

Inkluderingskompetanse i NAV

Evaluering av forsøket Kjerneoppgaver i NAV

Øystein Spjelkavik, Sverre-Erik Mamelund og Angelika Schafft



ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

© Arbeidsforskningsinstituttet, Høgskolen i Oslo og Akershus, 2016
© Work Research Institute (AFI) Oslo and Akershus University College of Applied Sciences, 2016
© 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 rettighetshaverne 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 978-82-7609-373-5

ISSN 0807-0865

Arbeidsforskningsinstituttet
Høgskolen i Oslo og Akershus

Pb. 4 St. Olavs plass
0130 OSLO

Telefon: +47 23 36 92 00
E-post: postmottak@afi.hioa.no
Webadresse: www.afi.no

Work Research Institute (AFI)
Oslo and Akershus University College of
Applied Sciences
P.O.Box 4 St. Olavs plass
N-0130 OSLO, Norway

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

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

Temaområde

Mestring, arbeid og mangfold

Rapport nr.:

05/2016

Tittel:

Inkluderingskompetanse i NAV
Evalueringskompetanse i NAV

Dato:

Juni 2016

Forfatter(e):

Øystein Spjelkavik, Sverre-Erik Mamelund og Angelika Schafft

Antall sider:

128 + vedlegg

Resymé:

«Kjerneoppgaver i NAV-kontor» (2012 – 2016) var et forsøk ved fem NAV-kontor der NAV gjennomfører avklarings- og oppfølgingstjenester i egen regi som alternativ til kjøp av slike tjenester i form av tiltak fra eksterne leverandører. Forsøket ble organisert som et tiltak i NAV, dvs. med de samme reglene som gjelder for inntak i tiltak ved eksterne tiltaksarrangører og med de samme økonomiske rammene.

Evalueringen viser at NAV kan gjøre avklarings- og oppfølgingsarbeidet like bra eller bedre enn eksterne tiltaksarrangører: Av de involverte forsøkskontorene fikk tre av dem like mange ut i jobb som kontrollkontorene, mens to av dem fikk flere ut i jobb.

Forklaringen på denne effekten er at forsøkskontorene organisatorisk og kompetansemessig har lagt til rette for en spesialisering av den arbeidsrettede brukeroppfølgingen og en tettere relasjon mellom innsøkende NAV-veileder og tiltak enn hva som ellers er vanlig ved kjøp av eksterne tiltak.

Spesialiseringen av den arbeidsrettede brukeroppfølgingen innebærer at veileder tar utgangspunkt i den enkelte deltakerens behov og interesser for å finne fram til riktig arbeidsplass og arbeidsoppgaver. Tilnærmingen vektlegger spesifikt metodikk for rask utplassering for å bruke den vanlige arbeidsplassen som avklarings- og oppfølgingsarena. Tilnærmingen forutsetter et tett samarbeid med ordinære arbeidsgivere og oppfølging av arbeidsrelasjonen.

Forsøket har utviklet en markedsforståelse i NAV som utfordrer det tradisjonelle formidlingsperspektivet: Kjerneoppgaver vektlegger i langt sterkere grad tilnærminger for å bruke arbeidsplassen som en trygg arena for utvikling av arbeidsrelasjoner.

Emneord: Arbeidsmarkedstiltak, Arbeidsinkludering, Arbeidsrettet oppfølging, Inkluderingskompetanse, NAV, Supported Employment.

Forord

«Kjerneoppgaver i NAV-kontor» er et forsøk hvor Arbeids- og velferdsetaten i større grad gjennomfører avklarings- og oppfølgingstjenester i egen regi som alternativ til kjøp av slike tjenester i form av tiltak fra eksterne leverandører. Kjerneoppgaver i NAV erstatter de eksterne avklaringstiltakene (Avklaring skjermet og Avklaring ordinær) og oppfølgingstiltakene (Arbeid med bistand og Oppfølging).

Formålet er å undersøke i hvilken grad avklaring og oppfølging av brukere i regi av NAV selv kan gi en mer helhetlig arbeidsrettet brukeropfølging med tanke på ressursbruk og synergi mot aktørene i arbeidsmarkedet. Målet er å korte ned ventetid for brukerne før og mellom tiltak, i større omfang å gjennomføre arbeidsrettede tiltak i ordinært arbeidsliv, og å sikre at tiltakene fører til høyere grad av overgang til arbeid. Forsøket ble formelt igangsatt i 2012 og skulle opprinnelig gå ut 2015, men det ble i 2015 bestemt å videreføre forsøket ut i 2016.

Evalueringsoppdraget er bestilt av Arbeids- og velferdsdirektoratet for å utarbeide bredere og mer systematisk kunnskap om konsekvensene av at NAV selv gjennomfører arbeidsavklaring og følger opp sine brukere. Evalueringens første delrapport (Spjelkavik, Grimsmo, Mamelund & Rudningen 2014) omtalte det enkelte forsøkskontoret, utfordringer knyttet til oppstartsfasen av forsøket og hadde spesifikt fokus på brukernes erfaringer. Den andre delrapporten (Grimsmo, Mamelund & Spjelkavik 2015) omhandlet forsøkets konsolideringsfase og la vekt på fellestrekk og utfordringer knyttet til tiltaksgjennomføringen, effektevaluering og arbeidsgivernes erfaringer. Dette er evalueringens tredje rapport, og er samtidig evalueringens sluttrapport. Datagrunnlaget for denne sluttrapporten er fra hele prosjektperioden, inkludert materiale fra de to forutgående delrapportene.

Referansegruppa har vært ledet av forsøkskoordinator Ane Stø (Arbeids- og velferdsdirektoratet). Deltakere har vært Toril Gogstad (Attføringsbedriftene), Grete Crowo (FFO), Eline Stoermann-Næss (Kreftforeningen), Lise Oppegaard (ASVL), Hanne Nordhaug (NTL) og Vanja Thorvaldsen (AVYO), Trond Vetlesen (Arbeids- og velferdsdirektoratet), og John-Petter Bøe/Tron Helgaker (Arbeids- og sosialdepartementet).

Svenn-Erik Mamelund har hatt hovedansvaret for effektevalueringen og har deltatt i datainnsamlingen ved forsøkskontorene. Angelika Schafft har hatt ansvaret for kostnadsanalyse og har ellers levert viktige tekstbidrag. Asbjørn Grimsmo har hatt hovedansvaret for arbeidsgiverundersøkelsen og har deltatt i datainnsamlingen ved forsøkskontorene. Gudrun Rudningen deltok i datainnsamling og analyse i forbindelse med den første delrapporten. Arild Steen har gitt viktige praktiske og analytiske innspill i arbeidet med denne sluttrapporten. Katja Ma Braseth har gjort telefonintervjuing og har hatt hovedansvaret for transkribering. Karin Tan har transkribert og har levert bidrag om «lokal teori» i forsøket.

Takk til alle involverte i forsøket med kjerneoppgaver i NAV for et fint faglig samarbeid!

Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet, juni 2016

Øystein Spjelkavik,
Prosjektleder

Innhold

Forord

Sammendrag

1. Bakgrunn og evaluering.....	1
Forsøk med kjerneoppgaver i NAV.....	1
Problemstillinger, forskningsdesign og metode.....	3
Rapportens oppbygging	8
2. Effektevaluering ved bruk av registerdata	9
Data og metode	10
Analyseperiode og baseline.....	10
Overgangsdefinisjon og status på arbeidsmarkedet.....	10
Statistisk metode.....	11
Kriterier for valg av forsøkskontor og kontrollkontor	11
Forutsetninger for effektanalysen.....	12
Resultater	20
Oppsummering.....	26
3. Tiltaksregelverk, tiltaksstruktur og organisering.....	28
Regelverket og KIN	28
Utfordringer ved tiltaksstrukturen	30
Oppstart og konsolidering.....	31
Oppsummering.....	34
4. Gjennomføring	36
Forarbeider og innsøkningsrutiner.....	37
KIN-avklaring	44
Overgang fra KIN-avklaring til KIN-oppfølging	47
KIN-oppfølging.....	49
Avslutning av tiltak	57
Kostnader	62
Oppsummering.....	63
5. Ordinære NAV-veilederes erfaringer	66
Mindre ventetid og raskere resultater	67
Mer individuelt tilpasset bistand.....	68
Tettere samhandling og dialog.....	69
Innvendinger	72

Oppsummering.....	75
6. Tilpassing av tjenester for brukerne.....	77
Utfordringer knyttet til deltakerne i KIN	77
Deltakernes erfaringer i KIN	78
Forsøket som brukertilpassing av NAVs tjenester sett fra ledelsesnivået	83
Oppsummering.....	85
7. Arbeidsgivernes erfaringer	87
Om spørreundersøkelsen	87
Om bedriftene	87
Om kandidatene	90
Om kandidater som har fått fast ansettelse	96
Om bedriftenes erfaringer med forsøkskontorene	102
Kommentarer til service, oppfølging, støtte fra KIN-kontorene	105
Oppsummering.....	108
8. Representerer KIN et paradigmeskifte i den arbeidsrettede brukeroppfølgingen?	109
Hva er markedskompetanse?.....	112
NAV-veileder og KIN-veileder.....	116
Ledelse og risikovurderinger	117
9. Konklusjoner.....	122
Effektanalyse	122
Kvalitativ analyse	122
Konklusjon	125
Referanser	126

