" tiltak. Det var for "alle". Hensikten med oppfølging var også å få folk ut i ordinært arbeid, men her var det ikke blitt stilt krav til formidling (case 2).

I flere av fylkene (case 1, 2) er det en forståelse av at leverandørene særlig i skjermet, men også i anbud, "strekker" varigheten av tiltakene, uten å undersøke om et kortere tiltak kunne gjøre nytten. I et fylke (case 1) kalles de to avklaringstiltakene bare for avklaring 4 uker og avklaring 12 uker. En annen formulering er at "Søker man avklaring skjermet, så søker man 12 uker".

I flere av fylkene ble det arbeidet med å få ned varigheten i tiltakene ("et tiltak som kan vare i tre år, varer i tre år"), men at gjennomstrømningen hadde økt.

Varighetene av oppfølgingstiltakene kunne ifølge enkelte av informantene reduseres til et år (case 1). I case 1 synes varigheten å være lengre når det gjaldt AB, enn når det gjaldt oppfølgingstiltaket. Samtidig var formidlingsfokusert mye sterkere på AB, noe som bidro til å redusere varigheten av tiltaket (case 1).

Det var ingen enighet om hvordan denne "strekkingen" av varighet foregikk i praksis. I et case (case 2) ble det hevdet at tendensen til å utvide varigheten både hang sammen med manglende formidlingsfokus, men også at forskriften opererte med for lange tiltak: "Leverandørene fokuserte på maksimumsgrensene, mer enn på minimumsgrensene", ble det hevdet. I et annet fylke (Case 3 fylke) var de også enig i at tiltakene blir unødvendig lange. Slik de forstår dette handler det imidlertid i mindre grad om hva leverandørene gjør, som om hva NAV bestiller, for eksempel knyttet til veilederens ønske om å "bli kvitt" folk. Denne oppfatningen var i overensstemmelse med noen av leverandørene (case 1) som mente hevdet at det var NAV (veilederne) som bestemte seleksjonen inn i tiltaket, og bare i begrenset grad dem.

Formidlingsresultatene på AB beskrives ifølge flere av fylkene som gode, selv om dette skjer i regi av skjermet sektor, og varigheten av tiltaket har gått ned. Det ble hevdet at mange AMBer var blitt gode på "overganger" til arbeidslivet. Samtidig trengte man ikke skjermet sektor for å implementere AB. AB var et spørsmål om kompetanse (case 1), og en formidlingsorientert metodikk (case 4), og ikke et tiltak som burde være "forbeholdt" de svakeste (case 2). Videre ble det understreket at selv om AB var lagt til skjermet sektor, så foregikk tiltaket ikke i "institusjon", men i det ordinære arbeidslivet (case 1 og case 4).

Tiltaksbedriftene om avklarings- og oppfølgingstiltakene

Forståelsen mellom fylke og leverandører, av hvilke brukere som skal hvor, og innhold i tiltakene synes i hovedsak å stemme overens. Bistandsbehov i forhold til arbeidssøkeraktiviteten hevdes å ligge til grunn for inndelingen, et behov som fastslås etter en behovs- og arbeidsevnevurdering.

Avklaring tilbud var et kortere, mer individualisert og spesifikt tiltak, og med høyere gjennomstrømning, enn avklaring skjermet. Tilsvarende for oppfølgingstiltaket: Oppfølging kan tilpasses mye forskjellig. Veilederne (og fylket) får anledning til å bestille det de trenger (case 4). Oppfølgingstiltaket foregår på timebasis, knyttes til konkrete oppgaver eller bestillinger (case 1), og med tettere oppfølging (case 1). I AB har leverandøren i større grad et "helhetlig" oppfølgingsansvar.

Regelverket for avklaringstiltakene er imidlertid svært likt, noe som gjør at leverandørene i case 4 hevder at det i praksis er samme tjeneste som leveres i begge avklaringstiltakene, og at leverandørene i case 1 er tydelige på at de har solgt samme avklaringstiltak begge steder, og at dette fremkommer i søknadene deres.

Flere av tiltaksbedriftene deler beskrivelsen til fylkene, av AB som har brukere som er "ferdig avklart og formidlingsklare", mens oppfølging har svakere og ofte "ikke avklarte" brukere (case 2 og 3). Enkelte andre tiltaksbedrifter mener at oppfølgingsbrukerne sto nærmere arbeidsmarkedet, og hadde et høyt formidlingspress (case 2). Ulikhetene, mellom tiltaksbedrifter innenfor samme

fylke, kan skyldes at vi snakker om tiltaksbedrifter som bare leverer ett tiltak, dvs. enten anbud eller skjermet.

Enkelte anbudsbaserte tiltaksbedrifter understreket at dårlige formidlingsresultater på oppfølging skyldes at brukerne som kommer inn er for svake (egentlig trenger de avklaring). Forskjellene mellom målene for tiltakene og deltakerne gjorde det heller ikke hensiktsmessig å sammenligne resultatoppnåelsen mellom for eksempel AB og oppfølgingstiltaket, slik som enkelte ganger skjedde.

Tiltaksbedrifter i samtlige case understreket på ulike måter behovet for korte og målrettede tiltak. Fra deres side var det ikke et ønske om "å strekke varigheten" av tiltakene, men at de manglet gode og presise bestillinger.

Lokalkontorenes rolle i tildeling av avklarings- og oppfølgingstiltak, sett fra fylkets og tiltaksbedriftenes side.

I realiteten synes tildelingen (og utmålingen) av tiltakene lokalt å være resultat av en rekke overveielser som i liten grad speiler normene (case 1 fylket/leverandører, case 2 leverandører/fylke case 4 leverandører). Kjernemålene i tiltakene ble ikke løst, ble det hevdet (case 3), fordi tiltakene ble for omfattende og gikk langt utover kjernemålene, eller som det heter i forskjellige versjoner i samtlige casefylkene; fordi "det var hipp som happ hvor brukerne havnet" (case 3 fylket): Personer med lette bistandsbehov og omfattende bistandsbehov ble henvist til samme tiltak; brukere med omfattende avklaringsproblemer, ble sendt til oppfølgingsvedtak etc. I enkelte tilfeller tilpasses servicebehov tiltakskapasiteten, dvs. personer med standard innsats får spesialtilpasset innsats fordi plassene i skjermet sektor skal fylles opp: "Alle har ikke rettigheter til skjermet sektor", men "det fikser man hvis man vil" (case 3 fylket).

Noen fylker peker på kryss-subsidiering på leverandørsiden som et forhold som bidrar til svekket kvalitet på differensiering og innhold i leveransene (Case 1 og 4). Leverandørene på sin side forteller om hvordan de utsettes for krav om å unngå slik subsidiering blant annet ved opprettelsen av egne enheter utenfor bedriften (case 4).

Det listes imidlertid opp en rekke forhold som både tiltaksbedrifter og fylker synes enige om, som kan bidra til at faktisk innsøking avviker fra normene.

For det første er de skjermede tiltakene billigere enn de anbudsbaserte (fylket, case 1). Det innebærer at man fyller opp "ramma" først, før man tar i bruk de anbudsbaserte tiltakene; "veilederne søker brukerne inn etter budsjett, og får kjeft hvis de gjør noe annet" (leverandør case 4).

Denne praksisen synes å være i overensstemmelse med fylkenes ønsker og tenkning. På enkelte NAV kontor hadde veilederne i følge leverandører (Case 1) oppdaget fleksibiliteten i oppfølgingstiltaket, og brukt dette tiltaket uten at "ramma" i AB var fylt opp. Da hadde NAV fylket tatt kontakt med leverandør og bedt dem flytte personer fra oppfølging til AB. I enkelte tilfeller hevdes det at tildelingen av innsatsbehov kapasiteten i tiltakene, dvs. at brukere som ikke har nedsatt arbeidsevne tildeles denne kategorien slik at de skjermede tiltakene som er billigere enn de anbudsbaserte, kan brukes først (case 1, case 2).

For det andre er behov for tiltak større enn kapasiteten (fylket case 1). Dette gjør at mange brukere med nedsatt arbeidsevne, havner på anbudsbaserte tiltak. De henviser etter kapasiteten i tiltakene, ikke etter innsatsbehovene (case 3 fylket).

For det tredje henviser veilederne mange personer til tiltak, fordi de selv ikke har kapasitet og anledning til å gi brukerne oppfølging ("tar det mer enn en halvtime så må de på tiltak" case 1). Det har vært mye flytting og omorganiseringer (case 3 fylket); høy turnover og for mye å gjøre (Case leverandør 4). Det hevdes også at tiltakskompetansen i en periode ikke har vært betraktet som vesentlig på kontorene, og har blitt bygget ned (Case 3 fylket). Dette har medført at de "ønsker å bli kvitt brukerne for en periode" (Case 3 fylke), men har også ført til "ugjennomtenkt tiltaksbruk" (case 3 fylket).

For det fjerde kan det være viktigere å gjøre som overordnede sier, enn å vurdere brukernes bistandsbehov (med den risiko for feil som dette innebærer). En ulempe ved å ha to tiltak var ifølge en informant at veilederne begynte å selektere tiltak etter gruppetilhørighet (kan personen sies å være formidlingsklar, eller ikke), mer en etter individuelle behov, dvs. hva slags konkret bistand denne spesielle brukeren trenger (Case 1 fylket).

For det femte mangler enkelte av veilederne kompetanse (case 3 fylket); de kjenner ikke tiltakene "de vet ikke hva som er hva" eller hvem som skal hvor. De sitter "med et stort antall tiltak, og skriker etter opplæring", og "henviser etter gammel vane" (case 4 leverandør), eller bruker tiltakene mer firkantet enn de trenger (leverandører case 2). Veilederne vet ikke – og det er også vanskelig å vite - hva som ligger i avklaring og oppfølging, hevdes det i case 2 (fylket). Avklaringstiltakene har også blitt likere hverandre ved at man også i anbud er blitt pålagt å kjøre mer i grupper, og har utvidet varigheten av tiltaket (leverandør case?).

En leverandør (case 1) mener at regelverket er for komplisert for veilederne å sette seg inn i, med et enklere regelverk kunne veilederne i større grad henviser rett. Fra et fylke sin side hevdes det at det for mange tiltak, og at tiltakene er for like (case 2 fylke) til at veilederne lokalt klarer å sette seg inn i hva de inneholder og hvem som skal inn hvor ("i praksis går det i hytt og vær"). Begreper som "nedsatt arbeidsevne", "spesielt tilpasset innsats" etc. var egnet til å forvirre veilederne, ble det sagt. Veilederne begynte å tenke "båser", mer enn metodikk og mål (case 2 fylke, jf punkt 4). En annen leverandør (case 3) hevder at utfordringen er at det "ikke finnes noen omforent forståelse av hva som ligger i begrepene avklaring og oppfølging, mellom veiledere, NAV fylke og oss". Forskriften hjelper heller ikke veilederne, fordi det som står der er for ullent til å kunne gi retning til deres henvisninger. Case 4 gir en illustrasjon av denne manglende omforente holdningen: For enkelte veiledere er avklaring, ifølge leverandørene, det samme som å systematisere sykdomshistorien, hente opplysninger fra fastlegen som underlag for søknad om inntektssikring etc. Dette er imidlertid ikke den avklaringsjobben leverandørene er tildelt (case 4).

Samtidig understrekes det at henvisningene også kan være gode, selv om systematikken ofte mangler. Leverandørene merker forskjell på kontor der veilederne har fått opplæring (case 3), andre steder var den gode praksisen mer person- og lederavhengig. (case 4 leverandør), et tredje sted knyttet til aktive mellomledere eller til et aktivt fylkesnivå (case 2 leverandører). I et tredje case ble det fra leverandørens side at de var fornøyd med kontakten med veilederne, og det ble vist til trekantsamtaler, samtaler ved oppstart og avslutning av tiltaket (Case 3).

Utfordringer ved "feil" henvisning sett fra tiltaksbedriftenes side

Dårlige henvisninger innebærer at leverandørene må bruke mye tid på å "avklare" brukerne. I enkelte situasjoner sendes personer som burde vært avklart til oppfølging, og så må leverandøren sortere ut hva dette handler om (case 3). I et av fylkene hadde de også som politikk at ingen leverandører fikk lov til å si nei til henvisninger. De fikk ta dem, og så eventuelt sende dem tilbake seinere (case 2). Dårlige henvisninger fra NAV side fører også til dårligere oppfølging av brukerne (der brukere som burde avklares sendes til oppfølging), og at brukerne påføres unødvendige nederlag (case 3).

For leverandørene kan mangelen på riktige henvisninger i tillegg være en stor utfordring fordi de ikke opplever å bli målt på det de faktisk leverer (case 1, 2 og 4). NAV sender videre brukere som har så store problemer at tiltaksbedriftene ikke kan nå sine mål, hvis de skal jobbe med dem. Fylket har klare forventninger om innretting, varighet og måloppnåelse i tiltakene (særlig for oppfølgingstiltakene og AB). I en skjerpet konkurransesituasjon mellom bedriftene og mellom anbudsbaserte tiltak og skjermede tiltak kan det føles urimelig å bli sammenlignet og målt på resultater, når seleksjonen inn til tiltakene i så stor grad avviker fra normene (og de geografiske forskjellene er så store). Hvis ulike leverandører sammenlignes på formidlingsresultater, men mange av dem som henvises faktisk ikke er avklart, hva kan man da bruke disse resultatene til?

I et case var man opptatt av å problematisere målstyringssystemet, og at det var vanskelig og urettferdig å bruke som grunnlag for benchmarking, når brukerne som inngår er så ulike. Det ble fortalt om aktiviteter knyttet avdekking av underliggende problemer hos brukerne eller roller som "uavhengige støttespillere" for brukere som for eksempel hadde fått avslag på søknader om inntektssikring fra NAV (case 2 leverandører) - som ble usynliggjort i dagens måltallsystem. Lignende erfaringer ble uttrykt fra leverandører (og fylke) i case 3, hvor det ble vist til hvor negative erfaringer mange av brukerne hadde med NAV, og det merarbeidet leverandørens ønsker om ikke å tilføre brukerne nye nederlag, innebar.

Som det har fremgått er det en betydelig diskrepans mellom norm og atferd på fylkesnivået når det gjelder oppfølgingstiltakene.

Mens normen skulle tilsi større bistandsbehov i det skjermede AB-tiltaket, så er praksis antakeligvis at sterkere grupper rekrutteres inn. Dette tilsier at veilederne ute og/eller leverandørene selekterer brukere til AB-tiltaket med relativt gode muligheter på arbeidsmarkedet, og som etter normen skulle bli henvist til anbud. Diskrepansen kan beskrives som akseptert av overordnede, fordi formidlingskravet til AB er internalisert på fylkesnivå.

I tillegg beskriver både fylket og tiltaksbedriftene et avvik mellom de normene de selv opererer med, og lokalkontorenes muligheter og kompetanse til å leve opp til disse normene. Slik sett synes det i fylkets og tiltaksbedriftenes fortelling om avklarings- og oppfølgingstiltakene, å være i lokalkontorene utfordringene ligger, mer enn hos dem.

Samtidig så er både fylket og tiltaksbedriftene langt på vei enige om at faktisk henvisningspraksis ligger langt unna disse normene, og at mange andre hensyn enn behovs- og arbeidsevnevurderinger ligger til grunn for innsatsen.

2.2 Kjennetegn og måloppnåelse ved tiltakene basert på registerdata.

Det følgende oppsummeringen bygger data og analyser presentert i vedlegg 6.

I vedlegget bruker vi registerdata til å kartlegge deltakerne på avklaringstiltak anbud, avklarings-tiltak skjermet, oppfølgingstiltak anbud og oppfølgingstiltak skjermet (Arbeid med bistand). Vi gir en beskrivelse av registerdataene og hvilken bakgrunnsinformasjon som inngår i disse dataene; en beskrivelse av hvilke enkelttiltak som inngår i avklarings- og oppfølgingstiltak anbud/skjermet; en presentasjon av kjennetegn ved deltakerne på avklarings- og oppfølgingstiltak anbud/skjermet. Vi presenterer statistikk over hvilken status deltakerne har etter at de har avsluttet tiltaket. Til slutt i vedlegget skal vi undersøke i en effektanalyse om det er forskjeller i måloppnåelsen mellom avklaringstiltak anbud og avklaringstiltak skjermet, og om det er forskjeller i måloppnåelsen mellom oppfølgingstiltak anbud og oppfølgingstiltak skjermet (Arbeid med bistand).

Avklaringstiltak anbud og avklaringstiltak skjermet

Det er enkelte store endringer i tallene for avklaringstiltakene, og særlig knyttet til overgangen fra 2008 til 2009. Dette kan ha sammenheng med omlegging av registreringssystemene. I så fall kan tallene for 2008 og tidligere år i liten grad sammenlignes med 2009. Det er store svingninger i andelen deltakere etter bostedsfylke, «arbeidssøkerstatus» og ytelse for de anbudsbaserte tiltakene i de årene som registerdataene dekker, som vi ikke har gode forklaringer på. Antall deltakere på avklaringstiltak anbud er de første årene så lavt at det ikke er meningsfullt å presentere statistikk for denne perioden. Ettersom svært mange personer har uoppgitte diagnoser blant deltakerne på avklarings- og oppfølgingstiltak anbud/skjermet, er opplysninger om diagnose utelatt fra analysen.

I den deskriptive analysen presenteres tall for deltakere på avklaringstiltak skjermet for første gang i 2005 (tabell 2.1 Vedlegg 6). Deltakerantallet i perioden 2005-2010 har økt fra ca. 1000 deltakere opp til mellom 1800-2000 deltakere. Tall for deltakere på avklaringstiltak anbud kommer også frem i den deskriptive analysen for første gang i 2005, men har frem t.o.m. 2008 under 100 deltakere (tabell 2.2 Vedlegg 6). Antall deltakere på avklaringstiltak anbud i 2009 og 2010 avtar fra ca. 800 til 500 deltakere.

Mange deltakere på avklaringstiltak skjermet bor i Oslo, Buskerud og Hordaland, noe som stemmer godt overens med folketallet i disse fylkene. Mer overraskende er det at mellom 10 og 15 % av deltakerne bor i Vestfold. Antall deltakere på avklaringstiltak anbud bor ikke først og fremst i de store fylkene, og det er også stor variasjon i deltakertallet mellom årene. Ved utgangen av 2009 bodde for eksempel 16,5 % av deltakerne i Sør-Trøndelag, men bare 5,4 % ved utgangen av 2010. Mange deltakere på avklaringstiltak anbud bor i Vestfold, hvor også mange deltakere på avklaringstiltak skjermet har bosted.

Mellom 45 % og 49 % av deltakerne på avklaringstiltak skjermet er i de to yngste alderskategoriene (under 30 år og i aldersgruppen 30-39 år). Andelen deltakere med to utenlandsfødte foreldre fluktuerer rundt 20 %. Mellom 59 % og 63 % har utdanning på ungdomsskolenivå eller lavere utdanningsnivå. Flere av deltakerne på avklaringstiltak anbud (over 60 %) er i de to yngste aldersgruppene, mens andelen deltakere med to utenlandsfødte foreldre er noe lavere (16-17 %).

De fleste deltakerne på avklaringstiltak skjermet har nedsatt arbeidsevne. Det finnes imidlertid en liten gruppe ordinære tiltaksdeltakere. Det er stor variasjon i deltakernes «arbeidssøkerstatus» for

avklaringstiltak anbud. Gruppen med nedsatt arbeidsevne har økt fra ca. 25 % i 2009 til over 40 % i 2010, mens andelen sykmeldte har avtatt fra ca. 30 % til 19 % i samme periode.

De fleste på avklaringstiltak skjermet går på attføringspenger unntatt i 2008 og 2009, hvor mange står oppført under statusen «ikke dagpenger». For avklaringstiltak anbud er det stor variasjon fra år til år når det gjelder deltakernes inntektssikring.

Varigheten av avklaringstiltak skjermet (tabell 2.5 Vedlegg 6) går ned i perioden 2006-2008; andelen deltakere som hadde en varighet mellom 3 og 6 måneder avtar fra nesten 69 % i til 52,6 % i 2008. I 2009 stiger imidlertid varigheten for denne gruppen igjen. Varigheten av avklaringstiltak anbud er betydelig kortere; om lag 50 % av deltakerne hadde en varighet som ikke oversteg 2 måneder.

Mellom 70 % og 80 % av deltakerne på avklaringstiltak skjermet i 2006-2008 er fortsatt registrert som arbeidssøker eller mottar annen service fra NAV, men er ikke registrert i et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV, etter at de har avsluttet avklaringstiltaket (tabell 3.1 Vedlegg 6). Dette endrer seg betydelig i 2009 da bare 41 % har denne statusen etter tiltaksslutt. Om lag 12 % av deltakerne i 2009 går til et arbeidsrettet tiltak etter at de har avsluttet avklaringstiltaket, mens om lag 5 % er sysselsatt, men ikke registrert som arbeidssøker eller mottar annen service fra NAV. Om lag 40 % er ikke sysselsatt og heller ikke registrert som arbeidssøker eller mottar annen service fra NAV.

For deltakere på avklaringstiltak anbud i 2009 er også om lag 40 % ikke sysselsatt og heller ikke registrert som arbeidssøker eller mottar annen service fra NAV etter at de har avsluttet avklaringstiltaket. Om lag 30 % er registrert som arbeidssøker eller mottar annen service fra NAV, men er ikke registrert i et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV. Om lag 18 % er sysselsatt (men ikke registrert som arbeidssøker eller mottar annen service fra NAV) og om lag 5 % er registrert i et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV.

Det synes å være god overensstemmelse mellom de normene fylkene opererer med knyttet til bruken av avklaringstiltakene og kjennetegnene ved deltakerne som inngår i tiltakene. Deltakerne i avklaringstiltak skal være for personer nærmere arbeidsmarkedet (ofte sykmeldte eller ordinære arbeidssøkere), det skal være et kortere tiltak, gjerne knyttet til avklaring av konkrete og relativt presise problemstillinger, og hvor fokuset på jobb er sterkere.

Registerdataene synes å tyde på at gruppene som rekrutteres til de ulike ordningene er ulike: Gruppen som får avklaring anbud kan betraktes som å være "nærmere arbeidsmarkedet" ved at de er sykmeldte eller arbeidsledige, yngre og har noe høyere utdanning enn de som får avklaring skjermet. I tillegg er det noe færre kvinner. Varigheten av tiltakene er kortere, og flere går til jobb og færre er registrert som arbeidssøker eller mottar annen service fra NAV (men er ikke registrert i et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV) etter at de har avsluttet avklaringstiltak, sammenlignet med deltakerne på avklaringstiltak skjermet. Dette kan være en indikasjon på at problembelastningen til deltakerne på avklaringstiltak anbud er noe mindre enn for deltakerne på avklaringstiltak skjermet.

Vi har også i registerdataanalysen gjennomført en effektevaluering, hvor vi har undersøkt om det er forskjeller mellom avklaringstiltak anbud og avklaringstiltak skjermet når det gjelder måloppnåelse, der vi med «måloppnåelse» mener hvor mange som enten går til et arbeidsrettet

tiltak i regi av NAV eller som kommer i jobb etter at de har avsluttet avklaringstiltaket. I effektevalueringen har vi tatt hensyn til eventuell seleksjonsskjevhet ved beregning av måloppnåelsen. Effektevalueringen gir som resultat at vi ikke finner noe statistisk sikre forskjeller i måloppnåelsen mellom deltakerne på avklaringstiltak anbud og deltakerne på avklaringstiltak skjermet. Dette viser at selv om det er forskjeller i kjennetegnene mellom deltakerne på avklaringstiltak anbud og avklaringstiltak skjermet, kan vi ikke fastslå med sikkerhet om deltakerne på avklaringstiltak anbud har en høyere eller lavere sannsynlighet for å komme i et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV eller komme i jobb etter at de har avsluttet avklaringstiltaket sammenlignet med deltakerne på avklaringstiltak skjermet.

Oppfølgingstiltak anbud og oppfølgingstiltak skjermet (Arbeid med bistand)

Vi har tall fra 2003-2010 for oppfølgingstiltak skjermet (Arbeid med bistand). Tilsvarende gjelder for oppfølging anbud, men deltakertallene for 2003 og 2004 er så lave at det ikke er hensiktsmessig å lage statistikk for disse to årene. Det er store regionale variasjoner i antall tiltaksdeltakere, variasjoner som i hovedsak synes å følge befolkningstettheten i fylkene Oslo og Akershus som har høye deltakertall, sammen med Rogaland, Hordaland og Østfold. Også her, som for avklaringstiltakene, har Vestfold en høy andel deltakere på oppfølgingstiltakene (tabell 2.3 Vedlegg 6).

Antall deltakere på oppfølgingstiltak skjermet (Arbeid med bistand) har økt fra ca. 2800 deltakere i 2003 til over 6200 deltakere i 2010. Deltakerne på oppfølgingstiltak anbud er få, og under 500 personer frem t.o.m. utgangen av 2007, deretter øker antallet hvert år fra ca. 1200 i 2008 til ca. 4300 i 2009, for så å avta til ca. 3600 i 2010 (tabell 2.4 Vedlegg 6).

Gjennomsnittsalderen for tiltaksdeltakerne på oppfølgingstiltak skjermet (Arbeid med bistand) synes å ha økt noe, særlig fra 2005 til 2007. Det er noe flere menn enn kvinner. Andelen deltakere med to utenlandsfødte foreldre har økt jevnt i perioden 2003-2010 fra ca. 7 % til 15 %. Utdanningsnivået blant deltakerne har økt. Mens 64 % hadde ungdomsskoleutdanning eller lavere utdanningsnivå i 2003, mens den tilsvarende andelen for 2010 er på ca. 56 %. I 2007 og 2008 var deltakerne på oppfølgingstiltak anbud noe eldre enn de var i 2009 og 2010. I 2008 var 48 % under 40 år, mens i 2010 var nesten 60 % i denne aldergruppen. Om lag halvparten av deltakerne har ungdomsskoleutdanning eller lavere utdanningsnivå. Tallene for høyeste fullførte utdanningsnivå er relativt stabile, men andelen deltakere med høyere utdanning har avtatt. Det er gjennomgående noe færre kvinner i oppfølgingstiltak anbud enn i oppfølgingstiltak skjermet (Arbeid med bistand). Andelen med to utenlandsfødte foreldre på oppfølgingstiltak anbud ligger konstant høyere enn på oppfølgingstiltak skjermet (Arbeid med bistand), mellom ca. 27-33 %.

De siste årene har de aller fleste deltakerne på oppfølgingstiltak skjermet (Arbeid med bistand) hatt nedsatt arbeidsevne. Det finnes imidlertid en liten gruppe som er ordinære tiltaksdeltakere. Ca. 80 % av deltakerne har attføringspenger (AT), og mellom 7,5 % og 14,3 % har statusen «ikke dagpenger». En synkende andel av deltakerne på oppfølgingstiltak anbud er ordinære tiltaksdeltakere. Andelen synker fra 82 % til 61 % i perioden 2008-2010. Stadig flere har nedsatt arbeidsevne og går på attføring.

Varigheten av oppfølgingstiltak skjermet (Arbeid med bistand) ser ut til å øke (tabell 2.6 Vedlegg 6). Mens 36 % hadde vært mer enn ett år men ikke mer enn 2 år i tiltaket i 2006, hadde nesten 48 % av deltakerne vært det i 2009. Varigheten av oppfølgingstiltak anbud ser ut til å bli kortere: i

2008 varte tiltaket ikke mer enn 2 måneder for nesten 60 % av deltakerne, mens i 2009 gjaldt dette for om lag 30 % av deltakerne.

Statusen etter avsluttet tiltak på oppfølgingstiltak skjermet (Arbeid med bistand) er for over halvparten av deltakerne at de er registrert som arbeidssøker eller mottar annen service fra NAV, men ikke er registrert i et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV (tabell 3.4 vedlegg 6). Andelen som har denne statusen har avtatt markert fra 2008 (52 %) til 2009 (36 %). Andelen som er registrert i et arbeidsrettet tiltak har avtatt fra 30 % i 2007 til 19 % i 2009, mens andelen i jobb har vært under 5 % i perioden 2006-2009.

Blant deltakerne på oppfølgingstiltak anbud har også en høy andel som er registrert som arbeidssøker eller mottar annen service fra NAV etter avsluttet tiltak, men som ikke registrert i et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV. Denne andelen fra 87 % i 2006 til 39 % i 2009. I 2009 er færre registrert i et arbeidsrettet tiltak etter avsluttet tiltaksdeltakelse blant deltakerne på oppfølgings-tiltak anbud sammenlignet med de på skjermet, men relativt flere er kommet i jobb. For flere av statuskategoriene blant de som har avsluttet et oppfølgingstiltak anbud, er det store endringer i andelen deltakere fra 2008 til 2009. Dette kan ha sammenheng med endringer i registrerings-systemene.

For oppfølgingstiltak skjermet (Arbeid med bistand) sier fylkenes norm at dette tiltaket skal være for dem med spesielt tilpasset innsats, og som trenger mer bistand enn deltakerne på oppfølging anbud. Samtidig forteller fylkene om at formidlingskravet i fylkene har økt, og at oppfølgingstiltak skjermet (Arbeid med bistand) i større grad enn oppfølgingstiltak anbud må betraktes som et formidlingstiltak. Enkelte av våre informanter mener at formidlingskravet er sterkere i oppfølgingstiltak anbud. Dette gjør at vi skulle forvente det vi har karakterisert som et sanksjonert avvik mellom norm og praksis.

Registerdataene synes i noen grad å underbygge denne sistnevnte forståelsen. Deltakerne på oppfølgingstiltak skjermet (Arbeid med bistand) har fått noe høyere gjennomsnittsalder (i perioden 2005-2009, mens den har avtatt noe fra 2009 til 2010), noe høyere utdanningsnivå og noen flere er i jobb etter avsluttet tiltak (men andelen i jobb er fortsatt relativt lav). På den andre siden har varigheten av tiltakene gått opp, noe som skulle tilsi større utfordringer for deltakerne.

Samtidig er deltakerne på oppfølgingstiltak anbud blitt noe yngre, fått lavere utdanningsnivå og det er stadig flere med nedsatt arbeidsevne. Det er også flere som går ut i jobb etter tiltaksslutt. Både blant deltakere på oppfølging anbud og skjermet er det mange som fortsatt er registrert som arbeidssøker eller mottar annen service fra NAV (men som ikke registrert i et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV) etter tiltaksslutt, men i motsetning til deltakerne på oppfølgingstiltak skjermet (Arbeid med bistand) går de fleste til ledighet og ikke til «nedsatt arbeidsevne i kartleggingsfase, ventefase for tiltak, oppfølgingsvedtak, som søker attføring og i uspesifisert tiltak».

Selv om gruppene som inngår i oppfølgingstiltak anbud og skjermet på mange måter synes å bli likere, så er oppfølgingstiltak anbud et betydelig kortere tiltak enn oppfølgingstiltak skjermet (Arbeid med bistand). Oppfølgingstiltak anbud synes imidlertid på en helt annen måte enn oppfølgingstiltak skjermet å være et tiltak for innvandrere, og for personer som går ut i ledighet, i motsetning til personer som får status som person med nedsatt arbeidsevne.

På samme måte som for avklaringstiltakene, har vi i registerdataanalysen gjennomført en effekt-evaluering hvor vi har undersøkt om det er forskjeller mellom oppfølgingstiltak anbud og oppfølgingstiltak skjermet (Arbeid med bistand) når det gjelder måloppnåelse (tabell 4.1 og 4.2 Veldegg 6). Med «måloppnåelse» mener vi det samme som for avklaringstiltakene: Hvor mange som enten kommer i et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV eller kommer i jobb etter at de har avsluttet oppfølgingstiltaket. Vi finner i effektevalueringen (hvor vi har tatt hensyn til eventuell seleksjonsskjevhet ved beregning av måloppnåelsen) ingen statistisk sikre forskjeller i måloppnåelsen mellom deltakerne på oppfølgingstiltak anbud og oppfølgingstiltak skjermet (Arbeid med bistand). Effektevalueringen kan dermed ikke fastslå med sikkerhet om oppfølging anbud gir en høyere eller lavere sannsynlighet for å komme i et arbeidsrettet tiltak eller jobb etter tiltaksslutt sammenlignet med oppfølging skjermet.

3. Svar på departementets spørsmål – konklusjon

Departementet stilte i konkurransegrunnlaget opp en rekke spørsmål som de ønsket svar på. På hvilken måte kan våre data være egnet til å besvare disse spørsmålene?

Har avklarings- og oppfølgingstiltakene bidratt til å styrke måloppnåelsen knyttet til bistand mot arbeidsledige, sykmeldte samt personer med nedsatt arbeidsevne? Er det forskjeller mellom ordningene når det gjelder måloppnåelse?

Opprettelsen av anbudsbaserte avklarings- og oppfølgingstiltak har gjort det mulig å tilby disse tjenestene til andre grupper enn tidligere. Det har også vært mulig å tilby slike tjenester i en tid hvor førstelinja i NAV har hatt begrenset kapasitet pga implementering av NAV-reformen. Dette skulle tilsi styrket måloppnåelse ikke minst for ledige og sykmeldte.

Ut fra våre data er det ingen statistisk sikre forskjeller i måloppnåelse mellom de ulike tiltakene.

Skiller avklarings- og oppfølgingstiltakene for henholdsvis arbeidsledige og sykmeldte seg fra avklaringstiltaket og arbeid med bistand som leveres av skjermede virksomheter med hensyn til innhold, utforming mv?

Deler av det kvalitative materialet tyder på at det er forskjeller mellom tiltakene.

Avklaringstiltaket tilbud beskrives som å være knyttet til konkrete og individuelle bestillinger til tiltaksbedriftene som kan bistå brukerne i å sette seg mål og lage handlingsplaner. CV og jobbkurs kunne være aktuelle innsatser. Ofte skjer avklaringene på arbeidsplassen. I avklaringstiltaket skjermet er bestillingene mindre spesifikke, og det blir gjort mer bruk av gruppetodikk, motivasjonsarbeid og sosial utprøving som et case formulerte det, eller mer bruk av kognitiv terapi, mestring og motivasjonskurs som et annet case beskrev det. Fokuset er mer "innadvendt" ved at avklaringen som oftest skjer i tiltaksbedriften.

Samtidig var de to case som beskrev at forskjellene mellom innholdet i avklaringstiltakene var små, og en leverandør som både leverte avklaring skjermet og tilbud fortalte at de når de søkte om å få arrangere tiltakene hadde vært tydelig på at tiltakene var like.

Når det gjelder oppfølgingstiltakene synes forskjellene mellom tiltakene å ligne på forskjellene mellom avklaringstiltakene. Oppfølgingsoppgavene knyttes til konkrete oppgaver med tettere oppfølging, ofte på timebasis og som støtte til andre arbeidsrettede tiltak. I AB hadde tiltaksbedriftene et mer helhetlig oppfølgingsansvar, men som oftest skjedde tiltaket i ordinære bedrifter og ikke tiltaksbedriften. Metodene ble ellers beskrevet som mer eller mindre systematisk å vise til de 5 hovedelementene som for eksempel i Brofoss-utvalget (NOU 2012:6) beskrives som å inngå i AB: Innledende kontakt og samarbeidsavtale; yrkeskartlegging og karriereplanlegging; finne en passende jobb; samarbeid med arbeidsgiver; opplæring og trening.

Samtidig var det i flere av casefylkene diskusjoner om hvor formidlingsfokuset i tiltakene var, og hvem som fikk de sterkeste brukerne. Tiltaksbedriftene på sin side hevdet at de uansett måtte individualisere tiltakene til den enkeltes behov, ennå mer fordi de søkerne de fikk var så dårlig avklart på forhånd. Om de var avklart dårligere nå enn tidligere, spurte vi ikke informantene om.

Slik sett synes det å være forskjeller mellom tiltakene som i noen grad er knyttet til metodikk. Hovedforskjellen mellom tiltakene synes imidlertid å være hvordan de brukes; i oppfølgingstiltakene så bestemmes innholdet i tiltakene på en helt annen måte av veilederne på lokalkontorene, mens AB hviler i en metodikk utviklet over flere år og som i større grad "går av seg selv".

Hvem er leverandører av avklarings- og oppfølgingstiltakene for henholdsvis arbeidsledige og sykmeldte? Hvordan er konkurransesituasjonen på dette området? Hvordan påvirker eventuelt konkurransesituasjonen tjenestens pris, organisering og utforming?