Tabeller

Tabell 1-1 Antall utsendte spørreskjemaer, antall svar og svarprosent etter forsøkskontor	6
Tabell 2-1 Antall avganger og overganger til arbeid 2011-12 og 2014-15.....	22
Tabell 2-2 Andel med overgang til arbeid 2011-12 og 2014-15 (i%)	23
Tabell 2-3 Prosentpoengs økning i overgang til arbeid fra jan 2011-okt 2012 til jan 2014-okt 2015....	24
Tabell 2-4 "Forskjell-i-forskjell" estimatene for overgang til arbeid ved forsøkskontorene (endring i prosentpoeng ved forsøkskontorene fratrasket endring i prosentpoeng ved kontrollkontorene). Med 95% konfidensintervaller.....	25
Tabell 4-1 Antall brukere som venter på tiltak og ventetid til KIN pr november 2015.....	42
Tabell 4-2 Ventetid og antall som venter på tiltak, kontrollkontor november 2015.....	42
Tabell 4-3 Brukere i KIN på praksisplass per 30.11.15 fordelt på sektor.....	51
Tabell 4-4 Tidsbruk for KIN-veiledere (%).....	53

Tabell 4-5 Tidsbruk kjerneoppgaver i NAV-kontor mars 2015	53
Tabell 4-6 Antall brukere fra KIN til ansettelse og avsluttet tiltak per 30.11.15.....	59
Tabell 4-7 Virkemiddelbruk i KIN ved ordinær ansettelse og avsluttet tiltak pr 30.11.15.....	60
Tabell 4-8 Antall plasser og gjennomsnittlige månedspriser for eksternt arrangerte tiltak 2014 og 2015.....	62
Tabell 4-9 Antall plasser og gjennomsnittlig månedspris i KIN 2014 og 2015	62
Tabell 4-10 Månedspriser KIN og eksternt arrangerte tiltak 2014 og 2015.....	63
Tabell 7-1 Fordeling privat og offentlig virksomhet.....	88
Tabell 7-2 Andelen bedrifter som har hatt kandidater som ikke lenger er i bedriften, etter forsøkskontor	91
Tabell 7-3 Hovedårsaker til at kandidater ikke har fått ansettelse i bedriften	91
Tabell 7-4 Hovedårsaker til at kandidater ikke har fått ansettelse i bedriften, etter forsøkskontor	92
Tabell 7-5 Fire hovedårsaker til at kandidater ikke har fått ansettelse i bedriften, etter forsøkskontor	93
Tabell 7-6 Andelen bedrifter som har kandidater utplassert nå, etter KIN-kontor	93
Tabell 7-7 Varigheten av kandidatenes utplassering, etter forsøkskontor	94
Tabell 7-8 Beskrivelser av kandidatenes arbeidsutførelse, etter forsøkskontor	94
Tabell 7-9 Beskrivelser av kandidatenes sosiale fungering, etter forsøkskontor.....	96
Tabell 7-10 Antall kandidater fra det aktuelle NAV-kontoret som de to siste årene har fått fast ansettelse i bedriften – fordelt på forsøkskontor	97
Tabell 7-11 Varigheten av kandidatenes utplassering før de fikk fast ansettelse, etter forsøkskontor	97
Tabell 7-12 Tidligere kandidaters stillingsandel etter den faste ansettelsen, etter forsøkskontor	98
Tabell 7-13 Utfordringer ved ansettelsen av tidligere kandidater	98
Tabell 7-14 Utfordringer ved ansettelse av tidligere kandidater, etter KIN-kontor	99
Tabell 7-15 Antall tilskudd/virkemidler pr. sist ansatt kandidat fra KIN	100
Tabell 7--16 Type og antall tilskudd virkemidler brukt pr. sist ansatt kandidat fra KIN.....	100
Tabell 7-17 Sammenlikning av hovedårsaker til ikke å gi ansettelse, og hovedutfordringer ved fast ansettelse av kandidater	101
Tabell 7-18 Arbeidsgivernes vurderinger av servicen de har fått fra KIN	103
Tabell 7-19 Arbeidsgivernes vurderinger av servicen de har fått fra KIN, etter forsøkskontor	103
Tabell 7-20 Arbeidsgivernes vurdering av servicen/oppfølgingen fra KIN-kontorene, sammenliknet med fra andre.....	104
Tabell 7-21 Arbeidsgivernes vurdering av servicen/oppfølgingen fra KIN-kontorene, sammenliknet med fra andre, etter KIN-kontor	105
Tabell 8-1 Formidling og jobbutvikling.	113

Figurer

Figur 2-1 Antall nye tilfeller av uføre per 1 000 innbyggere per år 2012-2015 i den enkelte kommune som forsøkskontorene (øvre panel) og kontrollkontorene (nedre panel) tilhører.....15

Figur 2-2 Andel av tiltaksbeholdningen på Arbeidspraksis i skjermet sektor (APS) januar 2012- desember 2015

(%).....**Feil! Bokmerke er ikke definert.**

Figur 2-3 Andel av tiltaksbeholdningen på tidsbegrenset lønnstilskudd januar 2012-desember 2015 (%)..... 18

Figur 2-4. status på arbeidsmarkedet 2 måneder etter avgang (i %) fra januar 2011 til oktober 2012 og januar 2014 til oktober 2015. 21

Figur 8-1 Inkluderingskompetanse for «place then train»..... 114

Sammendrag

«Kjerneoppgaver i NAV-kontor» er et forsøk ved fem NAV-kontor der Arbeids- og velferdsetaten gjennomfører avklarings- og oppfølgingstjenester i egen regi som alternativ til kjøp av slike tjenester i form av tiltak fra eksterne leverandører. Kjerneoppgaver i NAV erstatter de eksterne avklaringstiltakene (Avklaring skjermet og Avklaring ordinær) og oppfølgingstiltakene (Arbeid med bistand og Oppfølging).

Formålet er å undersøke i hvilken grad avklaring og oppfølging av brukere i regi av NAV selv kan gi en mer helhetlig arbeidsrettet brukeroppfølgning med tanke på ressursbruk og synergi mot aktørene i arbeidsmarkedet. Målet er å korte ned ventetid for brukerne før og mellom tiltak, i større omfang å gjennomføre arbeidsrettede tiltak i ordinært arbeidsliv, og å sikre at tiltakene fører til høyere grad av overgang til arbeid. Forsøket ble igangsatt i 2012 og det skal vare ut 2016.

Effektevaluering ved bruk av registerdata

Resultatene viser at den samlede positive effekten av forsøket på overgang til arbeid, altså for personer som har hatt overgang til status som arbeidstakere enten de kombinerer dette med eller uten ytelser fra NAV (AAP eller gradert uføretrygd), er på 9,3 prosentpoeng eller 39,0 prosent sammenliknet med en situasjon uten forsøket. Denne positive utviklingen er i hovedsak drevet av personer som har hatt overgang til deltidsarbeid i kombinasjon med arbeidsavklaringspenger. En av grunnene til den gode utviklingen for disse brukerne, som hovedsakelig er personer med nedsatt arbeidsevne, kan henge sammen med høyere bruk av lønnstilskudd ved forsøksenhetene enn ved kontrollenhetene. Lønnstilskudd er noe arbeidsgiverne kan få for å kompensere for opplæringsbehov eller nedsatt arbeidsevne, og er et virkemiddel som skal gjøre det lettere for kandidaten å få jobb i det ordinære arbeidslivet. Den økte bruken ved forsøkskontorene kan være en konsekvens av økt arbeidsgiverkontakt og at det er NAV selv, som i dette tilfellet også er tiltaksarrangør, som styrer bruken av virkemidlene.

Registeranalysene kan ikke gi ytterligere forklaringer på de positive resultatene. De kvalitative undersøkelserne kan imidlertid belyse hvorvidt «bedre bruk av NAVs egen kompetanse, kortere ventetid mellom tiltak og at tiltakene i større grad gjennomføres i ordinært arbeidsliv» er blant andre årsaker til like gode eller bedre resultater for overgang til arbeid ved forsøkskontorene enn ved kontrollkontorene.

I forsøket med Kjerneoppgaver gjør NAV avklaring- og oppfølgingsarbeidet like bra eller bedre enn eksterne aktører. Når vi ser på overgang til ordinært arbeid for de involverte NAV-kontorene konkluderer vi at tre av forsøkskontorene får like mange ut i jobb, mens to av forsøkskontorene får flere ut i jobb.

Tiltaksregelverket, tiltaksstruktur og organisering

Forsøket var ikke planlagt i detalj, men var mer lagt opp som en «bottom up-strategi». Det var ikke bestemt at forsøket skulle ha en tiltaksorganisering med en bestiller-utførermode. Bortsett fra NAV Åsane, så de fleste i oppstartsfasen på forsøket som generell utvikling av NAV-kontoret.

Utfordringer i oppstartsfasen handlet for det meste om å finne en hensiktsmessig organisasjonsform, å håndtere skillet mellom avklaring og oppfølging, om det metodiske innholdet i KIN og i avklaring spesielt, og ulike aspekter ved samhandlingen mellom innsøkende NAV-veileder og KIN.

I forsøksperioden ble KIN forholdsvis raskt en spesialisering av den arbeidsrettede brukeroppfølgningen ved forsøkskontorene. Forsøket ble organisert som et tiltak i NAV, dvs med de samme reglene som gjelder for inntak i tiltak ved eksterne tiltaksarrangører og med de samme økonomiske rammene.

Tiltaksorganisasjonen har vært omdiskutert i forsøket – særlig var noen engstelige for at den ville gjøre forsøket til en satellitt som ikke ville komme resten av NAV-kontoret til gode. KIN har i praksis blitt en integrert del av det øvrige NAV-kontoret. Tiltaksorganisasjonen ser ikke ut til å ha vært til hinder for fagutviklingen; den har medført få samarbeidsproblemer og var antakelig en forutsetning for utviklingen av en spesialisering av den arbeidsrettede brukeroppfølgningen i KIN.