Kartleggingen av tiltaksbedrifter tok utgangspunkt i en liste over tiltaksbedrifter utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Ut fra oversikten over leverandørene, og ut fra vårt case-materiale synes det å være betydelige forskjeller knyttet til graden av konkurranse i ulike fylker. Dette kan henge sammen med strukturelle faktorer som markedssituasjon, men også med at ulike fylker synes å ha ulik oppmerksomhet rundt bruken av anbudssystemet. Flere informanter, ikke minst fra fylkene, mener at innføringen av anbudskonkurranse på avklarings- og oppfølgings-tiltakene har innebåret økt konkurranse for skjermet sektor, og større vilje til endring og utvikling. Økt konkurranse på avklarings- og oppfølgingstiltakene hadde også gjort NAV-fylke mer oppmerksomhet om hva som kunne leveres, kunnskap som i neste omgang kunne omsettes til forventninger og krav til andre bedrifter.

Våre informanter fra NAV-fylke fremhever en rekke fortrinn ved anbud, og ønsker at det gjøres økt bruk av anbudsutsettelse, enkelte ganger omtalt med betegnelsen "forenkling". Fortrinnene som fremheves stemmer langt på vei overens med de forholdene Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse (2010) finner i sin gjennomgang av anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester, ikke minst at de oppleves som å strekke seg lengre ("man får det man trenger") for å tilfredsstille oppdragsgivers behov. Dette kan også henge sammen med at tilgjengeligheten til de anbudsbaserte tiltakene oppleves som bedre, fordi de skjermede tiltakene skal fylles opp først. Samtidig er anbudsbaserte tiltak dyrere, og oppleves å kreve større administrativ innsats enn de skjermede tiltakene.

Hvilke kjennetegn har deltakerne som rekrutteres til de nye avklarings- og oppfølgingstiltak sammenliknet med målgruppen for tiltakene som leveres av skjermede virksomheter? Bidrar kjennetegn ved deltakerne til å forklare eventuelle forskjeller knyttet til gjennomføringen av ordningene?

Ser vi på avklaringstiltaket i skjermet sektor har de flere eldre, færre innvandrere, flere på nedsatt arbeidsevne, og gjennomgående lavere utdanning enn gruppa i anbud. De fleste går på arbeidsavklaringspenger noe som indikerer sykdom, skade eller lyte. Tiltaket er gjennomgående betydelig lengre enn for avklaring anbud. De fortsetter gjerne i annet tiltak i regi av NAV, og da i hovedsak til status "nedsatt arbeidsevne i kartleggingsfase..." (jf tabell 3.5 i vedlegg 6).

Dette kan være indikasjoner på gruppa i skjermet har større bistandsbehov enn gruppa i anbud, og at gruppa i anbud står nærmere arbeidsmarkedet enn gruppa i skjermet. Samtidig kan jo også sykmeldte og arbeidsledige ha nedsatt arbeidsevne. Det er utviklingstrekk ved deltakerne i avklaring anbud som over tid synes å gjøre dem likere deltakerne i avklaring skjermet; det blir færre sykmeldte og flere personer med nedsatt arbeidsevne.

Ser vi på oppfølgingstiltaket AB har tiltaket noe flere kvinner, flere unge, betydelig færre innvandrere enn i Oppfølging og flere deltakere med nedsatt arbeidsevne og gjennomgående med lavere utdanning enn i Oppfølgingstiltaket. Varigheten av tiltakene er lengre og ser ut til å øke, og har betydelig lengre varighet enn i Oppfølging. Deltakerne fortsetter gjerne i annet tiltak i regi av NAV, og da i hovedsak i tiltaket "nedsatt arbeidsevne i kartleggingsfase...". Andelen i jobb etter tiltak er noe lavere enn for Oppfølgingstiltaket

Utdanningsnivå og andel med nedsatt arbeidsevne samt varighet av tiltaket kan være indikasjoner på at gruppa i skjermet har større bistandsbehov, og står lengre unna arbeidsmarkedet enn deltakerne i Oppfølgingsgruppa. Samtidig øker utdanningsnivået på deltakerne i skjermet, og andelen i jobb etter avsluttet tiltak har økt. Samtidig endrer deltakersammensetningen i Oppfølgingstiltaket seg (blant annet flere med nedsatt arbeidsevne, aldersmessig), slik at den ligner mer på deltakerne i AB.

Den største forskjellen mellom tiltakene synes å være den store innvandrerandelen i Oppfølgings-tiltaket, og at varigheten av de skjermede tiltakene er betydelig lengre. Oppfølgingstiltaket er på mange måter et "innvandringstiltak". Om varigheten er et uttrykk for at deltakerne har større bistandsbehov er ikke uten videre gitt i og med at den kvalitative studien også peker mot andre forhold som kan påvirke varigheten av tiltakene (jf de følgende avsnittene).

Avklarings- og oppfølgingstiltakene synes dermed å nå ulike grupper, selv om gruppene synes å bli likere hverandre over tid. Hvis vi antar at sykmeldte og arbeidsledige står "nærmere arbeidsmarkedet" enn personer med nedsatt arbeidsevne, så er innslaget av deltakere som står nærmere arbeidsmarkedet betydelig større i avklaringstiltak anbud, og varigheten av tiltakene er kortere her. Grad av nærhet til arbeidsmarkedet er ikke like synlig for oppfølgingstiltak anbud, hvor alderssammensetning, andelen deltakere med nedsatt arbeidsevne og utdanningsnivå blant deltakerne tyder på relativt store bistandsbehov hos deltakerne. Likevel kan det synes som om den innsatsen som settes inn overfor gruppen har betydelig kortere varighet enn oppfølgingstiltak skjermet (Arbeid med bistand). Dette kan skyldes at tiltaket oppfattes som mer avgrenset og spesifikt, for eksempel leseopplæring, og gjerne knyttet til støtte til allerede igangsatte tiltak. At mange av deltakerne går ut i ledighet etter tiltaksslutt kan tyde på at deltakernes utfordringer ennå ikke er like dominerende og/eller tydelig utredet som helseproblemer, som for deltakerne på oppfølgingstiltak skjermet (Arbeid med bistand).

Gitt at dette stemmer er det grunn til å tro at det at varigheten av de anbudsbaserte tiltakene er såpass mye kortere enn for de forhåndsgodkjente tiltakene, henger sammen med at deltakerne i de forhåndsanskaffede tiltakene står lengre unna arbeidsmarkedet.

Hva kjennetegner Arbeids- og velferdsetatens oppfølging og tiltaksarrangørens gjennomføring av avklarings- og oppfølgingstiltakene?

Det største fortrinnet ved anbud knyttes til avklaringstiltaket, som i tillegg til sin fleksibilitet, synes å sikre bedre kontakt mellom veilederne og tiltaksbedriftene ved å åpne for mer konkrete og presise bestillinger som faktureres pr time. Det virker som bestillerne av tiltak fra skjermet sektor i større grad overlater innholdet i tiltaket til bedriften innenfor en relativt vid tidsramme. Dette kan skyldes at tiltakene i skjermet sektor i større grad oppfattes som å være standardiserte og knyttet til nasjonale maler.

Det synes ikke rimelig å knytte fortrinnet ved denne fleksibiliteten til systemet med anbudsutsettelse, siden det slik vi ser det ikke er noe som prinsipielt i forskriften eller andre steder forhindrer NAV i å stille samme presise krav til de skjermede tiltaksbedriftene innenfor den eksisterende anskaffelsesstrukturen.

Hvordan er avklarings- og oppfølgingstiltakene organisert, og på hvilken måte og eventuelt i hvilken grad påvirker organiseringen måloppnåelsen?

Vi har sett at i flere av fylkene så er ansvarlige for skjermede og anbudsbaserte tiltak organisert i atskilte enheter med liten kommunikasjon seg imellom. En slik organisering gir muligheter for spesialisert innsats knyttet til de til dels kompliserte regelverkene som ligger bak de ulike ordningene. En slik organisering virker imidlertid mindre hensiktsmessig hvis poenget er å se den arbeidsrettede innsatsen i sammenheng, i forhold til brukerne, lokalkontorene og tiltaksbedriftene. I enkelte tilfeller kan samme bedrift levere både skjermede og anbudsbaserte tiltak, men ansvaret for de ulike tiltakene er delt på fylkesnivået.

Der samme tiltaksbedrift leverer både anbudsbaserte og skjermede tiltak søker man i regelen å skille tiltakene fra hverandre, noen ganger også fysisk. Det finnes imidlertid flere eksempler på at skillene i praksis ikke er vanntette, og deltakere i et tiltak kan få tilbud fra et annet tiltak og vice versa.

Organisering kan påvirke måloppnåelse på flere måter. På den ene siden kan organiseringen av tiltaksarbeidet på fylkesnivået forhindre at man sammenligner og diskutere henvisningspraksis, innhold og resultat i tiltakene, fordeler og ulemper ved ulike bestillings- og oppfølgingsregimer etc. innenfor de to ordningene. På den andre siden kan kryssubsidieringsproblematikken som kommer til uttrykk i avsnittet over, forhindre en effektiv samfunnsmessig utnyttelse av ressursene i fylker der antall tiltaksbedrifter er lite, og det ikke finnes reell konkurranse.

I hvilken grad påvirker anskaffelsesform måloppnåelsen i avklarings- og oppfølgingstiltakene?

Dette spørsmålet er vanskelig å besvare fordi vi ikke kan være sikre at innholdet i tiltakene og deltakerne i tiltakene er noenlunde sammenlignbare, og fordi dataene til dels er preget av dårlig kvalitet og korte tidsspenn. Gitt disse begrensningene finner vi ingen sikre forskjeller i sannsynlighet for å gå til et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV eller komme i jobb, mellom deltakerne på anbudsbaserte og forhåndsgodkjente tiltak når det gjelder måloppnåelse.

I tillegg til disse sentrale spørsmålene fra konkurransegrunnlaget, er det noen ytterligere tendenser i materialet som er verd å merke seg.

Tildeling av arbeidsrettet bistand

Departementet ba i utgangspunktet ikke om en analyse av lokal tildeling av arbeidsrettet bistand. Som vår innledende analyse tilsa spiller imidlertid lokalkontornivået stor betydning både i tiltaksbedriftenes og NAV-fylkes fortellinger om avklarings- og oppfølgingstiltakene.

Ser vi disse ulike begrunnelsene i sammenheng ser vi at det ikke er noen entydig forbindelse mellom tenkningen knyttet til de parallelle eller overlappende avklarings- og tenkningen knyttet til behovs- og tiltaksdifferensiering. I den kvalitative empirien ser vi en rekke andre vurderinger enn

dem som kan knyttes til individenes behovs- og arbeidsevne, ligger bak lokalkontorenes tildelingspraksis.

Normene tilsier at svake brukere befinner seg i skjermet sektor, mens sterke brukere befinner seg i anbud; skjermet sektor er forbeholdt personer med behov for spesielt tilpasset innsats (nedsatt arbeidsevne), mens anbudssektoren er åpen også for dem med behov for situasjonsbestemt innsats, og at disse administrative kategoriene tildeles etter en behovs- og arbeidsevnevurdering.

Dette utelukker ikke at det finnes mønstre i det kvantitative materialet.

Ser vi på hvordan så vel fylket som tiltaksbedriftene omtaler hvilke tiltak som skal tildeles de ulike brukerne, synes det imidlertid å foreligge uklarheter og forenklinger også på normnivået, som gjør at man blir i tvil om i hvilken grad det er behovsvurderinger som ligger til grunn for de vurderingene som gjøres ("forvaltningens hjemmelagde regler").

Eksempler på slike normative forenklinger (i motsetning til deres forestillinger om henvisningspraksis på lokalkontorene) kan for eksempel være "sykmeldte og ordinære skal til anbud, de med nedsatt arbeidsevne til skjerma", "de med arbeidsavklaringspenger har nedsatt arbeidsevne (og skal til skjerma)". Her synes det å være brukernes inntektssikring, mer enn deres bistandsbehov som ligger til grunn for tenkningen rundt hvem som skal hvor. Formuleringer som ligger nærmere en forståelse av bistandsbehovene er "de som er nær arbeidsmarkedet skal til anbud, resten til skjerma". Hvis "nær arbeidsmarkedet" defineres som om du er sykmeldt eller ledig står vi overfor en mer forenklet og mekanisk regel. En tredje formulering er at "svake brukere som trenger lange og brede tiltak skal til skjerma, mens sterke brukere som trenger korte og mer spissede tiltak skal til anbud". Denne formuleringen ligger nærmere en individuell behovsvurdering.

Samtidig har vi også sett at informantene både fra fylket og tiltaksbedriftene opplever at lokal praksis knytter til tildeling av arbeidsrettet bistand avviker fra "normene":

Dette avviket oppstår på flere områder. NAV-fylke understreker ikke minst hvordan formidlingsfokuset i AB, gjør at man her selekterer de "sterkeste" brukerne til dette tiltaket, i motsetning til normene om at det er de svakeste brukerne som skal hit. Et slikt avvik betyr selvfølgelig ikke at disse brukerne ikke har nedsatt arbeidsevne, men det betyr antakeligvis at mange "svakere" brukere sendes til oppfølging, mens de "egentlig" skulle ha hatt et skjermet tiltak.

Det interessante er at dette "avviket" er ønsket fra fylkets side. Det er også interessant at hvis lokal henvisningspraksis svarer til dette ønsket, så har fylket en betydelig kontroll over lokalt nivå. Også en henvisningspraksis lokalt som innebærer at man bruker de skjermede rammebaserte tiltakene før man bruker de anbudsbaserte tiltakene, som i tillegg er dyrere enn de anbudsbaserte, underbygger dette. Det gjør også en henvisningspraksis som handler om at man bruker de anbudsbaserte tiltakene, når kapasiteten i skjermet sektor er brukt opp. Som vi har vært inne på tidligere er dette endret pga endringer budsjettregleverket fra og med 1.7.2012.

Uansett så forteller praksisen om at andre forhold enn "rene" behovsvurderinger ligger til grunn for henvisningene, og at behovsvurderingene skjer i en "trade off" med økonomi og kapasitet. Dette er i seg selv ikke illegitimt. Det kan imidlertid bli illegitimt hvis innsatsbehov tilpasses den ledige kapasiteten i tiltakene, slik det er blitt gitt eksempler på.

Et annet ikke-intendert resultat, er knyttet til at veilederne lokalt ikke har kapasitet til å gjøre gode behovs- og arbeidsevnevurderinger eller mangler kunnskap om innholdet i tiltakene slik at de kan gjøre gode henvisninger. Enkelte steder hevdes det at veilederne lokalt tildeler brukerne tiltak, "for å bli kvitt dem", antakeligvis for å minske høy arbeidsbelastning. Dette har jo også vært en av begrunnelsene for de anbudsbaserte avklarings- og oppfølgingstiltakene. På nytt understrekes det at behovsvurderinger ikke alltid ligger til grunn for henvisningene, med de utfordringer dette gir for leverandørene som forventes å gi, og måles på at de gir, tilpasset bistand og at de har en høy gjennomstrømning i tiltakene.

Slik synes så vel begrunnelsene for parallelle eller overlappende tiltak, samt normene for og praksis rundt tildelingen av avklarings- og oppfølgingsbistand, å peke i retning av at mange andre forhold enn behovsvurderinger ligger til grunn for tildeling av den arbeidsrettede bistanden. Dette understreker leverandørene kan gjøre det vanskelig for leverandørene å avgjøre om det ligger en reell behovsvurdering til grunn for tiltaket, eller om tildelingen skyldes andre forhold. Dette gjør det også vanskelig å vurdere tiltaksbedriftenes innsats. Eksterne forhold, knyttet til utforming av tiltaksstruktur, normene og de faktiske henvisningene til tiltakene, blant annet pga en krevende arbeidssituasjon på lokalkontorene, kan påvirke bedriftenes innsats, og gi dem mangetydige og inkonsistente styringssignaler.

Det synes med bakgrunn i den foregående gjennomgangen ikke grunnlag for å hevde at tiltakene innholdsmessig sett er like, at deltakerne er de samme eller at det ikke ligger behovsvurderinger bak henvisningene. I noen grad kan det synes som de anbudsbaserte tiltakene har nådd grupper som kanskje tidligere ikke har fått tiltak, og at de har en fleksibilitet som etaten ønsker seg og som er større enn for tiltakene med en mer etablert metodikk/tenkemåte ala AB. Samtidig er det heller ingen grunn til å overdrive forskjellene mellom tiltakene eller deltakerne som går der.

Fremdeles synes det å gjenstå mye så vel når det gjelder behovsvurderingene som gjøres, kvaliteten på henvisningene som metodikken i tiltaksarbeidet. Hovedutfordringen synes å være at lokalkontorene som skal henvise til tiltakene mangler tiltaks- og regelverks- og oppfølgingskompetanse. Skal vi tro våre informanter ligger det i liten grad behovsvurderinger til grunn for lokalkontorenes henvisninger, noe som gjør det vanskelig å bruke tiltaksforskriften etter intensjonen og for leverandørene å differensiere tiltakene etter behov.

Vår undersøkelse gir begrensede data om det faglige innholdet i tiltakene og metodene som benyttes. For de skjermede tiltakenes vedkommende synes spørsmålet og overlates til tiltaksbedriftene, mens for de anbudsbaserte tiltakenes vedkommende synes metodikken i større grad å bestå i at tiltaksbedriftene klarer å svare på den bestillingen veilederne gir.

Gitt den foregående gjennomgangen synes variasjon og ulike synspunkter å være et kjennetegn innen og mellom fylkene. Tenkningen rundt målgrupper og innretning for tiltakene varierer. NAV-fylket ønsker for eksempel flere aktører og mer bruk av anbud, samtidig er det også her informanter som mener at skjermet sektor er i utvikling og lever opp til kravene som stilles.

Likevel er det noen fellestrekk: Både fylke og tiltaksbedrifter synes å være enige om normen, men er samtidig ganske sikre på at praksis avviker fra normen, og at dette avviket på mange måter er godkjent av overordnede. Samtidig har de ikke alltid presis informasjon om hva som faktisk er tilfelle. Både fylke og tiltaksbedrifter synes å være enige om at NAV-lokal gjør en for dårlig og

vilkårlig jobb knyttet til tildeling av tiltak. Fra fylkets side var det ikke alltid lett å vite hva denne oppfatningen bygget på.

Det er et tydelig samsvar mellom norm (slik fylkene beskriver den) og registerdataene når det gjelder avklaringstiltakene. Dette gjelder ikke for oppfølgingstiltakene hvor normen skulle tilsi at de som fikk oppfølging skjermet (Arbeid med bistand) står lengre fra arbeidsmarkedet enn de som fikk oppfølging anbud. Samtidig bidrar formidlingskravet knyttet til oppfølging skjermet til at dette avviket er godtatt av NAV-fylke. Tallene indikerer at det finnes en hvis overensstemmelse mellom normer og faktisk henvisningspraksis på lokalkontorene, på tross av at det i det kvalitative materialet er utsagn som peker i retning av en vilkårlig henvisningspraksis. Dette kan innebære at NAV-fylke og tiltaksleverandørenes problemforståelse kan være ensidig, og at det vil være viktig også å trekke inn lokalkontorenes erfaringer.

Konsekvensene av disse innsiktene diskuteres. Skal oppgaver føres tilbake til NAV-kontorene, og kompetansen styrkes? Skal kontoret bli et rent bestillerkontor, eller skal tiltaksleverandørene få større makt til å bestemme hvilke tiltak som er hensiktsmessige? Et spørsmål er knyttet til konkurranseutsetting, et annet til forenklinger og et tredje til hvilke oppgaver som bør anskaffes hos NAV og hvilke som bør anskaffes eksternt.

Om anskaffelser (og brukeroppfølgning)

Spørsmålet om anskaffelsesform var det særlig 2 (3) av tiltaksenhetene som var særlig opptatt av.

Flere av fylkene (case 2, case 4) tilskriver manglende resultater, manglende konkurranse anbudsutsettelse, og at antall tiltaksbedrifter er så begrenset (case 1).

I case 2 hevdet fylket at anbudsutsettelsene av avklarings- og oppfølgingstiltakene hadde gjort dem oppmerksomme på hva som kunne leveres, og at denne kunnskapen så kunne brukes for å "presse" andre leverandører. Dette hadde også medført betydelige endringer i arbeidsmarkedsbedriftenes arbeidsmåter. I case 2 ble det høye prisnivået på anbud fremhevet som et fortrinn, ved at det økte leverandørenes og NAVs bevissthet rundt innholdet i tiltakene.

Fylket (case 1) er opptatt av at anbudsregimet gir tettere oppfølging av brukerne fra veilederne sin side enn avklaring skjermet. Antakeligvis henger dette sammen med at bestillingene for avklaring anbud er mer konkrete og presise, og gir et bedre grunnlag for oppfølging enn avklaring skjermet. I flere av casene (case 4 fylket) ble det i avklaring anbud betalt etter timer per uke, og tiltaket ble ikke forlenget uten handlingsplan (case 4).

Det ble hevdet (case 4 fylket) at skjermet sektor i større grad fokuserer på egen overlevelse, mer enn på å utvikle egne løsninger til beste for brukerne. For avklaringstiltakenes vedkommende handlet det blant annet om at avklaringen skjedde i egen bedrift, og at de ikke brukte avklaring i ordinære virksomheter. De ble oppfattet som store, mindre fleksible og mindre opptatt av innovasjon. I case 4 (fylket) ble det snakket om det betydelige stigmaet som var knyttet til skjermet sektor, særlig for høyt utdannede, og leverandørene fortalte hvordan NAV hadde stilt krav om å etablere enheter utenfor selve arbeidsmarkedsbedriften for å minske stigmaet.

På den andre siden ble det også hevdet at skjermet leverte "greie resultater", og at det i enkelte av bedriftene hadde foregått "positive kvantesprang" (case 4). Formidlingsresultatene på AB var gode, varigheten av og gjennomstrømningen i tiltakene økt (case 2), og at mange arbeids

markedsbedrifter var blitt gode på overganger (case 2). Samarbeidet mellom arbeidsmarkedsbedriftene og private leverandører ble i et fylke opplevd som positivt (fylket case 4), noe som også ble understreket av leverandørene. Flere fylker var også opptatt av at selv om AB var lagt til skjermet sektor, så foregikk ikke tiltaket i "institusjon" som det ble kalt, men i det ordinære arbeidslivet (case 1 og 4).

Brede eller spissede, flere eller færre tiltak?

En versjon av diskusjonen om henvisninger handler (fra leverandørens side) om henvisningene skal være brede eller spissede, og om man trenger flere eller færre tiltak (forenklinger).

Når forutsetningen om behovsdifferensiering ikke oppfylles av veilederne lokalt, og leverandørene uansett må tilpasse tiltakene til individenes behov, så oppleves det som lite hensiktsmessig å skrive folk ut og inn av tiltak som om denne behovsdifferensieringen faktisk skulle være virksom.

Det skaper mye ekstraarbeid å dokumentere og rapportere på to (ganger to) tiltak og inn- og utskrivning av tiltak skaper i tillegg økte ventetider for brukerne (case 3). Ordningen kan også oppleves som meningsløs når det faktisk er samme leverandør som leverer tiltak på anbud og skjermet (case 1).

Flere av leverandørene er inne på at i den grad de må foreta behovsdifferensiering fordi henvisningene er så dårlige, så ville det vært bedre å delegere mer makt til leverandørene. Leverandørene mener også langt på vei at de er kompetent til å gjøre slike vurderinger. For enkelte av leverandørene kan dette forstås som et argument for ett felles avklaringstiltak, mer enn to. En forenkling av tiltakene sett fra leverandørsiden kunne slik sett være et avklarings- og oppfølgingstiltak hvor det var som sto for differensieringen (Case 1). Dette kunne også være hensiktsmessig for å redusere ventetider og merarbeid (leverandør case 1). Da er det bedre å delegere mer makt til leverandørene.

For fylket synes problematikken om forenklinger i noe større grad å handle om færre tiltak, dvs. om større bruk av anbudsutsettelse. Det ligger imidlertid ikke samme situasjonsbeskrivelse til grunn for denne anbefalingen som for tiltaksbedriftene. For NAV-fylke synes tanken om anbudsutsettelse å være knyttet til at NAV da kan bestille tilpassete tiltak etter behov, i motsetning til det som er tilfelle i dag" vi har ikke det du (les brukeren) vil ha, men vi kan gi deg truckfører bevis".

Ønsket om tilbakeføring av oppgaver

Flere av fylkene (case 1, 2 og 4) setter spørsmålsteget ved hensiktsmessigheten av å "avlaste" lokale NAV-kontor ved å kjøpe avklarings- og oppfølgingstiltak, tiltak som fremstår som kjerneoppgaver for NAV, og som når de legges ut i de omfang som skjer i dag tapper NAV for kunnskap og kompetanse: Kreves det "mer enn en halvtimes samtale, så må vi sende dem videre til tiltak", sier en informant. Konkurransetsettingen oppleves å ha forsterket dette fokuset.

Det ble argumentert for at NAV i dag kjøper basisoppgaver og tjenester som NAV selv burde utføre, og det foreslås at flere avklarings- og oppfølgingsoppgavene bør føres tilbake til kontorene. Samtidig ble det hevdet fra et fylke understrekes at veilederne på NAV aldri vil kunne lære å kjenne brukerne like godt som leverandørene, at deres videreutdanningsmuligheter var dårligere, og at markedskontaktene var "solgt ut". Slik synes muligheten for tilbakeføring i praksis dårlige (case 4).

4. Kort avsluttende drøftelse

Innledningsvis nevnte vi 9 ulike grunner til at det var liten grunn til å tro at behov ville stå i sentrum for tildeling av tiltak. Dette er også grunner som gjør det vanskelig å diskutere innretting og mål-oppnåelse på avklarings- og oppfølgingstiltakene som om de skulle foregå i en transparent verden med en tydelig verdi- og formålsrasjonalitet. I stedet hevdet vi at det ville være en løs kobling mellom de ulike elementene som må inngå i tiltaksarbeidet.

Vår gjennomgang bekrefter på mange måter antakelsen om "løse koblinger" mellom de ulike elementene som inngår det arbeidsrettede bistandsystemet, det March og Olsen (1976) kaller et "organisert anarki" hvor den formelle strukturen i liten grad regulert hvem som deltar i beslutningsprosessene, hva som betegnes som viktige problemer for organisasjonen, og hva som skal anses som gode løsninger.

Det er vanskelig å se at det er et rasjonelt organisasjonsperspektiv som ligger til grunn for den organisatoriske strukturen i det arbeidsrettede bistandsfeltet, selv om det kanskje ikke er snakk om den vilkårlighet som ligger i Cohen, March og Olsens søppelspann-modell (1972), hvor beslutningssituasjoner forstås som dumpeplasser for deltakere, problemer og løsninger. Det finnes formelle strukturer, delvis styring og delvis kontroll i systemet, men kompleksiteten synes så stor at knapt noen aktør vi har snakket med, kan sies å overskue det hele.

Det synes slik sett å være et stort behov for forenklinger, og for en ny politisk gjennomtenkning av feltet. Ønsket om redusert kompleksitet representerer ikke noe nytt. Myndighetene har over snart to ti år har forsøkt å skape en enklere og mer transparent tiltaksstruktur. Dette forenkling-ønsket ligger også til grunn for Brofoss-utvalget (NOU 2012: 6 Arbeidsrettede tiltak), og som tross sine motstridende analyser og anbefalinger danner et grunnlag for videre arbeid.

Samtidig bør det ikke, gitt den foregående analysen, være egnet til å overraske noen at hva som oppleves som forenklinger ser ulikt ut, og varierer avhengig av hvilket ståsted og erfaringer man bearbeider.

Forenkling kan handle om færre og bredere tiltak (sammenslåing), eller at tiltakene er mer differensierte og spissede. Det kan handle om at tiltaksforskriften er vanskelig å forstå og gir lite retning for veileder (og andre) med hensyn til formål, deltakere og innhold. Det kan handle om innføringen av økt konkurranse, flere aktører og økt makt til oppdragsgiverne eller det kan handle partnerskap mellom tiltaksbedrifter og oppdragsgiver. Forenklinger kan handle om at avklarings- og oppfølgingstiltakene insources igjen eller at nåværende struktur opprettholdes, men bestillerarbeidet profesjonaliseres, for å nevne noe.

Fra fylkets side vil forenklingene i stor grad handle om mer konkurranseutsetting, og til dels (et motstridende?) ønske om tilbakeføring av oppgaver til førstelinja på den ene siden, og å omdanne lokalkontorene til det vi oppfatter som et bestillerkontor på den andre siden. Konkurransetsetting krever en styrket bestillerfunksjon, og tilbakeføring av avklarings- og oppfølgingsoppgavene at denne bestillerfunksjonen i større grad kan ivaretas. Når fortrinnene ved anbuds-systemet fremheves så er det muligheten for tettere oppfølging av leverandørene og mer presise

og konkrete bestillinger. Dette peker samtidig i retning av brede tiltak, hvor innholdet i tiltaket i stor grad bestemmes på NAV-kontoret i et samarbeid med bruker.

For tiltaksleverandørene vil forenkling også handle om at NAV i størst mulig grad kjøper tjenester eksternt, selv om det er forskjellige meninger om disse kjøpene bør være brede og uspesifiserte, eller spissede og konkrete.

Samtidig legger et fylke vekt på at forenklinger – uansett hva de måtte bestå i – ikke i seg selv vil løse utfordringene knyttet til den arbeidsrettede bistanden. Svaret på utfordringene ligger heller ikke uten videre i ordninger som gir NAV bedre kontroll over tiltaksbedriftene. Her advares det mot å sette likhetstegn mellom tiltakskompetanse og regelverkskompetanse, og tett oppfølging av tiltaksbedriftene og kvalitet på arbeidet som gjøres. I stedet må fokus rettes mot kvaliteten på det som foregår i etaten selv, mot veilederens forståelse av innholdet i regelverket og tiltakene, og hvor tett og løpende samarbeidet mellom leverandører, lokalkontor og fylker er. Det mest slående i denne informantens uttalelser er verken kompleksiteten i regelverket, utfordringene knyttet til parallelle tiltak eller gjenstridige tiltaksbedrifter, men at kvaliteten på det arbeidet lokalkontorene gjør, oppfattes å ha vært for dårlig. Det er ikke primært behov for regelverksforenklinger, men å ta det i bruk.

Den store kompleksiteten synes å resultere i noen særegne og til dels motsetningsfylte logikker: I et av casene - hvor samme leverandør leverer alle tiltakene - reises det spørsmål om hensiktsmessigheten av parallelle tiltak, både fra fylket sin side og fra leverandørene. Å forvalte flere lignende tiltak som krever ulik administrativ oppfølging legger beslag på store administrative ressurser. Når samme leverandør leverer samme tiltak under samme tak for lignende brukere, men samtidig ikke kan la brukere av skjermede tiltak få nytte godt av anbudsbaserte tiltak og vis a versa pga av faren for krysssubsidiering, så blir avstanden mellom den faktiske situasjonen og ønsket om behovsretting av den arbeidsrettede bistanden så stor at situasjonen kan få preg av tom retorikk. Det synes uhensiktsmessig at en bruker som får avklaring anbud, ikke skal delta på et tiltak i avklaring skjermet hvis brukeren nettopp trenger dette tilbudet, og befinner seg på samme sted.

Kompleksiteten synes videre å forutsette omfattende kunnskaper om fremveksten av regelverk, innhold i tiltakene og særegenheter ved anskaffelsesstrukturer, så vel som de omfattende organisatoriske og innholdsmessige utfordringene NAV gjennomgår, hvis den skal håndteres. Veldig mange har ikke denne kunnskapen. Likevel vil man ofte operere som om systemet skulle være rasjonelt og gjennomslutlig. Dette kan innebære at man utvikler forklaringer og løsninger på problemer som ved nærmere analyse ikke er svar på de utfordringene feltet "egentlig" står overfor:

I flere case er NAV-fylke opptatt av at tiltaksbedriftene og da særlig i skjermet sektor, presser varigheten av tiltakene mot det maksimale, og at formidlingsfokuset i bedriftene er for lite. Resonnementet synes å forutsette en type informasjonsasymmetri mellom NAV-veilederne og tiltaksbedriftene (særlig i skjermet sektor), som gjør at veilederne ikke makter å overprøve leverandørenes vurderinger knyttet til varighet. Når tiltaksbedriftene samtidig tjener på lengre opphold (og tiltakskjeding i egen bedrift), er det mulig å hevde at de setter egen vinning fremfor brukernes behov. Dette fremheves av enkelte som et argument for større grad av konkurranseutsetting. Samtidig understreker både tiltaksbedrifter og NAV-fylke at reglene for anskaffelser

synes å forutsette eller praktiseres slik at tiltaksbedriftene og deltakerne på de anbudsbaserte tiltakene får tettere oppfølging enn deltakerne/tiltaksbedriftene i skjermet sektor. Her makter de tilsynelatende å stille konkrete krav. Dette selv om det ikke skulle være noe i veien for at deltakerne/bedriftene i skjermet sektor skulle få en tilsvarende tett oppfølging som deltakerne/bedriftene på anbud. Flere av tiltaksbedriftene er på sin side opptatt av å understreke at varighet og resultater ikke bare bestemmes av dem, men av veilederne som sender dårlige avklarte brukere videre til dem, noen ganger nærmest for å bli kvitt dem. Dette krever ekstra innsats og tidsbruk fra leverandørens side. Flere av tiltaksbedriftene etterlyser også bedre avklarte brukere.

Et lignende eksempel på utfordringer kan knyttes til diskusjonen av avviket mellom normer og praksis. La oss anta at vi har et avvik mellom normer og praksis når det gjelder den arbeidsrettede bistanden, for eksempel ved at tiltaksbedriftene nedtoner formidlingskrav og maksimerer varigheten av tiltakene. En naturlig respons på et slikt avvik vil være å kommunisere intensjonene med normen tydeligere (forenkling og tydeliggjøring), og kombinere dette med tettere kontroll (for eksempel standardisering, bestiller-utfører modeller eller konkurranseutsetting) for å sikre at praksis overensstemmer med ønskede normer/mål. En slik respons kunne være adekvat hvis avviket skyldes at tiltaksbedriftene handler slik ut fra økonomisk egeninteresse eller ønske om å ivareta slack i egen organisasjon. Da kan mangelen på konkurranse sies å føre til at bedriftene mister de overordnede målene knyttet til den arbeidsrettede bistanden av syne. Antakeligvis ville responsen være mindre hensiktsmessig hvis det viste seg at avviket ikke alene skyldtes maksimering av egeninteressen hos tiltaksbedriftene, men kunne føres tilbake til forhold tiltaksbedriftene hadde lite kontroll med, eller skyldtes utenforliggende forhold, for eksempel den manglende kvaliteten på henvisningene og bestillingene fra veilederne på lokalkontorene. Da kan man risikere å rette baker for smed, og ikke løst de underliggende problemstillingene. Avviket opprettholdes, samtidig som byråkratiet rundt bistanden, vokser.

Den foregående gjennomgangen av avklarings- og oppfølgings tiltakene kan tyde på at det organisatoriske feltet tiltakene er en del av, har en så stor kompleksitet at det er vanskelig å overskue systemet, samtidig som det ikke finnes en tydelig struktur som regulerer hva som er den viktigste problemstillingene for aktørene som inngår i feltet og hva som skal anses som gode løsninger. Situasjonen fremstår som uoversiktlig, tvetydig og lite forutsigbar. En slik situasjon åpner ifølge Morten Egeberg (1984) for individuelle intensjoner, valg og strategier og for individuell entreprenørvirksomhet eller institusjonsbygging, som ikke nødvendigvis fremmer de overordnede målene for organisasjonene som inngår.

En mulig vei videre, og som diskuteres i Brofoss-utvalget, er hvorvidt man bør "insource" avklarings- og oppfølgingsoppgaven igjen?

I denne forbindelse er det for det første grunn til å minne om at muligheten til kjøp av avklarings- og oppfølgingsoppgaven også var pragmatisk begrunnet, dvs. begrunnet i ressursituasjonen ute på NAV-kontorene, og slik sett ikke basert på en vurdering av at det faglig sett var det beste å outsource disse tjenestene; man outsourcet tjenestene fordi kontorene selv ikke hadde kapasitet til å løse oppgavene, eller fordi man ønsket mer konkurranse og flere aktører på tiltaksmarkedet.

I Brofoss-utvalget (NOU 2012: 6 Arbeidsrettede tiltak) refereres det til igangsatte forsøk med å tilby avklarings- og oppfølgingsoppgaver i NAVs regi, som alternativ til kjøp av slike tjenester fra

eksterne leverandører (228). Dette kan synes ironisk all den tid NAV-reformen langt på vei var begrunnet i et ønske om en styrket førstelinje (Alm-Andreassen & Fossetøl 2011): Man lager forsøk for å se om NAV kan løse de kjerneoppgavene de er pålagt gjennom stortingsproposisjonen som ligger til grunn for reformen. På den andre siden er det gjennomført evalueringer av tidligere forsøk som tyder på at etaten selv kan levere avanserte oppfølgings tjenester med god kvalitet, når forholdene legges til rette for det (Heian, Løyland, Møller og Sannes 2006).

Legger vi vår egen empiri fra dette prosjektet til grunn, ser på egen tidligere forskning knyttet til NAV-kontorene (Alm-Andreassen & Fossetøl 2011), eller på evalueringen av behovs- og arbeidsevnevurderingene (Proba samfunnsanalyse 2011) så styrkes beskrivelsen av NAV-kontorenes kapasitet. I tillegg er det også viktig å huske på at den gamle tiltakskompetansen i hovedsak var samlet på de gamle Aetat-kontorene og som tidligere, dvs. før NAV-reformen, ikke fantes i alle kommuner. Det vil si at med NAV-reformen så oppsto det en rekke NAV-kontor hvor tiltakskompetansen måtte bygges opp fra grunnen av.

Dette skulle tilsi forsiktighet med å pålegge kontorene nye oppgaver uten at det følges av økt kapasitet, enten det skjer gjennom overføring av ressurser fra tiltakssektoren eller avlastning av oppgaver lokalt. En slik situasjonsvurdering bør imidlertid ikke forhindre enn fra å reise det mer prinsipielle spørsmålet om hvilke oppgaver som ideelt sett bør anskaffes eksternt og hvilke oppgaver som bør løses internt.

For oss er det vanskelig å forstå hvordan NAV-reformens mål om å styrke etatens bistand til personer med nedsatt arbeidsevne kan skje, uten samtidig å styrke etatens egen avklarings- og oppfølgingskompetanse.

For det første var ideen om en fusjon og et partnerskap med kommunene, dvs. om et integrert NAV-kontor, forankret i en forestilling om at det skulle føre til bedre utnyttelse av de ressursene den nye etaten selv rår over. Dette handler ikke minst om Arbeidsrådgivingskontorene, Hjelpemiddelsentralene, Arbeidslivssentraene og samarbeidet med utdannings- og helsemyndigheter samt eventuelle kommunale hjelpeinstanser. Et slikt samarbeid vil antakeligvis bli svekket hvis for mye av veiledernes avklarings- og oppfølgingskunnskap legges ut.

For det andre vil en betydelig avklarings- og oppfølgingskompetanse antakeligvis være forutsetningen for å kunne gjennomføre gode behovs- og arbeidsevnevurderingene, foreta gode matchinger av bruker med tiltak, utvikle gode bestillinger og følge opp tiltaksbedriftene, og som forutsettes skal skje lokalt. Ikke minst vil betydningen av kompetanse om arbeidslivets krav og rekrutteringsbeslutninger stå sentralt, for å kunne gjøre gode behovs- og arbeidsevnevurderinger. Uten slik kompetanse vil antakeligvis modellmakten til tiltaksbedriftene vis a vis NAV-veilederne bli svært stor, og kunne påvirke etatens evne til å stille krav til tiltaksbedriftene på vegne av brukerne.

Våre informanter fra NAV-fylke synes langt på vei å dele vurderingene av at det ikke er hensiktsmessig å kjøpe basisoppgaver og tjenester som NAV selv burde utføre, og foreslår at flere oppgaver føres tilbake til kontorene. Samtidig hevdes det fra et av fylkene at tiltakskompetansen var bygget så mye ned, og at NAV-kontorenes betingelser for å drive godt avklarings- og oppfølgingsarbeid (kunnskap om brukerne, muligheter for videreutdanning) så dårlige, at

mulighetene for tilbakeføring i praksis var små. Det framgår ikke av våre intervjuer om situasjonen er blitt bedre etter at NAV-reformen har vart en stund.

Dette peker mot de utfordringene som synes å eksistere både knyttet til å tilføre NAV-kontorene ressurser til å gjennomføre avklarings- og oppfølgingsoppgavene, men også til å bygge opp den kompetansen som trengs om de muligheter tiltaksregelverket gir, om hvilke tiltak som eksisterer, om hva som er innholdet i de ulike tiltakene og hvem de er ment for, blant veilederne.

En slik kunnskap burde ideelt sett inneholde kunnskap om hvilke tiltak som virker for hvem. I dag synes denne kunnskapen i liten grad å eksistere, og eksisterer den, synes den i liten grad å ligge til grunn for våre informanternes analyser.

Litteratur.

- Alm-Andreassen, Tone og Fossetøl, Knut (red), *NAV ved et veiskille*, Gyldendal Akademisk, 2011
- Cohen, M., March, J., and Olsen, J. "A Garbage Can Model of Organizational Choice," *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1 (March, 1972), pp. 1-25.
- ECON Analyse (2004), *Arbeid med bistand – hva skjer når bistanden opphører?* Rapport 2004: 102
- ECON Analyse (2004), *Nytt regelverk for arbeidsmarkedstiltakene – Iverksetting og konsekvenser.* Rapport 2004: 104
- ECON Analyse (2005), *Arbeidsmarkedstiltak i motbakke – En kvalitativ undersøkelse av Arbeid med bistand.* Rapport 2005: 54
- ECON Analyse (2009), *Økonomi og organisering i skjermet sektor.* Rapport 2009:64
- ECON Analyse (2010), *Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester.* ECON rapport 2010:89
- Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse (2010), *Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester.* R- 2010-089.
- Egeberg, Morten, *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*, Ascheoug/Tanum Norli 1984 (opplag 1:3, 1995)
- Ekhaugen, T. (2006), *Utfall av yrkesrettet attføring i Norge 1994 – 2000.* Frisch-senteret, nr. 6/2006
- Fevang mfl. (2004), *Veier inn i, rundt i og ut av det norske trygde- og sosialhjelpssystemet*, Frisch-senteret, rapport nr. 6/2004.
- Holgensen, Gudrun, *Tilbake til arbeid?* Alma mater 1992
- Møller, G. og J. Sannes (2009), *Evaluering av arbeidsmarkedstiltak i skjermede virksomheter.* Rapport nr: 2009: 253. Telemarksforskning (TMF)
- NOU 2012: Arbeidsrettede tiltak (Brofoss-utvalget)
- Proba samfunnsanalyse (2011), *Arbeidsevnevurdering i NAV.* Rapport 2011: 06.
- Spjelkavik, Ø., K. Frøyland og T. Skardhamar (2003), *Yrkeshemmede i det ordinære arbeidslivet Inkludering gjennom Arbeid med bistand.* Rapport 2003: 3. Arbeidsforskningsinstituttet (AFI).
- St.meld. nr 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering
- Skarpaas, I. og Norvoll, R. (2011) *Kvalitet i skjermet sektor. Om kvalitetsvurdering og kvalitetsstyring i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne.* AFI-notat 3/2011
- Kristin Aasen, Edgar Marthinsen og Gunnhild Vist (2010):"Tett individuell og helhetlig oppfølging i NAV",

Vedlegg 1 Noen definisjoner

Med arbeidsrettede tiltak menes tiltak som skal bidra til at personer som har behov for det, kommer i og blir værende i arbeid. Begrepet omfatter ikke rent medisinske tiltak og heller ikke rene insentivordninger. Arbeidsrettede tiltak omfatter heller ikke bistand som gis direkte av Arbeids- og velferdsforvaltningen. Arbeidsrettet bistand er et begrep som både omfatter veiledning og annen bistand fra Arbeids- og velferdsetaten og de arbeidsrettede tiltakene (21).

Begrepet tiltaksbedrifter (21) brukes som en betegnelse på profesjonelle tiltaksarrangører som gjennomfører arbeidsrettede tiltak på oppdrag fra Arbeids- og velferdsetaten. Det skilles mellom tiltak kjøpt fra forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter og tiltak kjøpt på anbud.

Skjermede virksomheter (19) er i utgangspunktet produksjonsbedrifter (industri) eller tjenesteprodusenter. De leverer til det ordinære vare- og tjenestemarkedet på lik linje med andre produsenter. En viktig forskjell fra andre bedrifter er at arbeidstakerne i skjermede virksomheter er deltakere på arbeidsrettede tiltak, personer med nedsatt arbeidsevne som er tilvist fra arbeids- og velferdsforvaltningen. Disse er knyttet til virksomheten i en tidsavgrenset periode med arbeidstrening og opplæring eller i form av varige tilrettelagte tilbud. Som kompensasjon for å påta seg dette samfunnsoppdraget mottar de skjermede virksomhetene statsstøtte. Dette er såkalte forhåndsgodkjente bedrifter. Det finnes to hovedtyper skjermede virksomheter. I forskrift om arbeidsrettede tiltak er disse kalt arbeidssamvirkebedrifter og arbeidsmarkedsbedrifter. Andre betegnelser, som brukes av bedriftene selv, er vekstbedrifter og attføringsbedrifter.

Arbeidsevne forstås som en relasjon mellom den enkeltes ressurser og begrensninger på den ene siden og omgivelsenes krav og forventninger på den andre siden. I vurderinger av arbeidsevne skal det derfor tas hensyn til hva brukeren kan og ikke kan, hvilke ressurser vedkommende har med hensyn til kompetanse, helse- og arbeidskapasitet, og forhold i arbeidsmiljøet som hemmer og fremmer deltakelse i arbeidslivet (46). Arbeidsevnen er knyttet til den forutsetningen og det potensialet personen har til å møte de krav og forventninger som stilles i arbeidslivet, sett ut fra personens helse, utdanning, kompetanse, arbeidserfaring og livssituasjon (40).

Fra 2009 har norske myndigheter brukt betegnelsen personer med nedsatt arbeidsevne (21) fremfor begrepet yrkeshemmet. Personer med nedsatt arbeidsevne omfatter både persongruppen som tidligere ble betegnet som yrkeshemmede (yrkesrettet attføring), rehabiliteringspengemottakere og mottakere av tidsbegrenset uførestønad (21). Betegnelsen omfatter derfor flere enn det som tidligere ble betegnet som yrkeshemmede. Personer med nedsatt arbeidsevne omfatter alle som har gjennomført en arbeidsevnevurdering som konkluderer med et betydelig behov for innsats for at personen skal komme i jobb. Mens definisjonen yrkeshemmet var knyttet til redusert inntektsevne grunnet sykdom, skade eller lyte, er personer med nedsatt arbeidsevne en betegnelse for personer som har redusert evne til å skaffe seg eller beholde et arbeid som følge av fysiske, psykiske eller sosiale årsaker (s. 65).

Personer med nedsatt arbeidsevne er et administrativt begrep (67) brukt av offentlige myndigheter ved tildeling av økonomiske ytelser og tjenester. Personer med nedsatt arbeidsevne defineres i henhold til forskrift om arbeidsrettede tiltak som personer med redusert evne til å utføre inntekts-givende arbeid eller med vesentlig innskrenkede muligheter til å velge yrke eller

arbeidsplass. Det foreligger ikke et krav om at arbeidsevne minst skal være nedsatt med en bestemt prosentandel. Kravet er at arbeidsevnenedsettelsen skal være av et slikt omfang eller av en slik karakter at den er til hinder for å få eller beholde et inntektsgivende arbeid. Årsaken til arbeidsevnenedsettelse kan omfatte både helsemessige og sosiale forhold, til forskjell fra kravene i folketrygdloven hvor årsaken til den nedsatte arbeidsevnen må kunne forklares med sykdom, skade eller lyte. Personer med nedsatt arbeidsevne omfatter derfor både personer med rett til økonomiske ytelser fra folketrygden og personer uten slike rettigheter (40).

Tildeling av arbeidsrettet bistand skjer på grunnlag av en behovs- og arbeidsevnevurdering (78). Alle som henvender seg til et NAV-kontor skal, hvis de ønsker eller trenger det, få en behovsvurdering (mer om dette under avsnittet "tildeling av arbeidsrettet bistand"). Personer med behov for en mer omfattende vurdering har rett til en arbeidsevnevurdering. En arbeidsevnevurdering består av både en egnvurdering og av en systematisk kartlegging og fremstilling av brukerens ressurser og hindringer. Ressursprofilen skal sikre at alle nødvendige faktaopplysninger og vurderinger blir vurdert i sammenheng (46).

Slik må personer med nedsatt arbeidsevne i arbeidsmarkedsetatens forstand, forstås som forskjellig fra folketrygdens bruk av samme begrep (kap 11.1.5), hvor kravene om sykdom, skade og lyte står sentralt, hvor arbeidsevnen skal være nedsatt med en bestemt prosentsats for å utløse rettigheter, og ha en anerkjent medisinsk årsak. Samtidig skal arbeidsevnevurderingene også utgjøre grunnlaget for å vurdere om brukeren fyller vilkårene for ulike ytelser. Begrepet må også forstås som forskjellig fra folketrygdens begrep om "funksjonsevne" og "funksjonsnedsettelse", hvor arbeids- og velferdsetaten bl.a. med hjemmel i folketrygdloven kan gi stønad til hjelpemidler, ombygging av maskiner og tilrettelegging av det fysiske miljøet på arbeidsplassen, lese- og sekretærhjelp for blinde og svaksynte, tolkehjelp for hørselshemmede og tolke- og ledsagerhjelp til døvblinde i tilfeller hvor sykdom, skade eller lyte medfører funksjonsnedsettelse som igjen gir nedsatt inntekts- eller arbeidsevne. Begrepet må også sees som forskjellig fra SSBs begrep om funksjonsnedsettelse som tar utgangspunkt i et begrep om subjektiv funksjonsnedsettelse. I en rapport om støtte til arbeidsmarkedstiltak i skjermet sektor, skriver Kluge Advokatfirma at det er tvilsomt om alle som har nedsatt arbeidsevne kan anses som funksjonshemmet i henhold til norsk lovgivning (163). De mener imidlertid at det bør kunne legges til grunn at arbeidssøkere som kvalifiserer til tiltak i skjermet virksomhet har en anerkjent begrensning som følge av fysisk, mental eller psykisk funksjonshemning. De ser dermed ut til å gjeninnføre folketrygdens begrepsbruk.

Vedlegg 2 Tiltaksstrukturen

Utviklingen av dagens arbeidsmarkedstiltak er i stor grad en følge av at arbeidslinja ble implementert i arbeidsmarkedspolitikken på 1980-tallet. Dette førte til at en rekke nye målgrupper, satsninger og arbeidsmarkedstiltak ble opprettet uten at eksisterende tiltak ble sanert. Over tid førte dette til at tiltaksstrukturen ble uoversiktlig med overlappende formål, målgrupper og innhold i tiltakene.

I Brofoss-utvalget (NOU 2012: 6 Arbeidsrettede tiltak) hevdes det at arbeidsmarkedsmyndighetene startet opp et systematisk arbeid med harmonisering og forenkling av tiltaksstruktur og regelverk i arbeidsmarkedsetaten på 1990-tallet (25-26). Det var behov for å se tiltakene mer i sammenheng og vurdere i hvilken grad tiltaksstrukturen var hensiktsmessig med sikte på eventuell sammenslåing eller sanering av tiltak.

Begrunnelsene var flere:

- Over tid hadde man opprettet mange tiltak med til dels overlappende formål og målgrupper.
- Tiltaksstruktur og -regelverk var over tid blitt uoversiktlig og komplisert.
- Det var behov for økt fleksibilitet og skjønnsutøvelse i tiltaksbruken i forhold til brukernes behov og arbeidsmarkedssituasjonen lokalt.

Etter store forenklinger gjennom hele 90-tallet ble det vedtatt en felles forskrift for arbeidsmarkeds-tiltak i 2002. 20 arbeidsmarkedstiltak ble erstattet med 8 hovedgrupper tiltak, og 11 forskrifter ble opphevet og erstattet av en (Econ Analyse 2004).

Det nye regelverket, hevder Brofoss-utvalget, hadde en mer enhetlig oppbygging for de ulike tiltakene, antall tiltak og tilskuddsordninger var betydelig redusert og tiltaksregelverket nedkortet og mindre detaljert, herunder også i en viss utstrekning regelverket for tiltak i skjermede virksomheter (26). Det ble åpnet for mer konkurranse om tiltak mellom de skjermede virksomhetene ved at arbeidssamvirker og arbeidsmarkedsbedrifter i prinsippet kunne godkjennes for spekteret av forhåndsgodkjente tiltak. Dette har bidratt til å redusere forskjellen mellom arbeidsmarkedsbedrifter (atføringsbedrifter) og arbeidssamvirker (vekstbedrifter). Videre kunne skjermede virksomheter være tiltaksarrangører for andre arbeidsmarkedstiltak på linje med andre tilbydere, og de kunne nå selge sine tjenester til andre enn Arbeidsmarkedsetaten. AMB fase 1 reservert for arbeidsmarkedsbedrifter ble et rent avklaringstilbud med en maksimal varighet på to måneder, mot tidligere seks måneder. Hensikten var å målrette innholdet og avgrense dette tiltaket tydeligere fra produksjon og andre tiltak i virksomheten.

På grunnlag av St.meld. nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering ble det fra 2008 foretatt ytterligere forenkling og harmonisering gjennom sammenslåing av budsjettpostene for ordinære tiltak og tiltak for yrkeshemmede, og gjennom ny forskrift om arbeidsrettede tiltak fra 1. januar 2009 som blant annet legger opp til bredere tiltak og målgrupper, der begrepene yrkeshemmede og ordinære arbeidssøkere er opphevet. Meldingen la vekt på at systematiske arbeidsevnevurderinger skulle legges til grunn for avklaring av tiltak og oppfølging. I den nye forskriften for arbeidsrettede tiltak er tiltak i skjermet virksomhet forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne. Videre er det i etatens retningslinjer stilt økte krav til kvalitetssystemer og resultater.

Attføringsutvalgets rolle er over tid blitt nedtonet som følge av ønske om å tydeliggjøre Arbeids- og velferdsetaten som bestiller og bedriften som leverandør. De grunnleggende særtrekkene til forhåndsgodkjente tiltaksarrangører og tiltakene forbeholdt disse virksomhetene, er imidlertid i hovedsak uendret og holdt utenfor gjennomgangen (herunder godkjenningsordning, tilskudds-system/satser, krav til organisering, eierforhold og etatens kontrollfunksjon). Samtidig deltar forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter i økende grad i konkurranse om anbudsbaserte tiltak.

Dette forenkling- og harmoniseringsarbeidet som fortsatte på 2000-tallet resulterte i en reduksjon av tidligere regelverk og forskrifter til en felles forskrift for arbeidsmarkedstiltak i 2002. Det nye regelverket hadde en mer enhetlig oppbygging for de ulike tiltakene, antall tiltak og tilskudds-ordninger var betydelig redusert og tiltaksregelverket nedkortet og mindre detaljert, herunder også i en viss utstrekning regelverket for tiltak i skjermede virksomheter.

På grunnlag av St.meld. nr. 9 (2006 – 2007) Arbeid, velferd og inkludering ble det fra 2008 foretatt ytterligere forenkling og harmonisering gjennom sammenslåing av budsjettpostene for ordinære tiltak og tiltak for yrkeshemmede, og gjennom ny forskrift om arbeidsrettede tiltak fra 1. januar 2009 som blant annet legger opp til bredere tiltak og målgrupper, der begrepene yrkeshemmede og ordinære arbeidssøkere er opphevet. Meldingen la vekt på at systematiske arbeidsevnevurderinger skulle legges til grunn for innsøking til tiltak og den arbeidsrettede brukeroppfølgning. I den nye forskriften for arbeidsrettede tiltak er tiltak i skjermet virksomhet forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne. Dette henger også sammen med det statlige tilskuddsregelverket som ikke tillater statlige tilskudd til tjenester som ikke er av "allmenn økonomisk betydning" (jf NOU2012:6:161 ff).

Avklarings- og oppfølgingstiltakene

Til tross for forenklingene hevdes det i Brofoss-utvalget (NOU 2012: 6 Arbeidsrettede tiltak) at tiltaksstrukturen i stor grad fikk karakter av en "parallell struktur" eller "overlappende funksjoner": Ikke minst innebar dette en parallell struktur knyttet til tiltakene Avklaring og Oppfølging i forbindelse med opprettelsen av anbudsbaserte tiltak (s. 181).

Tidligere Aetat hadde i en rekke år mulighet til å kjøpe avklarings- og oppfølgingstjenester eksternt, men fram til 2007 kun for personer med nedsatt arbeidsevne (yrkeshemmede). Dette gjaldt tiltakene Avklaring i skjermet virksomhet (tidligere AMB fase 1) og Arbeid med bistand, som kjøpes direkte fra forhåndsgodkjente tiltaksarrangører.

I 2007 ble de spesielle tiltakene for sykmeldte under satsingen Raskere tilbake (Avklaring, Oppfølging og Arbeidsrettet rehabilitering samt Behandlingstilbud for personer med lettere og psykiske og dsammensatte lidelser) iverksatt). I etterkant av dette ble tiltakene Avklaring og Oppfølging for ordinære arbeidssøkere innført fra februar 2008. Disse anskaffes via anbud for å legge til rette for et bredere spekter av tilbydere. Avklarings- og oppfølgingstiltakene ble siden innarbeidet i forskrift om arbeidsrettede tiltak som trådte i kraft januar 2009 (s. 205).

Begrunnelsen for innføringen av de anbudsbaserte tiltakene er ifølge Brofoss-utvalget todelt: Bakgrunnen for iverksettingen av de nye tiltakene var et generelt ønske om å kunne tilby adekvat avklaring og oppfølging basert på individuelle behov, uavhengig av hvilken målgruppe eller

inntektssikringsordning man tilhører. Andre grupper personer enn med nedsatt arbeidsevne kunne ha behov for avklarings- og oppfølgingstjenester.

I tillegg lå det også en pragmatisk tilnærming til grunn ved at man så at det ikke var realistisk at Arbeids- og velferdsetaten kunne tilby disse tjenestene i den situasjonen etaten var i med generelt høyt arbeidspress (s. 205). Etaten hadde ikke alltid tilstrekkelig kapasitet til å tilby slike tjenester til personer med omfattende og sammensatte behov (s. 205).

Det er i dag til sammen ti arbeidsrettede tiltak med visse underliggende varianter og tilskudd hjemlet i forskrift om arbeidsrettede tiltak. Av disse er seks tiltak forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne, det vil si tiltak som arrangeres av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter og tiltak innen rehabilitering. Samtidig er enkelte varianter av de øvrige tiltakene forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne, i hovedsak knyttet til at personer med nedsatt arbeidsevne gis mulighet for lengre varighet i tiltaket (s. 181).

Mens Avklaring i skjermet virksomhet og Arbeid med bistand er forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne, kan Avklaring og Oppfølging anskaffet i henhold til lov om offentlige anskaffelser tilbys personer som har «behov for en mer omfattende avklarings- og oppfølgingsbistand enn den Arbeids- og velferdsetaten kan tilby», jf. forskrift om arbeidsrettede tiltak (s. 205).

Totalt ble det anskaffet arbeidsmarkedstiltak for 7,75 milliarder kr i 2010 (s. 107). Omfanget av avklarings- og oppfølgingstiltakene anskaffet eksternt utgjorde i 2010 om lag 14 prosent av det totale tiltaksnivået (s. 205).

Brofossutvalget (NOU 2012: 6 Arbeidsrettede tiltak) skiller mellom 4 tiltakstyper: 1) Tidligfasetiltak (avklaring og APS), 2) opplæring, 3) arbeidspraksis (midlertidig og varig) og 4) formidlingsrettede tiltak. Tidligfasetiltak omfatter tiltakene Avklaring, Arbeidspraksis i skjermet virksomhet og Arbeidsrettet rehabilitering. Med tidligfasetiltak menes avklaring, motivering og hjelp til jobbsøking. Formidlingstiltak omfatter Arbeid med bistand, oppfølging, og lønnstilskudd. Med formidlingstiltak menes tiltak som er direkte rettet mot å gi brukere bistand og veiledning, med sikte på ansettelse i ordinært arbeidsliv.

Vi skal sammenligne et tidligfasetiltak, Avklaring, som leveres både av skjermede virksomheter og anbudsbasert. Vi skal videre sammenligne to formidlingstiltak, Arbeid med bistand og Oppfølging, som leveres av henholdsvis skjermede virksomheter og etter anbud.

Avklaringstiltakene (tidligfasetiltak)

Formålet med tiltaket Avklaring er å kartlegge og vurdere den enkeltes arbeidsevne og behov for bistand for å komme inn på arbeidsmarkedet eller beholde arbeidet. Avklaring kan også inngå som en del av en arbeidsevnevurdering. Tiltaket skal gi tilbud om avklaring av faglig og sosial kompetanse, systematisk kartlegging av arbeidsevne, avklaring av behov for ytterligere bistand, samt motivasjons- og mestringsaktiviteter. Tilbud om Avklaring kan gis til en person som har behov for bistand utover det Arbeids- og velferdsetaten kan tilby.

Avklaring kan vare i inntil fire uker med mulighet for forlengelse i inntil åtte uker. Målrettede avklaringer som konsentrerer seg om å vurdere bestemte former for kompetanse, for eksempel

lese- og skriveferdigheter, kan ha en betydelig kortere varighet. Gjennomføring av tiltaket kan innebære at bruker i samråd med NAV- kontoret og tiltaksarrangør finner frem til et eller flere mulige yrker som deretter prøves ut hos tiltaksarrangøren. På bakgrunn av erfaringene fra disse utprøvingene, vil avklaringen benyttes for å avgrense hvilke yrker som er hensiktsmessige mål for attføring. Andre vil ikke komme i mål med å finne frem til aktuelle jobber under avklaringstiltaket og vil ha behov for mer omfattende avklaringsbistand.

Tiltaket blir holdt i anbudsbaserte eller forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. Avklaring (anbud) er rettet mot personer som har problemer med å beholde eller komme i arbeid, og anskaffes etter lov om offentlige anskaffelser. Attføringsbedrifter og vekstbedrifter kan delta i anbudsprosess for anskaffelse av Avklaring som blant annet er rettet mot sykemeldte med behov for avklaringsbistand. Avklaring i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter tilbys ellers kun personer med nedsatt arbeidsevne og finansieres med faste tilskudd.

Avklaringstiltaket har sin forløper i avklaringstiltaket AMB fase 1. Dette var et avklarings- og arbeidstreningstiltak på inntil seks måneder. Etter en evaluering av nytt regelverk for arbeidsmarkedstiltakene fra 2002 (ECON Analyse 2004) ble tiltaket endret til et rent avklarings-tiltak på maksimalt to måneder. Med endringene i tiltaksregelverket i 2006 ble varigheten på avklaringstiltaket utvidet til inntil tolv uker. Endringen var et svar på at tiltaksarrangører og saksbehandlere var at varigheten i det nye avklaringstiltaket var for kort for de svakeste brukerne.

Oppfølgingstiltakene.

Arbeid med bistand (formidlingstiltak)

Arbeid med bistand skal gi personer med nedsatt arbeidsevne oppfølgings- og tilretteleggingsbistand med sikte på integrering i ordinært arbeidsliv. Tiltaksarrangørene ansetter tilretteleggere som følger opp hver enkelt deltaker. Tiltaket kan bestå av kartlegging av den enkeltes arbeidsevne og bistand til å finne en egnet arbeidsplass. Det kan også omfatte tilrettelegging og oppfølging på arbeidsplassen, opplæring i arbeidsrelaterte og sosiale ferdigheter og veiledning av arbeidsgivere. Arbeid med bistand har en maksimal varighet på tre år. Dersom tiltaket brukes ved overgang fra skole eller soning i institusjon kan varigheten forlenges med inntil seks måneder. Tiltaket arrangeres av forhåndsgodkjente leverandører i skjermet sektor.

Det har vært en betydelig forskning rundt tiltaket (Spjelkavik et.al 2003,Econ analyse 2004, 2005, , Møller og Sannes 2009). På bakgrunn av slik forskning ble retningslinjene for Arbeid med bistand endret i 2006. Heretter skulle tiltaket benyttes som et formidlingstiltak, ikke et avklaringstiltak. Videre ble målgruppa utvidet fra å omfatte personer med særlige behov for tett og bred bistand for å få eller beholde arbeid til å omfatte alle personer med nedsatt arbeidsevne med behov for oppfølging og tilrettelegging.

Arbeid med bistand skulle gjennomføres i ordinære bedrifter. Organisatorisk ble imidlertid tiltaket tilknyttet arbeidsmarkedsbedrifter og arbeidssamvirker med tilretteleggere ansatt i disse bedriftene. Bakgrunnen var, ifølge Brofoss-utvalget (NOU 2012: 6 Arbeidsrettede tiltak), at mål- og resultatstyring med en tydelig bestiller og en utfører ble foretrukket, fremfor å opprette stillinger i egen etat (s. 25).

Tiltaket har i løpet av årene fått et betydelig omfang, og det gjennomføres i gjennomsnitt om lag 5500 månedsverk, ifølge tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. (Rapport om tiltaksgjennomføringen for januar 2010).

Oppfølging (formidlingstiltak)

Personer som har behov for formidlings- og oppfølgingsbistand utover det Arbeids- og velferdsetaten tilbyr, kan få tilbud om videre oppfølging gjennom eksterne tjenester i samarbeid med etaten. Formålet med tiltaket Oppfølging er å gi den enkelte deltaker individuelt tilrettelagt oppfølgingsbistand som er nødvendig for å beholde arbeid, øke mulighetene for innpass i arbeidslivet eller for å kunne gjennomføre et arbeidsrettet tiltak.

På arbeidsplassen kan tiltaket omfatte råd og veiledning til både arbeidstaker og arbeidsgiver, samt bistand til tilrettelegging av arbeidet og arbeidssituasjonen. For deltakere uten et arbeidsforhold skal oppfølgingstiltaket bidra til å styrke deltakerens jobbsøkermotivasjon, jobbsøkerkompetanse samt bistand til å finne fram til jobbsøkingstrategier. Arbeids- og velferdsetaten kan kombinere oppfølgingstiltaket med andre arbeidsrettede tiltak, slik som opplæring, arbeidspraksis og lønnstilskudd når dette er hensiktsmessig.

Hvis en bruker har et unikt behov for oppfølging som ikke kan dekkes gjennom en allerede inngått avtale om oppfølgingstiltak eller gjennom tiltaket Arbeid med bistand, kan vedkommende få en fadder. En fadder kan bistå i forbindelse med gjennomføring av et arbeidsrettet tiltak eller i et arbeidsforhold. Det er en støtteperson som kan hjelpe med praktisk bistand, veiledning, faglig bistand, oppfølging og tilrettelegging, spesialpedagogiske tiltak og spesialundervisning/støtteundervisning ved gjennomføring av et arbeidsrettet tiltak. Fadderen kan støtte og ha sosial oppfølging av deltakeren ved den praktiske gjennomføringen av tiltaket. Fra 1.1. 2012 har fadderordningen fått navnet "mentorordningen", og har blitt noe omarbeidet, jf forskrift om arbeidsrettede tiltak.

Oppfølging kan ha en varighet på inntil seks måneder. Tiltaket kan forlenges med ytterligere seks måneder, og ved særlige behov i inntil tre år. Tiltaket anskaffes etter lov om offentlige anskaffelser.

Ifølge Brofoss-utvalget (NOU 2012: 6 Arbeidsrettede tiltak) var tiltaket "oppfølging" etablert med utgangspunkt blant annet i prosjektet "Jobbfokus" som var et arbeidsformidlingstiltak med "individuell oppfølging", der en tilrettelegger fulgte opp 25-30 deltakere (307). Dette var et tiltak som ga støtte til at NAV selv kan levere relativt avanserte oppfølgingstjenester, med god kvalitet når forholdene legges til rette for det (jf Boks 14.1 i Brofoss-utvalget).

Vedlegg 3 Finansiering av avklarings og oppfølgingstiltakene

De ulike tiltakene finansieres i dag på ulike måte og etter ulike prinsipper. Tiltakene som er forbeholdt skjermede virksomheter er alle basert på en ordning med faste tilskuddssatser pr. tiltaksdeltaker eller tilrettelegger. Både satsen og måten tilskuddet er utformet på varierer mellom tiltakene.

Tiltaket Avklaring anskaffes både i form av faste avtaler med forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter og etter regler i henhold til loven om offentlige anskaffelser (anbud). I rammeavtalene som inngås med forhåndsgodkjente virksomheter, gis et driftstilskudd pr. avtalt eller godkjent tiltaksplass. I 2011 var driftstilskuddet fastsatt til 129 776 kroner pr. plass pr. år. Siden prisen er knyttet til den enkelte plassen og tiltaket som en hovedregel skal ha en varighet på fire uker (maksimalt 12 uker), vil tilskuddet omfatte flere tiltaksdeltakere.

I dag betaler Arbeids- og velferdsetaten for et gitt antall avtalte plasser uavhengig av om plassene benyttes eller ikke. Her inngås det en forpliktende avtale om betaling for avtalte plasser. Her bærer Arbeids- og velferdsetaten kostnaden dersom tiltaket ikke blir fullt utnyttet i henhold til avtalt kapasitet. Dette gjelder tiltakene Arbeidspraksis, Avklaring og Varig tilrettelagt arbeid i skjermet sektor. I andre tilfeller betaler Arbeids- og velferdsetaten for faktisk benyttede plasser, uavhengig av hva som er avtalt. Avtalen er uforpliktende med hensyn til betaling for de plassene som angis i avtalen. Her bærer tiltaksbedriften den økonomiske risikoen dersom Arbeids- og velferdsetaten ikke henviser nok deltakere. I statsbudsjettet for 2012 er det vedtatt å endre denne betalingsordningen fra 1. juli 2012. Den nye ordningen innebærer at det bare betales for faktiske benyttede plasser og etterskuddsvis i etterkant av tiltaksgjennomføringen.

Tiltaket Arbeid med bistand er finansiert på en annen måte enn de øvrige tiltakene. Prinsippet her er at tilskuddet er rettet inn mot å dekke kostnadene for tilretteleggerne, ikke kostnader knyttet til tiltaksdeltakeren. Tilskuddet utgjør en fast sats pr. tilrettelegger som skal dekke både tilretteleggerens lønnsutgifter og andre driftsutgifter. I 2011 var denne satsen på 51 630 kroner pr. måned pr. tilrettelegger. Siden tilskuddet finansierer tilretteleggeren, finnes det også en veiledende norm på at hver tilrettelegger skal følge opp minimum 12 deltakere. Dette kan imidlertid variere avhengig av tiltaksdeltakernes oppfølgingsbehov. Deltakerne i Arbeid med bistand vil som hovedregel ha livsopphold i form av arbeidsavklaringspenger, individstønad eller uføretrygd. Tiltakene kjøpes via forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter.

Flere av tiltakene som ikke er forbeholdt forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter, kjøpes i all hovedsak inn etter lov om offentlige anskaffelser, noe som innebærer at tiltakene anskaffes gjennom anbuds-konkurranser. Dette gjelder avklaringstiltaket, Arbeidsrettet rehabilitering, Oppfølging og Opplæring (ikke ordinær utdanning), samt behandlingstilbudet for personer med lettere psykiske og sammensatte lidelser. I tillegg til disse finnes tiltak som finansieres i form av individuelle lønns- eller driftstilskudd til enkeltarbeidsgiver. Dette omfatter lønnstilskuddsordninger og Arbeidspraksis i ordinære virksomheter.

Det er også mulig å kombinere forskjellige tiltak. Det betyr at en og samme person kan motta støtte til flere tiltak samtidig eller i form av en kjede med ulike tiltak. I tiltaksforskriften er det bl.a. presisert at tiltaket Arbeid med bistand kan kombineres med andre tiltak. Det kan for eksempel

innebære at den enkelte tiltaksdeltaker støttes gjennom Arbeid med bistand, samtidig som en arbeidsgiver mottar lønnstilskudd for den samme personen. Tilsvarende kan en tiltaksarrangør av Arbeid med bistand og en tiltaksarrangør av et opplæringstiltak på en og samme tid motta støtte for samme person.

Opprinnelig har tilskuddssatsene blitt etablert på ulike tidspunkter og med ulike forutsetninger.