Ved alle forsøkskontorene er KIN organisert som et eget team i en bestiller - utførermodell. Forsøksmidlene brukes primært for å prøve ut om NAV-kontoret selv kan ta seg av den tiltaksinnsatsen som eksterne tiltaksarrangører ellers får betalt for å gjøre. Det at forsøket samtidig får konsekvenser for oppgavefordeling, arbeidsutførelse, metodeutvikling og organisering ved NAV-kontoret, må forstås som en bieffekt av forsøket, på samme måte som når en tiltaksarrangør forsøker å utvikle hensiktsmessig organisering, kompetanse og metodikk for å oppnå best mulige resultater. I stedet for at innsatsen (tiltaket) ble tilpasset organisasjonen, ble organisasjonen tilpasset brukernes behov.

Mens nullpunktsanalysen viste at man ved forsøkskontorene ved oppstarten av forsøket mente at den største utfordringen for NAV i den arbeidsrettede brukeroppfølgningen var kapasitet, har forsøket vist at det var vel så store utfordringer knyttet til kompetansen i det å utvikle samarbeid med det ordinære arbeidslivet og i den metodiske oppfølgingen av brukere med mer komplekse utfordringer.

Gjennomføring

Forsøkskontorene eksperimenterte seg fram med ulike lokale innfallsvinkler, innrettinger og løsninger for innsøking av brukere til KIN. I konsolideringen av KIN har arbeidet med å få på plass felles inntaksrutiner - og dermed forarbeidene til innsøking - stått sentralt.

Alle KIN-teamene har utviklet tett samarbeid med innsøkende NAV-veileder og de opplever at samarbeidet fungerer bra. Utfordringene i forsøksperioden har gått på at KIN-veiledere ved noen av forsøkskontorene har opplevd at det er blitt søkt inn for mange «tunge saker» til KIN og at innsøkende NAV-veileder noen ganger ikke har gjort godt nok forarbeid. Likevel opplever KIN-teamene å ha fått større innflytelse på hvem som skal inn i tiltaket, både ved at forarbeidene er blitt bedre, men også ved at de i større grad bestemmer hvem som skal slippe inn. Bortsett fra ved NAV Åsane, så er det KIN-teamet som tar den endelige beslutningen på dette. Trekantsamtalene blir framhevet som svært positive for forståelsen av KIN og for samarbeidet om brukersaken, og det blir ifølge både KIN-veilederne og de ordinære NAV-veilederne lagt vekt på at brukeren er involvert og godt informert.

Prosedyrer for - og innsats i - forarbeidene til KIN ved forsøkskontorene ser ut til å bli langt sterkere vektlagt sammenliknet med hva som er vanlig ved kjøp av eksterne tiltak. Dette ser ut til å medføre at tilfeldighetene i valg av tiltak blir redusert. Informasjon fra kontrollkontorene tyder på at innstasen i forarbeidene ved kjøpte tiltak også har økt i samme periode, på samme måte som at markedsfokuset generelt ser ut til å ha økt ved kontrollkontorene. Bortsett fra ved NAV Åsane er skillet mellom tiltakene KIN-avklaring og KIN-oppfølgning blitt stadig mer utvisket i forsøksperioden.

Brukerne i KIN er ifølge de ordinære NAV-veilederne brukere som ellers ville ha vært aktuelle for de eksterne tiltakene som forsøket erstatter. Disse skal ifølge kravspesifikasjonen ha situasjonsbestemt og spesielt tilpasset innsatsbehov.

Tendensen til en praksis med økt eierskap over brukersaken i KIN og utviskingen av skillet mellom KIN-avklaring og KIN-oppfølgning kan innebærer å gi KIN en mer utvidet fullmakt enn tiltakene ved kontrollkontorene har. Mens KIN er en del av NAV-kontoret, handler bestiller – utførermodellen ved kontrollkontorene blant annet om å kontrollere utførers økonomiske incentiver til ”fløteskumming”. Det ser ut til at en av fordelene av at NAV-kontoret overtar en del av den arbeidsrettede brukeroppfølgingen ligger i den synergien som oppstår gjennom integrasjonen av tiltaket ved NAV-kontoret, den fysiske nærheten mellom ordinær NAV-veileder (bestiller) og KIN-veileder (utfører) og dermed at muligheten for utvidete fullmakter gir større fleksibilitet for brukeren.

Erfaringen er at det er vanskelig å få til den tette metodiske oppfølgingen til og i jobb når det er mye annet som må følges opp. Knapphet på tid til arbeidsrettet oppfølging går lett utover brukerne med de største bistandsbehovene eller de mer kompliserte brukersakene.

Bruken av ordinære arbeidsplasser i KIN-avklaring har økt i forsøksperioden. Mens det i oppstartsfasen var vanlig å ha avtaler med faste arbeidsgivere om avklaringsplasser, har det vært en klar dreining i retning av å ta utgangspunkt i brukerens interesser og behov og identifiserer individuelle arbeidsplasser også i KIN-avklaring.

Den metodiske tilnærmingen i KIN-oppfølgning har i forsøksperioden gått i retning av å være individuelt tilpasset brukeren, dvs. at KIN-veileder tar utgangspunkt i brukerens behov og interesser for så å finne fram til den arbeidsplassen som passer best for vedkommende.

Tid brukt til arbeidsplassoppfølging og samarbeid med arbeidsgivere har ifølge tidsregistreringen økt betydelig i forsøksperioden.

Det er vanlig at brukerne blir skrevet ut av forsøket idet det foreligger en ansettelse, men der det blir vurdert som hensiktsmessig eller nødvendig, blir oppfølgingen utvidet i inntil seks måneder etter ansettelse i en type «stand by»-oppfølging. Dette indikerer et sterkere fokus på jobbfastholdelse enn hva som ellers har vært vanlig i tiltaksbruken.

Av virkemidler er det først og fremst lønnstilskudd som blir brukt, men i overraskende liten grad med tanke på at KIN i prinsippet har lett tilgang til virkemidlene i NAV. Lite bruk av mentortilskudd kan være en indikasjon på lite fokus på virksomhetsintern støtte til brukeren. Bruk av Tilretteleggings- og oppfølgingsavtalen varierer, men er i økende grad blitt tatt i bruk i forsøksperioden, primært ved ansettelser.

Kostnadsanalysen, som er basert på Arbeids- og velferdsdirektoratets tall, viser at KIN har gjennomført tiltakene til en lavere pris enn ved kjøp av tiltakene hos eksterne tiltaksarrangører. I tillegg kan flere personer få et tilbud i KIN for samme pengesummen som ellers brukes til eksterne avklarings- og oppfølgningstiltak.

Ordinære NAV-veileders erfaringer

De ordinære NAV-veilederne har gjennomgående positive erfaringer med KIN ved alle fem forsøkskontorene; det går først og fremst på at KIN har bidratt til mindre ventetid for brukere inn i tiltaket, at bistanden i KIN er mer individuelt tilpasset brukeren, og at forsøket har skapt tettere samhandling og dialog omkring brukersaken mellom NAV-veileder og tiltak enn ved bruk av de eksterne tiltakene.

Innvendingene som har vært registrert i forsøksperioden kom særlig til syne i forsøkets oppstartsfase. Faglig uenighet med i forsøksperioden har handlet om rutiner knyttet til trekantsamtaler og krav om oppdatert legeerklæring ved innsøking til KIN.

Det har vært en utvikling i retning av en felles oppfatning om KIN ved forsøkskontorene. Når forsøket ble mer konsolidert, ble uenighetene og innvendingene mindre.

Tilpassing av tjenester for brukerne

Når det gjelder utfordringer knyttet til brukerne i KIN, peker KIN-veilederne særlig på brukernes fysiske og psykiske helseproblemer, manglende motivasjon og sosial kompetanse. Deres beskrivelser av brukerne tegner et bilde av en sammensatt brukergruppe med ulike typer problemer, der noen åpenbart har store bistands- og oppfølgingsbehov og der noen typer utfordringer krever en koordinert innsats fra flere hold.

Brukerne som ble intervjuet i oppstartsfasen (i 2013) og som ble hentet inn til KIN fra tiltak hos eksterne tiltaksarrangører hadde gjennomgående positive erfaringer. I den grad de ga uttrykk for misnøye, gikk dette hovedsakelig ut på manglende informasjon. Også brukerne som ble intervjuet i konsolideringsfasen (2014/15) er gjennomgående positive til KIN. Flere framhever det å ha få tett og individuell oppfølging, tilbud som er skreddersydd og tilpasset til deres behov og forutsetninger, og det å komme raskt ut på en praksisplass som spesielt positivt. De legger vekt på at KIN-veileder har få brukere og framstår som friere enn vanlige veiledere i NAV, at de er mer tett på i oppfølgingen, stiller krav og har en aktiv rolle. Og videre at KIN-veilederne gir raske tilbakemeldinger, at de finner fram til svar når brukerne har spørsmål og ting de lurer på. I KIN er veilederens fokus flyttet fra saksbehandling og regelverk til oppfølging. Dette er noe også brukerne legger merke til. Brukernes beskrivelser av KIN vitner om at de ser for seg et forbedret NAV, med veiledere som behandler dem som medmenneske, som forstår at det er en årsak til at de trenger bistand fra NAV og som har tro på dem.

Ifølge lederne på forsøkskontorene og fylkeskontaktene har KIN har bidratt til en positiv utvikling av NAVs tjenester til brukerne, særlig når det gjelder den tettere oppfølging i bedriftene. KIN medfører dessuten at flere brukere enn tidligere får en mer individuelt tilpasset bistand. Lederne viser til at KIN har gjort NAV-kontoret bedre med tanke på å møte brukernes individuelle behov. Generelt er det en oppfatning at KIN gir en mer målrettet innsats som vil sikre en høyere overgang til arbeid og at forsøket medfører redusert ventetid for brukerne.

Arbeidsgivernes erfaringer

Spørreundersøkelsen blant arbeidsgivere viser at KIN-veilederne har vært profesjonelle i måten de har henvendt seg til bedriftene på og hvordan de har presentert kandidatene; servicen, oppfølgingen og støtten arbeidsgiverne har fått fra KIN har vært svært eller meget bra.