Prisene på tiltak som anskaffes med anbudskonkurranser ser ikke ut til å være lavere enn prisene på tiltak forbeholdt skjermede virksomheter. Ifølge tall vi har fått oppgitt fra Arbeids- og velferdsdirektoratet er den faktiske månedsverksprisen pr plass på arbeidsrettede tiltak anskaffet etter regelverk fastsatt i eller i medhold av lov om offentlige anskaffelser (beregnete gjennomsnittspriser) 12 045 kr for avklaringstiltak, og 7.671 kroner for Oppfølging. Faktisk månedsverkspris for avklaringstiltak som kjøpes direkte er 10.800 kr og 5.406 kr for oppfølgingstiltaket Arbeid med bistand. Slik ser vi at tiltakene Avklaring og Oppfølging som begge anskaffes gjennom anbudskonkurranse, er dyrere enn tiltak som avklaringstiltaket i skjermet virksomhet og Arbeid med bistand, selv om det synes som de anbudsbaserte tiltakene er blitt noe billigere over tid (jf tabell 16.5 i NOU 2012:6 Arbeidsrettet bistand).

Vedlegg 4 Tildeling av arbeidsrettet bistand

Ansvar for å gjennomføre vurderingene er lagt til de lokale NAV-kontorene, og som er ansvarlig for å gi veiledning til brukerne blant annet knyttet til deltakelse på arbeidsrettede tiltak. NAV-kontoret avgjør inntak til tiltak. Tiltaksbedriften plikter å ta imot de deltakere Arbeids- og velferdsetaten henviser, så lenge virksomheten har ledig kapasitet. Dersom kapasiteten er fullt utnyttet kan brukeren settes på en venteliste, dersom det er hensiktsmessig. Tiltaksdeltakelse kan initieres av andre parter (som tiltaksbedriften, verge, kommunen, fastlegen, arbeidsgiver mv.), men det er Arbeids- og velferdsetaten som har myndighet til å avgjøre om vilkårene for å tilstå tiltak er oppfylt (96)

Behovs- og arbeidsevnevurderinger

Alle som henvender seg til et NAV-kontor, og som ønsker eller trenger det, skal få vurdert behovet for bistand for å få eller beholde arbeid. Personer som har behov for en mer omfattende vurdering, har rett til en arbeidsevnevurdering.

§ 14a i arbeids- og velferdsforvaltningsloven gir brukerne en lovfestet rett til en behovs- eller arbeidsevnevurdering. Tildeling av arbeidsmarkedstiltak skjer på grunnlag av denne vurderingen. Det skjer to sentrale utvelgelsesprosesser i veien fram mot tiltaksdeltakelse. Først innvilges arbeidsrettet bistand (på bakgrunn av en behovs- og arbeidsevnevurdering), deretter bestemmes det gjennom utarbeidelse av en aktivitetsplan hvilket tiltak som vurderes som hensiktsmessige og nødvendige for at bruker skal nå sitt arbeidsrettede mål (78).

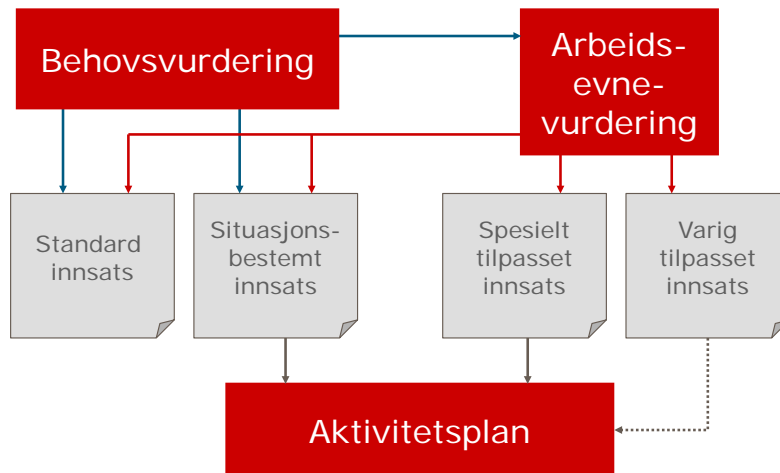
Ved tildeling og valg av arbeidsrettet bistand skal veilederne grovt sett skilles mellom ulike hovedformål (s. 78): Arbeidsrettet bistand skal bidra til avklaring av arbeidsevne og planlegging av videre attføringsløp; arbeidsrettet bistand skal bidra til å øke mulighetene for overgang til inntektsgivende arbeid og selvforsørgelse; arbeidsrettet bistand skal bidra til å kartlegge arbeidsevnen til personer som søker om uførepensjon for å oppfylle kravet i folketrygdloven om at arbeidsrettet bistand skal være prøvd før en eventuell innvilgelse av uførepensjon; arbeidsrettet bistand skal gi brukere som har vanskeligheter med å få arbeid på ordinære lønns- og arbeidsbetingelser en meningsfull og fast jobb i en skjermet virksomhet.

Intensjonen med arbeidsevnevurderingen er blant annet å heve kvaliteten på den arbeidsrettede bistanden, og gjøre den mer tilpasset den enkeltes behov. I vurderingen skal den enkeltes ressurser og barrierer for å komme ut i arbeidslivet kartlegges, bistandsbehov avklares og rett til livsoppholdsytelse vurderes. Arbeidsevnevurderingen er således også grunnlaget for å vurdere om brukeren fyller vilkårene til ulike ytelser, herunder arbeidsavklaringspenger.

Brukere som har fått fastslått at de har et bistandsbehov, har rett til å delta i utarbeidelsen av en konkret plan for hvordan de skal komme i arbeid (aktivitetsplan) (45).

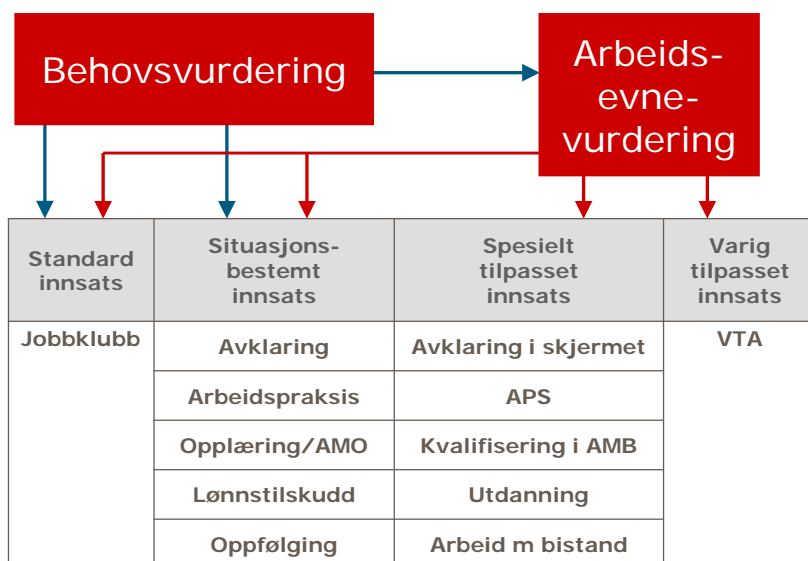
Arbeidsevnevurdering som metode skal bygge på tre sentrale prinsipper: Reell brukermedvirkning; økt fokus på ressurser og muligheter, mindre på hindringer; et relasjonelt perspektiv som gjør at ressurser og hindringer ses i relasjon til krav og forventninger i arbeidslivet (s 40).

Gjennom arbeidsevnevurderingen skal brukeren få en skriftlig vurdering av: Sine muligheter for å komme i arbeid; hva slags arbeid som skal være målet; behovet for bistand for å komme i arbeid; om, og eventuelt hvor mye, arbeidsevnen er nedsatt; hvilken type bistand som kan være aktuell for brukeren. Det finnes fire ulike "behovsinnsatser" (jfr tabell og tekst om behovs- og arbeidsevnevurdering):



I utgangspunktet er det brukere med "minimum" situasjonsbestemt innsats som kan få Avklaring, og brukere med spesielt tilpasset innsats som kan få Avklaring i skjermet. Tilsvarende kan brukere med "minimum" situasjonsbestemt innsats få tiltaket Oppfølging, mens personer med spesielt tilpasset innsats kan få Arbeid med bistand, jfr. modellen under¹.

¹ Fra presentasjon på nett, April 2010: Kurs i tiltak og virkemidler.



Arbeidsledige og sykmeldte med behov for arbeidsrettet bistand kan som hovedregel tildeles tiltak med kortere varighet. Personer med nedsatt arbeidsevne kan i tillegg få tilbud om tiltak av lengre varighet og tiltak som avholdes i skjermet sektor (46). Personer med spesielt tilpasset innsats kan således i prinsippet bli tildelt alle typer arbeidsrettede tiltak, men noen av tiltakene er forbeholdt personer med spesielt tilpasset innsats/varig tilpasset innsats.

Tildelingen av innsatsbehov (etter behovs- og arbeidsevnevurdering) skal ligge til grunn for bistanden brukerne får. Behovs- og arbeidsevnevurderingene skal bidra til en målrettet og entydig avklaring av brukers ressurser og barrierer, og peke mot de virkemidler som er nødvendige for at brukeren skal kunne komme i arbeid. Vurderingene angir hovedretningen på den bistanden som skal gis (46).

Institusjonaliserte samhandlingsfora mellom de lokale NAV-kontorene, NAV Fylkeskontor og forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter

Samhandlingsforaene mellom tiltaksbedriftene og Arbeids- og velferdsetaten er for skjermet sektors vedkommende formalisert. Dette er ikke tilfelle for de anbudsutsatte tiltaksbedriftene, selv om direktoratet gir føringer om tett dialog med leverandørene. Den følgende fremstillingen gjelder således bare for skjermet sektor.

I avtale om gjennomføring av arbeidsrettede tiltak er det fire ulike arenaer som blir brukt i samhandlingen:

Møte mellom NAV Fylkeskontor og bedriftsledelsen: Dersom det lokale NAV-kontoret er avtalepart, skal det avholdes møte mellom NAV Fylkeskontor og bedriftsledelsen minimum én gang i året. Hensikten med møtet er å sikre god kommunikasjon samt formidling av overordnet styringsinformasjon som gjelder for avtaleperioden.

Oppfølging av avtalen: Det skal gjennomføres minimum ett møte i året mellom avtalepartene for oppfølging av avtalen. Avtalens parter er tiltaksarrangør for tiltaket/tiltakene og NAV, på det nivå som NAV Fylkeskontor bestemmer. Aktuelle temaer for møtene er utviklingen på arbeidsmarkedet, årsmeldingen fra tiltaksarrangør, kvalitet, måloppnåelse, justering av antall godkjente plasser, felles opplæring og markedsføring av tilbudet.

Oppfølging av innhold i avtale og kravspesifikasjon: Møte mellom det lokale NAV-kontoret (ev. med bistand fra NAV Fylkeskontor) og tiltaksbedriften skal avholdes minimum én gang i året, hvor hensikten er å revidere innholdet i avtalen og i kravspesifikasjonen.

Brukermøter/Rådgivende utvalg: Gjennomføres mellom saksbehandlere ved NAV-kontorene og tiltaksarrangør. Hensikten med disse møtene er å følge opp deltakerne (inntak, tiltakskjedning og avslutning av tiltak).

Tiltaksbedriftenes rutiner for inntak

I henhold til kravspesifikasjon for gjennomføring av tiltak i skjermede virksomheter (hvordan er dette når det gjelder anbud?), skal tiltaksarrangør ha skriftlige rutiner for inntak av deltakere, herunder forhåndssamtale, informasjon til brukerne, innsøkende NAV-kontor og koordinerende NAV-kontor om tidspunkt for oppstart og ventetid på tiltak. For tiltaket Arbeid med bistand, heter det i utfyllende regler til forskrift om arbeidsrettede tiltak at saksbehandler ved NAV-kontoret bør delta på forhåndssamtalen, blant annet for å kartlegge om brukeren ønsker dette tilbudet. På bakgrunn av konklusjonen fra møtet mellom bruker og bedriften, vurderer saksbehandler ved NAV-kontoret om deltakeren skal henvises til tiltaket.

Ved henvisning til tiltaket sender NAV kontoret et inntaksskjema til bedriften, som fylles ut av søker ev. i samarbeid med saksbehandler. Skjemaset inneholder informasjon om: yrkesønsker/mål for aktivitetsplanen; interesser, egenskaper og kunnskaper søker ønsker å bygge videre på; helsemessige utfordringer eller andre årsaker til at søkeren har vansker med å få eller beholde arbeid; hvordan problemene arter seg i hverdagen; om det er spesielle hensyn som må tas i en arbeidssituasjon.

NAV-kontoret fyller inn opplysninger om aktuell avdeling/oppgaver og stillingsprosent ved redusert arbeidstid. I tillegg sendes det et oversendelsesbrev hvor bestillingen fra NAV-kontoret spesifiseres.

En undersøkelse av Arbeids- og velferdsetatens prosedyrer ved inntak til tiltak, viser at samhandlingen mellom NAV-kontoret og bedriften kan kategoriseres i tre grupper; forhåndssamtale med arbeidsmarkedsbedriften pr. telefon, trekantsamtale med deltaker, representant for bedriften og veileder fra NAV-kontoret, og inntaksteam/ -gruppe med faste medlemmer. Den førstnevnte varianten er mest vanlig. Ved tiltakskjedning brukes det ofte en enklere og mer uformell innsøkningsprosedyre, hvor beslutningen i stor grad er basert på tiltaksarrangørens anbefaling (Møller og Sannes 2009).

Vedlegg 5 - Casebeskrivelser

Case 1

Tiltaksenheten i dette fylket forvalter alle tiltak for hele fylket, også innen helse og rehabilitering. Ansvar for de skjermede tiltakene er forankret i én avdeling, mens ansvaret for de anbudsbaserte tiltakene er plassert inn under en markedsavdeling. Disse to avdelingene er fysisk plassert i samme kontorlokale, og lederne sier de har daglig kontakt. I følge en informant fra tiltaksenheten, har ikke tiltaksvirksomheten helt funnet sin organisatoriske form etter NAV-reformen.

I dette fylket var det tre store arbeidsmarkedsbedrifter som var hovedleverandører av de skjermede tiltakene, og også de anbudsbaserte tiltakene. Konkurransen på de anbudsbaserte tiltakene var dermed liten. Fylket har en liten befolkning og en stor geografisk utstrekning.

En informant fra NAV tiltak sa *"Vi er ikke der at vi bruker avklarings- og oppfølgingstiltakene så godt enda"*. Det arbeides med å finne en god organisering og innretting på tiltakene på fylkesnivået.

Vi har foretatt to intervjuer med tiltaksenheten i fylket. Vi har også snakket med hver av de tre hovedansvarlige for tiltakene i hver av leverandørene. For ytterligere supplering av materialet, foretok vi intervju med en NAV leder (lokalkontor), og to markedscoordinatorer.

Avklaring sett fra fylkets side

Avklaring skjermet er for personer med behov for "spesielt tilpasset innsats" (helseproblemer og sosiale utfordringer), de varer i regelen lenger (kalles *"Avklaring 12 uker"*, i motsetning til *"Avklaring 4 uker"*), og har en mindre spesifikk karakter enn avklaring anbud (man prøver dem ut sosialt etc.), og gjør mer bruk av gruppemethodikk, motivasjonsarbeid, kartleggingsarbeid og sosial utprøving. Avklaring skjermet kan også skje i ordinært arbeidsliv. Avklaring 12 uker har et roligere tempo, "ro til å kaste bort tid" som en informant sier.

Avklaring ordinært er for prioriterte grupper (ungdom, langtidsledige) og for folk som står nærmere arbeidsmarkedet (sykmeldte/ledige) med behov for situasjonsbestemt innsats. Her er fokuset på jobb sterkere, man går kjapper frem, behandlingen er mer individualisert og bestillingene mer spesifikke, for eksempel konkrete arbeidsoperasjoner knyttet til lese- og skriveferdigheter. Man ønsker "å oppnå noe med avklaringen", som en informant sier.

Det hevdes å være tettere oppfølging av brukerne fra NAVs side i avklaring anbud enn avklaring skjermet, noe som av en informant føres tilbake til at anbud utformes lokalt, mens innholdet i skjermete tiltak i større grad fremforhandles sentralt. Det at avtalene med arbeidsmarkedsbedriftene inngås lokalt skulle således tilsi tettere oppfølging fra lokalt hold. På den annen side kan man hevde at siden skjermete tiltak i større grad er underlagt nasjonale retningslinjer, så er det ikke samme grunn til å følge opp brukerne her, som på anbud.

I praksis hevdes det imidlertid at forskjellene mellom deltakerne, varighet og innhold i tiltakene er likere enn disse normene skulle tilsi. Det koster imidlertid mer å administrere anbudene, samtidig

som det er tettere oppfølging av avklaring anbud enn avklaring skjermet. Når det er de samme leverandører som leverer begge tiltak blir dette en "skinnmanøver" hevdes det.

Det knyttes til at det er samme bedrifter som leverer tiltak både ordinært og etter anbud. Det synes også å være eksempler på ulike former for "krysssubsidiering" ved at deltakere på de i ulike tiltakene deltar på hverandres arrangementer. Det etterlyses i denne forbindelse flere leverandører.

Det er imidlertid en rekke andre forhold som bidrar til avvik mellom norm og realiteter:

Avklaring skjermet (faste tilskudd) er betydelig billigere enn avklaring anbud, og det er derfor en regel å fylle opp ramme først, før man tar i bruk avklaring ordinært. I enkelte tilfeller rapporteres det om at innsatsbehov tilpasses kapasiteten i tiltakene, dvs at en med den administrative kategoriseringen situasjonsbestemt innsatsbehov, får tildelt den administrative kategorien spesielt tilpasset behov, for slik og kunne henvises til avklaring skjermet. I andre tilfeller er behovene for tiltak større enn kapasiteten, og det gjør at mange personer med nedsatt arbeids- evne også vises til avklaring anbud, noe som si seg selv ikke er galt. Det hevdes også at der veileder er usikker, kommer du på skjermet, men der det finnes "noe" som skal avklares der kommer de på ordinært.

En informant ifra dette fylket hevder at NAV får lite igjen av de ressursene som legges ned på leverandørene, og burde tilføres mer ressurser selv: "Tar en samtale mer enn en halvtime, må vi sende dem videre til tiltak".

Avklaring sett fra leverandørenes side

Fra leverandørene er normen differensiering av brukerne etter innsatsbehov (etter malene beskrevet over), I praksis har veilederne store utfordringer med å leve opp til dette. Veldig mye annet enn brukernes behov synes å ligge til grunn for henvisningene. Det hevdes at i praksis og som hovedregel er det inntektssikring som bestemmer henvisningene: Har bruker arbeids- avklaringspenger, er det avklaring skjermet, har bruker sykepengen eller dagpenger så er det avklaring ordinær. I andre tilfeller er det pris. Sykmeldte skal for eksempel ikke ha avklaring skjermet. "Men her synder NAV" blir det hevdet, "fordi det er billigere med skjermete tiltak".

Henvisningene stemmer verken overens med tiltaksforskriften eller med servicebehovtenkningen. Dette gjør det vanskeligere for leverandørene å gi tilpasset innsats. Slik sett etterlyser leverandørene en bruker- eller behovsdifferensiering, selv om det finnes eksempler på hvordan brukere med nedsatt arbeidsevne er blitt "dradd opp" av andre brukere.

Leverandørene etterlyser forenklinger. Forenklinger av regelverket kan gjøre det lettere for veilederne å henvise rett.

Det pekes på de store administrative ressursene som brukes til å dokumentere på to avklarings- og to oppfølgningstiltak. Slik sett ville det vært hensiktsmessig å slå tiltakene sammen.

I tillegg pekes det også på de store ressursene og lange ventetidene som går med til å skrive folk ut og inn av tiltak, basert på en forestilling om sentralt bestemt behovsdifferensiering som i liten grad synes reell.

Avklaringstiltakene er ifølge disse leverandørene svært like hverandre, noe som også fremkommer klart i deres løsningsbeskrivelse. For leverandørene er det også flere forhold initiert fra NAV som bidrar til å gjøre avklaringstiltakene likere hverandre; Anledningen til å bruke flere timer på avklaring ordinær, og at man her også skal ta i bruk gruppemethodikk.

Forenkling sett fra leverandørsiden handler imidlertid ikke om at leverandørene kan tilpasse egne tilbud til brukernes behov, uten å gå veien om NAV-kontorene. I stedet etterlyser de en slags form for skreddersøm ala anbud med sterkere fokus på bestillinger, dokumentasjon og timeføring (noe som forutsetter bedre avklaringer lokalt). Den nåværende lengden på tiltakene (jf uttrykket Avklaring 12 uker og Avklaring 4 uker) oppleves som fastsatt av veilederne, ikke av dem.

Leverandørene bekrefter forestillingen om at NAV-veilederne tilpasser innsatsbehovene til prisen på tiltakene. Sykmeldte får for eksempel avklaring skjermet, selv om de som det heter "ikke skulle ha hatt det" (fordi de står så nærme arbeidsmarkedet), for å "fylle opp ramma".

Avklaring ordinært og skjermet sammenlignet.

Normen for bruken av tiltakene er ifølge fylket at avklaring skjermet er for brukere med behov for spesielt tilpasset innsats. Avklaring anbud er for prioriterte grupper (innvandrere, ungdom, langtidsledige) og for folk som står nærmere arbeidsmarkedet og med situasjonsbestemte behov. Fokuset på jobb er større, bestillingene mer spesifikke og mer individualiserte. Det hevdes at avklaring skjermet varer lenger (det kalles avklaring 12 uker, i motsetning til avklaring 4 uker), har en mindre spesifikk karakter, og gjør mer bruk av gruppemethodikk, motivasjonsarbeid og sosial utprøving.

Både fylket og leverandører synes å mene at det er misforhold mellom norm og henvisningspraksis.

Leverandørene mener at henvisningene følger inntektssikring, og hvor brukernes behov i liten grad ligger til grunn for henvisningene. De etterlyser at flere bestillinger var som for oppfølgingstiltakene, dvs. konkrete og spesifikke og med fokus dokumentasjon og timeføring.

Arbeid med bistand og oppfølgingstiltakene sett fra fylkets side.

Arbeid med bistand sies å være et tiltak for dem med behov for spesielt tilpasset innsats, mens Oppfølging var for dem med behov for situasjonsbestemt innsats. Det ble sagt at AB ble brukt "smalere" enn oppfølgingstiltaket: AB var for dem med redusert arbeidsevne, mens oppfølging var for "alle"; AB var et formidlingstiltak, og som kun ble brukt i en overgangsfase til arbeid, mens oppfølging ble brukt bredere ved at det kunne brukes i alle faser, og som støtte til andre arbeidsrettede tiltak ("trygge andre tiltak", "supported education"). AB ble ifølge en informant, også oppfattet som et kortere tiltak enn oppfølging, noe vår andre informant var uenig i, som mente det forhold seg motsatt.

I praksis mente imidlertid begge informantene at AB hadde de sterkeste og mest avklarte brukerne, noe som hang sammen med fokuset på formidlingsresultatene i AB (det fremkom ikke

om denne seleksjonen foregikk på Nav-kontorene og/eller hos leverandørene). Det ble hevdet å være en økende andel "tyngre brukere" som ble søkt inn til oppfølging.

Begge informanter understreket imidlertid at det ble arbeidet med å få ned varigheten i begge tiltakene ("et tiltak som kan vare i tre år, varer i tre år"), og at gjennomstrømningen hadde økt. Varighetene av begge tiltakene kunne ifølge informantene reduseres til et år.

Fylket var fornøyd med formidlingsresultatene i AB, og det ble hevdet at mange AMBer "var blitt gode på overganger". Det ble understreket at selv om AB var lagt til skjermet sektor, foregikk tiltaket ikke i "institusjon", men i det ordinære arbeidslivet. AMB var ikke bare et produksjonsverksted. Det foregår mye "inne i arbeidsmarkedsbedriftene, og det foregår mye eksternt i regi av arbeidsmarkedsbedriftene".

Samtidig trengte man ikke skjermet sektor for å implementere AB. Det var utelukkende et spørsmål om kompetanse. Det var et behov for større fleksibilitet, som gjorde det mulig å anskaffe de tiltakene brukerne trengte, mer enn at man måtte tilpasse brukerne tiltakene "vi har ikke det du vil ha, men vi kan lage truckfører kurs til deg".

En ulempe ved å ha to tiltak, var ifølge en informant, at veilederne begynte å selektere tiltak etter gruppetilhørighet (kan personen sies å være formidlingsklar, eller ikke), mer en etter individuelle behov, dvs. hva slags konkret bistand trenger denne spesielle brukeren.

Hovedutfordringene lå ifølge samme informant, og med referanse til Brofoss-utvalget (NOU 2012: 6 Arbeidsrettede tiltak), andre steder: Det var viktig at leverandører og NAV ikke "trækker i bena på hverandre" i forhold til arbeidsgiverne: Konkurransetsettingen (av avklaring og oppfølging) hadde innebåret at flere og flere oppgaver var blitt lagt ut, og tappet etaten for kompetanse og intern læring.

Endelig ble det etterlyst forenkling av tiltaksbruken i NAV. I dag "dreper regelverket oss", og det blir vanskelig å ha tillitt til at ledere og veiledere håndterte regelverket riktig. For denne informanten ble forenkling satt lik med å ha "et marked å spille på når det gjelder avklaring og oppfølging".

Arbeid med bistand og oppfølgingstiltakene sett fra leverandørenes side.

Oppfølging og AB ble oppfattet som ulike tiltak. Forskjellene var særlig knyttet til at oppfølging foregikk på timebasis, var knyttet til konkrete oppgaver eller bestillinger (som også kunne utføres i ordinære bedrifter), og at det ble ført nøyere dokumentasjon om aktiviteter. Før deltaker ble søkt inn ble det gjennomført trekantsamtaler. I AB hadde leverandøren i større grad et helhetlig oppfølgingsansvar, dvs at tilretteleggerne var tilgjengelig for brukerne hele dagen.

Leverandøren stiller spørsmålsteget ved bestillerkompetansen til veilederne på NAV. Det var mye "tilfeldige" henvisninger. I tillegg mente leverandøren at veilederne på NAV hadde for sterkt fokus på brukernes helse, på deres tanker og drømmer og sosiale situasjon. Ofte innebar dette at kunnskapen om arbeidslivet og relasjonen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker ble tillagt for lite vekt eller til og med manglet, og at dette kunne vanskeliggjøre dialogen om arbeidsutplasseringer.

Informanten mente at hvis det var færre tiltak ville situasjonen kanskje bli lettere å håndtere for NAV-lokal. I tillegg krevdes det store administrative ressurser å dokumentere og rapportere på

ulike måter i de ulike tiltakene. I tillegg var det ofte slik at deltakerne måtte avslutte ett tiltak for så og søkes inn på nytt på et annet når behovene endret seg. Dette innebar store administrative kostnader for NAV og leverandørene, og ventetider for brukerne.

For denne leverandøren var en type skreddersøm det beste. Det innebar ett tiltak, men med sterkere fokus på konkrete bestillinger, dokumentasjon og timeføring (ala oppfølging). De så for seg en meny bestående av ulike komponenter som NAV kunne sette sammen slik de fant best for brukeren.

Utviklingen hadde imidlertid gått i den motsatte retningen. Det ble nå skilt mellom oppfølgings-tiltak for brukere med og uten arbeidsforhold.

Det ble hevdet at deltakersammensetningen i Arbeid med Bistand hadde endret seg med et sterkere formidlingsfokus i tiltaket (70 % formidlingskrav i AB, 30 % i oppfølging). Dette innebar at dette tiltaket hadde sterkere brukere enn tidligere. Det ble hevdet at det var NAV (veilederne) som bestemte seleksjonen inn i tiltaket, og bare i begrenset grad leverandørene.

Indirekte ser det ut som det forekommer en slags form for tiltakskjedning ved at en leverandør for eksempel anbefaler en bruker som avslutter et avklaringstiltak og fortsette med AB, og lykkes i å få gjennomslag for det.

På enkelte NAV kontor hadde veilederne oppdaget fleksibiliteten i oppfølgingstiltaket, og brukt dette tiltaket uten at "ramma" i AB var fylt opp. Da hadde NAV fylket tatt kontakt med leverandør og bedt dem flytte personer fra oppfølging til AB. På andre NAV-kontor var oppfølging betydelig mindre brukt, antakeligvis fordi AB var billigere, og fordi veilederne ikke kjente tiltaket.

Oppsummering

Bare innenfor dette første caset, finner vi forskjeller når det gjelder oppfatning og innhold i tiltakene. Hovedinntrykket er at de anbudsbaserte tiltakene både NAV tiltak og leverandørens side, oppleves fra som raskere og enklere å utløse, og at de er mer tilpasset aktuelle og spesifikke behov. Særlig Oppfølging sies å være et fleksibelt tiltak som man "kan avtale fra en dag til en annen, på timebasis", da Arbeid med bistand ofte er fullt.

Informantene skiller i *utgangspunktet* mellom tiltakene når det gjelder målgrupper, varighet og innhold, men i *praksis* blir tiltakene likere hverandre. Dette blant annet fordi pris, ledig kapasitet og ønsket om "å fylle opp rammen" på skjermede tiltak i praksis styrer innsøkningen.

Tiltakene blir ekstra like i dette fylket, da det er de samme leverandørene som leverer både skjermede tiltak og anbudsbaserte, og at målgruppene for tiltakene overlapper. Likheten i avklaringstiltakene førte til at en klar overvekt av informanter både fra NAV og arrangørene var åpne for at avklaringstiltakene kunne slås sammen. Når det gjaldt Arbeid med bistand og Oppfølging, var innholdet i tiltakene, samt målgruppene, mer forskjellig. Nav tiltaksenhet mente likevel at dersom man med ett oppfølgingstiltak klarte å beholde et spenn i tiltaket, slik at det favnet alt fra de nylig syke, til personer som har vært ute av arbeidslivet lenge, så ville ett tiltak – og en anskaffelsesform – redusere de byråkratiske kostnadene til ved å opprettholde to ulike anskaffelsesformer betydelig.

Når det gjaldt fremtiden, hadde NAV tiltak et ønske om å få til en større andel av avklaringene på arbeidsplassen, og mye tidligere enn i dag, for de som hadde en arbeidsgiver. Et annet område NAV tiltak ønsket å stramme inn på, var hyppigere evalueringer av tiltakene underveis.

Case 2

I Case 2 er det etablert en egen tiltaksenhet for alle de skjermede tiltakene. Enheten har kontakt mot arbeidsmarkedsbedriftene, og kan også kjøpe enkelttiltak og praksisplasser. Enheten er fysisk plassert et annet sted Fylkeskontoret, selv om det arbeides med å styrke samarbeidet mellom enheten og Fylkeskontoret, blant annet ved Fylkeskontoret er med ut i bedriftene på oppfølgingsmøter.

I dette fylket var det mange tilbydere som konkurrerte på alle de fire tiltakene studien omhandler. Konkurransen kom til uttrykk ved at de private leverandørene fremhevet fortrinnene ved konkurranse; "gjør vi en dårlig jobb står vi uten jobb. Vi har ikke ... offentlig tilskudd...Vi er skjerpet og må gjøre en god jobb".

Enkelte leverandører hadde to Oppfølgingstiltak som var anbudsbasert, ett for psykiske lidelser (Vilje viser vei) og ett for sykmeldte (med arbeidsforhold) og ordinære (uten arbeidsplass).

Fylket er et mellomstort i en norsk sammenheng, og leverandørene var pålagt å sikre et tilbud til brukere i store deler av fylket.

Markedet var også preget av arbeidsmarkedsbedrifter som har slått seg sammen og vunnet anbud. Noen leverandører leverer flere tiltak, andre har ett. For å sikre alle innbyggere i fylket et tilbud – også dem med svak økonomi og liten mobilitet - var det lagt inn i kravspesifikasjonene for tiltakene at de måtte dekke ulike geografiske områder i fylket.

I dette caset – tross samme intervjuguide som i de andre casene - var både leverandører og fylke opptatt av de store overordnede spørsmålene knyttet til tiltaksforenklinger og konkurranse, enn om innhold og vurderinger knyttet til avklaringstiltakene. Om dette skyldes at de oppfattet rammeforholdene rundt tiltakene som viktigere enn selve tiltakene, eller manglende detaljkunnskap om tiltakene og bruken av dem vet vi ikke.

Vi har snakket med tre informanter fra NAV tiltaksenhet, og fire tiltaksansvarlige fra fire ulike leverandører.

Avklaring sett fra fylkets side.

I fylket opererte de med tre avklaringstiltak: Avklaring skjermet, avklaring sykmeldte og avklaring ordinære. Avklaring skjermet var forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne, mens anbudstiltakene var for dem med behov for situasjonsbestemt innsats. Avklaring sykmeldte var for dem med arbeidsplass og avklaring ordinære for dem uten arbeidsplass.

Man (veilederne og leverandørene) forsøkte å skille tiltakene fra hverandre, men i praksis så var metode, innhold og varighet relativt likt (som i case 1). Dette innebar imidlertid ikke at avklaring anbud og avklaring skjermet ble kjørt sammen der dette var mulig. Bedriftene kjørte helt atskilte opplegg, pga forbud mot kryss-subsidiering.

En utfordring var likevel at det var for mange tiltak totalt sett, og at det var vanskelig for veilederne å holde rede på dem. Tiltakene var for like, det var vanskelig å sette seg inn i hva de inneholdt, og være opptatt på endringene av dem: "Alle sliter med å komme inn i tiltak". Det var vanskelig for veilederne å vite hva som lå i "avklaring" og hva som skilte tiltakene fra hverandre med hensyn til resultat. Dette gjorde at det i praksis var vanskelig for veilederne å søke riktig målgruppe til riktig tiltak: "Å forklare veilederne forskjellene på tiltakene, og hvem som skal inn hvor, det er en stor pedagogisk øvelse. Og i praksis går det i hytt og vær". Det ble også hevdet at det var mulig - fordi avklaring ordinært er mye dyrere enn avklaring skjermet - å endre brukerens servicenivå fra situasjonsbestemt til spesielt tilpasset behov. Vi prøver, ble det sagt, å skille tiltakene fra hverandre, men de kunne vært ett tiltak.

Samtidig var det en tendens til at leverandørene "trekker tiltaket langt ut". Dette hang også sammen med forskriften, som i følge en informant, opererte med for lange tiltak, og som hadde et for svakt formidlingsfokus. Hovedutfordringene knyttet til tiltakene var ifølge en informant hvordan man sikrer at leverandørene leverer det de skal levere. Det er viktig at leverandørene utsettes for samme krav som NAV ellers, dvs. krav til aktivitet og formidling. Her var det ikke nødvendigvis noe forskjell på arbeidsmarkedsbedriftene og de private leverandørene.

Anbudsutsettelsen av Avklaring gjorde at fylket fikk oversikt over hva bedrifter kan levere. Gjennom å vite hva noen har kapasitet til å få til, kan andre leverandører presses (skjermet). Denne kunnskapen var ikke på samme måte tilgjengelig på fylket tidligere. Denne konkurransen hadde medført at flere av arbeidsmarkedsbedriftene hadde begynt å tenke annerledes om brukerne, kravene som ble stilt dem, måten de jobbet på, hensikten med tiltakene etc. I stedet for å forklare hvorfor de ikke oppnådde resultater, brukte de tiden på å komme med forslag, ble det hevdet. Avklaring anbud var betydelig dyrere enn avklaring skjermet. Det høye prisnivået gjorde imidlertid at både leverandører og NAV fikk større bevissthet rundt innholdet i tiltaket.

Ifølge flere av informantene burde det være færre tiltak, samtidig som skjermet sektor burde reduseres i omfang. Mer burde ligge på NAV-kontorene, og mer burde foregå i ordinært arbeidsliv. Og selv om det var stor bevegelse i skjermet sektor, så var den eneste måten å få det du etterspør, økt grad av anbudsutsettelse.

Avklaring sett fra leverandørens side.

Avklaring anbud ble oppfattet som å burde forbeholdes sykmeldte som trengte karriereveiledning. Hovedmålet var å få dem tilbake i jobb. Avklaring skjermet, var for dem som hadde "gått lenger", som var på arbeidsavklaringspenger, og trengte å sette seg nye yrkesmål. Her fantes det ingen arbeidsgiver å forholde seg til.

Ifølge leverandørene var differensieringen i ulike avklaringstiltak svært viktig. Man kan ikke sette russmiddelmissbrukere uten utdanning og "sosiale hull", med deltakere som hadde blitt utsatt for en ulykke og som hadde vært ute av arbeid for noen måneder. Dette var ulike målgrupper som burde holdes atskilt.

En annen leverandør mente "kjernekompetansen" i tiltaksvirksomheten var å skille mellom de som trengte lettere behandling (førstehjelp), og de som trengte en mer omfattende behandling. Erfaringen er at hvis kursene blir for lange og omfattende, så vil de fungere kontraproduktivt for

brukerne – de blir bokstavelig talt overvektige. Ikke minst gjelder dette for folk som bare trenger førstehjelp.

For veilederne på NAV-kontorene syntes det imidlertid i praksis å være vanskelig å ha "full kontroll over alle tiltakene". Personer med "lette" og "omfattende" behov ble henvist til samme tiltak. Brukere med rus- og alkoholproblemer ble henvist til avklaring ordinært, sammen med en person som har blitt utsatt for en ulykke og hadde fått et traume. Avklaringsbegrepet ga ifølge en av informanten lite veiledning til veilederne. Begrepet sa lite om hva som faktisk gjøres.

Samtidig ble regelverket rundt tiltakene beskrevet som å gi god mulighet for løsninger rundt brukerne. En slik bruk krevde imidlertid god kunnskap til regelverket fra NAVs side, lang erfaring og et mot til å gjøre ting annerledes (enn man alltid har gjort det). Noen veiledere og personer på fylkesnivået har dette motet og da finner man løsninger. I tillegg utgjør dyktig mellomledelse med lang erfaring på kontornivå ofte en viktig forskjell.

For leverandørene ble det derfor viktig selv å foreta differensieringen mellom brukerne, og å finne ut hva slags bistandsbehov de hadde. I enkelte tilfeller hadde det innebåret at leverandører som både arrangerte avklaring skjermet og avklaring ordinært, hadde gjort "individuelle vurderinger" og brukt for eksempel "moderne CV-kurs" som ble holdt for avklaring ordinært, for en jobbsøker i avklaring skjermet: Holdes det gode kurs, vil vi få med oss alle som kan nyttiggjøre seg dem" ble det hevdet.

Arbeid med bistand og oppfølging sett fra fylkets side.

AB var for deltakere som trengte mer bistand til å komme i jobb, enn deltakerne på oppfølging. Oppfølgingsbrukerne skulle være lettere å formidle til jobb, mens AB brukerne trengte mer tid. Dette var normen, og begrunnelsen for forskjellen mellom tiltakene. I praksis, mente informantene, var det kanskje slik at AB-brukerne var sterkere.

AB hadde et formidlingskrav som ble fulgt opp i praksis på (50 %). Oppfølgingstiltaket var uten slike målkrav. Deltakerne ble beskrevet som svært varierte, men gjennomgående som en gruppe som var sterkere og bedre utdannet enn tidligere. Dette gjorde mindre tidkrevende enn tidligere. AB var "et spisset tiltak" for å få brukere ut i ordinært arbeid, mens oppfølging var et videre tiltak, ved at samtlige brukere kan få det.

Leverandørene måtte ifølge en informant ta inn alle brukere, uansett hvor svake eller umotiverte de var, ifølge regelverket. Det var imidlertid mulig å skrive dem ut hvis det ikke fungerte.

Hensikten med oppfølging var også å få folk ut i ordinært arbeid, men her har det i praksis ikke blitt stilt krav til formidling. Dette hadde også gått utover oppfølgingen av innholdet i tiltaket, som ble oppfattet som utydelig, og med lite framdrift; brukerne sto ifølge informanten "stille over tid". Det "må skje noe mer enn å snakke med deltakerne i to timer", ble det hevdet.

Som for avklaringstiltakene ble noe av problematikken ført tilbake til forskriften, som opererer med makstider for tiltakene, noe som gjør at fokuset hos leverandørene blir på lang varighet, mer enn på hvor kort tiltaket kan være. Samtidig ble det hevdet at det var enklere å justere varigheten på oppfølgingstiltaket, enn på de skjermede tiltakene. Ifølge denne informanten burde en evt

forlengelse av tiltaket være knyttet til seleksjon av brukere med sannsynligheten for å komme i jobb, heller enn å fokusere på de svakeste.

Det ble også hevdet at begreper som "nedsatt arbeidsevne" var egnet til å forvirre veilederne. De tenkte "båser", mer enn formidling. Ifølge en informant handlet AB om "supported employment" metodikk, om en bestemt type oppfølging, mer enn om "nedsatt arbeidsevne" og "spesielt tilpasset innsats". Metodikken kunne være egnet for mange personer, men den burde ikke brukes for personer som (er så svake at) ikke kan gjøre seg nytte av slik formidlingsorientert bistand. Slik sett vil både oppfølgingstiltaket og AB, være "personavhengig". Det handler om kompetanse mer enn om anskaffelsesform.

Arbeid med bistand og oppfølging sett fra leverandørens side.

Ifølge disse leverandørene opptrer man med tre oppfølgingstiltak; for personer med psykiske lidelser (vilje viser vei), for ordinære brukere med og uten arbeidsforhold. Det var ulikt måltall for de tre oppfølgingsgruppene.

Deltakerne på oppfølging, var ifølge en leverandør, nærmere arbeidsmarkedet. Her er intensiteten i oppfølgingen høy, og det finnes et formidlingspress. Ifølge denne informanten sto deltakerne på oppfølging ovenfor konkrete her og nå baserte (mao situasjonsbestemte) hindre for å komme i arbeid. AB handlet i større grad om oppfølging av brukerne på arbeidsplassen over tid.

Ifølge en annen leverandør forholdt det seg motsatt (er det en skjermet og en i anbud?): Det var AB- deltakerne som var nærmere arbeidsmarkedet, og hadde formidlingspresset. Stadig flere av deltakerne på AB tiltaket, hadde større ressurser, og sto nærmere arbeidsmarkedet. Deltakerne på AB tiltaket dette tiltaket var også gradvis blitt sterkere. Tiltaket hadde også endret karakter ved at dokumentasjonen var blitt mer omfattende enn tidligere, og at mye (for mye) av tiden ble brukt på rapporter og handlingsplaner, mer enn på ansikt til ansikt kontakt med brukere og arbeidsgivere.

For en leverandør ble oppfølgingstiltaket knyttet til IA-avtalen, mens AB-tiltaket i større grad burde sees som en del av jobbstrategien for funksjonshemmede. I begge tilfellene ville hovedfokuset være å selge inn arbeidskraft, og å være brobygger mellom deltakere og bedrifter. Hovedfokuset måtte uansett være å selge inn arbeidskraft, og å være brobygger mellom deltakere og bedrifter. Det var dette tiltaksvirkningen handlet om, noe som forutsatte seleksjon av sterkere brukere enn tilfelle var i dag.

En hovedutfordring for en av leverandørene var at henvisningene fra veilederne var for dårlige, både til AB og oppfølging. Samtidig skjønnte man at det var vanskelig for veilederne å skille mellom de ulike oppfølgingstiltakene. Ifølge en informant glir tiltakene over i hverandre, i tillegg er det ofte i praksis ikke så lett å skille avklaring fra oppfølgingstiltak. Det er mistanke om at NAV bare sender videre brukere som ofte har så store problemer at leverandør ikke kan nå sine mål hvis de skal jobbe med dem. Ofte ble det henvist brukere som krevde helhetlig oppfølging hvor nav lokal også måtte være tilstede. Dette var brukere som krevde et omfattende samarbeid rundt bolig, økonomi, behandling etc. Dette samarbeidet var det vanskelig å få til, særlig i forhold til kontorer hvor stat og kommune samarbeidet dårlig. I andre tilfeller manglet veilederne kunnskap nok til å forstå intensjonene bak regelverket. Dette gjorde at de brukte tiltakene mer firkantet enn de

trengte. De valgte å unngå å ta sjanser, fremfor å bruke de mulighetene regelverket ga for fleksibelt og individuelt tilpassete tiltak.

Det var imidlertid store lokale variasjoner. På enkelte kontorer fantes det personer som man kunne spille på, og hvor viktige diskusjoner og løsninger kunne skje raskt. Samtidig oppgis fylkesnivået og spille en aktiv rolle i dette fylket. De kjente leverandørene, virksomhetene og situasjonen ute og var i stand til å finne løsninger på vanskelige problemer.

Flere av leverandørene mente at fokuset på måltall innebar at viktige deler av deres virksomhet ikke ble sett. Private leverandører syntes at anskaffelsesregimet i stor grad dreide seg om juss og teknikaliteter, mer enn om det faglige innholdet i tiltakene, og at oppfølgingen mest hadde fokus på statistikk og måloppnåelse: Ofte avdekket tiltakene betydelige utfordringer for brukerne knyttet mishandling, rusmiddelbruk etc., forhold som må antas å være viktig for videre arbeidsretting. Slik arbeid ble imidlertid usynliggjort i dagens måltallssystem.

Andre viktige oppgaver kunne være å fungere som uavhengige støttespillere i forhold til NAV, blant annet knyttet til å hjelpe brukere til å forstå årsakene til at brukere har fått avslag på søknader de har sendt NAV.

Oppsummering

Leverandører og fylket synes ikke enig om bruken av tilbudet, og har motsatt vektlegging i forhold til formidlingskarakteren av tiltakene og kjennetegn ved deltakerne. En leverandør mener at Oppfølging har det største formidlingskravet, mens NAV tiltaksenhet mener det motsatte. En annen leverandør mener oppfølging har de tyngste brukerne, mens NAV tiltak mener at AB burde hatt det.

Behovet for behovs- og målgruppedifferensiering vektlegges av begge parter, men det er mulig å slå sammen tiltak hvis brukerne får differensiert tilbud.

Noen leverandørenes vurderinger gikk i motsatt retning enn NAVs ønske om å redusere antall tiltak. For leverandørene var det viktig å opprettholde tiltaksdifferensieringen av hensyn til målgruppene; brukerne befinner seg i ulike livssituasjoner og har ulike utfordringer, som ikke uten videre gjør at de kan plasseres sammen i samme tiltak. Noen trenger "førstehjelp", andre mer omfattende "behandling". En utfordring leverandørene helt klart så ved å opprettholde flere typer tiltak, var NAV lokals kompetanse i forhold til henvisninger.

Caset illustrerer et dilemma hvor leverandørene ønsker et differensiert og bredt tilbud tilpasset ulike målgrupper. Samtidig gis det uttrykk for fra NAV tiltaksenhet, at for mange tiltak stiller et urealistisk krav til tilakskompetanse hos veilederne. Leverandørene peker på manglende avklaring fra NAV lokal på forhånd, samtidig som de understreket at det er store forskjeller mellom lokalkontorene, og at disse forskjellene ofte er leder- og personavhengig.

Fra fylkesnivået i NAV ble anbudstiltak opplevd som lettere å styre og gi innhold selv. De pregodkjente bedriftene opplevdes som mer styrt av forskriften og kravspesifikasjonen som var utviklet fra sentralt hold.

Case 3

Fylket har en tiltaksseksjon, og ansvaret for henholdsvis skjermede og ordinære tiltak er delt mellom personer som jobber i avdelingen. Seksjonen inngår avtaler med pregodkjente bedrifter, og skriver avtaler med de leverandører som vinner anbud. Også her har noen ansatte ansvar for de anbudsutsatte tiltakene, og noen har ansvar for de skjermede tiltakene, men alle sitter i samme seksjon. Dette skiller Case 3 fra Case 1 og 2, som har ansvaret for tiltakene plassert i ulike avdelinger.

Konkurransesituasjonen oppgis å være god i fylket. Konkurransen mellom leverandørene synes sterkere i dette fylket, ved at de uoppfordret karakteriserte kvaliteten på de tiltakene som ble levert av de respektive partene. Mens en arbeidsmarkedsbedrift hevdet at det "gikk fort i svingene", og at de ikke drev så mye oppfølging i oppfølgingstiltaket, hevdet de anbudsbaserte tiltakene at det var alt for mye oppbevaring i Arbeid med Bistand.

Vi har snakket med to informanter fra NAV tiltaksenhet, og 6 hovedansvarlige for tiltak hos seks leverandører.

Avklaring sett fra fylkets side.

I dette fylket opererer de med to avklaringstiltak anbud, henholdsvis for ordinære og sykmeldte. Her hadde man en oppfatning at avklaring anbud i utgangspunktet var ment for sykmeldte. Realiteten var imidlertid at det var mange flere ordinære som ble henvist til dette tiltaket. Uansett, hevdet den ene informant fra anbud, illustrerte omfanget av disse tiltakene og brukergruppene at det eksisterte behov for arbeidsrettede tiltak for andre enn de med nedsatt arbeidsevne/skjermet sektor.

Det finnes en oppfølgingsmetodikk ute på NAV-kontorene som skal ligge til grunn for henvisningene, knyttet til inndeling etter innsatsbehov, og hvor de som får standard innsats og situasjonsbestemt innsats får tilbud på de konkurranseutsatte tiltaksarenaene, mens brukere med nedsatt arbeidsevne får tiltak skjermet.

Avklaring anbud beskrives som å være et kortere tiltak og ha høyere gjennomstrømning, enn avklaring skjermet. Søker man avklaring skjermet søker man for 12 uker ble det sagt, selv om tiden som trengs ofte er betydelig kortere. I avklaring anbud skal deltakerne sette seg mål og lage handlingsplaner. De trenger imidlertid bistand til dette, men disse bistandsbehovene er imidlertid situasjonsbestemte "her og nå" karakter. Avklaring skjermet har samme mål, men deltakere her trengte mer grunnleggende bistand for å sette opp mål og til å lage handlingsplaner omdefinere dem og følge dem opp.

I praksis ble imidlertid ikke denne tiltaksinndelingen fulgt i praksis. Enten fikk man ikke løst "kjernemålene" i tiltakene, eller tiltakene ble for omfattende og gikk langt ut over kjernemålene.

Dette hang ifølge informantene sammen med flere ting: Det handlet om at folk ikke ble henvist til riktige tiltak (man fyller opp plasser skjermet først uavhengige av behovsvurderingene "det skal avgjøres hvem som har rettigheter til skjermet sektor, men det fikser man i praksis hvis man vil"); om at NAV-lokalt ønsket å bli "kvitt noen brukere for en tid"; om manglende kompetanse hos dem som bestiller (veilederne) - det handler ikke bare om regler, men at veilederne mangler forståelse for tiltakene; om at NAV-kontorene hadde ulike kulturer for bestillinger; og at tiltakskompetanse i

en periode ikke hadde blitt betraktet som vesentlig for kontorene. I tillegg hadde det vært mye flytting og omorganiseringer som gjorde at det i en periode hadde vært mye "ugjennomtenkt tiltaksbruk".

Men det handlet også om, særlig når tiltakene ble mer omfattende enn de skulle, om leverandørenes ønske om å bistå brukere i vanskelige situasjoner, dvs. gi individuelt tilpasset og fleksibel hjelp.

Det finnes en oppfatning av at tiltakene i skjermet sektor har en tendens til å bli lengre enn tiltakene ordinært. Spørsmålet er om dette skyldes praksis hos NAV eller praksis hos leverandørene? I case 3 mener man fra fylkets sin side at dette ikke bare henger sammen med egenskaper med leverandørene, men med NAV-lokalt. Det er enkelt for NAV å plassere brukerne på 12 ukers vedtak, og informanten fra fylket i case 3 beskriver det som en "sovepute" for NAV.

I dette caset synes fylket å mene at diskusjonen om anskaffelsesformer, forenklinger og riktig henvisningspraksis, har mindre betydning enn at de personene brukerne møter, ønsker å hjelpe og å bringe brukerne videre. Dette gjør ifølge informanten ikke spørsmålet om innhold og organisering uviktig. Men så lenge avvikene mellom forsøkene på å styre praksis og den faktiske praksisen som utøves er så store, så synes informanten å mene at personer, mer enn innrettingen på systemene systemer som utgjør forskjellen. I realiteten kan dagens tiltak utgjøre en "logisk og bra portefølje".

I dette caset synes det å være en forståelse av at de styringsvirkemidlene NAV tar i bruk ("firkanta oppfølging") i liten grad klarer å gripe inn å påvirke de realitetene som skaper den situasjonen at tiltakene ikke når kjernemålene. Den "firkantete" oppfølgingen henger sammen med ønsket om å få brukerne inn i mer strukturerte mål, og at leverandørene holder seg til målene, kort sagt at tiltakene følger de rammer, mål, hensikter og innholdsdefinering som ligger til grunn for de ulike tiltakene. Kort sagt med et ønske om at offentlige midler blir brukt på riktig måte.

Man kan få til mye med en slik tilnærming, men utfordringen oppstår når man bruker denne tilnærmingen for å kontrollere leverandører som må forholde seg til mekanismer hos NAV-kontorene som handler om på bli kvitt brukere for en periode, som handler om manglende kompetanse om tiltakene eller om at lokalt nivå må henvise brukere etter kapasiteten i tiltakene, ikke etter innsatsbehov.

Dette gjør at det blir leverandørene som må stå for den individuelle og fleksible tilpasningen til brukernes behov, og som også er et mål for NAV. På denne måten beskrives en spenning eller motsetning mellom den "firkanta" tilnærmingen, og ønsket om differensiering etter behov. Fylket velger å øke intensiteten i kontrollen av leverandørene, når det underliggende problemet er et overbelastet Nav-kontor som ikke har kapasitet eller kunnskap til å gjøre den jobben de skal gjøre.

Ifølge informanten er det viktig med et NAV som er gode til å stille krav, til leverandørene. Men da må også NAV være sikre på at "vi har gjort jobben vår". Først da kan man sortere ut gode og dårlige leverandører. Slik sett var ikke anbefalingen i dette fylket store endringer. Anbefalingen var i stedet å en "mer bevisst bruk av det vi har". Det sentrale var flere møtepunkter med leverandører og flere statusrapporter og notater om brukerne. Det sentrale var å evaluere deltakerne underveis, og at NAV fikk mer informasjon om hvordan det går med brukerne i

tiltakene enn fremmøtelister. Tiden var nå kommet for en mer kritisk vurdering av lokal-kontorenes tiltaksbruk, og av oppfølgingen av leverandørene. Da måtte man imidlertid være tett på både veilederne og leverandørene. Dette handlet ikke om enten en bestiller-utfører modell eller dialog, men om begge deler.

Det ble reist spørsmål om hensiktsmessigheten av å bruke store administrative ressurser til administrasjon av to tiltak, når tiltakene og deltakerne i realiteten var likere hverandre enn det som er meningen. Synspunktet kan ikke tas til inntekt for at man ikke ønsker differensiering, eller flere parallelle tiltak, men bare til at en opplevelse av det meningsløse i å bruke masse forvaltningsressurser på tiltak som i praksis ikke skiller seg fra hverandre.

Avklaring sett fra leverandørenes side

Målgruppen for avklaring defineres som arbeidssøkende og som sykmeldte i et arbeidsforhold på den ene siden (anbud), og som personer med nedsatt arbeidsevne på den andre (skjermet). Avklaringen tok noe lengre tid i anbud enn i skjermet (fra 4-6 uker)

En leverandør som leverte avklaring anbud fra arbeidsmarkedsbedrift mente at hovedgruppa i anbud var sykmeldte. Dette var imidlertid ingen homogen gruppe, mange hadde gått lenge i systemet. I tillegg var det en god del på arbeidsavklaringspenger. Hva avklaringen besto i ble tilpasset brukerne, og fastsatt i samarbeid med NAV. Det kunne være å få oversikt over egen økonomi og karriereveiledning. I tillegg ble det også tilbudt arbeidstrening. 4 uker var ifølge informanten nok til å avklare en vei videre for de fleste.

En privat leverandør mente også at gruppa i hovedsak besto av arbeidssøkende og sykmeldte. Det gjaldt å prøve ut brukerne i forhold til mange ting, trekke inn annen kompetanse, melde brukere inn på AMO-kurs, studier, skole etc. foreta tester med hensyn til yrkesretninger, og å utarbeide planer som kan ligge til grunn for det videre arbeidet.

En leverandør av avklaring skjermet mente at målgruppen var blitt stadig tyngre. Det handler om personer på arbeidsavklaringspenger med angst, depresjon og rus, og hvor stadig flere var blitt yngre og hadde rusproblemer. Slik denne informanten så dette var arbeidet med denne målgruppa knyttet til et tett samarbeid med kommunale aktører og helseaktører, et samarbeid som han håpet ble fremmet av samhandlingsreformen.

Innholdet i dette tiltaket var i stor grad fysisk aktivitet, sosial ferdighetstrening og arbeidspraksis. Mange av brukerne de hadde var så dårlige at de så å si ikke kunne avklares før de var stablet på beina. Mye aktivitet gikk med på å sørge for at de ikke "datt ut av tiltaket".

Både informantene fra anbud og skjermet synes fornøyd med kontaktene med NAV veilederne. De har trekantsamtaler, snakker med veileder etter første møte og drøfte bestillingen, og møter saksbehandler ved tiltaksavslutning. Samtidig opplever de at veilederens forventninger om avklaring og oppfølging er annerledes enn deres egen. Veilederne ønsker å systematisere sykdomshistorien, hente opplysninger fra fastlegen etc som underlag for søknad for inntekts-sikring. Vi tenker bredere, sier leverandørene.

Arbeid med bistand og oppfølging sett fra fylkets side.

Forståelsen av kjennetegnene ved oppfølging og arbeid med bistand, ligner på overveielene over.

Det er innsatsbehov som skal ligge til grunn for veiledernes henvisninger.

Oppfølging var for personer som kunne sette seg mål, og følge opp målene selv. Tiltaket var ikke for personer med nedsatt arbeidsevne. AB var for dem som trengte ytterligere bistand til å sette seg mål for utdanning eller yrke, og som også trengte hjelp til å nå målene. I AB kunne deltakerne få tilgang til det som ble kalt coacher eller veiledere som kunne bistå dem med dette. Dette ville også mange med oppfølging kunne hatt behov for.

Samtidig ble det hevdet at formidlingskravene til AB var større (opp til 70-80%) enn i oppfølging, noe som tenkningen rundt innsatsbehov ikke skulle tilsi. Dette gjorde at AB ble beskrevet som et "direkte arbeidsrettet" tiltak, mens oppfølging ble definert "videre, som bistand til å gjennomføre en plan.

Innholdsmessig var imidlertid tiltakene relativt like, forskjellene var brukergruppene. Ideelt sett burde tiltakene både hatt ulike deltakere og ulike mål. Forskjellene mellom deltakerne gjorde det heller ikke hensiktsmessig å sammenligne resultatoppnåelsen for de ulike tiltakene, slik som enkelte ganger skjedde.

En differensiert inndeling ble opplevd som en hensiktsmessig inndeling ut fra tanken om at hvis målgruppene i tiltakene ble for forskjellige så kunne det være uheldig for resultatene. Noen trenger mer tilrettelagte omgivelser og tettere oppfølging enn andre.

Samtidig ble det vist til den samme vilkårligheten knyttet til henvisninger (og måloppnåelse) tilfelle her, som ved avklaringstiltakene. Mange av deltakerne var ikke ferdig avklart, og det ble brukt mye tid på avklaring også i oppfølgingstiltakene. Og det ble også referert eksempler på at man manipulerte med servicebehov hvis man opplevde det som hensiktsmessig, for eksempel å få en med behov for situasjonsbestemt innsats inn på AB. Dette gjorde at det kunne være "hipp som happ" hvor brukerne havnet, (noe som gjorde harmonisering av tiltakene til en bedre strategi).

I enkelte tilfeller ble deltakerne beskrevet som å delta i en serie av avklaringer: "Det har vært slik at først er deltakerne på Avklaring, som er en kort avklaring. Så går de til APS, som er en lang avklaring, og så går de til Arbeid med bistand, som er en superavklaring". Videre var det en tendens til at varigheten på tiltakene, særlig for AB, ble presset opp mot maksimumsgrensene.

Samtidig ble det understreket at dette ikke bare skyldes "bedriftene". Like mye skyldtes det dårlige bestillinger fra NAVs side.

Det ble også særlig fra informanten med ansvar for skjermede tiltak henvist til en "skjermet sektor i vanry", og en økende misfornøydhetstrend med arbeidsmarkedsbedriftene, uten at man så at NAV selv fungerte dårlig.

I følge denne informanten hadde kvalitetssikringssystemet EQUASS bidratt til større bevissthet ute om oppgavene. I tillegg ble utfordringene både for skjermet sektor og for anbud beskrevet som å handle om å jobbe "interaktivt" med leverandørene. Mange kontaktpunkter og hyppige møter var forutsetningen både for å få ned tiltaksvarigheten og for diskusjoner om kompetansen i

bedriftene. I dette arbeidet måtte veilederne også trekkes inn. Forlengelser av tiltak skulle ikke skje på basis av fremmøte, men på basis av statusnotater og evalueringer av hvordan det går med brukerne.

Det var ikke fullstendig overensstemmende vurderinger fra tiltakskonsulentene på anbud og skjermet. Særlig skilte de seg fra hverandre på vurderinger av kompetansen i skjermet sektor versus anbud. Den ene hevdet at den attføringsfaglige kompetansen var sterkere i skjermet sektor, enn i anbud, mens den andre hevdet at private har høyere og bredere kompetanse enn skjermede bedrifter. En fordel med arbeidsmarkedsbedriftene, hevdet førstnevnte tiltakskonsulent, var imidlertid at de utgjorde et fagmiljø og et fellesskap. Slik var det i mindre grad hos de private leverandørene som jobbet mer isolert, og ikke opptrådte samlet og var enige. På den andre siden var de skjermete bedriftene for knyttet til politisk lobbyisme; og det ble reist spørsmål om det faktisk var ulike brukergrupper som ble rekruttert til oppfølgingstiltakene.

Arbeid med bistand og oppfølging sett fra leverandørens side.

Forståelsen for hvem som skulle tilhøre de ulike tiltakene var som over for avklaring, oppfølging var for de "ordinært ledige" og "sykmeldte", mens AB er for dem med arbeidsavklaringspenger.

Halvparten av dem på oppfølging hadde imidlertid arbeidsavklaringspenger ble det hevdet. Fra en AB bedrift ble det til gjengjeldt hevdet av våre brukere "er ferdig avklart og formidlingsklare". Ifølge denne leverandøren hadde målgruppa for AB endret seg fra veldig svake til i dag hvor veldig mange er formidlingsklare. Samtidig understrekes det at gruppa er veldig heterogen, fra at man har hatt et langt yrkesliv, til at man nærmest er uten både utdannings- og arbeidserfaring. I denne bedriften foregikk AB primært eksternt, og gjennomsnittstiden for tiltaket var på 14 mnd.

Ifølge en privat leverandør er målet uavhengig av tiltak "å få folk videre". Dette er krevende for NAV- kontorene "når de ikke vet hva brukerens situasjon er, eller ved bytte av saksbehandlere". Da kunne det nettopp være vanskelig å få brukerne videre. Det var imidlertid en stor forskjell på veiledere som hadde vært på tiltakskurs og ikke. De som har vært på kurs søker "rett bruker inn". Men når kunnskapen mangler, virker situasjonen "mer akutt", og veilederne tenker "hva skal vi prøve?".

NAV-veiledere har videre en tendens til å tenke individualiserende, det handler om å finne ut hva den enkelte deltakeren vil, og å avdekke behov. "For oss er det jobb som er målet", sa en informant fra en leverandør som leverte oppfølgingstiltak. "Det finnes ingen omforent forståelse av hva oppfølging er for noe" ble det hevdet, "mellom fylke, leverandør og veileder": Veilederne ønsker ofte avklaring mer enn oppfølging, og leverandørene avdekket ofte store helsemessige utfordringer. De burde ha vært på avklaringstiltak først, da ville man kunne gjort en bedre jobb overfor bruker. Kvaliteten på bestillingene varierte i tillegg veldig. Fra nesten ikke å inneholde noe, til å inneholde en 10 siders beskrivelse. For oss er det en fordel jo mer spisset bestillingen er, sa informanten

Tilsvarende historier kom fra skjermet sektor. "Det ble hevdet at det var sjelden de fikk opplysninger om hvor brukerne hadde vært før" henvisning. Dette gjorde det vanskeligere å ha fokus på eksternt jobb. Det ble derfor brukt mye tid på å kartlegge og bli kjent med brukeren, for så å lage en oppfølgingsavtale mellom de involverte om veien videre mot arbeidsmarkedet.

Forskriften hjelper ikke veilederne, hevdes det. Det som står der er ullent. Følgelig må veilederne få opplæring i hva som ansees som "rett tiltak for rett person". Mange burde vært på APS først. De er ikke avklart i forhold til bolig, økonomi, gjeld og helse som er forhold som gjør jobbetablering vanskelig.

Mange av brukerne hadde vært gjennom arbeidsevnevurderinger, men det var som om brukerne holdt tilbake mye informasjon her, av redsel for at gal informasjon skulle få konsekvenser for inntektssikringen. Dette fikk også konsekvenser for innsøkingen.

At deltakerne er så forskjellige (på AB) skaper utfordringer. Både i forhold til formidlingsmålet, og i forhold til måten å arbeide med brukerne på. Noen har lang arbeidsmarkedskarriere bak seg, og ønsker seg ikke tilbake til arbeidslivet. Andre er uten både skole og arbeidserfaringer, mens en tredje gruppe er tidlig i sykepengefasen (men tendensen er at deltakerne kommer tidligere inn).

Betydningen av (gode) avklaringer understrekes. Dårlige avklaringer fører til dårligere oppfølging og til at mange brukere påføres unødvendige nederlag.

Flere av leverandørene (både ordinære og skjermet) er opptatt av at brukerne de får har store hjelpebehov. De har mange negative erfaringer med NAV og opplevd mange nederlag og hvor flere har mistet motet. Dette innebar et fokus på ikke å tilføre brukerne nye nederlag. Dette kan – uten at det sies - skape grunnlag for en atferd vis a vis brukerne som står i motsetning til de styrings- og kontrollregimene som leverandørene utsettes for, for eksempel formidlingsmål.

Oppsummering

Her, som i case 2, var informantene fra NAV opptatt av å peke på at *personlig egnethet*, god ideologi" og den kompetansen tiltakene hadde, var viktigere enn "hvor" tiltakene ble levert. Tiltakene ble oppfattet som forskjellige ved at de anbudsbaserte tiltakene, ble ansett som kortere tiltak, og med høyere gjennomstrømning enn de skjermede. De var også lettere for NAV å forme konkurransegrunnlaget, ut fra fylkes behov, enn de skjermede tiltakene. Alle tiltakene har sine "kjerneverdier" og "kjernemål" og hvis disse hadde blitt fulgt i praksis, hadde tiltaksporteføljen hatt en logisk og bra logikk. Problemer er at kjernemålene ikke følges, og at tiltakene trekker utover hva som er hovedhensikten. "Tiltakskjeding" ønsket re-innført, men på den positive måten, som faktisk fører til at brukerne opplever progresjon og kumulativ effekt. Man må fjerne begrepet fra innelåsningssambandet som har ført til at tiltakskjeding har blitt et "fy-ord".

NAV sliter mellom på den ene side å detaljstyre tiltakene, slik at man sikrer effekt ved bruk av offentlig midler, og det å gi leverandørene tillit til å gi individuell og fleksibel bistand.

Leverandørene var godt fornøyd med et tettere samarbeid med NAV. Tidligere var det vanskeligere å gjøre en god jobb da bestillingene var mangelfulle, og mange brukere som ble søkt inn til et oppfølgingstiltak, ikke var avklart på forhånd. Leverandørene mente å se at de største utfordringene deltakerne hadde, var manglende selvtillit og lav mestringsgrad mht å se seg selv i arbeidslivet. Leverandørenes uavhengige rolle som støttespillere, ble trukket frem som viktig.

Case 4

Fylket har en tiltaksavdeling, plassert under Fylkesleddet, som administrerer innkjøp og anskaffelser av skjermede og ordinære tiltak. Planen for høsten 2013 er å trekke tiltaksavdelingen tettere opp mot fylkesleddet.

NAV tiltak anskaffer de fire tiltakene fra til sammen mange leverandører, dvs. at både arbeidsmarkedsbedrifter og private leverandører har ett tiltak hver, men noen har også to. En privat leverandør har gått sammen med en privat leverandør og sammen leverer de Avklaring anbud. Koblingen av kompetansen fra disse to bedriftene, mener NAV er en vellykket innretning på avklaringstiltaket.

Vi har snakket med tre informanter fra NAV tiltaksenhet, og tiltaksansvarlige fra fire leverandører i fylket.

Avklaring sett fra fylkets side.

Forskjellen mellom de to avklaringstiltakene knyttes til om brukerne har nedsatt arbeidsevne (skjermet) eller er ordinære brukere, med eller uten arbeidsforhold. De skjermede tiltakene beskrives som mer innadvendte, dvs. at de i hovedsak foregår i arbeidsmarkedsbedriften, mens avklaring ordinær i større grad skjer på konkrete arbeidssteder. I praksis hevdes det imidlertid langt på vei å være den samme tjenesten som leveres. Avklaringstiltakene hadde vært viktig i forbindelse med nedbemanninger på lavkompetansebedrifter i nærområdet.

I dette caset blir det snakket lite direkte om innsøkingen fra kontorene. Indirekte blir det imidlertid gjort det ved at flere av informanter mente at praksis i dag er at NAV kjøper inn "basisoppgaver og tjenester" som Nav selv burde utført. Det foreslås å føre mer av avklarings (- og oppfølgingsoppgavene) tilbake til NAV-kontorene.

På den andre siden hevdes det at veilederne på NAV aldri vil kunne klare å bli kjent med brukerne slik tiltaksleverandør blir det. En informant fra NAV sa: "Vi møter dem 30-40 minutter hver 14. dag. De møter dem fra 08.30, 5 dager i uka". Veilederne i NAV fikk heller ikke den samme muligheten til å ta videreutdanning, og hadde heller ikke det samme nettverket, og oversikten over næringslivet, som fagpersoner hos leverandørene - den siden av jobben var "solgt ut".

Informantene er imidlertid enige om kritikken av skjermet sektor, og ønsket om å kunne kjøpe mer på anbud. Det hevdes at skjermet i større grad fokuserer på tilskuddet, enn på å utvikle egne løsninger som kunne føre til positive resultater for brukerne. De var opptatt av å bruke brukerne "til å opprettholde eget liv". Det ble hevdet at arbeidsmarkedsbedriftene var lite villige til å prøve ut det som NAV faktisk kjøpte, og særlig gjaldt det bruken av avklaring i ordinære virksomheter. Leverandørene på avklaring anbud ble oppfattet som mindre, fleksible, og mer opptatt av innovasjon og førte det tilbake til at disse virksomhetene var utsatt for konkurranse. Her hadde man også arbeidet med å holde tiltaksvarigheten nede på 4 uker, og det ble betalt etter timer per uke, og tiltaket ble ikke forlenget uten handlingsplan.

På den andre siden ble det hevdet at avklaring skjermet leverte helt "greie resultater", og at det på enkelte av bedriftene hadde foregått et "positivt kvantesprang". Videre ble et samarbeid mellom en arbeidsmarkedsbedrift og en privat leverandør om avklaring fremhevet som interessant (denne bedriften leverte også avklaring skjermet). Her klarte de å forene helsefaglig

kompetanse (som private leverandører ellers manglet), med et push mot arbeidslivet, på en positiv måte.

Avklaring sett fra leverandørenes side.

Avklaring anbud oppgis å være et kortere og mer arbeidsrettet tiltak enn skjermet. Bistandsbehovene til gruppa er mindre, og hadde ofte en arbeidsplass eller behov for karriereveiledning. Avklaring skjermet gikk mot uføretrygd, og hadde vært utenfor arbeidslivet en stund. Avklaring skjermet ble også oppfattet som et lengre tiltak enn oppfølging. Mens tema i skjermet ofte gikk på motivasjon, livs- og arbeidsglede, var tema på anbud kompetansekartlegging, CV og jobbkurs.

En bedrift som leverte begge avklaringstiltak, fortalte hvordan NAV var opptatt av å skille mellom de to gruppene, blant annet ved å etablere enheter utenfor selve arbeidsmarkedsbedriften. Dette var for å unngå kryss-subsidiering, men også for å unngå det stigmaet som gjaldt tiltak i regi av skjermet sektor.

Samtidig ble det hevdet at henvisningene fra NAV var preget av vilkårlighet, noe som gjorde dette differensieringsarbeidet vanskeligere. Normen var at målgruppene skulle være forskjellige, og det ble fra leverandørene opplevd som hensiktsmessig ikke å blande eller samkjøre tiltakene: Personer med redusert arbeidsevne er i en annen situasjon, enn brukere som bare trenger karriereveiledning. I realiteten ble ikke denne normen oppfylt.