De relativt få arbeidsgiverne som hadde kritiske kommentarer, savnet mer oppfølging av kandidatene og mer informasjon om disse, bedre dialog og tettere samarbeid med KIN, og bedre kompetanse blant KIN-veilederne.

KIN – et paradigmeskifte i den arbeidsrettede brukeroppfølgingen?

Forsøket «Kjerneoppgaver i NAV» har utviklet en markedsforståelse som i mindre grad forstår inkluderingsprosessen som tradisjonell arbeidsformidling og som i langt sterkere grad vektlegger det å bruke arbeidsplassen som en trygg arena for utvikling av arbeidsrelasjoner. I KIN har dette handlet om å gi støtte og tid til utvikling av mestring på arbeidsplassen; og å la de som trenger det få tid til å utvikle seg over tid for å matche en jobb eller et behov på arbeidsplassen. Dette jobbutviklingsperspektivet er spesielt viktig for arbeidssøkere med større utfordringer og som begrensede valgmuligheter i arbeidslivet. KIN har vist at tradisjonell formidlingsbistand og den enkle formen for oppfølging i NAV ikke er tilstrekkelig for mange av brukerne.

KIN-veilederen er i forsøksperioden utviklet i retning av jobbspesialisten i Supported Employment, og må forstås som spesialisert arbeidsrettet brukeroppfølging. KIN-veilederen er annerledes arbeidsrolle enn den NAV-veilederen har, men det er en misforståelse at den er mindre oppgavebelastende. Ledelse ved NAV-kontoret og i KIN-teamet er avgjørende viktig for å ivareta og sikre forståelsen for denne formen for spesialisert arbeidsrettet brukeroppfølging. Riskikaoaspekter som det er viktig for ledere å være oppmerksom er blant annet at prioritering og rammevilkår på det enkelte NAV-kontoret og i fylket lett kan komme i veien for et godt inkluderingsarbeid i KIN, for eksempel at tid til oppfølging på arbeidsplass blir redusert. Dersom KIN-teamet ikke er integrert med resten av NAV-kontoret klarer man ikke å bruke kunnskap og erfaring fra KIN til å løfte markedsarbeidet i hele kontoret.

Konklusjon

Den samlede effekten av forsøket for overgang til arbeid med eller uten ytelser fra NAV, er på 9,3 prosentpoeng eller 39,0 prosent økning sammenliknet med en situasjon uten forsøket. Dette viser at NAV kan gjøre avklarings- og oppfølgingsarbeidet like bra eller bedre enn eksterne tiltaksarrangører. Av de involverte forsøkskontorene får tre av dem like mange ut i jobb som kontrollkontorene, mens to av dem får flere ut i jobb.

Forklaringen på denne effekten er at de organisatoriske og kompetansemessige endringene ved forsøkskontorene har lagt til rette for en spesialisering av den arbeidsrettede brukeroppfølgingen.

Organiseringen av KIN som et spesialisert tiltak internt i NAV-kontoret har gjort det mulig med en tettere relasjon mellom innsøkende NAV-veileder og tiltak enn hva som ellers er vanlig ved kjøp av eksterne tiltak.

Den tette samhandlingen har ført til at innsøkende NAV-veileder gjør bedre forarbeid før innsøking i tiltak og har dermed fått en bedre bestillerkompetanse.

KIN-veilederne har utviklet en mer spesialisert kompetanse for arbeidsrettet brukeroppfølging enn hva som er vanlig ved NAV-kontoret. Dette er en kompetanse som spesifikt vektlegger metodikk for tett oppfølging og rask utplassering for å bruke den vanlige arbeidsplassen som avklarings- og oppfølgingsarena. Denne tilnærmingen forutsetter et mye tettere samarbeid med ordinære arbeidsgivere og oppfølging på arbeidsplass.

1. Bakgrunn og evaluering

Forsøk med kjerneoppgaver i NAV

Det ene av Arbeids- og velferdsetaten to hovedoppdrag er å bistå personer som har utfordringer med å få eller beholde arbeid, altså å fremme overgangen til arbeid og aktiv virksomhet.¹ Dermed har NAV det overordnede ansvaret for organiseringen av den arbeidsrettede bistanden til personer med nedsatt arbeidsevne. Det politiske målet som NAV er satt til å realisere, er å få flere i arbeid og færre på trygd.

I sluttrapporten til Ekspertgruppen (2015) som har gjort en gjennomgang av NAV blir det vist til at begrepet «oppfølging» har flere betydninger i NAV. En betydning er «en relativt rask sjekk på om det er forhold som krever oppmerksomhet», mens en annen er «en mer utforskende prosess hvor bruker og NAV går grundigere inn i brukers samlede situasjon og ser på sammenhenger mellom utfordringer på arbeidsmarkedet, kompetanse, arbeidserfaring, helse, livssituasjon sosiale problemer, uutnyttede ressurser og interesser hos bruker» (Ekspertgruppen 2015:83). NAV-veileder gjennomfører behovs- og arbeidsevnevurdering for å finne ut hva som er riktig tiltak og utformer aktivitetsplan. Når lønns-tilskudd og arbeidspraksis er aktuelle virkemidler eller tiltak, blir dette som regel også iverksatt av NAV-veilederne selv. Når man kommer fram til at omfattende bistand er nødvendig, blir denne i all hovedsak blir kjøpt hos eksterne tiltaksarrangører. Dette gjelder de statlige tiltakene, altså de som faller inn under arbeidsmarkedslovgivningen. Når det gjelder kommunale tiltak som faller inn under sosial-lovgivningen, så blir disse i større grad gjennomført av NAV-veiledere selv.

Mye av den praktiske oppfølgingen blir kjøpt av eksterne tiltaksarrangører. NAV-reformen ser så langt ut til å ha forsterket denne arbeidsdelingen, med en forskyvning fra tjenesteproduksjon og egen oppfølging til en mer rendyrket «bestiller - utfører modell», i tråd med New Public Managementet.²

Ifølge Ekspertgruppen (2015) kjøper Arbeids- og velferdsforvaltningen årlig arbeidsmarkedstiltak for vel 7,5 mrd kroner. Hvert NAV-kontor får tildelt et tiltaksbudsjett og antall tiltaksplasser fra fylkesnivået og samarbeider med eksterne tiltaksarrangører om selve oppfølgingsvirksomheten.

Avklarings- og oppfølgingstiltakene er innarbeidet i forskrift om arbeidsrettede tiltak, som trådte i kraft januar 2009. Bakgrunnen for iverksettingen av disse tiltakene var ønske om å kunne tilby adekvat avklaring og oppfølging basert på individuelle behov, uavhengig av hvilken målgruppe eller inntekts-sikringsordning brukeren tilhører: «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» (NOU 2012:6, s. 205). I 2010 omfattet oppfølging (tiltakene Oppfølging og Arbeid med bistand) 9908 personer, mens avklaring (tiltakene Avklaring i skjermet virksomhet og Avklaring i ordinær virksomhet) omfattet 2280 personer.³ Fossestøl, Børing &

¹ Jf LOV 2006-06-16 nr 20: Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen. Det andre oppdraget er å bidra til sosial og økonomisk trygghet relatert til forvaltning av folketrygdens ytelser.

² Denne tendensen er utfyllende beskrevet i NOU 2012:6 Arbeidsrettede tiltak.

³ Kilde: NOU (2012:6) Arbeidsrettede tiltak.

Skarpaas (2012), som fant at det var manglende kvalitet på henvisningene til avklarings- og oppfølgingstiltakene fra de lokale NAV-kontorene, anbefalte å styrke den lokale avklarings- og oppfølgingskompetansen og en delvis «insourcing» av disse oppgavene.

I forsøket «Kjerneoppgaver i NAV» er det NAV-veiledere som bistår brukere med å finne en arbeidsgiver og gjennomfører oppfølgingsvirksomheten. I NAV-terminologi blir dette omtalt som «egenproduksjon», i motsetning til «eksternt kjøp». Forsøksfylkene som ble valgt ut av Arbeids- og velferdsdirektoratet etter utlysning (jf kapittel 2) var Akershus (NAV Ski), Hedmark (NAV Kongsvinger), Hordaland (NAV Åsane), Sør-Trøndelag (NAV Heimdal) og Telemark (NAV Bamble).

Forsøket «Kjerneoppgaver i NAV-kontor, avklaring og oppfølging» er bestilt av Arbeidsdepartementet og er formulert slik i tildelingsbrevet for 2012: «Det skal i 2012 iverksettes et forsøk hvor Arbeids- og velferdsetaten i større grad gjennomfører avklarings- og oppfølgingstjenester i egen regi som alternativ til kjøp av slike tjenester i form av tiltak fra eksterne leverandører.» Forsøket, som skulle vare i tre år, innebar at forsøkskontorene skulle gjennomføre avklarings- og oppfølgingstjenester selv i stedet for å kjøpe slike tjenester fra eksterne leverandører. Formålet med forsøket var å bedømme i hvilken grad avklaring og oppfølging av brukere i regi av NAV selv kunne sikre en mer helhetlig arbeidsrettet brukeroppfølging, spesielt med tanke på ressursbruk og synergi mot aktørene i arbeidsmarkedet.

Forsøket ble finansiert ved at midler i tiltaksbudsjettet ble omdisponert, sånn at forsøkskontorene selv kunne bruke pengene i stedet for å kjøpe tjenester:

I forsøk med kjerneoppgaver i NAV legges det opp til at Arbeids- og velferdsetaten i større grad gjennomfører avklarings- og oppfølgingstjenester i egen regi, som alternativ til kjøp av slike tjenester i form av tiltak fra eksterne leverandører. Forsøket finansieres innenfor en fullmakt på omdisponering av inntil 40 mill. kroner fra kap. 634, post 76 Arbeidsmarkedstiltak til kap. 605, post 01 Driftsutgifter, som knyttes til avklarings- og oppfølgingsressurser internt i Arbeids- og velferdsetaten. Det legges til grunn at etaten gjennom omdisponeringen gir avklarings- og oppfølgingstjenester til minst like mange personer som det omdisponerte beløpet ville gitt av tiltaksplasser. Omdisponeringen videreføres i 2013. (Prop 1 S (2012-2013, s. 112). Forsøket iverksettes i 2. halvår 2012. (Prop 1 S (2012-2013, s. 72).

Ifølge informasjon fra Arbeids- og velferdsdirektoratet⁴ tar beregningsgrunnlaget for det omdisponerte beløpet av tiltaksbudsjettet utgangspunkt i faktisk aritmetisk gjennomsnittlig månedspris for tiltaksvariantene Avklaring, Avklaring i skjermet virksomhet, Oppfølging og Arbeid med bistand. Forutsetningen var at avklarings- og oppfølgingstjenester i etatens egen regi i forsøket skulle være *et alternativ* til disse fire tiltakene, uavhengig av historisk tiltakssammensetning ved forsøkskontorene. På denne måten ble det ikke gitt implisitte føringer på hvilke av disse tiltaksvariantene forsøket skulle erstatte. I dette ligger det at de fire tiltakstypene ikke skulle bli reproduisert av forsøkskontorene som fire nøyaktig like tiltak med nøyaktig samme type brukere, samme type metodikk og virkemidler. Det har vært klart at det kun er de som har situasjonsbestemt innsats og spesielt tilpasset innsats som er målgruppen i forsøket. Det har vært noe uklareheter knyttet til om sykmeldte og de med KVP skulle være med.

Ekspertgruppen (2015:147) viser til forsøket og påpeker at en vurdering av om det skal gjennomføres «egenproduksjon» eller «eksternt kjøp» må ta hensyn både til kostnader ved selve produksjonen og transaksjonskostnader. Ekspertgruppen argumenterer for at økt intern tjenesteproduksjon kan styrke

⁴ E-post fra direktoratet til evalueringen datert 06.03.16.

og understøtte brukeroppfølgingen og det øvrige oppfølgings- og formidlingsarbeidet som blir gjort ved kontorene og tilføre NAV-kontoret nødvendig arbeidsmarkedskompetanse.

Evalueringen (Spjelkavik mfl 2014) påpekte at tre år til gjennomføring av forsøket var svært kort tid, og viste til at det også tok tid fra forsøksperioden startet til det i praksis kom i gang. Arbeids- og velferdsdirektoratet søkte departementet om utvidelse. Den 25. juni 2015 opplyste Arbeids- og velferdsdirektoratet⁵ at Arbeidsdepartementet hadde bestemt at forsøket skulle videreføres ut 2016. Dette innebar at Arbeids- og velferdsdirektoratet fortsatt fikk omdisponeringsfullmakten på 40 millioner kroner for at forsøkskontorene kunne fortsette med den bemanningen de hadde i forsøket.

Problemstillinger, forskningsdesign og metode

Evalueringsens hovedproblemstilling er å undersøke om en utvidet avklaring og oppfølging av brukere i NAVs egen regi, som alternativ til kjøp av slike tjenester i form av tiltak fra eksterne leverandører, blir rimeligere og mer effektivt om de utføres av etaten selv.

Med utgangspunkt i denne hovedproblemstillingen vil effektmålinger knyttet til overgang til ordinært arbeid blant brukere som mottar avklarings- og oppfølgingstjenester internt i NAV, sammenliknet med brukere som mottar tilsvarende tjenester fra eksterne leverandører, ha en framtreddende plass i evalueringen. Kostnadsanalyse i form av hvor mange brukere som kan få avklarings- og oppfølgings-tjenester i NAV, sammenliknet med hvor mange brukere som kan få et tilsvarende tilbud kjøpt fra eksterne leverandører, inngår så langt det lar seg gjøre i evalueringen. Problemstillingen har en rekke underkategorier av problemstillinger:

Hvordan påvirker økt avklaring og oppfølging utført av NAV organiseringen og ressursbruken?

I hvilken grad kan økt avklaring og oppfølging utført av NAV føre til endringer i kompetansebehov og utnyttelse av kompetanse?

I hvilken grad kan økt avklaring og oppfølging utført av NAV føre til bedre tilpassede tjenester for brukerne?

Får utføring av oppgavene i egen regi ringvirkninger som f.eks. bedre markedskontakt, dvs. kontakt med, og kunnskap om, aktørene i arbeidsmarkedet?

Evalueringsdesign

For å svare på problemstillingene har evalueringsdesignet tatt utgangspunkt i triangulering av flere metodiske innfallsvinkler. Forskningsdesignet er basert på kvantitative og kvalitative tilnærminger som utfyller hverandre, slik at evalueringen sikrer svar og forklaringer på spørsmålet om effekter (direkte og indirekte, kvantitative og kvalitative) av intervensjonen. Intervensjonen består av tilførsel av ressurser til fem forsøkskontor i NAV for å gjennomføre avklarings- og oppfølgingstjenester i egen regi i stedet for å kjøpe tiltakene eksternt.

⁵ E-post fra direktoratet til forsøkskontorene datert 25.06.15.

Evalueringen har fokusert på betingelser og prosesser på lokalt nivå ved de fem forsøkskontorene, sammenliknet med fem kontrollkontor. De kvalitative metodene (feltstudier, intervjuer og dokumentstudier) har gitt kunnskap om hvordan og hvorfor tiltakene virker/ikke virker, eventuelt hvilke uintenderte konsekvenser, og hvilke andre forhold som eventuelt påvirker resultatene som framkommer i den kvantitative analysen.

Den kvantitative studien oppfyller forskningsmessige krav til effektmålinger og egner seg godt for å studere effekter av tiltak, for eksempel om brukere kommer ut i ordinært arbeidsliv. For å kunne si noe om effekter av disse tjenestene i egen regi, må også tiltakene avgrenses og operasjonaliseres på en entydig måte. Det kvantitative studiedesignet presenteres i kapittel 2

Metode og datainnsamling

Det å studere effekter av avklarings – og oppfølgingstjenester ved NAV-kontor sammenliknet ved kontrollkontorene gir informasjon om sammenhengen mellom virkemidler og resultater og styrken på denne sammenhengen. Å isolere effekter av en type intervensjon i et åpent system som en arbeidsorganisasjon/NAV-kontor, er imidlertid også problematisk og innebærer noen forbehold og utfordringer fordi intervensjonene vil bli gjennomført i det en kan kalle en naturlig setting. Åpne systemer er gjenstand for påvirkning fra omgivelsene som en ikke kan ha fullstendig kontroll over og det vil være mekanismer som ikke er registrerbare på observasjonstidspunktet som kan virke inn på resultatet.

Hensikten med den kvalitative tilnærmingen har vært å få oversikt over eventuell variasjon i virkemidler og hendelser i og omkring virksomhetene som kan tenkes å påvirke resultatene. Den kvalitative tilnærmingen har gitt supplerende kunnskap om hva som skjer i og omkring NAV-kontorene, hvordan og hvorfor det skjer og på hvilken måte det påvirker resultatene.

Evalueringen har organisert den kvalitative delen av datainnsamlingen som casestudier. Casestudier er egnet når grensen mellom fenomenet som skal studeres og dets omgivelser er uklare, når konteksten er av vesentlig betydning når man skal undersøke hvordan og hvorfor noe skjer og for å finne mønster på tvers av casene.⁶ Evalueringen har fulgt de ulike fasene i forsøket og har forsøkt å fange opp «kritiske faser» i forsøksforløpet med tanke på bemanning, samhandling, kompetanseutfordringer, kontakt med arbeidsmarkedet osv. Hensikten har vært å sammenlikne de lokale forsøkskontorene og finne mønstre, likheter og forskjeller mellom forsøkskontor og kontrollkontor som kunne gi ny kunnskap om hvordan og i hvilken grad NAV-kontoret selv klarer å gjennomføre sine kjerneoppgaver for å få flere i arbeid og arbeidsrettet aktivitet.

Hensikten med feltarbeidene har vært å gjennomføre datainnsamling så nært selve praksisfeltet for å kunne beskrive hva folk sier og gjør i kontekster som ikke er styrt av forskeren. For å evaluere hva som kjennetegner økt «egenproduksjon» ved NAV-kontoret, hvordan det gjennomføres osv., er det viktig å være tett på forsøkskontorenes faktiske praksis. Nærheten er nødvendig for å kunne si noe om kvaliteten på oppfølgingen og avklaringen og hva det betyr for de ansatte ved NAV-kontoret at dette skjer i egen regi, spesielt med tanke på organisering, oppgavefordeling, ressurser og kompetanse.

⁶ Jf Yin (1994) som argumenterer for at denne type casestudier bør sees på som en slags kvasieksperimenter.

Alle forsøkskontorene har vært besøkt tre ganger i løpet av forsøksperioden. Ved besøkene har NAV-kontorene og koordinator vært behjelpelige med å finne fram til relevante informanter. Kontrollkontorene har vært intervjuet to ganger i løpet av prosjektperioden, en gang omtrent halvveis og en gang mot slutten. Dette for å undersøke om det eventuelt har skjedd «unormale forløp» ved kontrollkontorene som kan ha påvirket den komparative analysen med forsøkskontorene. I tillegg er fylkeskontakter brukt for å få informasjon om det samme.

I datainnsamlingen har vi brukt gruppeintervjuer, supplert med noen tradisjonelle ansikt-til-ansikt-intervjuer, med en semistrukturert intervjuguide, det vil si at noen spørsmål har hatt faste svaralternativer, mens andre har vært åpne. Intervjuene er blitt tatt opp, og deretter transkribert. I tillegg er informasjon innhentet fra KIN-ledere gjennom e-post.