Et sted hadde en privat leverandør og en arbeidsmarkedsleverandør gått sammen om avklaringstiltakene. Dette hadde styrket deres markedsposisjon, ved at arbeidsmarkedsbedriftene kunne ta de vanskelige sakene, brukeroppfølging og helserelaterte utfordringer, mens den private leverandøren i større grad rettet oppmerksomheten mot arbeidsmarkedet og mot brukernes arbeidsforhold.

Arbeid med bistand og oppfølging sett fra fylkets side.

En tilsvarende spenning mellom mer prinsipielle vurderinger og faktiske resultater var knyttet til oppfølgingsinnsatsen.

På den ene siden ble det hevdet at AB var en metodikk, og ikke et tiltak i skjermet sektor. Flere leverandører (ordinære) burde levere dette tiltaket. I tillegg ble det hevdet at det var et sterkt stigma til skjermet sektor, og som når AB nå var blitt et "rent formidlingstiltak" var vanskelig å forene med brukere med høyere utdanning, som i liten grad ville kobles til AMB.

Samtidig ble det hevdet at AB hadde gode resultater i fylkene, og at AB var koblet mot ordinære virksomheter blant annet gjennom "vilje viser vei".

På den andre siden ble oppfølging beskrevet som et glimrende tiltak, selv om det lignet mye på AB. Det ble betraktet som mye lettere å tilpasse de anbudsbaserte tiltakene fylkenes egne behov, enn hos de skjermede bedriftene hvis malverk var utformet sentralt.

Samtidig ble det også hevdet at oppfølging i stor grad besto av samtaler, "nesten i stedet for en venn", at mange brukere hadde gått lang tid, og at samtalene i enkelte tilfeller nærmest fungerte som en trenering av målet om tilbakeføring til arbeid. Tiltaket burde i større grad brukes til å støtte andre tiltak ble det hevdet.

I begge tilfeller var det behov for tettere oppfølging av leverandørene fra fylkets sin side. Man måtte være nøye med kravspesifikasjonen og følge dem opp, og ikke forlenge tiltaksperioder uten tilbakemeldinger fra leverandørene om at personene faktisk nyttiggjør seg tiltakene.

Arbeid med bistand og oppfølging sett fra leverandørenes side.

Oppfølging gir veilederne (og fylket) anledning til å bestille det de trenger. Det er individuelt og kan tilpasses mye forskjellig. Her kan de få det kravspesifikasjonen til Arbeid med bistand ikke dekker opp.

En leverandør forklarer manglende resultater på Oppfølging med dårlige henvisninger fra NAV. De kan ikke forskjellene på tiltakene. Og følger i stor grad gammel vane når de henviser (mao ikke behovs- og tiltaksvurderinger). Veilederne vet ikke hva som er hva sies det: "De sitter med x antall tiltak og skriker på opplæring. I tillegg har de høy turnover og mye å gjøre. Totaliteten blir ikke bra nok.

Ifølge informanten skulle oppfølging være for dem som "trengte mindre, men egentlig får vi også inn mange som trenger lengre løp, og mange som egentlig trenger avklaring". Dette gikk uten over resultatmålene.

Oppfølging var et mye brukt tiltak ble det hevdet, særlig når det var kapasitetsproblemer på AB. NAV-kontoret søker brukerne inn etter budsjett, og får kjeft hvis de gjør noe annet" ble det hevdet.

I dag lykkes man ofte ikke med å plassere folk på riktig tiltak. Da må brukerne skrives ut av tiltakene, og dette tar mye tid og ressurser. Det beste vil være å "kunne gi brukerne det de trengte uavhengig av navnet på tiltaket". Antakeligvis innebærer dette at leverandøren gir brukeren hva hun trenger. Samtidig var det viktig å ha "rimelig friske folk for seg selv... blandede grupper kan være positivt når de sterke drar med seg de svake, men det kan også utvikles en negativ... stemning i gruppa når deltakerne er for ulike".

Det beste ville være et tettere samarbeid med NAV hvor man i større grad jobbet med felles mål mot brukerne. Erfaringene med dette, når det fungerte, var gode. Nå var det også et problem at NAV og bedrifter trakk hverandre på føttene, særlig når det gjaldt rollene i forhold til arbeidsgiverne.

Oppsummering

Også i dette caset finner vi en stor variasjon i informantenes svar mht hvor forskjellige eller like de mener tiltakene er. NAV-informanter mener det er for mange tiltak, men ønsker samtidig å opprettholde "tre veier inn til avklaring"; noe i NAV, litt i en betydelig mindre skjermet sektor enn i dag, og avklaring burde også kjøpes av private leverandører med helsefaglig og arbeidsrettet kompetanse. Avklaring skjermet og Avklaring anbud ble sett på som forskjellige i dag, men en informant fra NAV ønsket dem likere, da vedkommende ville ha mer ordinær innretting også på de skjermede tiltakene. NAV informanter ønsket flere avklarings- og oppfølgingsoppgaver til NAV, samtidig som de så at de aldri kunne oppnå like tett kontakt med brukerne, som tiltaksarrangørene som hadde dem hele dager, over flere uker.

Flere leverandører brukte tid på å forklare forskjeller mellom målgruppene i de ulike tiltakene, og at flere tiltak måtte opprettholdes for å ivareta det særegne ved hvert av tiltakene overfor målgruppene, både med hensyn til innhold og varighet. Samtidig vil bredere og mer individuelle tiltak gi brukerne det de trenger "uavhengig av hva tiltaket heter".

Vedlegg 6 Registerdataanalysene

I dette vedlegget skal vi bruke registerdata til å kartlegge deltakerne på avklaringstiltak anbud, avklaringstiltak skjermet, oppfølgingstiltak anbud og oppfølgingstiltak skjermet (Arbeid med bistand). Vi skal først i vedlegget gi en beskrivelse av registerdataene og hvilken bakgrunnsinformasjon som inngår i disse dataene. Deretter skal vi gi en beskrivelse av hvilke enkelttiltak som inngår i avklarings- og oppfølgingstiltak anbud/skjermet. Videre skal vi gi en presentasjon av kjennetegn ved deltakerne på avklarings- og oppfølgingstiltak anbud/skjermet. Vi skal så presentere statistikk over hvilken status deltakerne har etter at de har avsluttet tiltaket. Til slutt i vedlegget skal vi undersøke i en effektanalyse om det er forskjeller i måloppnåelsen mellom avklaringstiltak anbud og avklaringstiltak skjermet, og om det er forskjeller i måloppnåelsen mellom oppfølgingstiltak anbud og oppfølgingstiltak skjermet (Arbeid med bistand).

En beskrivelse av registerdataene

Registerdataene omfatter data fra FD-Trygd-databasen i Statistisk sentralbyrå (SSB). Dette er en forløpsdatabase som henter data som er sentrale for forskning innen flere arbeids- og velferds-politiske områder fra en rekke ulike administrative registre.

Deltakere på avklarings- og oppfølgingstiltak er identifisert ut fra følgende populasjon som dataene fra SSB består av: Alle personer i alderen 15-67 år som var registrert som arbeidssøkere eller mottok annen service fra NAV i perioden f.o.m. 1/5 2001 og frem t.o.m. desember 2010. Vi har satt starttidspunkt for den perioden dataene skal dekke for denne populasjonen lik 01.05.2001, ettersom det har vært et omfattende tidsbrudd for registrerte arbeidssøkere i 2001. Ettersom vi derfor starter analyseperioden 01.05.2001, vil vi unngå dette tidsbruddet og komplikasjoner med å se to ulike arbeidssøkerregistre i sammenheng.

Dataene for populasjonen er på forløpsformat frem til utgangen av 2009, mens for 2010 har vi kun informasjon om personene ved utgangen av hver måned. Med «forløpsformat» menes at man ved registreringer i FD-Trygd-databasen ikke har valgt spesielle tellingstidspunkter, som f.eks. ved utgangen av hver måned, men i stedet er det konstruert ulike typer dato- og hendelsesvariabler som skal gjøre det mulig å fortløpende registrere de konkrete hendelsene, med deres tilhørende tidspunkter.

I registerdataene har vi bakgrunnsinformasjon om alle personene som inngår i populasjonen som dekker en rekke temaområder. Disse temaområdene er bl.a.:

- Demografiske variabler (som f.eks. bostedsfylke, innvandrerkategori, kjønn og fødselsår)
- Pensjonsopplysninger
- Sykepenges
- Diagnose (denne informasjonen er knyttet til følgende former for stønad som en person mottar: uførepensjon, foreløpig uførestønad, tidsbegrenset uførestønad og sykepenges)
- Sysselsettingsopplysninger
- Arbeidssøkerstatuser
- Utdanningsopplysninger (dvs. høyeste fullførte utdanning)

I analysen bruker vi bl.a. opplysninger om den stønadstypen/ytelsen som en deltaker på avklarings- og oppfølgingstiltak anbud/skjermet mottar ved utgangen av 2003-2010. For hver

person omfatter dette en av følgende ytelsesstatuser/stønadskoder:

- AT attføringspenger (mottas ved yrkesrettet attføring, og i en periode etter yrkesrettet attføring som ordinær arbeidssøker)
- ID ikke dagpenger
- SD søkt dagpenger
- DP dagpenger (mottas av helt ledige og delvis sysselsatte, eller arbeidssøker på tiltak)
- SO sosialhjelp
- SY sykepenger
- UT uføretrygd
- IS individstønad (ytes til arbeidssøkere som deltar på tiltakene arbeidspraksis og opplæring, og som ikke mottar dagpenger eller attføringspenger)
- VS ventestønad (dagpengebasert stønad for de som har brukt opp dagpengerrettigheter)
- SA søkt attføringspenger

Ingen av deltakerne på avklarings- og oppfølgingstiltak anbud/skjermet har status som helt ledig ved utgangen av 2003-2010. I analysen vil vi derfor ikke presentere statistikk for langtidsledige (omfatter helt ledige som har hatt en sammenhengende ledighetsperiode på minst 26 uker).

Opplysninger om diagnose er utelatt fra analysen ettersom det er svært mange personer med uoppgitte diagnoser blant deltakerne på avklarings- og oppfølgingstiltak anbud/skjermet.

Enkelttiltak som inngår i avklarings- og oppfølgingstiltak anbud/skjermet

Følgende tabell viser hvilke enkelttiltak som inngår i avklaringstiltak anbud, avklaringstiltak skjermet, oppfølgingstiltak anbud og oppfølgingstiltak skjermet (Arbeid med bistand):

Avklaringstiltak anbud

Avklaring
Avklaring av kortere varighet
Avklaring - sykmeldt arbeidstaker

Avklaringstiltak skjermet

Avklaring i skjermet virksomhet

Oppfølgingstiltak anbud

Oppfølging
Individuelt oppfølgingstiltak
Jobbfokus/utvidet formidlingsbistand
Jobbklubb
Oppfølging - sykmeldt arbeidstaker

Oppfølgingstiltak skjermet (Arbeid med bistand)

Arbeid med bistand (AB)
Arbeid med bistand A oppfølging
Arbeid med bistand A utvidet oppfølging
Arbeid med bistand B

Noter: 1) Jobbklubb omfatter kun den anbudsbaserte virksomheten, ikke den virksomheten som foregår internt i NAV (dvs. intern jobbklubb). 2) Jobbfokus/utvidet formidlingsbistand kan både være anbudsbasert og foregå internt i NAV. Det er ikke mulig å skille den interne virksomheten fra den anbudsbaserte ved bruk av registerdataene. Vi har allikevel valgt å inkludere jobbfokus/utvidet formidlingsbistand i anbudsbaserte tiltak (oppfølgingstiltak anbud).

Kjennetegn ved deltakerne på avklarings- og oppfølgingstiltak anbud/skjermet

I dette vedlegget er kjennetegn ved deltakerne på avklaringstiltak anbud, avklaringstiltak skjermet, oppfølgingstiltak anbud og oppfølgingstiltak skjermet (Arbeid med bistand) målt ved utgangen av 2003-2010. For enkelte år er det relativt få deltakere i noen tiltaksgrupper. Vi har valgt kun å presentere statistikk for en tiltaksgruppe ved utgangen av et år hvis antall deltakere i tiltaksgruppen er på minst 300 personer.

Tabell 2.1 viser at det var flere kvinner enn menn blant deltakere på avklaringstiltak skjermet ved utgangen av 2005-2008, men at kjønnsforskjellen er blitt mindre i perioden. Ved utgangen av 2005 var 18,5 % under 30 år. Denne andelen har økt til 20,6 % ved utgangen av 2008. Det har også vært en økning i andelen personer i aldersgruppen 40-49 år fra 2005 til 2008, men en nedgang i andelen personer i aldersgruppen 30-39 år. Gjennomsnittsalderen har vært omlag uendret på 40-41 år gjennom perioden.

De fleste deltakere på avklaringstiltak skjermet har ingen innvandringsbakgrunn. Andelen har allikevel avtatt fra 79,4 % ved utgangen av 2005 til 73,4 % ved utgangen av 2008. Dette har sitt motstykke i at andelen deltakere med to utenlandsfødte foreldre har økt fra 15,3 % i 2005 til 20,9 % i 2008.

Flest deltakere på avklaringstiltak bodde i Oslo, Buskerud, Vestfold og Hordaland ved utgangen av 2008. Ser vi på deltakernes høyeste fullførte utdanningsnivå, hadde 60,1 % ungdomsskoleutdanning eller lavere utdanningsnivå, 25,9 % hadde videregående utdanning, mens 8,6 % hadde høyere utdanning i 2008. Her har det vært små endringer siden 2005.

Alle deltakere på avklaringstiltak skjermet ved utgangen av 2005-2008 var personer med nedsatt arbeidsevne. I 2008 hadde 72,2 % av disse attføringspenger, men denne andelen har avtatt fra 85,6 % i 2005. Andelen som har status «ikke dagpenger» har økt fra 6,9 % ved utgangen av 2005 til 21,2 % ved utgangen av 2008.

Tabell 2.1: Kjennetegn ved deltakerne på avklaringstiltak skjermet, deltakerne ved utgangen av 2005, 2006, 2007 og 2008.

Kjennetegn	Utgangen av 2005	Utgangen av 2006	Utgangen av 2007	Utgangen av 2008
<i>Kjønn</i>				
Mann	45,7 %	47,9 %	48,2 %	47,9 %
Kvinne	54,2 %	51,9 %	51,8 %	52,0 %
<i>Aldersgruppe</i>				
Under 30 år	18,5 %	18,8 %	19,1 %	20,6 %
30-39 år	27,3 %	23,4 %	24,7 %	24,9 %
40-49 år	28,0 %	28,4 %	29,4 %	30,2 %
50 år eller mer	26,1 %	29,1 %	26,7 %	24,1 %
Gjennomsnittsalder	41	41	41	40
<i>Innvandrerkategori</i>				
Uten innvandringsbakgrunn	79,4 %	75,3 %	74,2 %	73,4 %
To utenlandsfødte foreldre	15,3 %	20,8 %	21,4 %	20,9 %
<i>Bostedsfylke</i>				
Østfold	3,4 %	4,3 %	4,7 %	4,2 %
Akershus	8,3 %	8,2 %	9,3 %	7,9 %
Oslo	12,6 %	14,7 %	13,6 %	12,8 %
Hedmark	3,7 %	1,7 %	4,4 %	5,2 %
Oppland	5,3 %	4,1 %	5,1 %	4,3 %
Buskerud	4,4 %	9,7 %	6,1 %	8,9 %
Vestfold	15,1 %	11,2 %	9,0 %	11,6 %
Telemark	1,1 %	1,1 %	1,4 %	0,9 %
Aust-Agder	0,1 %	1,1 %	1,2 %	1,1 %
Vest-Agder	3,8 %	6,6 %	4,7 %	4,2 %
Rogaland	6,1 %	4,6 %	6,1 %	3,4 %
Hordaland	9,1 %	10,0 %	8,0 %	8,9 %
Sogn og Fjordane	2,1 %	1,4 %	1,4 %	0,7 %
Møre og Romsdal	5,8 %	4,1 %	4,1 %	5,2 %
Sør-Trøndelag	4,6 %	3,5 %	5,6 %	5,4 %
Nord-Trøndelag	4,0 %	2,8 %	3,5 %	2,4 %
Nordland	7,4 %	5,9 %	6,6 %	6,9 %
Troms	1,9 %	3,4 %	3,4 %	4,4 %
Finnmark	1,1 %	1,3 %	1,9 %	1,5 %
<i>Høyeste fullførte utdanningsnivå</i>				
Ungdomsskoleutdanning eller lavere utdanningsnivå	60,0 %	62,6 %	62,1 %	60,1 %
Videregående utdanning	25,3 %	23,8 %	25,2 %	25,9 %
Høyere utdanning	8,2 %	8,3 %	7,3 %	8,6 %
<i>«Arbeidssøkerstatus»</i>				
Ordinære tiltaksdeltakere	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Personer med nedsatt arbeidsevne	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Sykmeldte arbeidstakere	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
<i>Ytelse</i>				
AT attføringspenger	85,6 %	80,9 %	79,3 %	72,2 %
DP dagpenger	1,3 %	2,0 %	1,5 %	1,7 %
ID ikke dagpenger	6,9 %	10,6 %	13,1 %	21,2 %
IS individstønning	5,2 %	5,9 %	5,3 %	4,8 %
VS ventestønning	0,9 %	0,5 %	0,8 %	0,0 %
Antall personer	979	2 029	1 777	1 780

Note: Følgende tre innvandrer kategorier er utelatt fra tabellen: utenlandsfødt med en norsk forelder, norskfødt med en utenlandsfødt forelder, og født i utlandet av to norskfødte foreldre (inneholder utenlandsadopterte).

I Tabell 2.2 sammenligner vi avklaringstiltak tilbud og skjermet ved utgangen av 2009 og 2010. Vi ser at andelen kvinner er lavere blant deltakere på avklaringstiltak tilbud sammenlignet med

avklaringstiltak skjermet. Blant deltakere på avklaringstiltak anbud er det flere menn enn kvinner, og kjønnsforskjellen er blitt større fra 2009 til 2010. Det er nesten ingen kjønnsforskjell blant deltakere på avklaringstiltak skjermet.

Deltakere på avklaringstiltak anbud er yngre enn deltakere på avklaringstiltak skjermet, og forskjellen er blitt større fra 2009 til 2010. Vi ser at gjennomsnittsalderen har avtatt fra 38 år ved utgangen av 2009 til 36 år ved utgangen av 2010 blant deltakere på avklaringstiltak anbud, mens gjennomsnittsalderen har økt fra 39 år til 40 år i den samme perioden blant deltakere på avklaringstiltak skjermet.

Andelen uten innvandringsbakgrunn har økt blant deltakere på avklaringstiltak anbud, og var i 2010 høyere enn blant de på avklaringstiltak skjermet. Motstykke til dette er at andelen deltakere med to utenlandsfødte foreldre var høyere blant de på avklaringstiltak skjermet sammenlignet med de på avklaringstiltak anbud i perioden 2009-2010.

Mange deltakere på avklaringstiltak anbud og skjermet bodde i Vestfold ved utgangen av 2009 og 2010. Vi ser av tabellen at også mange av de på skjermet bodde i Oslo eller Hordaland, mens her bodde det relativt få blant de på anbud.

Deltakere på avklaringstiltak anbud hadde høyere utdanningsnivå i 2009 enn de på avklaringstiltak skjermet, mens det var liten forskjell mellom de to gruppene i 2010. Nesten alle deltakere på avklaringstiltak skjermet i perioden 2009-2010 var personer med nedsatt arbeidsevne. 38,8 % av deltakerne på avklaringstiltak anbud var ordinære tiltaksdeltakere, 42,2 % var personer med nedsatt arbeidsevne og 19,0 % var sykmeldte arbeidstakere i 2010. Det har blitt færre ordinære tiltaksdeltakere og sykmeldte arbeidstakere og flere personer med nedsatt arbeidsevne blant deltakere på avklaringstiltak anbud fra 2009 til 2010.

Flere deltakere på avklaringstiltak skjermet hadde attføringspenger sammenlignet med deltakere på avklaringstiltak anbud, mens flere på avklaringstiltak anbud hadde dagpenger og individstønad enn de på skjermet. Blant deltakere på avklaringstiltak skjermet har det vært en økning i andelen med attføringspenger fra 2009 til 2010. Andelen som hadde status «ikke dagpenger» blant deltakere på avklaringstiltak anbud var om lag den samme som de som hadde attføringspenger på dette tiltaket ved utgangen av 2010, mens langt færre hadde attføringspenger i 2009 sammenlignet med de som hadde status «ikke dagpenger».

Tabell 2.2: Kjennetegn ved deltakerne på avklaringstiltak anbud og skjermet, deltakerne ved utgangen av 2009 og 2010.

Kjennetegn	Avklaringstiltak anbud		Avklaringstiltak skjermet	
	Utgangen av 2009	Utgangen av 2010	Utgangen av 2009	Utgangen av 2010
<i>Kjønn</i>				
Mann	54,3 %	57,4 %	49,5 %	49,6 %
Kvinne	45,4 %	42,4 %	50,5 %	50,2 %
<i>Aldersgruppe</i>				
Under 30 år	29,6 %	34,4 %	26,8 %	25,1 %
30-39 år	24,9 %	27,7 %	22,1 %	21,2 %
40-49 år	25,5 %	22,7 %	27,6 %	28,5 %
50 år eller mer	19,8 %	15,1 %	23,5 %	25,1 %
Gjennomsnittsalder	38	36	39	40
<i>Innvandrerkategori</i>				
Uten innvandringsbakgrunn	75,5 %	77,1 %	75,5 %	75,3 %
To utenlandsfødte foreldre	17,7 %	16,7 %	19,4 %	18,7 %
<i>Bostedsfylke</i>				
Østfold	8,2 %	9,9 %	3,9 %	3,7 %
Akershus	3,8 %	4,5 %	7,7 %	6,5 %
Oslo	0,7 %	5,0 %	11,4 %	10,3 %
Hedmark	6,1 %	5,0 %	3,1 %	4,1 %
Oppland	4,7 %	5,9 %	3,4 %	4,2 %
Buskerud	5,7 %	6,5 %	9,4 %	7,8 %
Vestfold	15,7 %	17,3 %	12,6 %	14,4 %
Telemark	5,4 %	0,7 %	1,6 %	2,1 %
Aust-Agder	1,1 %	0,2 %	1,4 %	1,9 %
Vest-Agder	7,9 %	0,6 %	3,0 %	4,8 %
Rogaland	4,1 %	11,0 %	4,6 %	3,1 %
Hordaland	5,4 %	5,8 %	10,4 %	9,9 %
Sogn og Fjordane	0,5 %	1,3 %	1,1 %	1,4 %
Møre og Romsdal	6,9 %	2,8 %	4,6 %	4,7 %
Sør-Trøndelag	16,5 %	5,4 %	5,9 %	5,3 %
Nord-Trøndelag	0,6 %	0,7 %	2,9 %	2,6 %
Nordland	2,6 %	7,1 %	6,0 %	5,8 %
Troms	3,5 %	9,7 %	5,0 %	5,0 %
Finnmark	0,2 %	0,2 %	1,8 %	1,9 %
<i>Høyeste fullførte utdanningsnivå</i>				
Ungdomsskoleutdanning eller lavere utdanningsnivå	54,1 %	59,9 %	63,0 %	58,7 %
Videregående utdanning	28,3 %	27,1 %	25,2 %	27,4 %
Høyere utdanning	12,1 %	8,4 %	8,0 %	9,0 %
<i>«Arbeidssøkerstatus»</i>				
Ordinære tiltaksdeltakere	43,4 %	38,8 %	1,6 %	0,2 %
Personer med nedsatt arbeidsevne	25,4 %	42,2 %	98,4 %	99,8 %
Sykmeldte arbeidstakere	31,2 %	19,0 %	0,0 %	0,0 %
<i>Ytelse</i>				
AT attføringspenger	15,3 %	33,6 %	67,2 %	82,1 %
DP dagpenger	17,5 %	15,1 %	2,5 %	1,8 %
ID ikke dagpenger	55,9 %	33,5 %	23,6 %	8,8 %
IS individstønad	11,3 %	17,8 %	6,8 %	7,2 %
VS ventestønad	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Antall personer	808	538	1 753	1 904

Note: Følgende tre innvandrer kategorier er utelatt fra tabellen: utenlandsfødt med en norsk forelder, norskfødt med en utenlandsfødt forelder, og født i utlandet av to norskfødte foreldre (inneholder utenlandsadopterte).

Det var flere menn enn kvinner på oppfølgingstiltak skjermet, dvs. Arbeid med bistand, ved utgangen av 2003-2004 ifølge Tabell 2.3. Kjønnforskjellen har allikevel blitt noe mindre fra 2003 til 2004. Vi ser også at deltakerne ved utgangen av 2004 var noe eldre sammenlignet med de ved utgangen av 2003. Gjennomsnittsalderen har i denne perioden økt fra 35 år til 36 år, mens andelen deltakere under 30 år og i aldersgruppen 30-39 år har avtatt og andelen deltakere i aldersgruppene 40-49 år og 50 år eller mer har økt i perioden.

Andelen deltakere på oppfølgingstiltak skjermet som er uten innvandringsbakgrunn har avtatt fra 87,0 % i 2003 til 85,0 % i 2004. Samtidig har andelen deltakere med to utenlandsfødte foreldre økt fra 7,3 % til 9,3 % i denne perioden.

Flest deltakere på oppfølgingstiltak skjermet bodde i Akershus, Østfold og Oslo ved utgangen av 2004. Andelen deltakere i hvert av disse tre bostedsfylkene har økt fra utgangen av 2003 til utgangen av 2004.

Deltakerne på oppfølgingstiltak skjermet i 2004 hadde et høyere utdanningsnivå i forhold til de i 2003. Andelen med ungdomsskoleutdanning har avtatt 64,0 % i 2003 til 62,1 % i 2004, mens andelen med videregående utdanning har økt fra 23,9 % til 25,3 % i den samme perioden. 9,1 % hadde høyere utdanning i 2004, som er det samme som i 2003.

Deltakerne på oppfølgingstiltak skjermet i 2003-2004 var personer med nedsatt arbeidsevne. 78,3 % av disse hadde attføringspenger i 2004, som er en høyere andel i forhold til 2003. Andelen som hadde status «ikke dagpenger» har avtatt i perioden 2003-2004.

Tabell 2.3: Kjennetegn ved deltakerne på oppfølgingstiltak skjermet (Arbeid med bistand), deltakerne ved utgangen av 2003 og 2004.

Kjennetegn	Utgangen av 2003	Utgangen av 2004
<i>Kjønn</i>		
Mann	56,2 %	55,5 %
Kvinne	43,8 %	44,5 %
<i>Aldersgruppe</i>		
Under 30 år	38,2 %	35,6 %
30-39 år	29,5 %	28,6 %
40-49 år	21,2 %	23,0 %
50 år eller mer	11,2 %	12,8 %
Gjennomsnittsalder	35	36
<i>Innvandrerkategori</i>		
Uten innvandringsbakgrunn	87,0 %	85,0 %
To utenlandsfødte foreldre	7,3 %	9,3 %
<i>Bostedsfylke</i>		
Østfold	7,7 %	9,5 %
Akershus	9,3 %	10,1 %
Oslo	6,3 %	8,0 %
Hedmark	3,4 %	3,5 %
Oppland	3,3 %	3,5 %
Buskerud	6,1 %	5,6 %
Vestfold	7,8 %	7,6 %
Telemark	5,9 %	4,5 %
Aust-Agder	4,3 %	5,0 %
Vest-Agder	4,8 %	4,2 %
Rogaland	7,0 %	6,4 %
Hordaland	6,3 %	6,0 %
Sogn og Fjordane	2,4 %	2,3 %
Møre og Romsdal	5,9 %	5,5 %
Sør-Trøndelag	7,1 %	6,8 %
Nord-Trøndelag	3,5 %	3,0 %
Nordland	4,0 %	4,1 %
Troms	2,8 %	2,7 %
Finnmark	2,2 %	1,7 %
<i>Høyeste fullførte utdanningsnivå</i>		
Ungdomsskoleutdanning eller lavere utdanningsnivå	64,0 %	62,1 %
Videregående utdanning	23,9 %	25,3 %
Høyere utdanning	9,1 %	9,1 %
<i>«Arbeidssøkerstatus»</i>		
Ordinære tiltaksdeltakere	0,0 %	0,0 %
Personer med nedsatt arbeidsevne	100,0 %	100,0 %
Sykmeldte arbeidstakere	0,0 %	0,0 %
<i>Ytelse</i>		
AT attføringspenger	73,6 %	78,3 %
DP dagpenger	1,8 %	1,6 %
ID ikke dagpenger	17,4 %	13,7 %
IS individstønad	7,1 %	6,3 %
VS ventestønad	0,0 %	0,1 %
Antall personer	2 794	3 350

Note: Følgende tre innvandrer kategorier er utelatt fra tabellen: utenlandsfødt med en norsk forelder, norskfødt med en utenlandsfødt forelder, og født i utlandet av to norskfødte foreldre (inneholder utenlandsadopterte).

Tabell 2.4 viser at det var flere menn enn kvinner både blant deltakere på oppfølgingstiltak anbud og oppfølgingstiltak skjermet (dvs. Arbeid med bistand), med ett unntak: I 2007 var andelen menn og kvinner den samme på oppfølgingstiltak anbud. I 2010 var 48,5 % kvinner blant deltakerne på

oppfølgingstiltak skjermet, som er noe høyere enn blant de på anbud (47,4 %). Forskjellen i kvinneandelen mellom de to tiltakene var relativt stor i 2006 og 2008-2009, men relativt liten i 2005, 2007 og 2010.

Gjennomsnittsalderen for de på anbud var lavere enn for de på skjermet i årene 2009-2010, mens den var relativt lavere for de på skjermet i årene 2005-2008. I 2010 var gjennomsnittsalderen 36 år for de på anbud og 38 år for de på skjermet. Forskjellen i gjennomsnittsalderen var mindre i årene 2006-2008.

Blant deltakerne på oppfølgingstiltak anbud er andelen uten innvandringsbakgrunn klart lavere enn den tilsvarende andelen blant deltakerne på skjermet. Vi ser også at andelen deltakere med to utenlandsfødte foreldre er betydelig høyere blant de på anbud sammenlignet med de på skjermet.

Flest deltakere på oppfølgingstiltak anbud og skjermet bodde i Oslo og Vestfold i 2010. Relativt mange på anbud bodde også i Rogaland dette året. Vi ser at andelen deltakere etter bostedsfylke varierer en del fra år til år, og i særlig grad gjelder dette blant deltakerne på oppfølgingstiltak anbud.

De på oppfølgingstiltak anbud har høyere utdanningsnivå enn de på skjermet. Andelen med høyere utdanning har allikevel avtatt markert blant de på anbud og økt blant de på skjermet fra 2005 til 2010, og forskjellen er derfor blitt betydelig mindre gjennom perioden.

Nesten alle deltakere på oppfølgingstiltak skjermet var personer med nedsatt arbeidsevne i 2009-2010. I årene 2005-2008 hadde alle deltakerne på skjermet denne arbeidssøkerstatusen. I 2010 var flest deltakere på anbud ordinære tiltaksdeltakere. Andelen ordinære tiltaksdeltakere har imidlertid avtatt fra 2005 til 2010 blant de på anbud, mens andelen personer med nedsatt arbeidsevne har økt i denne perioden.

Det er store forskjeller mellom deltakere på oppfølgingstiltak anbud og skjermet når vi ser på hvilken ytelse de mottar. Flesteparten av de på oppfølgingstiltak skjermet har attføringspenger, mens svært få har dagpenger. Blant de på anbud hadde om lag 30 prosent dagpenger i 2010. Omtrent like mange hadde attføringspenger dette året, mens om lag 20 prosent hadde individstønad.

Tabell 2.4: Kjennetegn ved deltakerne på oppfølgingstiltak anbud og skjermet (Arbeid med bistand), deltakerne ved utgangen av 2005-2010.

Kjennetegn	Oppfølgingstiltak anbud						Oppfølgingstiltak skjermet (Arbeid med bistand)					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Kjønn</i>												
Mann	53,7 %	55,4 %	49,5 %	55,8 %	55,6 %	51,9 %	53,3 %	52,4 %	50,8 %	50,2 %	51,9 %	51,3 %
Kvinne	45,8 %	44,2 %	49,5 %	43,6 %	43,7 %	47,4 %	46,7 %	47,6 %	49,1 %	49,8 %	48,0 %	48,5 %
<i>Aldersgruppe</i>												
Under 30 år	19,9 %	21,5 %	21,8 %	22,1 %	32,7 %	33,3 %	31,5 %	28,4 %	27,0 %	26,5 %	26,1 %	27,5 %
30-39 år	31,6 %	32,3 %	27,9 %	26,0 %	26,5 %	26,3 %	28,2 %	26,1 %	24,8 %	24,6 %	25,0 %	25,6 %
40-49 år	30,2 %	26,4 %	23,9 %	28,6 %	23,6 %	23,6 %	24,6 %	26,5 %	28,1 %	28,0 %	27,8 %	26,5 %
50 år eller mer	17,7 %	19,5 %	25,3 %	22,6 %	16,4 %	16,0 %	15,7 %	19,0 %	20,0 %	20,9 %	21,0 %	20,1 %
Gjennomsnittsalder	39	39	40	40	36	36	37	38	39	39	39	38
<i>Innvandrerkategori</i>												
Uten innvandringsbakgrunn	72,8 %	62,9 %	68,7 %	60,1 %	66,8 %	65,1 %	82,4 %	81,9 %	81,7 %	79,6 %	79,1 %	78,8 %
To utenlandsfødte foreldre	22,3 %	33,5 %	26,8 %	33,5 %	26,2 %	28,7 %	11,7 %	12,2 %	13,1 %	14,1 %	14,5 %	15,0 %
<i>Bostedsfylke</i>												
Østfold	6,0 %	4,5 %	6,3 %	3,9 %	6,5 %	7,2 %	6,2 %	6,0 %	6,1 %	6,8 %	7,0 %	7,5 %
Akershus	0,8 %	3,2 %	7,1 %	18,5 %	10,6 %	8,6 %	9,0 %	8,2 %	8,2 %	7,7 %	7,5 %	6,7 %
Oslo	3,5 %	34,1 %	2,9 %	26,1 %	18,3 %	18,5 %	11,5 %	11,5 %	12,1 %	13,2 %	13,3 %	12,6 %
Hedmark	0,3 %	0,0 %	0,0 %	5,9 %	6,0 %	2,6 %	2,8 %	3,5 %	3,7 %	4,0 %	3,8 %	3,9 %
Oppland	0,0 %	0,0 %	0,5 %	1,7 %	3,7 %	5,7 %	3,5 %	3,4 %	3,0 %	2,7 %	3,1 %	2,9 %
Buskerud	1,9 %	11,6 %	8,7 %	1,7 %	6,9 %	9,0 %	6,1 %	5,4 %	5,9 %	5,1 %	5,5 %	5,2 %
Vestfold	9,8 %	5,5 %	6,8 %	3,9 %	10,4 %	9,1 %	7,0 %	8,4 %	8,4 %	9,4 %	9,5 %	9,1 %
Telemark	15,5 %	1,4 %	8,7 %	2,9 %	4,7 %	2,2 %	4,4 %	5,1 %	5,9 %	4,8 %	4,4 %	5,2 %
Aust-Agder	0,0 %	0,0 %	1,8 %	0,2 %	2,1 %	2,9 %	5,7 %	3,3 %	3,4 %	3,2 %	3,2 %	3,1 %
Vest-Agder	0,8 %	0,6 %	9,7 %	3,4 %	3,8 %	1,7 %	4,5 %	5,5 %	6,0 %	5,5 %	5,4 %	6,1 %
Rogaland	19,6 %	10,8 %	20,0 %	10,9 %	5,5 %	10,1 %	5,4 %	6,1 %	7,3 %	8,4 %	7,5 %	7,0 %
Hordaland	9,0 %	5,3 %	10,5 %	7,0 %	10,0 %	7,4 %	6,7 %	6,8 %	7,5 %	7,7 %	8,1 %	7,1 %
Sogn og Fjordane	0,0 %	1,8 %	0,3 %	0,5 %	0,5 %	0,4 %	2,7 %	1,5 %	1,4 %	1,3 %	1,4 %	1,7 %
Møre og Romsdal	2,5 %	3,9 %	0,5 %	2,0 %	2,6 %	2,2 %	8,0 %	6,1 %	5,2 %	5,2 %	5,3 %	6,5 %
Sør-Trøndelag	22,6 %	10,3 %	11,6 %	4,6 %	3,6 %	4,1 %	6,0 %	7,8 %	5,5 %	5,3 %	4,8 %	4,1 %
Nord-Trøndelag	0,3 %	3,2 %	1,8 %	0,4 %	0,8 %	1,7 %	1,8 %	2,2 %	1,8 %	1,5 %	2,1 %	1,6 %
Nordland	1,1 %	1,2 %	1,6 %	3,6 %	1,3 %	1,9 %	4,7 %	5,1 %	4,9 %	4,6 %	4,4 %	5,0 %
Troms	5,7 %	2,2 %	0,3 %	1,7 %	0,7 %	1,6 %	2,2 %	2,5 %	2,4 %	2,4 %	2,2 %	3,0 %
Finnmark	0,3 %	0,0 %	0,0 %	0,6 %	0,5 %	0,4 %	1,7 %	1,6 %	1,4 %	1,1 %	1,3 %	1,6 %
<i>Høyeste fullførte utdanningsnivå</i>												
Ungdomsskoleutdanning eller lavere utdanningsnivå	43,1 %	42,6 %	45,5 %	48,7 %	48,2 %	48,4 %	59,9 %	59,0 %	57,9 %	58,0 %	57,2 %	55,5 %
Videregående utdanning	26,4 %	28,8 %	25,0 %	24,8 %	27,3 %	25,9 %	27,0 %	26,9 %	26,7 %	25,7 %	26,0 %	27,5 %
Høyere utdanning	26,7 %	22,7 %	23,9 %	20,7 %	17,1 %	16,4 %	9,8 %	11,4 %	12,7 %	14,1 %	14,3 %	14,2 %
<i>«Arbeidssøkerstatus»</i>												
Ordinære tiltaksdeltakere	82,6 %	82,8 %	77,9 %	82,2 %	72,5 %	61,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	2,2 %	0,3 %
Personer med nedsatt arbeidsevne	17,4 %	17,2 %	22,1 %	17,3 %	21,0 %	34,3 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	97,8 %	99,7 %
Sykmeldte arbeidstakere	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,6 %	6,5 %	4,6 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
<i>Ytelse</i>												
AT attføringpenger	18,0 %	19,1 %	22,1 %	10,6 %	13,8 %	29,5 %	81,1 %	80,9 %	80,4 %	79,5 %	77,4 %	84,2 %
DP dagpenger	31,6 %	39,1 %	35,0 %	36,7 %	40,8 %	30,2 %	1,6 %	1,9 %	1,3 %	1,2 %	1,6 %	0,9 %
ID ikke dagpenger	13,6 %	16,2 %	18,9 %	27,1 %	31,9 %	20,6 %	10,9 %	9,7 %	11,4 %	13,2 %	14,3 %	7,5 %
IS individstønad	25,1 %	19,5 %	20,0 %	25,6 %	13,5 %	19,6 %	6,0 %	6,7 %	6,1 %	5,8 %	6,7 %	7,4 %
VS ventestønad	11,7 %	6,1 %	3,9 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,4 %	0,9 %	0,8 %	0,3 %	0,0 %	0,0 %
Antall personer	367	493	380	1 188	4 285	3 573	4 180	5 246	5 558	5 701	5 785	6 262

Note: Følgende tre innvandrerkategorier er utelatt fra tabellen: utenlandsfødt med en norsk forelder, norskfødt med en utenlandsfødt forelder, og født i utlandet av to norskfødte foreldre (inneholder utenlandsadopterte).