Informanter har vært ordinære NAV-veiledere, KIN-veiledere, NAV-ledere og avdelingsledere ved forsøkskontorene, eksterne samarbeidspartnere, arbeidsgivere, brukere og fylkesinformanter. Informantene er valgt ut i samråd med KIN-leder.

Ledere ved kontrollkontorene er blitt telefonintervjuet to ganger i løpet av prosjektperioden, en gang omtrent halvveis og en gang mot slutten. I tillegg er fylkesinformanter brukt for å få informasjon om kontrollkontorene. Ressurspersoner/nøkkelinformanter i Arbeids- og velferdsdirektoratet er blitt fortløpende intervjuet.

Det har vært en forutsetning at alle informanter har deltatt frivillig. Forskningsetiske retningslinjer som sikrer den enkeltes integritet og anonymitet er blitt fulgt. Rutiner for anonymisering og personvern er fulgt også i den videre databehandlingen og i publisering.

Brukerundersøkelser – gruppeintervjuer

Brukerne ved de fem KIN-kontorene ble intervjuet ved to anledninger: I oppstartsfasen, i forbindelse med de første casebesøkene i 2013, ble til sammen 23 brukere intervjuet i grupper ved hvert av forsøkskontorene. Det var de involverte ved KIN-teamet ved hvert NAV-kontor som arrangerte avtaler med brukere om å delta i gruppeintervju. Ved noen kontor var det en del frafall av informanter. Største antall brukere i en gruppe var 6, mens minste antall var 3. Aldersmessig var de fleste brukerne mellom 30 og 45, den yngste i slutten av 20-årene, den eldste ca 60. Brukerne fordelte seg omtrent likt på begge kjønn. I underkant av halvparten av brukerne var kommet inn i KIN fra tiltak arrangert av eksterne tiltaksarrangører. Intervjuguidene var halvstandardiserte (se vedlegg 2 Intervjuguides 2013)

Ved andre casebesøket, i 2014/15, ble til sammen 35 brukere intervjuet i grupper ved de fem forsøkskontorene (to av brukerne ble intervjuet individuelt). Av disse var 18 kvinner og 17 menn. KIN-veiledere ved forsøkskontorene inviterte brukere til gruppeintervju med informasjonsskriv fra evalueringen hvor det framgikk at deltakelse er frivillig og at informantene loves anonymitet. Alderspredningen var: 3 i 20-årene, 14 i 30-årene, 11 i 40-årene, 5 i 50-årene, 2 i 60-årene. Av de 35 opplyste 17 å ha vært i tiltak før KIN og de aller fleste opplyste å ha vært «NAV-bruker» i mange år. 14 av de 35 opplyste at de hadde fått jobb gjennom KIN, de aller fleste med en praksisplass først. 15 opplyste at de var på praksisplass, 1 var ordinær arbeidsledig (innvilget dagpenger), mens de resterende 5 hadde kontakt med KIN-veileder, deltok på kurs eller liknende (se Vedlegg 2 Intervjuguides 2014-15).

Elektronisk spørreundersøkelse blant arbeidsgivere

I 2015 ble det gjennomført en spørreundersøkelse om arbeidsgiveres erfaringer med forsøket «Kjerneoppgaver i NAV».

Spørreskjemaet ble utformet og tilrettelagt i QuestBack for elektronisk utsendelse ved AFI. Det besto av cirka 25 spørsmål (se Vedlegg 3). De første spørsmålene var om karakteristika ved arbeidsgiver eller bedriften, f.eks. hvilken bransje bedriften er i. Den neste bolken med spørsmål dreide seg om de kandidatene med nedsatt arbeidsevne eller behov for arbeidsrettet oppfølging som bedriften hadde hatt og har til utplassering, samt de kandidatene fra forsøkskontorene som hadde fått fast ansettelse. Til slutt i spørreskjemaet fikk arbeidsgiverne spørsmål om samarbeidet med KIN-teamene og servicen, oppfølgingen og støtten de hadde fått derfra. Spørsmålsformuleringene vil framgå i presentasjonen av resultatene i kapittel 7.

KIN-lederne fikk tilsendt en invitasjons-epost med en lenke til undersøkelsen med oppgave om å distribuere invitasjonen til de arbeidsgivere som de hadde hatt kandidater hos fra starten av forsøket. Spørreundersøkelsen blant arbeidsgiverne startet den 23.03.15 og ble avsluttet 20.04.15. Trekker vi ifra påskedagene var undersøkelsen ute i 18 virkedager.

Nær 35% av arbeidsgiverne som fikk tilsendt undersøkelsen pr e-post, svarte innen fristen. Ved NAV Heimdal ble det sendt ut to påminnelser om undersøkelsen, ellers én påminnelse. Dette er en høy svarprosent for bedriftsundersøkelser generelt. Men kanskje ikke høyere enn forventet, siden arbeidsgivere har interesse og et visst engasjement for undersøkelsens tema. Svarprosenten for de enkelte forsøkskontorene i forsøket framgår av tabellen under.

Tabell 1-1 Antall utsendte spørreskjemaer, antall svar og svarprosent etter forsøkskontor

	Utsendt	Svar	Svar %
NAV Bamble	75	27	36,0
NAV Heimdal	162	49	30,2
NAV Kongsvinger	71	25	34,9
NAV Ski	112	41	36,4
NAV Åsane	158	58	36,7
Totalt	578	200	34,6

I tillegg kommer én arbeidsgiver som ikke svarte på hvilke av de fem forsøkskontorene vedkommende har samarbeidet med. Den faktiske svarprosenten er derfor 34,8%. Det at svarprosenten er ganske lik for de ulike distriktene viser at det ikke kan ha vært problemer knyttet til distribusjonen av spørreskjemaene.

Det framgår av undersøkelsen at de 200 arbeidsgiverne som svarte, har hatt, har og/eller har ansatt til sammen 544 kandidater fra forsøkskontorene i bedriften.

Evaluerings datagrunnlag

Evaluerings datagrunnlag er basert på:

- Registerdata (metode og variable framkommer i kapittel 2).
- Gruppeintervju med kontor- og avdelingsledere og KIN-ledere ved de fem forsøkskontorene tre ganger i perioden.
- Gruppeintervju med KIN-veiledere ved de fem forsøkskontorene to ganger i perioden.
- Gruppeintervju med ordinære NAV-veiledere ved de fem forsøkskontorene to ganger i perioden.
- Gruppeintervju med brukere ved de fem forsøkskontorene i 2013 og 2014.
- Gruppeintervju med arbeidsgivere ved de fem forsøkskontorene i 2014
- Gruppeintervju med involverte aktører fra samarbeidende instanser ved de fem forsøkskontorene i 2016.
- Samtaler og intervju med koordinator i Arbeids- og velferdsdirektoratet i hele perioden.
- E-postkorespondanse/informasjonsinnhenting med KIN-ledere og koordinator i Arbeids- og velferdsdirektoratet i hele perioden.
- Telefonintervju med ledelsen ved kontrollkontorene i 2015 og 2016, samt innhenting av opplysninger pr e-post.
- Spørreundersøkelse (QuestBack) blant arbeidsgivere i 2015
- Telefonintervju med representanter for NTL og AVYO i 2016.
- Dialogkonferanser med KIN-teamene samlet i 2014, 2015 og 2016
- Observasjon ved samlinger for KIN-ledere i hele perioden.
- Lokale og sentrale prosjektinterne dokumenter, inkludert Arbeids- og velferdsdirektoratets egne registreringer og kvalitetsmålinger.

Samtlige intervjuguider og spørreskjema finnes i vedlegg.

Vi viser til evalueringens første delrapport for mer detaljert informasjon om evalueringsdesign (Spjelkavik mfl 2014).

Rapportens oppbygging

Kort om språk

Vi forkorter i rapporten «Kjerneoppgaver i NAV» til KIN, og mener med det det teamet/den avdelingen som arbeider med forsøket ved forsøkskontoret. For den tiltaksvarianten som fra 2014 er registrert som «utvidet avklaring og oppfølging», bruker vi i rapporten uttrykkene «KIN-avklaring» og «KIN-oppfølging». I utøvelsen av denne tiltaksvarianten ved NAV-kontoret er forsøket organisert med egen avdelingsledelse og et fast antall veiledere. For å skille mellom veiledere i KIN og de øvrige veilederne ved forsøkskontorene, bruker vi uttrykkene «KIN-veileder» og «ordinær NAV-veileder»/»innsøkende NAV-veileder». Brukeren er omtalt både som «bruker» i NAV, som «deltaker» i KIN (tiltaksdeltaker) og som «kandidat» på arbeidsplass, uavhengig av ytelse eller status på arbeidsplassen.

De enkelte kapitlene

I kapittel 1 har vi presentert bakgrunn for forsøket og evalueringsdesign.

Kapittel 2 er evalueringens effektanalyse, basert på registerdata.

Kapittel 3 er en gjennomgang av regelverk knyttet til de aktuelle tiltakene som forsøket erstatter, tiltaksstruktur og organisering av forsøket.

Kapittel 4 er en empirisk og drøftende gjennomgang av tiltaksgjennomføringen, som omhandler forarbeidene før innsøking til tiltak, avklaring og oppfølging i KIN og overgangen mellom disse, samarbeid med andre instanser og avslutning av tiltak. Kapitlet inneholder tids- og kostnadsanalyser, samt rutinebeskrivelsene for KIN.

Kapittel 5 handler om de ordinære NAV-veilederne erfaringer med forsøket og tiltaksorganiseringen (bestiller-utførermodellen) ved NAV-kontoret.

Kapittel 6 retter oppmerksomheten mot brukerne i KIN, hva som oppfattes som utfordringer ved målgruppa og brukernes egne erfaringer.

Kapittel 7 presenterer resultatene fra en spørreundersøkelse blant arbeidsgivere som KIN har samarbeidet med i den arbeidsrettede brukeroppfølgingen.