Tabell 2.5 viser hvordan varigheten fra starten på et avklaringstiltak anbud og skjermet til slutten på tiltaket varierer mellom de to tiltakene. Vi ser at varigheten av et avklaringstiltak anbud er betydelig kortere i gjennomsnitt enn for et avklaringstiltak skjermet blant deltakerne på de to tiltakene ved utgangen av 2009. For deltakerne på avklaringstiltak anbud er den gjennomsnittlige varigheten under 2 måneder for om lag halvparten av de som deltok ved utgangen av 2009, mens det samme gjelder bare for om lag 8 prosent blant de som deltok på skjermet ved utgangen av dette året. Om lag 60 prosent av de som deltok på skjermet i 2009 hadde en gjennomsnittlig varighet på tiltaket fra 3 til 6 måneder, mens denne andelen var kun om lag 17 prosent for de som deltok på anbud.

Helt tilsvarende er varigheten på tiltaket blant de på oppfølgingstiltak anbud kortere i gjennomsnitt sammenlignet med de på skjermet. Dette ser vi av Tabell 2.6. I overkant av 30 prosent blant de på anbud hadde en gjennomsnittlig tiltaksvarighet på under 2 måneder i 2010, mens denne andelen var bare noe i overkant av 1 prosent blant de på skjermet. 48 prosent av de på skjermet hadde en varighet fra 1 til 2 år i 2010, mens det samme gjaldt 3 prosent blant de på anbud. Det er større svingninger i andelen deltakere etter tiltaksvarighet blant de på anbud fra år til år sammenlignet med de på skjermet, noe som nok dels har sammenheng med at det var betydelig færre deltakere på anbud i årene 2006-2008 enn blant de på skjermet.

Tabell 2.5: Varigheten av avklaringstiltak anbud og skjermet, varigheten fra starten til slutten på tiltaket, deltakerne etter tiltak ved utgangen av 2006, 2007, 2008 og 2009.

	Avklaringstiltak anbud	Avklaringstiltak skjermet			
	Utgangen av 2009	Utgangen av 2006	Utgangen av 2007	Utgangen av 2008	Utgangen av 2009
Ingen dager	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Ikke mer enn 1 måned	6,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,2 %
Mer enn 1 måned men ikke mer enn 2 måneder	43,1 %	5,8 %	6,7 %	8,4 %	7,6 %
Mer enn 2 måneder men ikke mer enn 3 måneder	33,0 %	23,9 %	27,5 %	35,4 %	30,2 %
Mer enn 3 måneder men ikke mer enn et halvt år	17,2 %	68,7 %	62,6 %	52,6 %	59,0 %
Mer enn et halvt år men ikke mer enn 1 år	0,5 %	1,5 %	3,0 %	3,3 %	2,3 %
Mer enn 1 år men ikke mer enn 2 år	0,1 %	0,1 %	0,2 %	0,3 %	0,7 %
Mer enn 2 år men ikke mer enn 3 år	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Mer enn 3 år men ikke mer enn 4 år	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Mer enn 4 år men ikke mer enn 5 år	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Antall personer	808	2 029	1 777	1 780	1 753

Tabell 2.6: Varigheten av oppfølgingstiltak anbud og skjermet (Arbeid med bistand), varigheten fra starten til slutten på tiltaket, deltakerne etter tiltak ved utgangen av 2006, 2007, 2008 og 2009.

	Oppfølgingstiltak anbud				Oppfølgingstiltak skjermet (Arbeid med bistand)			
	Utgangen av 2006	Utgangen av 2007	Utgangen av 2008	Utgangen av 2009	Utgangen av 2006	Utgangen av 2007	Utgangen av 2008	Utgangen av 2009
Ingen dager	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Ikke mer enn 1 måned	1,2 %	0,5 %	0,2 %	6,7 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,1 %
Mer enn 1 måned men ikke mer enn 2 måneder	57,8 %	30,0 %	7,9 %	24,8 %	1,7 %	1,3 %	1,3 %	1,2 %
Mer enn 2 måneder men ikke mer enn 3 måneder	15,0 %	22,4 %	7,7 %	11,9 %	2,1 %	1,3 %	2,1 %	1,5 %
Mer enn 3 måneder men ikke mer enn et halvt år	19,3 %	39,2 %	46,9 %	33,0 %	11,3 %	10,2 %	7,9 %	7,7 %
Mer enn et halvt år men ikke mer enn 1 år	5,5 %	7,6 %	33,9 %	20,5 %	24,4 %	22,4 %	20,9 %	21,1 %
Mer enn 1 år men ikke mer enn 2 år	1,2 %	0,3 %	3,3 %	3,1 %	35,8 %	36,7 %	37,4 %	47,9 %
Mer enn 2 år men ikke mer enn 3 år	0,0 %	0,0 %	0,1 %	0,0 %	19,2 %	21,5 %	25,6 %	17,5 %
Mer enn 3 år men ikke mer enn 4 år	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	5,2 %	6,4 %	4,7 %	3,0 %
Mer enn 4 år men ikke mer enn 5 år	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,2 %	0,1 %	0,1 %	0,0 %
Antall personer	493	380	1 188	4 285	5 246	5 558	5 701	5 785

Hva slags status har deltakerne på avklarings- og oppfølgingstiltak anbud/skjermet etter at de har avsluttet tiltaket?

Relevante statuskategorier

I dette avsnittet skal vi undersøke hva slags status som deltakerne på avklaringstiltak anbud, avklaringstiltak skjermet, oppfølgingstiltak anbud og oppfølgingstiltak skjermet (Arbeid med bistand) har etter at de har avsluttet avklarings- og oppfølgingstiltaket. Vi skal fokusere på følgende statuskategorier:

- Ved utgangen av 2010 er man fortsatt registrert i samme avklarings- eller oppfølgingstiltak som man startet i
- Registrert i avklaringstiltak anbud
- Registrert i avklaringstiltak skjermet
- Registrert i oppfølgingstiltak anbud
- Registrert i oppfølgingstiltak skjermet (Arbeid med bistand)
- Registrert i et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV
- Registrert som arbeidssøker eller mottar annen service fra NAV, men ikke registrert i et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV
- Sysselsatt, men ikke registrert som arbeidssøker eller mottar annen service fra NAV
- Ikke sysselsatt og heller ikke registrert som arbeidssøker eller mottar annen service fra NAV

Med «arbeidsrettet tiltak i regi av NAV» menes ett av følgende enkelttiltak:

- Lønnstilskudd (tidsbestemte lønnstilskudd og tidsubestemte lønnstilskudd)
- Arbeidspraksis i ordinær virksomhet
- Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS)

- Arbeidsmarkedsopplæring (AMO)
- Ordinær utdanning
- Arbeidsrettet rehabilitering
- Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA)
- Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (TIA)
- Varig tilrettelagt arbeid

Forskrift om arbeidsrettede tiltak omfatter også tiltakene Bedriftsintern opplæring og Behandlingstilbud for personer med lettere psykiske og sammensatte lidelser. Disse tiltakene har et svært lite omfang og er lite relevante, og er derfor utelatt fra gruppen av arbeidsrettede tiltak. I tillegg omfatter forskrift om arbeidsrettede tiltak selvfølgelig tiltakene som inngår i analysen: avklaringstiltak anbud, avklaringstiltak skjermet, oppfølgingstiltak anbud og oppfølgingstiltak skjermet (Arbeid med bistand).

I registerdataanalysen ønsker vi å skille ut overganger fra avklarings- og oppfølgingstiltak anbud/skjermet til andre arbeidsrettede tiltak. Vi inkluderer derfor ikke avklarings- og oppfølgingstiltak anbud/skjermet i gruppen av arbeidsrettede tiltak, men vil understreke at listen over arbeidsrettede tiltak ikke er utfyllende men omfatter de arbeidsrettede tiltakene som er relevante i registerdataanalysen. Tabellene 3.3 og 3.4 nedenfor viser overganger til de relevante arbeidsrettede tiltakene.

Type status etter avsluttet tiltak

Tabell 3.1 viser at blant de som var registrert som tiltaksdeltakere ved utgangen av 2009 gikk 12,2 % av deltakerne på avklaringstiltak skjermet til et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV etter at de hadde avsluttet avklaringstiltaket, mens hele 41,0 % gikk ikke til et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV men var fortsatt registrert som arbeidssøker eller mottok annen service fra NAV, der de relevante arbeidsrettede tiltakene inngår i Tabellene 3.3 og 3.4. Disse andelene er høyere enn de tilsvarende andelene for deltakerne på avklaringstiltak anbud. På den annen side var disse andelene betydelig høyere i 2006 enn i 2009 blant deltakerne på avklaringstiltak skjermet.

Andelen deltakere på avklaringstiltak skjermet som var sysselsatt (men ikke registrert som arbeidssøker eller mottok annen service fra NAV) i 2009 var 5,1 %, som er betydelig lavere sammenlignet med de på anbud (17,5 %). Noe i underkant av 40 % blant deltakerne på avklaringstiltak anbud og skjermet var ikke sysselsatt og heller ikke registrert som arbeidssøker eller mottok annen service fra NAV i 2009. Vi har ingen god forklaring på hvorfor disse andelene har endret seg så markert for de på avklaringstiltak skjermet i perioden 2006-2008 sammenlignet med året 2009, tatt i betraktning av at antall personer på dette tiltaket ikke har endret seg vesentlig i denne perioden.

Summer vi andelen som enten var registrert i et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV eller var sysselsatt (men ikke registrert som arbeidssøker eller mottok annen service fra NAV), var denne andelen høyere blant de på avklaringstiltak anbud (22,8 %) enn blant de på avklaringstiltak skjermet (17,2 %) i 2009. Denne andelen var også høyere blant de på skjermet i 2006 enn i 2009.

Svært få av de som avslutter et avklaringstiltak skjermet går til et annet avklarings- eller oppfølgingstiltak anbud/skjermet. Dette gjelder også for de som avslutter et avklaringstiltak

anbud, men vi ser av tabellen at for de som var registrert på dette tiltaket ved utgangen av 2009 gikk 6,2 % til et oppfølgingstiltak anbud etter at de hadde avsluttet avklaringstiltaket.

Tabell 3.1: Deltakerne på avklaringstiltak anbud og skjermet etter hvilken status de har etter at de har avsluttet tiltaket, deltakerne etter tiltak ved utgangen av 2006, 2007, 2008 og 2009.

Status	Avklaringstiltak anbud	Avklaringstiltak skjermet			
	Utgangen av 2009	Utgangen av 2006	Utgangen av 2007	Utgangen av 2008	Utgangen av 2009
Fortsatt registrert i samme tiltak ved utgangen av 2010	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,2 %
Registrert i avklaringstiltak anbud	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,1 %	0,1 %
Registrert i avklaringstiltak skjermet	0,9 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Registrert i oppfølgingstiltak anbud	6,2 %	0,0 %	0,2 %	0,3 %	1,0 %
Registrert i oppfølgingstiltak skjermet (Arbeid med bistand)	0,7 %	2,9 %	2,2 %	1,8 %	1,9 %
Registrert i et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV	5,3 %	22,3 %	24,3 %	19,2 %	12,2 %
Registrert som arbeidssøker eller mottar annen service fra NAV, men ikke registrert i et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV	31,1 %	71,0 %	71,3 %	77,1 %	41,0 %
Sysselsatt, men ikke registrert som arbeidssøker eller mottar annen service fra NAV	17,5 %	0,3 %	0,2 %	0,2 %	5,1 %
Ikke sysselsatt og heller ikke registrert som arbeidssøker eller mottar annen service fra NAV	38,4 %	3,4 %	1,9 %	1,4 %	38,6 %
Herav: Enten registrert i et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV, eller sysselsatt men ikke registrert som arbeidssøker eller mottar annen service fra NAV	22,8 %	22,6 %	24,4 %	19,3 %	17,2 %
Antall personer	808	2 029	1 777	1 780	1 753

Note: Med «arbeidsrettet tiltak i regi av NAV» menes ett av de enkelttiltakene som fremgår av Tabellene 3.3 og 3.4.

Vi ser av Tabell 3.2 at 19,1 % av deltakerne på oppfølgingstiltak skjermet (Arbeid med bistand) ved utgangen av 2009 var registrert i et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV etter at de hadde avsluttet oppfølgingstiltaket. Den tilsvarende andelen blant de på oppfølgingstiltak anbud ved utgangen av 2009 var 9,1 %. Andelen som var registrert i et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV har avtatt markert fra 2006 til 2009 blant de på avklaringstiltak skjermet, mens denne andelen først har økt markert fra 2006 til 2007-2008 og deretter avtatt markert til 2009 (til om lag samme nivå som i 2006) blant de på avklaringstiltak anbud.

Tabellen viser videre at 36,1 % av deltakerne på oppfølgingstiltak skjermet i 2009 ikke var registrert i et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV etter at de hadde avsluttet oppfølgingstiltaket, men var fortsatt registrert som arbeidssøker eller mottok annen service fra NAV. Den tilsvarende andelen blant de på oppfølgingstiltak anbud i 2009 var noe høyere (38,5 %). Begge andeler har avtatt i perioden 2006-2009.

Deltakerne på oppfølgingstiltak anbud i 2009 var i større grad sysselsatt (men ikke registrert som arbeidssøker eller mottok annen service fra NAV) enn de på oppfølgingstiltak skjermet dette året. De på anbud i 2009 var også i langt større grad ikke sysselsatt og heller ikke registrert som arbeidssøker eller mottok annen service fra NAV sammenlignet med de på skjermet.

Summerer vi andelen som enten var registrert i et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV eller var sysselsatt (men ikke registrert som arbeidssøker eller mottok annen service fra NAV), var denne andelen den samme blant deltakerne på oppfølgingstiltak anbud og skjermet i 2009. Denne andelen har økt markert blant de på anbud fra 2006 til 2009, men vært om lag uendret i denne perioden blant de på skjermet.

Andelen som fortsatt er registrert i samme tiltak ved utgangen av 2010 er markert høyere blant de som var på et oppfølgingstiltak skjermet i 2009 sammenlignet med de foregående årene, noe som har sammenheng med at deltakerne i 2009 har en kortere observasjonsperiode enn deltakerne i årene før (ettersom registerdataene dekker perioden frem til utgangen av 2010). Andelen som fortsatt er registrert i samme tiltak ved utgangen av 2010 er ubetydelig blant de på anbud, og dette gjelder for alle årene i tabellen. Det er også svært få blant de på oppfølgingstiltak anbud og skjermet som går til et annet avklarings- eller oppfølgingstiltak anbud/skjermet etter at de har avsluttet tiltaket.

Tabell 3.2: Deltakerne på oppfølgingstiltak anbud og skjermet (Arbeid med bistand) etter hvilken status de har etter at de har avsluttet tiltaket, deltakerne etter tiltak ved utgangen av 2006, 2007, 2008 og 2009.

Status	Oppfølgingstiltak anbud				Oppfølgingstiltak skjermet (Arbeid med bistand)			
	Utgangen av 2006	Utgangen av 2007	Utgangen av 2008	Utgangen av 2009	Utgangen av 2006	Utgangen av 2007	Utgangen av 2008	Utgangen av 2009
Fortsatt registrert i samme tiltak ved utgangen av 2010	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,7 %	0,0 %	0,6 %	8,8 %	29,6 %
Registrert i avklaringsstiltak anbud	0,0 %	0,0 %	0,1 %	0,2 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Registrert i avklaringsstiltak skjermet	0,8 %	0,8 %	0,3 %	0,4 %	0,5 %	0,8 %	0,6 %	0,5 %
Registrert i oppfølgingstiltak anbud	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,3 %	0,3 %	0,8 %	0,6 %
Registrert i oppfølgingstiltak skjermet (Arbeid med bistand)	0,0 %	0,3 %	0,3 %	0,7 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Registrert i et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV	9,7 %	16,8 %	17,4 %	9,1 %	29,7 %	29,2 %	27,4 %	19,1 %
Registrert som arbeidssøker eller mottar annen service fra NAV, men ikke registrert i et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV	86,6 %	72,6 %	68,9 %	38,5 %	53,5 %	56,4 %	51,5 %	36,1 %
Sysselsatt, men ikke registrert som arbeidssøker eller mottar annen service fra NAV	0,2 %	2,4 %	3,1 %	14,0 %	3,2 %	2,8 %	2,5 %	4,1 %
Ikke sysselsatt og heller ikke registrert som arbeidssøker eller mottar annen service fra NAV	2,6 %	7,1 %	9,8 %	36,4 %	12,9 %	9,9 %	8,3 %	9,9 %
Herav: Enten registrert i et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV, eller sysselsatt men ikke registrert som	9,9 %	19,2 %	20,5 %	23,2 %	32,9 %	32,0 %	29,9 %	23,2 %

arbeidssøker eller mottar annen service fra NAV								
Antall personer	493	380	1 188	4 285	5 246	5 558	5 701	5 785

Note: Med «arbeidsrettet tiltak i regi av NAV» menes ett av de enkelttiltakene som fremgår av Tabellene 3.3 og 3.4.

De som går til et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV etter avsluttet tiltak

Tabellene 3.1 og 3.2 viste at mange av de som er på et avklarings- eller oppfølgingstiltak, enten det er anbud eller skjermet, går til et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV etter at de har avsluttet det tiltaket de er på, hvor vi med «arbeidsrettet tiltak i regi av NAV» mener ett av de enkelttiltakene som fremgår av Tabellene 3.3 og 3.4. Vi ser av Tabell 3.3 at om lag halvparten av deltakerne på avklaringstiltak skjermet i 2008 som gikk til et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV etter at de hadde avsluttet avklaringstiltaket, gikk til arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS). Denne andelen har økt fra 2006 til 2008. Det var også mange som gikk til arbeidspraksis i ordinær virksomhet og ordinær utdanning, mens svært få gikk til varig tilrettelagt arbeid og ingen gikk til tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (TIA).

Tabell 3.3: Hva slags tiltak deltakerne på avklaringstiltak skjermet går til blant de som er registrert i et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV etter at de har avsluttet tiltaket, deltakerne ved utgangen av 2006, 2007 og 2008.

Type tiltak	Utgangen 2006	av	Utgangen 2007	av	Utgangen 2008	av
Lønnstilskudd (tidsbestemte lønnstilskudd og tidsubestemte lønnstilskudd)	1,3 %		1,4 %		1,8 %	
Arbeidspraksis i ordinær virksomhet	18,4 %		16,2 %		17,3 %	
Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS)	43,1 %		46,4 %		50,1 %	
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO)	5,8 %		5,1 %		5,3 %	
Ordinær utdanning	15,7 %		16,2 %		15,5 %	
Arbeidsrettet rehabilitering	0,0 %		0,0 %		0,6 %	
Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA)	15,5 %		14,4 %		9,1 %	
Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (TIA)	0,2 %		0,0 %		0,0 %	
Varig tilrettelagt arbeid	0,0 %		0,2 %		0,3 %	
Antall personer	452		431		341	

Note: Listen over arbeidsrettede tiltak i regi av NAV i denne tabellen er ikke utfyllende, men viser de enkelttiltakene som er relevante for registerdataanalysen.

Tabell 3.4 viser at blant de som er registrert i et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV, er det store forskjeller mellom deltakere på oppfølgingstiltak anbud og oppfølgingstiltak skjermet (dvs. Arbeid med bistand) i forhold til hvilket tiltak de går til etter at de har avsluttet oppfølgingstiltaket. Blant deltakerne på oppfølgingstiltak anbud ved utgangen av 2009 hadde om lag 40 % gått til arbeidspraksis i ordinær virksomhet, mens noe over 30 % hadde begynt på arbeidsmarkedsopplæring (AMO). Svært få hadde gått til varig tilrettelagt arbeid og ingen hadde gått til tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (TIA).

Om lag 30 % av de på oppfølgingstiltak skjermet i 2009 hadde begynt i ordinær utdanning etter avsluttet tiltaksdeltakelse. Noe over 20 % hadde enten begynt på en lønnstilskuddsordning

(tidsbestemte lønnstilskudd og tidsubestemte lønnstilskudd) eller gått til arbeidspraksis i ordinær virksomhet. Svært få hadde gått til tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (TIA).

Tabell 3.4: Hva slags tiltak deltakerne på oppfølgingstiltak anbud og skjermet (Arbeid med bistand) går til blant de som er registrert i et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV etter at de har avsluttet tiltaket, deltakerne etter tiltak ved utgangen av 2006, 2007, 2008 og 2009.

Type tiltak	Oppfølgingstiltak anbud	Oppfølgingstiltak skjermet (Arbeid med bistand)			
	Utgangen av 2009	Utgangen av 2006	Utgangen av 2007	Utgangen av 2008	Utgangen av 2009
Lønnstilskudd (tidsbestemte lønnstilskudd og tidsubestemte lønnstilskudd)	7,7 %	33,8 %	31,9 %	25,2 %	22,5 %
Arbeidspraksis i ordinær virksomhet	39,8 %	20,7 %	17,7 %	21,3 %	22,7 %
Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS)	5,1 %	7,3 %	8,1 %	8,5 %	7,8 %
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO)	33,7 %	7,0 %	7,5 %	9,4 %	10,5 %
Ordinær utdanning	11,5 %	25,5 %	28,6 %	28,9 %	30,3 %
Arbeidsrettet rehabilitering	1,8 %	0,0 %	0,0 %	0,4 %	0,9 %
Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA)	0,3 %	2,0 %	2,3 %	2,6 %	1,8 %
Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (TIA)	0,0 %	0,2 %	0,4 %	0,3 %	0,1 %
Varig tilrettelagt arbeid	0,3 %	3,5 %	3,5 %	3,5 %	3,4 %
Antall personer	392	1 557	1 624	1 562	1 104

Note: Listen over arbeidsrettede tiltak i regi av NAV i denne tabellen er ikke utfyllende, men viser de enkelttiltakene som er relevante for registerdataanalysen.

De som ikke går til et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV etter avsluttet tiltak, men som fortsatt er registrert som arbeidssøker eller mottar annen service fra NAV

Vi viste i Tabellene 3.1 og 3.2 at en stor andel av de som er på et avklarings- og oppfølgingstiltak anbud og skjermet ikke går til et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV etter avsluttet tiltaksdeltakelse, men er fortsatt registrert som arbeidssøker eller mottar annen service fra NAV. Det fremgår av Tabell 3.5 at nesten alle deltakerne på avklaringstiltak skjermet som ikke går til et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV (men som fortsatt er registrert som arbeidssøker eller mottar annen service fra NAV) etter de har avsluttet avklaringstiltaket, har en av følgende fire statuser: «nedsatt arbeidsevne i kartleggingsfase», «nedsatt arbeidsevne i ventefase for tiltak», «nedsatt arbeidsevne, oppfølgingsvedtak», og «nedsatt arbeidsevne i uspesifisert tiltak». Tabell 2.1 viste at alle deltakerne på avklaringstiltak skjermet ved utgangen av 2005-2008 var personer med nedsatt arbeidsevne, og at det samme gjaldt for nesten alle deltakerne på dette tiltaket ved utgangen av 2009 og 2010 ifølge Tabell 2.2. Deltakerne på avklaringstiltak skjermet er altså ikke bare kjennetegnet ved at nesten alle er personer med nedsatt arbeidsevne, men nesten alle deltakerne som ikke går til et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV (men som fortsatt er registrert som arbeidssøker eller mottar annen service fra NAV) etter at de har avsluttet avklaringstiltaket, har status som person med nedsatt arbeidsevne.

Tabell 3.6 viser at blant deltakere på oppfølgingstiltak anbud og oppfølgingstiltak skjermet (dvs. Arbeid med bistand) som ikke er registrert i et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV (men som fortsatt er registrert som arbeidssøker eller mottar annen service fra NAV) etter at de har avsluttet oppfølgingstiltaket, er det store forskjeller mellom deltakere på anbud og skjermet i forhold til hvilken status de har etter tiltaksdeltakelse. Blant deltakerne på oppfølgingstiltak anbud ved utgangen av 2009 hadde så mange som 57,1 % status som helt/delvis ledige permitterte eller ikke permitterte etter at de har avsluttet oppfølgingstiltaket, mens denne andelen var kun 3,5 % blant de på oppfølgingstiltak skjermet. Begge disse andelene har avtatt markert siden 2006.

Nesten alle deltakerne på oppfølgingstiltak skjermet i 2009 hadde en av følgende statuser etter avsluttet tiltak: «nedsatt arbeidsevne i kartleggingsfase», «nedsatt arbeidsevne i ventefase for tiltak», «nedsatt arbeidsevne, oppfølgingsvedtak», og «nedsatt arbeidsevne i uspesifisert tiltak». Dette er helt tilsvarende som for deltakerne på avklaringstiltak skjermet (se Tabell 3.5). Den samme andelen for de på oppfølgingstiltak anbud dette året var 37,0 %. Det har vært en markert økning i begge andeler siden 2006.

Tabell 3.5: Hva slags status deltakerne på avklaringstiltak skjermet har blant de som er ikke er registrert i et arbeidsrettet tiltak etter at de har avsluttet avklaringstiltaket, men som fortsatt er registrert som arbeidssøker eller mottar annen service fra NAV, deltakerne etter status ved utgangen av 2006, 2007, 2008 og 2009.

Type status	Utgangen av 2006	Utgangen av 2007	Utgangen av 2008	Utgangen av 2009
Helt/delvis ledige permitterte eller ikke permitterte	2,8 %	2,4 %	2,0 %	1,1 %
Helserelatert arbeidsrettet oppfølging i NAV	0,3 %	0,8 %	0,1 %	0,0 %
Sykmeldt oppfølging på arbeidsplassen og sykmeldt uten arbeidsgiver	0,0 %	0,2 %	0,2 %	0,0 %
Nedsatt arbeidsevne i kartleggingsfase, ventefase for tiltak, oppfølgingsvedtak, som søker	96,8 %	96,3 %	97,2 %	98,7 %
Andre utfall	0,1 %	0,2 %	0,4 %	0,1 %
Antall personer	1 441	1 267	1 372	718

Tabell 3.6: Hva slags status deltakerne på oppfølgingstiltak anbud og skjermet (Arbeid med bistand) har blant de som er ikke registrert i et arbeidsrettet tiltak etter at de har avsluttet oppfølgingstiltaket, men som fortsatt er registrert som arbeidssøker eller mottar annen service fra NAV, deltakerne etter status ved utgangen av 2006, 2007, 2008 og 2009.

Type status	Oppfølgingstiltak anbud			Oppfølgingstiltak skjermet (Arbeid med bistand)			
	Utgangen av 2006	Utgangen av 2008	Utgangen av 2009	Utgangen av 2006	Utgangen av 2007	Utgangen av 2008	Utgangen av 2009
Helt/delvis ledige permitterte eller ikke permitterte	85,7 %	77,4 %	57,1 %	9,9 %	7,7 %	6,2 %	3,5 %
Helserelatert arbeidsrettet oppfølging i NAV	0,2 %	0,4 %	1,2 %	1,1 %	2,0 %	0,9 %	0,0 %
Sykmeldt oppfølging på arbeidsplassen og sykmeldt uten arbeidsgiver	0,0 %	0,9 %	3,1 %	0,5 %	1,5 %	0,8 %	0,0 %
Nedsatt arbeidsevne i kartleggingsfase, ventefase for tiltak, oppfølgingsvedtak, som søker attføring og i uspesifisert tiltak	13,6 %	19,9 %	37,0 %	87,7 %	87,1 %	89,9 %	95,4 %
Andre utfall	0,5 %	1,5 %	1,7 %	0,9 %	1,7 %	2,2 %	1,1 %
Antall personer	427	819	1 648	2 807	3 134	2 938	2 087

Effektevaluering: Er det forskjell mellom de anbudsbaserte og skjermede tiltakene når det gjelder måloppnåelse?

I denne rapporten har effektevalueringen primært fokus på hvorvidt det er forskjeller mellom avklaringstiltak anbud og skjermet, og forskjeller mellom oppfølgingstiltak anbud og skjermet (Arbeid med bistand), når det gjelder måloppnåelse. Med «måloppnåelse» mener vi hvor mange som enten går til et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV, eller som er sysselsatt men som ikke er registrert som arbeidssøker eller mottar annen service fra NAV, etter at de har avsluttet avklarings- og oppfølgingstiltaket anbud/skjermet. Dessuten skal vi med «arbeidsrettet tiltak i regi av NAV» mene ett av de enkelttiltakene som fremgår av Tabellene 3.3 og 3.4.

Først skal vi undersøke om deltakere på avklaringstiltak anbud har en høyere eller lavere sannsynlighet for å gå til et arbeidsrettet tiltak eller komme i jobb etter at de har avsluttet avklaringstiltaket sammenlignet med deltakere på avklaringstiltak skjermet. Deretter skal vi undersøke om deltakere på oppfølgingstiltak anbud har en høyere eller lavere sannsynlighet for å gå til et arbeidsrettet tiltak eller komme i jobb etter at de har avsluttet oppfølgingstiltaket sammenlignet med deltakere på oppfølgingstiltak skjermet.

En viktig problemstilling i en slik type effektevaluering er knyttet til seleksjon av tiltaksdeltakerne. Seleksjonsproblemer kan oppstå hvis det er spesielle kjennetegn ved deltakerne på avklarings- og oppfølgingstiltak anbud som har betydning for om disse blir valgt ut til å delta på tiltakene og som samtidig påvirker sannsynligheten for å gå til et arbeidsrettet tiltak eller komme i jobb, hvor disse kjennetegnene avviker fra de som gjelder for deltakerne på avklarings- og oppfølgingstiltak skjermet. Presentasjonen av den deskriptive analysen så langt i dette vedlegget viser at

deltakerne på avklarings- og oppfølgingstiltak anbud har observerte kjennetegn som i noen tilfeller avviker fra de som gjelder for deltakerne på avklarings- og oppfølgingstiltak skjermet. Slike observerte forskjeller kan vi ta hensyn til i en effektevaluering. Det kan imidlertid også være uobserverte forskjeller (f.eks. forskjeller i holdninger eller motivasjon) som har betydning for sannsynligheten for å gå til et arbeidsrettet tiltak eller jobb. Hvis slike uobserverte forskjeller mellom deltakerne på anbud og skjermet finnes, vil i så fall deltakerne på de anbudsbaserte tiltakene være en selektert gruppe tiltaksdeltakere (mht. uobserverte kjennetegn) i forhold til deltakerne på de skjermede tiltakene, noe som er viktig å ta hensyn til i en effektevaluering.

I effektanalysen vil vi gjøre bruk av en metode som går under betegnelsen «propensity score matching» for å beregne sannsynligheten for å gå til et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV eller komme i jobb etter avsluttet tiltaksdeltakelse for deltakerne på anbud og skjermet. Denne metoden tar hensyn til eventuell seleksjonsskjevhet ved beregning av måloppnåelsen mellom de på avklaringstiltak anbud og skjermet, og mellom de på oppfølgingstiltak anbud og skjermet. Ved bruk av denne metoden konstrueres deltakerne på de skjermede tiltakene ved å foreta et randomisert forsøk. Resultatene fra beregningene med «propensity score matching» er presentert i Tabell 4.1 for deltakerne på avklaringstiltak anbud og skjermet ved utgangen av 2009, og i Tabell 4.2 for deltakerne på oppfølgingstiltak anbud og skjermet ved utgangen av det samme året. I Tabellene 4.1 og 4.2 har vi benyttet de fleste bakgrunnsvariablene som vi presenterte i Tabellene 2.1-2.6.

Tabell 4.1: Propensity score matching (Kernel matching) for beregning av sannsynligheten for å gå til et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV eller komme i jobb (dvs. at man er sysselsatt, men ikke registrert som arbeidssøker eller mottar annen service fra NAV) etter avsluttet tiltaksdeltakelse blant deltakerne på avklaringstiltak anbud og skjermet ved utgangen av 2009. Bruk av logistisk regresjon (logit) for å beregne propensity score. Effekten av å delta på avklaringstiltak anbud sammenlignet med det å delta på avklaringstiltak skjermet, og effekter av øvrige bakgrunnsvariabler: Estimerte koeffisienter og standardfeil.

	Koeffisient	Standard-feil	z	P> z	95 % konfidensintervall	
Konstantledd	1,593	0,538	2,960	0,003	0,539	2,648
Kvinne	0,018	0,120	0,150	0,883	-0,217	0,252
Alder	-0,003	0,005	-0,670	0,506	-0,013	0,006
<i>Innvandrerkategori</i>						
To utenlandsfødte foreldre	0,092	0,157	0,590	0,558	-0,216	0,400
Utenlandsfødt med en norsk forelder	-0,218	0,759	-0,290	0,774	-1,706	1,270
Norskfødt med en utenlandsfødt forelder	-0,230	0,277	-0,830	0,407	-0,772	0,313
Født i utlandet av to norskfødte foreldre (inneholder utenlandsadopterte)	0,491	0,677	0,730	0,468	-0,836	1,818
<i>Bostedsfylke</i>						
Østfold	-3,105	0,493	-6,300	0,000	-4,071	-2,138
Akershus	-1,177	0,498	-2,360	0,018	-2,152	-0,201
Hedmark	-2,510	0,502	-5,000	0,000	-3,494	-1,525
Oppland	-2,000	0,512	-3,900	0,000	-3,005	-0,996
Buskerud	-2,093	0,487	-4,300	0,000	-3,047	-1,138
Vestfold	-3,141	0,460	-6,830	0,000	-4,042	-2,239
Telemark	-3,391	0,596	-5,690	0,000	-4,560	-2,222
Aust-Agder	-1,105	0,634	-1,740	0,081	-2,347	0,138
Vest-Agder	-3,726	0,498	-7,480	0,000	-4,702	-2,751
Rogaland	-1,988	0,505	-3,940	0,000	-2,978	-0,999
Hordaland	-0,823	0,485	-1,700	0,089	-1,774	0,127
Sogn og Fjordane	-0,451	0,775	-0,580	0,560	-1,970	1,067
Møre og Romsdal	-2,664	0,497	-5,360	0,000	-3,639	-1,689
Sør-Trøndelag	-2,974	0,466	-6,370	0,000	-3,888	-2,059
Nord-Trøndeland	-0,128	0,683	-0,190	0,852	-1,467	1,211
Nordland	-1,014	0,514	-1,970	0,048	-2,021	-0,007
Troms	-1,852	0,506	-3,660	0,000	-2,843	-0,861
Finmark	-0,281	0,927	-0,300	0,762	-2,097	1,535
<i>Høyeste fullførte utdanningsnivå</i>						
Ungdomsskoleutdanning eller lavere utdanningsnivå	0,259	0,137	1,890	0,059	-0,010	0,528
Høyere utdanning	-0,459	0,221	-2,080	0,037	-0,891	-0,027
<i>Ytelse</i>						
DP dagpenger	-3,259	0,237	-13,740	0,000	-3,724	-2,794
ID ikke dagpenger	-2,242	0,139	-16,160	0,000	-2,513	-1,970

IS individstønad	-2,039	0,214	-9,530	0,000	-2,459	-1,620
Varigheten av avklaringstiltaket	0,037	0,003	14,740	0,000	0,032	0,042
Antall personer totalt						2.559
LR chi2(30)						1312,910
Prob > chi2						0,000
Pseudo R2						0,412
Log likelihood						-937,847

Resultatet for ATT (Average Treatment Effect for the Treated) fra Kernel matching:

Utvalg	Treated	Controls	Differanse	S.E.	T-stat.
Unmatched	0,172	0,228	-0,056	0,017	-3,360
ATT	0,172	0,230	-0,058	0,039	-1,490
Antall personer totalt					2.559
Avklaringstiltak anbud					806
Avklaringstiltak skjermet					1.753

Noter:

- 1) Tabellen omfatter kun deltakere på avklaringstiltak anbud og skjermet ved utgangen av 2009.
- 2) I tabellen har vi beregnet effekter av ulike bakgrunnsvariabler på sannsynligheten for å gå til et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV eller komme i jobb (dvs. at man er sysselsatt, men ikke registrert som arbeidssøker eller mottar annen service fra NAV) etter avsluttet tiltaksdeltakelse. Avhengig variabel er lik 1 hvis man går til et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV eller kommer i jobb etter avsluttet tiltaksdeltakelse, og 0 ellers.
- 3) Med «arbeidsrettet tiltak i regi av NAV» menes ett av de enkelttiltakene som fremgår av Tabellene 3.3 og 3.4.
- 4) Merknader til ytelse: AT attføringspenger mottas ved yrkesrettet attføring, og i en periode etter yrkesrettet attføring som ordinær arbeidssøker. DP dagpenger mottas av helt ledige og delvis sysselsatte, eller arbeidssøkere på tiltak. IS individstønad ytes til arbeidssøkere som deltar på tiltakene arbeidspraksis og opplæring, og som ikke mottar dagpenger eller attføringspenger.
- 5) Varigheten av avklaringstiltak anbud og skjermet måler varigheten fra starten til slutten på tiltaket.
- 6) Den referansepersonen som er benyttet i tabellen har følgende kjennetegn: Deltaker på avklaringstiltak skjermet, mann, uten innvandringsbakgrunn, bosted i Oslo, videregående utdanning, og mottaker av attføringspenger (AT).
- 7) Tabellen viser resultatet for ATT (Average Treatment Effect for the Treated) fra Kernel matching, som viser hvorvidt deltakerne på avklaringstiltak anbud har en høyere sannsynlighet for å gå til et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV eller komme i jobb (dvs. at man er sysselsatt, men ikke registrert som arbeidssøker eller mottar annen service fra NAV) etter avsluttet tiltaksdeltakelse sammenlignet med deltakerne på avklaringstiltak skjermet.

Tabell 4.2: Propensity score matching (Kernel matching) for beregning av sannsynligheten for å gå til et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV eller komme i jobb (dvs. at man er sysselsatt, men ikke registrert som arbeidssøker eller mottar annen service fra NAV) etter avsluttet tiltaksdeltakelse blant deltakerne på oppfølgingstiltak anbud og skjermet (Arbeid med bistand) ved utgangen av 2009. Bruk av logistisk regresjon (logit) for å beregne propensity score. Effekten av å delta på oppfølgingstiltak anbud sammenlignet med det å delta på oppfølgingstiltak skjermet (Arbeid med bistand), og effekter av øvrige bakgrunnsvariabler: Estimerte koeffisienter og standardfeil.

	Koeffisient	Standard- feil	z	P> z	95 % konfidensintervall	
Konstantledd	-1,076	0,199	-5,400	0,000	-1,466	-0,685
Kvinne	-0,328	0,076	-4,330	0,000	-0,476	-0,179
Alder	-0,008	0,003	-2,540	0,011	-0,015	-0,002
<i>Innvandrerkategori</i>						
To utenlandsfødte foreldre	-0,401	0,100	-4,000	0,000	-0,597	-0,204
Utenlandsfødt med en norsk forelder	0,214	0,351	0,610	0,542	-0,473	0,901
Norskfødt med en utenlandsfødt forelder	0,086	0,201	0,430	0,668	-0,308	0,480
Født i utlandet av to norskfødte foreldre (inneholder utenlandsadopterte)	0,175	0,329	0,530	0,595	-0,470	0,820
<i>Bostedsfylke</i>						
Østfold	0,293	0,172	1,700	0,089	-0,045	0,630
Akershus	-0,193	0,172	-1,130	0,261	-0,529	0,143
Hedmark	-1,752	0,202	-8,670	0,000	-2,149	-1,356
Oppland	-0,123	0,203	-0,610	0,543	-0,520	0,274
Buskerud	-0,107	0,192	-0,560	0,577	-0,484	0,270
Vestfold	-0,023	0,155	-0,150	0,883	-0,326	0,280
Telemark	0,792	0,196	4,040	0,000	0,407	1,176
Aust-Agder	0,733	0,236	3,110	0,002	0,271	1,195
Vest-Agder	-0,096	0,196	-0,490	0,625	-0,480	0,288
Rogaland	0,435	0,180	2,420	0,016	0,082	0,787
Hordaland	0,759	0,173	4,390	0,000	0,420	1,099
Sogn og Fjordane	1,719	0,375	4,590	0,000	0,984	2,453
Møre og Romsdal	0,706	0,208	3,400	0,001	0,299	1,113
Sør-Trøndelag	0,959	0,193	4,970	0,000	0,581	1,337
Nord-Trøndeland	1,863	0,309	6,020	0,000	1,256	2,469
Nordland	1,925	0,252	7,640	0,000	1,431	2,419
Troms	0,800	0,311	2,570	0,010	0,190	1,409
Finnmark	1,494	0,359	4,160	0,000	0,791	2,197
<i>Høyeste fullførte utdanningsnivå</i>						
Ungdomsskoleutdanning eller lavere utdanningsnivå	0,370	0,088	4,200	0,000	0,197	0,543
Høyere utdanning	-0,033	0,123	-0,270	0,786	-0,274	0,207
<i>Ytelse</i>						
DP dagpenger	-4,131	0,156	-26,430	0,000	-4,437	-3,825
ID ikke dagpenger	-2,131	0,089	-23,980	0,000	-2,305	-1,957

IS individstønad	-2,365	0,120	-19,750	0,000	-2,600	-2,131
Varigheten av oppfølgingstiltaket	0,011	0,000	37,580	0,000	0,011	0,012
Antall personer totalt						10.032
LR chi2(31)						8829,770
Prob > chi2						0,000
Pseudo R2						0,646
Log likelihood						-2421,945

Resultatet for ATT (Average Treatment Effect for the Treated) fra Kernel matching:

Utvalg	Treated	Controls	Differanse	S.E.	T-stat.
Unmatched	0,232	0,232	0,000	0,009	0,050
ATT	0,232	0,174	0,059	0,038	1,560
Antall personer totalt					10.032
Oppfølgingstiltak anbud					4.252
Oppfølgingstiltak skjermet					5.780

Noter:

- 1) Tabellen omfatter kun deltakere på oppfølgingstiltak anbud og skjermet (Arbeid med bistand) ved utgangen av 2009.
- 2) I tabellen har vi beregnet effekter av ulike bakgrunnsvariabler på sannsynligheten for å gå til et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV eller komme i jobb (dvs. at man er sysselsatt, men ikke registrert som arbeidssøker eller mottar annen service fra NAV) etter avsluttet tiltaksdeltakelse. Avhengig variabel er lik 1 hvis man går til et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV eller kommer i jobb etter avsluttet tiltaksdeltakelse, og 0 ellers.
- 3) Med «arbeidsrettet tiltak i regi av NAV» menes ett av de enkelttiltakene som fremgår av Tabellene 3.3 og 3.4.
- 4) Merknader til ytelse: AT atføringspenger mottas ved yrkesrettet attføring, og i en periode etter yrkesrettet attføring som ordinær arbeidssøker. DP dagpenger mottas av helt ledige og delvis sysselsatte, eller arbeidssøkere på tiltak. IS individstønad ytes til arbeidssøkere som deltar på tiltakene arbeidspraksis og opplæring, og som ikke mottar dagpenger eller attføringspenger.
- 5) Varigheten av oppfølgingstiltak anbud og skjermet (Arbeid med bistand) måler varigheten fra starten til slutten på tiltaket.
- 6) Den referansepersonen som er benyttet i tabellen har følgende kjennetegn: Deltaker på oppfølgingstiltak skjermet (Arbeid med bistand), mann, uten innvandringsbakgrunn, bosted i Oslo, videregående utdanning, og mottaker av attføringspenger (AT).
- 7) Tabellen viser resultatet for ATT (Average Treatment Effect for the Treated) fra Kernel matching, som viser hvorvidt deltakerne på oppfølgingstiltak anbud har en høyere sannsynlighet for å gå til et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV eller komme i jobb (dvs. at man er sysselsatt, men ikke registrert som arbeidssøker eller mottar annen service fra NAV) etter avsluttet tiltaksdeltakelse sammenlignet med deltakerne på oppfølgingstiltak skjermet (Arbeid med bistand).

Vi finner av Tabell 4.1 at det ikke er noen statistisk sikre forskjeller i sannsynligheten for å gå til et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV eller komme i jobb mellom deltakerne på avklaringstiltak anbud og avklaringstiltak skjermet (i 2009) etter at de har avsluttet avklaringstiltaket, og av Tabell 4.2 finner vi heller ingen statistisk sikre forskjeller i denne sannsynligheten mellom deltakerne på oppfølgingstiltak anbud og oppfølgingstiltak skjermet etter at de har avsluttet oppfølgingstiltaket, når vi tar hensyn til eventuell seleksjonsskjevheter (5 prosentnivå). På bakgrunn av disse resultatene kan vi dermed ikke påstå at det er statistisk sikre forskjeller mellom de anbudsbaserte og skjermede tiltakene når det gjelder måloppnåelse.

Videre viser Tabell 4.1 at kjønn og alder har ingen statistisk sikker effekt på sannsynligheten for å gå til et arbeidsrettet tiltak eller komme i jobb blant de på avklaringstiltak. Derimot ser vi av Tabell 4.2 at denne sannsynligheten er lavere blant kvinner enn menn på oppfølgingstiltak, og at sannsynligheten avtar med økende alder blant de på oppfølgingstiltak. Det er ingen statistisk sikre forskjeller i sannsynligheten for å gå til arbeidsrettet tiltak/jobbe mellom personer med innvandringsbakgrunn og de uten innvandringsbakgrunn blant deltakere på avklaringstiltak, men vi

finner at denne sannsynligheten er lavere for de med to utenlandsfødte foreldre sammenlignet med de uten innvandringsbakgrunn blant deltakere på oppfølgingstiltak.

For avklaringstiltak har bosatte i andre fylker enn Oslo en lavere sannsynlighet for å gå til arbeidsrettet tiltak/jobbsammenlignet med bosatte i Oslo, mens for oppfølgingstiltak er denne sannsynligheten høyere for bosatte i mange andre fylker enn Oslo sammenlignet med bosatte i Oslo. Mange av resultatene når det gjelder betydningen av bostedsfylke for sannsynligheten for å gå til arbeidsrettet tiltak/jobbsammenlignet er imidlertid ikke statistisk sikre.

Vi finner at deltakere på oppfølgingstiltak som har ungdomsskoleutdanning eller lavere utdanningsnivå har en høyere sannsynlighet for å gå til arbeidsrettet tiltak/jobbsammenlignet med deltakere på oppfølgingstiltak som har videregående utdanning. For deltakere på avklaringstiltak som har høyere utdanning er denne sannsynligheten lavere enn for de på avklaringstiltak som har videregående utdanning. De øvrige resultatene som gjelder høyeste fullførte utdanningsnivå er ikke statistisk sikre (på 5 prosentnivå).

Det fremgår av Tabellene 4.1 og 4.2 at både deltakere på avklarings- og oppfølgingstiltak som mottar dagpenger, individstønning eller er i kategorien «ikke dagpenger» har en lavere sannsynlighet for å gå til et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV eller komme i jobb sammenlignet med de som mottar atferdsrettet støtte. Dessuten finner vi at denne sannsynligheten øker med varigheten av både avklarings- og oppfølgingstiltaket. Jo lengre avklarings- og oppfølgingstiltaket varer, jo høyere er altså sannsynligheten for deltakerne på et av disse tiltakene for å komme over i et arbeidsrettet tiltak eller i jobb.

Vedlegg 7 - Intervjuguider

Intervjuguide NAV tiltaksenhet

I denne telefonundersøkelsen har vi ikke fulgt intervjuguiden kronologisk. Vi har innledningsvis presentert studien og problemstillingene, og startet med bakgrunnsspørsmålene i Del 1. Deretter gikk vi gjennom tiltak for tiltak, og la vekt på å fange opp de forhold informantene selv syntes var viktigst å få frem ved hvert av tiltakene. Deretter har vi fylt på med andre typer spørsmål fra guiden etter hvert. Ikke alle informantene har svart på alt. I intervju med ansvarlige for oppfølgingstiltak gikk vi fra Del 1 til Del 3, men sjekket også ut erfaringer med Avklaring (Del 2) hvis informanten hadde erfaringer med slike tiltak. Tilsvarende gjorde vi med informanter fra Avklaringstiltak

TYPE TILTAKEENHET	
DEL 1	
STILLING OG ORGANISERING	
Stilling/ansvar til informanten <ul style="list-style-type: none"> - Ansvar for skjermet og/eller ordinære tiltak? - Bakgrunn i etaten (andre stillinger, ev i annen etat) - Jobbet der hvor lenge 	
Hvordan organiseres tiltaksvirksomhet <ul style="list-style-type: none"> - Hvordan er ansvar plassert mht tiltak skjermet/anbud - Organisert i felles eller separate enheter? Danne et bilde av organisering mht Avklaringstiltak vs Oppfølgingstiltak	
Informasjonsflyt/innhenting/utveksling mellom aktører, fange opp: <ul style="list-style-type: none"> - Møteplasser mellom avdelinger/enheter - Møteplasser NAV-lokal - Møteplasser med kommunene 	
Møteplasser/møtearenaer med leverandørene, Arbeidsmarkedsbedrifter og private	
Andre samarbeidspartnere/møteplasser rundt Avklaring eller AB/Oppfølging?	
Endringer i forskriften <ul style="list-style-type: none"> - Hva har man merket av endringer - Positivt/negativt 	
MÅL og STYRING:	
Fange opp fylkets frihet knyttet til tiltaksmidler <ul style="list-style-type: none"> - Fange opp årsak til antall plasser - Flere, samme eller færre siste år? 	
<ul style="list-style-type: none"> - Hvilken fleksibilitet ligger i dag 	

til å endre antall plasser (skjermet og ordinære)	
Hvordan holder man oversikt over plassene	
TILTAKENE <i>Vi skal nå gå over til å snakke om arrangørene og tiltakene</i>	
Tiltaksarrangørene <ul style="list-style-type: none"> - Hvor mange <u>leverandører</u> i fylket - Arbeidsmarkedsbedrifter vs private ordinære - Nye vs gamle - Generelt bilde 	
Hvordan er konkurransesituasjonen på <i>avklaringstiltak</i> ? Er det hard konkurranse eller ikke? <ul style="list-style-type: none"> - Hvordan merker dere at det er/ikke er konkurranse? - Ønskes mer eller mindre konkurranse, hvorfor ev hvorfor ikke? Hvilke konsekvenser mener du konkurranse har for tjenestens pris, organisering og utforming?	
Del 2 AVKLARINGSTILTAK <i>(Avklaring skjermet og/eller Avklaring anbud er avhengig av informanten)</i>	
Hvem er leverandører av avklaringstjenester i ditt fylke? (sjekk mot vår liste fra direktoratet) <ul style="list-style-type: none"> - Fange opp pregodkjente bedrifter vs konkurranseutsatte - størrelser og omfang - Innhold - Ventetid - målgrupper - Kvalitet - Flexibilitet - Hvor mange tilbydere (pregodkjente og konkurranseutsatt) - Geografisk beliggenhet i forhold til brukerne Hvilke type tiltak, hvor mange tiltak, hvor mange plasser (sjekk med liste vi har fra direktoratet) <ul style="list-style-type: none"> - Forskjeller og likheter mellom de ulike avklaringstiltak Dekke opp ekstra rundt MÅLGRUPPE	

<ul style="list-style-type: none"> - Hvem er målgruppen for de ulike tiltakene? - Forskjellige målgrupper? <p>Hvem får etter ditt inntrykk avklaringstiltak i dag?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Skjermet? Anbud? - Er det noen som burde fått avklaring som ikke får? - 	
<p>Ditt inntrykk av innholdet i tiltakene</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hva som avklares - Individuelt/bruk av gruppe - Oppfølging - Variasjon i tilbud - Individuelt tilpasset - Produksjon - Markedsrelatert - Formidlingsaktivitet - målgrupperelatert - 	
<p>Hvordan gjøres dere kjent med innholdet i tiltak som leveres?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fange opp hvordan fylket får informasjon - Er det samsvar mellom innholdsbeskrivelser og det som skjer i praksis? 	
ANSKAFFELSESFORM	
<p>Forhold rundt anskaffelse</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pregodkjenning vs eventuell anbud - <u>Er det behov for to anskaffelsessystem</u> - Forskjeller og likheter - Avtalen - Kravspesifikasjon - Flexibilitet - Dialog med bedrifter - Mål og insentiv for bedriftene - Mulighet for påvirkning 	
ØKONOMI	
<ul style="list-style-type: none"> - Pris på Avklaring skjermet vs Avklaring anbud - Hva som avgjør pris 	
Arbeidsevnevurdering/servicebehov	
<ul style="list-style-type: none"> - Forhold knyttet til arbeidsevnevurdering og tiltak - Det "nye" regelverket (2009) behovsvurdering vs 	

målgruppetenkning - Servicebehov vs tiltak	
Hvordan vurderer du antall avklaringsplasser i fylket i forhold til behovet ? - Passe - Burde vært flere - Burde vært færre - BEGRUNN	
Er det lett eller vanskelig å opprette/avvikle Avklaringsplasser? - Omgjøring av andre plasser	
KOMPARATIVT BLIKK PÅ TILTAKENE: - Fang opp forskjeller og likheter Hva er de største utfordringene med å ha to ulike avklaringstiltak i dag? Hva er de største fordelene med å ha to ulike avklaringstiltak i dag? Fange opp behovet to typer tiltak, ønsker informanten å forenkle eller slå sammen tiltak?	
Hvordan tenker du at forhold rundt avklaring kan organiseres på en enklere måte enn i dag?	
METODIKK vs tiltak og målgrupper <i>Fange opp mer overordnede forhold knyttet til avklaring skjermet og avklaring anbud:</i> - Trenger personer med nedsatt arbeidsevne egne tiltak, trenger de lenger tid i tiltak? - Trenger de skjermede tilbud/tiltak?	
Mer overordnet: Er det behov for en skjermet sektor? - Hvorfor/hvorfor ikke?	
Er det noe til slutt angående avklaring som du vil legge til, som vi ikke har vært innom?	
Del 3 OPPFØLGINGSTILTAK <i>Arbeid med bistand og/eller Oppfølging er avhengig av informanten</i>	
Hvordan er konkurransesituasjonen på	

<p>oppfølgingstiltak? Er det hard konkurranse eller ikke?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hvordan merker dere at det er/ikke er konkurranse? - Ønskes mer eller mindre konkurranse, hvorfor ev hvorfor ikke? <p>Hvilke konsekvenser mener du konkurranse har for tjenestens pris, organisering og utforming?</p>	
<p>Hvem er leverandører? Hvem leverer AB og Oppfølging i ditt fylke? (sjekk mot vår liste fra direktoratet)</p> <ul style="list-style-type: none"> - pregodkjente vs konkurranseutsatte bedrifter - Fange opp størrelser og omfang - Ventetid - Innhold - målgrupper - Kvalitet - Flexibilitet i tiltakene - Hvor mange tilbydere (pregodkjente og konkurranseutsatt) - Geografisk beliggenhet i forhold til brukerne <p>Hvilke type tiltak, hvor mange tiltak, hvor mange plasser (sjekk med liste vi har fra direktoratet)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Forskjeller og likheter mellom de to oppfølgingstiltak 	
<p>Mer om MÅLGRUPPE</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hvem er målgruppen for AB? - Hvem er målgruppen Oppfølging? - Synspunkter - Endringer i målgruppe? - (Fange opp sterkest og svakest) <p>Hvem får etter ditt inntrykk AB/Oppfølgingstiltak i dag?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Er det noen som burde fått oppfølging som ikke får? 	
<p>Forskjeller på de to tiltakene Hvordan gjøres dere kjent med innholdet i tiltak som leveres?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hva er hovedforskjellen mellom AB og Oppfølging - Fange opp hvordan fylket får 	

<p>informasjon, og hva somis til veilederne</p> <ul style="list-style-type: none"> - Er det samsvar mellom innholdsbeskrivelser og det som skjer i praksis? - Hvor får vi tilgang til denne informasjonen (innhold)? - Når brukes AB - Når brukes Oppfølging 	
ANSKAFFELSESFORM	
<p>Forhold rundt anskaffelse</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pregodkjenning vs eventuell anbud - <u>Er det behov for to anskaffelsessystem</u> - Forskjeller og likheter - Avtalen - Kravspesifikasjon - Fleksibilitet - Dialog med bedrifter - Mål og insentiv for bedriftene - Mulighet for påvirkning 	
ØKONOMI	
<ul style="list-style-type: none"> - Pris på Arbeid med bistand vs Oppfølging 	
Arbeidsevnevurdering/Servicenivå	
<ul style="list-style-type: none"> - Det "nye" regelverket (2009) behovsvurdering vs målgruppetenkning - Servicebehov, i forhold til Arbeid med bistand og Oppfølging 	
<p>Hvordan vurderer du antall oppfølgingsplasser (også AB) i fylket i forhold til behovene?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Passe - Burde vært flere - Burde vært færre - BEGRUNN 	
<p>Ditt inntrykk av innholdet i tiltakene,</p> <ul style="list-style-type: none"> - Oppfølging - Variert tilbud - Individuelt tilpasset - Produksjon - Markedsrelatert - Formidlingsaktivitet - Ansettelsesforholdet - Tilbakemelding til NAV 	
<p>Forskjeller på tiltakene</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mht formidlingstankegang 	
Er det lett eller vanskelig å	

opprette/avvikle oppfølgingsplasser? - Omgjøring av andre plasser	
Hva er de største utfordringene med å ha to ulike oppfølgingstiltak i dag Hva er de største fordelene med å ha to ulike oppfølgingstiltak i dag? (Fange opp behovet to typer tiltak, ønsker informanten å forenkle eller slå sammen tiltak? Hvorfor? Hvorfor ikke?)	
Hvordan tenker du at forhold rundt oppfølging kan organiseres på en enklere og bedre måte enn i dag	
METODIKK vs målgruppe - Fange opp forhold knyttet til metodikk i Arbeid med bistand og Oppfølging - Trenger personer med nedsatt arbeidsevne lenger tid i tiltak? - Trenger de egne skjermede tilbud/tiltak?	
Er det behov for en skjermet sektor/Arbeid med bistand? - Hvorfor/hvorfor ikke?	
Noe til slutt angående Arbeid med bistand eller Oppfølging som du vil legge til, som vi ikke har vært innom?	

Intervjuguide tiltaksarrangører:

I denne telefonundersøkelsen har vi ikke fulgt intervjuguiden kronologisk. Vi har innledningsvis presentert studien og problemstillingene, og startet med bakgrunnsspørsmålene i Del 1. Deretter gikk vi gjennom tiltak for tiltak, og la vekt på å fange opp de forhold informanten selv syntes var viktigst å få frem ved hvert av tiltakene. Deretter har vi fylt på med andre typer spørsmål fra guiden etter hvert. Ikke alle informantene har svart på alt. I intervju med ansvarlige for oppfølgingstiltak gikk vi fra Del 1 til Del 3, men sjekket også ut erfaringer med Avklaring (Del 2) hvis informanten hadde erfaringer med slike tiltak. Tilsvarende gjorde vi med informanter fra Avklaringstiltak.

TYPE LEVERANDØR (AMB eller Privat):

DEL 1

STILLING OG ORGANISERING

Stilling/ansvar til informanten

- Ansvar for skjermet og/eller ordinære tiltak i bedriften?
- Bakgrunn (andre stillinger, ev i annen type relevant jobb)
- Jobbet i bedriften hvor lenge
- Type kompetanse

<p>Hvordan organiseres tiltaksvirksomheten i bedriften</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hvordan er ansvar plassert mht tiltak skjermet/anbud - Organisert i felles eller separate enheter? - Størrelse 	
<p>Hvilke typer tiltak?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Danne et bilde av om bedriften leverer både på Avklaringstiltak og Oppfølgingstiltak - Hvor lenge vært leverandør 	
<p>De største utfordringene i dag</p> <ul style="list-style-type: none"> - kompetanse, økonomi, rekruttering, konkurranse 	
<p>Informasjonsflyt/innhenting/utveksling mellom aktører, fange opp:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Møteplasser mellom avdelinger/enheter - Møteplasser med NAV-lokal - Møteplass NAV tiltaksenhet - Møteplasser med kommunene 	
<p>Møteplasser/møtearenaer med andre leverandører eller samarbeidspartnere eller likesinnede: arbeidsmarkedsbedrifter eller private</p>	
<p>Endringer i forskriften</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hva har man merket av endringer <p>Positivt/negativt</p>	
<p>MÅL og STYRING</p>	
<p>Fange opp bedriftenes frihet knyttet til tiltaksmidler</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fange opp årsak til antall plasser - Flere, samme eller færre siste år? - Dialog med NAV <p>Hvilken fleksibilitet ligger i dag til å endre antall plasser (skjermet og ordinære)</p>	
<p>TILTAKENE</p> <p><i>Vi skal nå gå over til å snakke om og tiltakene dere har her</i></p> <p>Del 2</p> <p>AVKLARINGSTILTAK</p> <p><i>(Avklaring skjermet og/eller Avklaring anbud er avhengig av informanten)</i></p>	
<p>Hva leveres av avklaringstiltak i virksomheten?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Avklaring/Avklaring skjermet - Fange opp størrelser og omfang - Innhold - Ventetid - Fange opp målgrupper - Kvalitet 	

<ul style="list-style-type: none"> - Flexibilitet - Hvor mange andre tilbydere (pregodkjente og konkurranseutsatt) - Geografisk beliggenhet i forhold til brukerne - Forskjeller og likheter mellom de ulike avklaringstiltak <p>Hvilke type tiltak, hvor mange tiltak, hvor mange plasser (sjekk med liste vi har fra direktoratet)</p> <p>Dekke opp MÅLGRUPPE</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hvem er målgruppen for de ulike tiltakene? <p>Hvem får etter ditt inntrykk avklaringstiltak i dag?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Skjermet? Anbud? - Er det noen som burde fått avklaring som ikke får? 	
<p>Ditt inntrykk av innholdet i tiltakene</p> <ul style="list-style-type: none"> - Oppfølging - Variert tilbud - Individuelt tilpasset - Produksjon - Markedsrelatert <p>Formidlingsaktivitet</p>	
<p>Hvordan er konkurransesituasjonen på avklaringstiltak? Er det hard konkurranse eller ikke?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hvordan merker dere at det er/ikke er konkurranse? - Ønskes mer eller mindre konkurranse, hvorfor ev hvorfor ikke? <p>Hvilke konsekvenser mener du konkurranse har for tjenestens pris, organisering og utforming?</p>	
<p>Hvordan gjør dere kjent for NAV innholdet i tiltak som leveres?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prøve å avdekke: Er det samsvar mellom innholdsbeskrivelser og det som skjer i praksis? Hvorfor/Hvorfor ikke? <p>Hvor får vi tilgang til denne informasjonen (innhold)?</p>	
<p>ANSKAFFELSESFORM</p> <p>Forhold rundt anskaffelse</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pregodkjenning vs eventuell anbud - <u>Er det behov for to anskaffelsessystem</u> - Forskjeller og likheter - Avtalen - Kravspesifikasjon 	

<ul style="list-style-type: none"> - Flexibilitet - Dialog med NAV - Mål og insentiv - Mulighet for påvirkning 	
<p>ØKONOMI Pris på Avklaring skjermet vs Avklaring anbud</p>	
<p>Arbeidsevnevurdering/servicebehov</p> <ul style="list-style-type: none"> - utfordringer med arbeidsevnevurdering og tiltaksform - Det "nye" regelverket (2009) behovsvurdering vs målgruppetenkning - Servicebehov vs tiltak 	
<p>Hvordan vurderer du antall avklaringsplasser i fylket i forhold til behovet?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Passe - Burde vært flere - Burde vært færre <p>BEGRUNN</p>	
<p>Hvordan brukes tiltaket</p> <ul style="list-style-type: none"> - hvis skjermet: trygg hverdag, - overgang til ordinær jobb? - gjør jobb som NAV burde gjort 	
<p>Er det lett eller vanskelig å opprette/avvikle Avklaringsplasser?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Omgjøring av andre plasser 	
<p>KOMPARATIVT BLIKK PÅ TILTAKENE:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fang opp forskjeller og likheter <p>Hva er de største utfordringene med å ha to ulike avklaringstiltak i dag?</p> <p>Hva er de største fordelene med å ha to ulike avklaringstiltak i dag?</p> <p>Fange opp behovet to typer tiltak, ønsker informanten å forenkle eller slå sammen tiltak?</p>	
<p>Hvordan tenker du at forhold rundt avklaring kan organiseres på en enklere måte enn i dag?</p>	
<p>METODIKK vs tiltak og målgrupper</p> <p>Fange opp mer overordnede forhold knyttet til avklaring skjermet og avklaring anbud:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Trenger personer med nedsatt arbeidsevne egne tiltak, trenger de lenger tid i tiltak? - Trenger de skjermede tilbud/tiltak? 	
<p>Mer overordnet: Er det behov for en skjermet sektor?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hvorfor/hvorfor ikke? 	
<p>Er det noe til slutt angående avklaring som du vil legge til, som vi ikke har vært innom?</p>	

<p>Del 3 OPPFØLGINGSTILTAK <i>Arbeid med bistand og/eller Oppfølging er avhengig av informanten</i></p>	
<p>Hva leveres: AB og/eller Oppfølging ?</p> <ul style="list-style-type: none"> - pregodkjente vs konkurranseutsatte tiltak - Fange opp størrelser og omfang - Ventetid - Innhold - Fange opp målgrupper - Kvalitet - Flexibilitet i tiltakene - Hvor mange tilbydere (pregodkjente og konkurranseutsatt) - Geografisk beliggenhet i forhold til brukerne - Forskjeller og likheter mellom de to oppfølgingstiltak <p>Hvilke type tiltak, hvor mange tiltak, hvor mange plasser</p>	
<p>MÅLGRUPPE</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hvem er målgruppen for AB? - Hvem er målgruppen Oppfølging? - Endringer i målgruppe? - (Fange opp sterkest og svakest) <p>Hvem får etter ditt inntrykk AB/Oppfølgingstiltak i dag?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Er det noen som burde fått oppfølging som ikke får? <p>Hvordan er konkurransesituasjonen på oppfølgingstiltak? Er det hard konkurranse eller ikke?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hvordan merker dere at det er/ikke er konkurranse? - Ønskes mer eller mindre konkurranse, hvorfor, evt. hvorfor ikke? - Hvilke konsekvenser mener du konkurranse har for tjenestens pris, organisering og utforming? 	
<p>Forskjeller på de to tiltakene</p> <p>Hvordan utformes innholdet i tiltak som leveres?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hva er hovedforskjellen mellom AB og Oppfølging - Fange opp hvordan NAV får informasjon, og hva som gis til veilederne - Er det samsvar mellom 	

<p>innholdsbeskrivelser og det som skjer i praksis?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hvor får vi tilgang til denne informasjonen (innhold)? 	
<p>ANSKAFFELSESFØR</p>	
<p>Forhold rundt anskaffelse</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pregodkjenning vs eventuell anbud - <u>Er det behov for to anskaffelsessystem</u> - Forskjeller og likheter - Avtalen - Kravspesifikasjon - Fleksibilitet - Dialog med bedrifter - Mål og insentiv for bedriftene - Mulighet for påvirkning 	
<p>ØKONOMI</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pris på Arbeid med bistand vs Oppfølging - Årsaker til forskjeller 	
<p>Arbeidsevnevurdering/Servicenivå</p> <ul style="list-style-type: none"> - Utfordringer med ikke å vite arbeidsevne, for de som allerede har plass - Det "nye" regelverket (2009) behovsvurdering vs målgruppetenkning - Servicebehov, i forhold til Arbeid med bistand og Oppfølging 	
<p>Hvordan vurderer du antall oppfølgingsplasser (også AB) forhold til behovet?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Passe - Burde vært flere - Burde vært færre - BEGRUNN 	
<p>Hvordan brukes tiltakene i praksis?</p> <ul style="list-style-type: none"> - 	
<p>Ditt inntrykk av innholdet i tiltakene,</p> <ul style="list-style-type: none"> - Oppfølging - Variert tilbud - Individuelt tilpasset - Produksjon - Markedsrelatert - Formidlingsaktivitet - Ansettelsesforholdet - Tilbakemelding til NAV 	
<p>Forskjeller på tiltakene</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mht formidlingstankegang 	
<p>Er det lett eller vanskelig å opprette/avvikle oppfølgingsplasser?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Omgjøring av andre plasser 	
<p>Hva er de største utfordringene med å ha to ulike oppfølgings tiltak i dag</p>	

<p>Hva er de største fordelene med å ha to ulike oppfølgingstiltak i dag?</p> <p>(Fange opp behovet to typer tiltak, ønsker informanten å forenkle eller slå sammen tiltak? Hvorfor? Hvorfor ikke?)</p>	
<p>Hvordan tenker du at forhold rundt oppfølging kan organiseres på en enklere og bedre måte enn i dag</p>	
<p>METODIKK vs målgruppe</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fange opp forhold knyttet til metodikk i Arbeid med bistand og Oppfølging - Trenger personer med nedsatt arbeidsevne lenger tid i tiltak? - Trenger de egne skjermede tilbud/tiltak? 	
<p>Er det behov for en skjermet sektor/Arbeid med bistand?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hvorfor/hvorfor ikke? - Større eller mindre 	
<p>Noe til slutt angående Arbeid med bistand eller Oppfølging som du vil legge til, som vi ikke har vært innom?</p>	

Arbeidsforskningsinstituttet er et tverrfaglig arbeidslivsforskningsinstitutt.

Sentrale forskningstema er:

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

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

Abonnement på nyheter kan bestilles via hjemmesiden:

www.afi.no

Arbeidsforskningsinstituttet
Postboks 6954 St. Olavs plass
0130 Oslo
Telefon 23 36 92 00
www.afi.no