Kapittel 8 er en drøfting av KIN i lys av annen forskning på inkluderingsfeltet.

Kapittel 9 er evalueringens konklusjoner.

Et dokument som beskriver KIN som femtrinnsprosessen i Supported Employment er vedlegg 1.

Alle intervjuguider er samlet i vedlegg 2.

Spørreskjema ligger i vedlegg 3.

2. Effektevaluering ved bruk av registerdata

I Invitasjonsbrevet til fylkesdirektørene om deltagelse i forsøket «Kjerneoppgaver i NAV-kontor» står det at «Formålet er først og fremst å få vurdert hvorvidt tjenester i egen regi gir like stor eller større effekt enn tjenester kjøpt eksternt».⁷

I prosjektbeskrivelsen til «Kjerneoppgaver i NAV-kontor» står det at «Formålet med forsøket er å vurdere i hvilken grad økt avklaring og oppfølging av brukere i NAVs egen regi sikrer en høyere overgang til arbeid og en mer helhetlig arbeidsrettet brukeroppfølging. Det som skal undersøkes er om bedre bruk av NAVs egen kompetanse, kortere ventetid mellom tiltak og at tiltakene i større grad gjennomføres i ordinært arbeidsliv, fører til en raskere gjennomstrømming og at flere kommer ut i ordinært arbeid».⁸

For å studere gjennomstrømming har vi fått tilgang til aggregerte registerdata på gjennomsnittlig oppholdstid per måned for brukere med avgang fra tiltaksvarianten «utvidet avklaring og oppfølging» ved forsøkskontorene, og gjennomsnittlig oppholdstid for brukere med avgang samlet fra avklaring skjermet, avklaring anbud, oppfølging og arbeid med bistand ved kontrollkontorene. Tiltaksvarianten «utvidet avklaring og oppfølging» ble etablert i saksbehandlingssystemet Arena i januar 2014. Brukerne som ble overført til forsøket har ikke «tatt med seg» sin oppholdstid da de var hos tiltaksarrangørene. Som følge av denne «nullstillingen» er oppholdstiden for brukerne i forsøket i de første månedene av 2014 naturlig nok kunstig lav sammenliknet med oppholdstiden til brukerne som deltok på de fire tiltakene som forsøket erstattet i de første månedene av baselineårene 2011-12. Dette gjelder også sammenliknet med brukere på kontrollkontorene i baselineårene 2011-12 og forsøksårene 2014-15. En naturlig konsekvens av det nystartede tiltaket «utvidet avklaring og oppfølging», hvor avklaring ifølge NAVs regelverk kan vare 1-3 måneder, oppfølging 6-18 måneder og arbeid med bistand opp til 36 måneder, er også at brukernes gjennomsnittlige oppholdstid øker jevnt over tid. En slik utvikling har vi observert i data for forsøkskontorene gjennom 2014 og 2015. Samtidig har oppholdstiden for brukerne ved kontrollkontorene hovedsakelig vært stabil over tid innen baseline- og forsøksårene. På grunn av disse utfordringene, og fordi det er umulig å vite eksakt når oppholdstiden til beholdningen av brukere i forsøket hadde «satt seg» slik den var ved baseline, har det ikke vært mulig å gjøre meningsfulle effektanalyser på gjennomstrømming basert på aggregerte registerdata om oppholdstid. Her viser vi i stedet til våre kvalitative undersøkelser.

For å kunne si hvilken effekt KIN har hatt for overgang til arbeid for brukerne ved de fem forsøkskontorene (NAV Ski, NAV Kongsvinger, NAV Bamble, NAV Åsane og NAV Heimdal), burde vi ideelt sett sammenligne de samme brukerne i et forløp hvor de deltok i KIN, med det kontrafaktiske forløpet hvor de deltok i tiltakene som forsøket erstattet. Da ville faktorer som påvirker de individuelle brukernes sannsynlighet for overgang til arbeid blitt holdt konstante. Det sier seg selv at det ikke er mulig. Som en tilnærming til det kontrafaktiske forløpet, altså hva som ville ha skjedd ved forsøkskontorene uten at forsøket var satt i gang, studerer vi i stedet utviklingen for brukerne ved de fem utvalgte kontrollkontorene (NAV Nittedal, NAV Stange, NAV Porsgrunn, NAV Askøy og NAV Østbyen).

⁷ Invitasjonsbrev fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til fylkesdirektørene (Invitasjon til deltagelse i forsøket «Kjerneoppgaver i NAV-kontor»), Oslo, 6. juli 2012.

⁸ Prosjektbeskrivelse Kjerneoppgaver i NAV-kontor, versjon 3, 5. september 2013.

Data og metode

Overgangsanalysene er gjort på bakgrunn av aggregerte data fra to datakilder. Den ene er NAVs saksbehandlingssystem Arena, med oversikt over deltakere i tiltakene. Det andre er Arbeidstaker og Arbeidsgiverregisteret (AA-registeret) som gir data på arbeidstakerforhold. AA-registeret fanger ikke opp overgang til selvstendig virksomhet eller arbeidsforhold med forventet arbeidstid på mindre enn fire timer i uken og en varighet på mindre enn seks dager. Data fra sommeren 2014 viste at 2,4% av tidligere arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne med avgang fra NAV hadde hatt overgang til selvstendig virksomhet (Mamelund & Widding 2014). Dette er gjennomsnittstall for alle tidligere brukere uavhengig av om de hadde deltatt på tiltak eller ei. Overgang til selvstendig virksomhet fanges altså ikke opp i våre analyser, men det er ikke et problem med mindre det er systematiske forskjeller i overgang til selvstendig virksomhet mellom forsøks- og kontrollkontorene. Det har vi imidlertid ingen holdepunkter for å tro.

Analyseperiode og baseline

Forsøket startet opp i april 2013. Det første forsøksåret kan ikke analyseres fordi data på alle som er skrevet ut av forsøket ved casekontorene fra april 2013 til desember 2013 er mangelfulle. Vi har analysert avgangsdata fra forsøket for perioden januar 2014 til og med oktober 2015. Vi har sammenliknet denne forsøksperioden med tilsvarende 22-månedersperiode i 2011-2012, altså januar 2011 til oktober 2012. Dette er vår baselinemåling.

Vi har ikke gjort separate analyser av henholdsvis det første (2014) og det andre (2015) forsøksåret. Dette skyldes at brøkene for overgang til arbeid for både forsøkskontorene og kontrollkontorene har hatt relativt små tellere (overgang til arbeid) og små nevnerer (avgang fra forsøket) (se tabell 1). Dette gir lav statistisk styrke og fører gjerne til at forskjeller ikke blir statistisk signifikante. Dette så vi i andre delrapport hvor ingen av effektene for det første forsøksåret var statistisk signifikante på 5% nivå (Grimsmo, Mamelund, Spjelkavik, 2015). I analysene som presenteres her har vi imidlertid slått sammen forsøksårene 2014 og 2015. Dette gir oss mer statistisk styrke og øker muligheten for å finne statistisk signifikante effekter av forsøket, gitt at disse finnes (se tabell 4, hvor vi ser at flere av estimatene er signifikante).

Overgangsdefinisjon og status på arbeidsmarkedet

I våre analyser ser vi på avgang fra status som ordinær arbeidssøker eller person med nedsatt arbeidsevne i en gitt måned (data fra Arena) og status på arbeidsmarkedet to måneder senere (data fra AA-registeret). I følge denne avgangsdefinisjonen må det ha gått mer enn 60 dager fra avgang til det er registrert ny tilgang som arbeidssøker eller som person med nedsatt arbeidsevne. Dette er den samme definisjonen som ligger til grunn for NAVS offisielle overgangsstatistikk. Ved forsøkskontorene er avgang i 2014-2015 registrert fra tiltaksvarianten «utvidet avklaring og oppfølging», mens avganger ved forsøkskontorene i 2011-2012 og kontrollkontorene i 2011-2012 og 2014-2015 har skjedd fra tiltakene avklaring anbud, avklaring skjermet, oppfølging og arbeid med bistand. Vi har ikke skilt mellom personer med status som arbeidssøker eller status som person med nedsatt arbeidsevne.

Vi har ikke brutt ned effektanalysene på avklaring og oppfølging. Grunnen er at registerdata for personforhold for tiltaket «utvidet avklaring og oppfølging» er mangelfull. Informasjon om avgang har skjedd fra avklaring, oppfølging eller kombinasjoner av disse to har vi kun for 6 av 10 tilfeller ved forsøkskontorene 2014-15.

I analysene for overgang til arbeid har vi skilt mellom personer som har 1) status som arbeidstaker uten ytelser fra NAV, 2) status som arbeidstaker med ytelser fra NAV og 3) status som arbeidstaker i alt, med eller uten ytelser fra NAV (altså summen av 1 og 2)). Ytelsen for et stort flertall er arbeidsavklaringspenger, men for noen få kan det også være gradert uførepensjon. Vi har også beregnet andelen med overgang til jobb med ytelser fra NAV hvor dette kombineres med virkemidlet tidsbegrenset lønnstilskudd til arbeidsgiver. Vi antar at det å ha nærhet til beslutninger omkring lønnstilskudd kan øke muligheten for gode resultater.

Statistisk metode

For å estimere effekten av forsøket gjør vi en såkalt forskjell-i-forskjell analyse. Dette er blant de mest brukte metodene innenfor effektevalueringslitteraturen (Jf. Card & Krueger 2000). I en slik analyse er effekten lik post-pre *endring* i overgang til arbeid for forsøkskontorene fratrasket post-pre *endring* i overgang til arbeid ved kontrollkontorene. Vi gjør samlet analyse av forsøk og kontrollkontorene, men også parvise sammenlikninger. Det siste gjør vi for å ta høyde for mulige regionale forskjeller i arbeidsmarkedsutviklingen.

Kriterier for valg av forsøkskontor og kontrollkontor

De fem forsøksfylkene har valgt forsøkskontor på bakgrunn av følgende kriterier⁹:

- «For at forsøket skal kunne innfri krav til måling og evaluering er det hensiktsmessig at både forsøkskontor og kontrollkontor har en viss mengde brukere i de aktuelle innsatsgruppene.
- Store NAV-kontor for å legge til rette for at tildeling av driftsmidler vil resultere i at de ekstra ressursene til oppfølging kan øremerkes. Det er derfor valgt ut kontorer med minimum 30 ansatte til forsøket.
- NAV-kontorer i bynære strøk, for at vridningen i bruk av tiltaksmidler ikke skal bli så dramatisk for de berørte bedriftene i skjermet sektor, og for at andre NAV-kontor skal kunne benytte de plassene som blir «til overs».
- At søknaden inneholdt en tydelig plan for hvilke tjenester som skal erstattes, og hvordan forsøket skal gjennomføres, og både avklaring og oppfølging er med
- At kontorene ikke er involvert i mange andre forsøk, som vil vanskeliggjøre effektmålinger av det gjeldende forsøket».

Begrunnelsen for å velge kontor av en viss størrelse var «å sikre gjennomføringskraft i forsøket, og at det blir en reell forskjell i måte å jobbe på mellom forsøkskontorene sammenlignet med kontrollkontorene»¹⁰. Ved valg av kontor ble det samtidig vektlagt at «kontorene nå kjøper et tilstrekkelig antall tiltaksplasser, for å kunne se hva som skjer når NAV selv overtar avklarings- og oppfølgings-tjenestene»¹¹.

⁹ Prosjektbeskrivelse Kjerneoppgaver i NAV- kontor, versjon 3, 5. september 2013.

¹⁰ Invitasjonsbrev fra Avdir til fylkesdirektørene (Invitasjon til deltagelse i forsøket «Kjerneoppgaver i NAV- kontor»), Oslo, 6. juli 2012.

¹¹ Invitasjonsbrev fra Avdir til fylkesdirektørene (Invitasjon til deltagelse i forsøket «Kjerneoppgaver i NAV- kontor»), Oslo, 6. juli 2012.

Fylkene valgte kontrollkontor som var «sammenlignbare både når det gjelder størrelse og praksis til kjøp av avklarings- og oppfølgingstiltak ved oppstart av forsøket»¹². Dessuten skulle befolknings-sammensetning og arbeidsmarked være mest mulig likt¹³.

Forutsetninger for effektanalysen

Effektevalueringslitteraturen og RCT-studier (randomiserte kontrollerte eksperimenter) hviler på flere forutsetninger, blant annet:

1. Forsøk- og kontrollenheter skal være tilfeldig valgt (*unit homogeneity*) og dobbelt blindet (dvs. at forsøk- og kontrollenheterne ikke vet om hverandre).
2. Forsøket («medisinen») skal være likt operasjonalisert for alle forsøksenhetene og være den samme over tid (*equal and stable treatment*).
3. Dersom forutsetning 1) om dobbel-blinding er oppfylt, skal i prinsippet ikke følgende forekomme:
 - a. Kompensatorisk rivalisering (tiltaksbedrifter som «overpresterer»)
 - b. Spillover-effekter (f.eks. brukere som ikke er del av forsøket flytter for å bli en del av det)
 - c. Forsøkseffekt, det vil si at man gjøre det bedre enn forventet fordi man blir observert av forskere eller media (*Hawthorne effekt*)

Den første forutsetningen er at forsøks- og kontrollkontorene skal være valgt ut tilfeldig. Fylkene som ønsket å delta i forsøket har derimot selv valgt ut ett forsøkskontor og ett kontrollkontor. Det er ikke utenkelig at kontorene som er valgt til å delta i forsøket har hatt bedre forutsetninger for god måloppnåelse enn kontrollkontorene. Selv om det ble lagt vekt på at forsøkskontorene som skulle inngå i forsøket skulle være sammenliknbare med kontrollkontorene med hensyn til antall ansatte, kjøp av tiltaksplasser og at de ligger geografisk nært hverandre (for å oppnå mest mulig likhet i befolkningssammensetning og arbeidsmarked), er det ikke grunn til å tro at alle observerbare og ikke-observerbare forskjeller som kan påvirke overgang til arbeid blant brukerne, er helt like. Det er derfor mulig at vi har et brudd på den såkalte *unit homogeneity* forutsetningen.

Vi har imidlertid i første delrapport (Spjelkavik mfl 2014:20-46), vist at flere mulige observerbare forklaringsfaktorer, slik som kontorkarakteristika (intern oppgavefordeling og oppgaveflyten, kontorinterne forhold og oppfølging av brukere, arbeidsmiljø, sykefravær, arbeidsmengde målt ved antall brukere per ansatt), eksterne omgivelser og karakteristika ved brukerne (andel på ulike tiltak, ventetid), så vel som utfallsvariabelen overgang til jobb, var relativt like mellom begge typene av kontorer ved baseline. Alt i alt skilte heller ikke de fem forsøkskontorene eller de fem kontrollkontorene seg særlig fra NAV-kontorer i resten av landet på noen av disse variablene. Vi konkluderte derfor i første delrapport: «Denne kvalitative og kvantitative observerbare likheten er både en styrke og en forutsetning for reliabiliteten til de kvantitative analysene» (Spjelkavik mfl 2014:36).

Den andre forutsetningen sier at «medisinen» (forsøket) skal være lik for forsøksenhetene og ikke endre seg over tid. I prosjektbeskrivelsen til Kjerneoppgaver i NAV-kontor står det at:

¹² Invitasjonsbrev fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til fylkesdirektørene (Invitasjon til deltagelse i forsøket «Kjerneoppgaver i NAV-kontor»), Oslo, 6. juli 2012.

¹³ Arbeids- og velferdsdirektoratet, Prosjektbeskrivelse Kjerneoppgaver i NAV-kontor, versjon 3, 5. september 2013, side. 5.

«Det er fylkene og forsøkskontorene som skal bestemme innholdet og innretningen av forsøket lokalt, med bakgrunn i rammene som framkommer gjennom denne prosjektbeskrivelsen. Den lokale metodeutviklingen skal bygge på kravspesifikasjoner for tiltakene avklaring og oppfølging. Fokus på kompetanse- og metodeutvikling vil være sentralt i forsøket, de enkelte kontorenes metodevalg vil være en viktig del av evalueringen» (s. 10)¹⁴.

Med denne tilnærmingen er det ikke overraskende at våre kvalitative studier har vist at forsøket til dels har blitt operasjonaliseres ulikt (arbeidsmetodikk), og at metode for å søke brukerne inn i forsøket også kan ha variert mellom forsøkskontorene (og ledet til forsøk på *creaming*). Ulik arbeidsmetodikk og innsøkningsmåte, som også kan ha endret seg over tid, er derfor et brudd på *equal and stable treatment* forutsetningen i effektevalueringslitteraturen. Gjennom dialogkonferanser og forskningsstøttet fagutvikling har også AFI (evaluator) bidratt i å formidle forskningsbasert kunnskap om hva som virker i arbeidsinkluderingen. Dette kan også ha bidratt til å gjøre kontorenes arbeidsmåter likere over tid.

Den tredje forutsetningen sier at det ikke skal forekomme kompensatorisk rivalisering, spill-over-effekter eller forsøkseffekter («Hawthorne» effekt). Brudd på disse forutsetningene kan unngås i en dobbelt-blindet randomisert studie hvor de som fikk «medisinen» ikke visste om hvem som ikke fikk den og omvendt. Det var imidlertid aldri lagt opp et slik strengt design fra forsøksledelsens side. Da hadde det heller ikke vært mulig å gjøre kvalitativ datainnhenting eller intern fagopplæring av de NAV-ansatte. Brukerne måtte også uansett ha fått vite at de deltar i et forsøk all den tid de skulle overføres fra tiltaksarrangørene til KIN da forsøket startet opp.

Kontrollkontorene kan potensielt ha «overprestert/kompensert» fordi de ikke fikk mulighet til å gjøre avklaring og oppfølging i egen regi (kompensatorisk rivalisering og «creaming»/siling), eller blitt demoralisert av samme grunn. Tiltaksarrangørene kan også ha overprestert for å vise at de er like gode eller bedre enn NAV. Dette kalles gjerne interaksjonseffekt eller smitteeffekt i eksperimentlitteraturen. Intervjuene fra kontrollkontorene indikerer at det har vært en endring i løpet av 2015: NAV stiller sterkere krav til tiltaksarrangørene og tiltaksarrangørene gjør en bedre innsats i oppfølgingen av brukere og arbeidsgivere. Det er mer samhandling og oppfølging av tiltaksarrangør fra NAVs side, NAV-veilederne gjør bedre forberedelser før innsøking til tiltak og det er mer felles vurdering med tiltaksarrangør om hvem som skal inn i tiltak. Ingen rapporterer om dårlig samarbeid mellom NAV og tiltaksarrangørene. Kontrollkontorene rapporterte ellers ingen endringer i arbeidsmarkedet eller andre negative hendelser. At kontrollkontorene på denne måten *kan* ha oppnådd bedre resultater enn forventet er et brudd på forutsetningen om at de skulle ha fortsatt som vanlig. Dette problemet kunne vært unngått om kontrollkontorene var trukket tilfeldig og uten at de valgte kontorene ble informert. Samtidig har den kvalitative evalueringen avdekket eksempler på at tiltaksarrangører som blir brukt av forsøkskontorene til andre tiltak enn de som inngår i forsøket er blitt strengere på hvilke brukere de er villige til å ta imot, for eksempel til APS. På denne måten kan også tiltaksarrangørene ved forsøkskontorene ha påvirket forsøket. I og med at det typiske har vært lang ventetid til APS, er det tvilsomt om denne form for påvirkning kan ha foregått i særlig stort omfang.

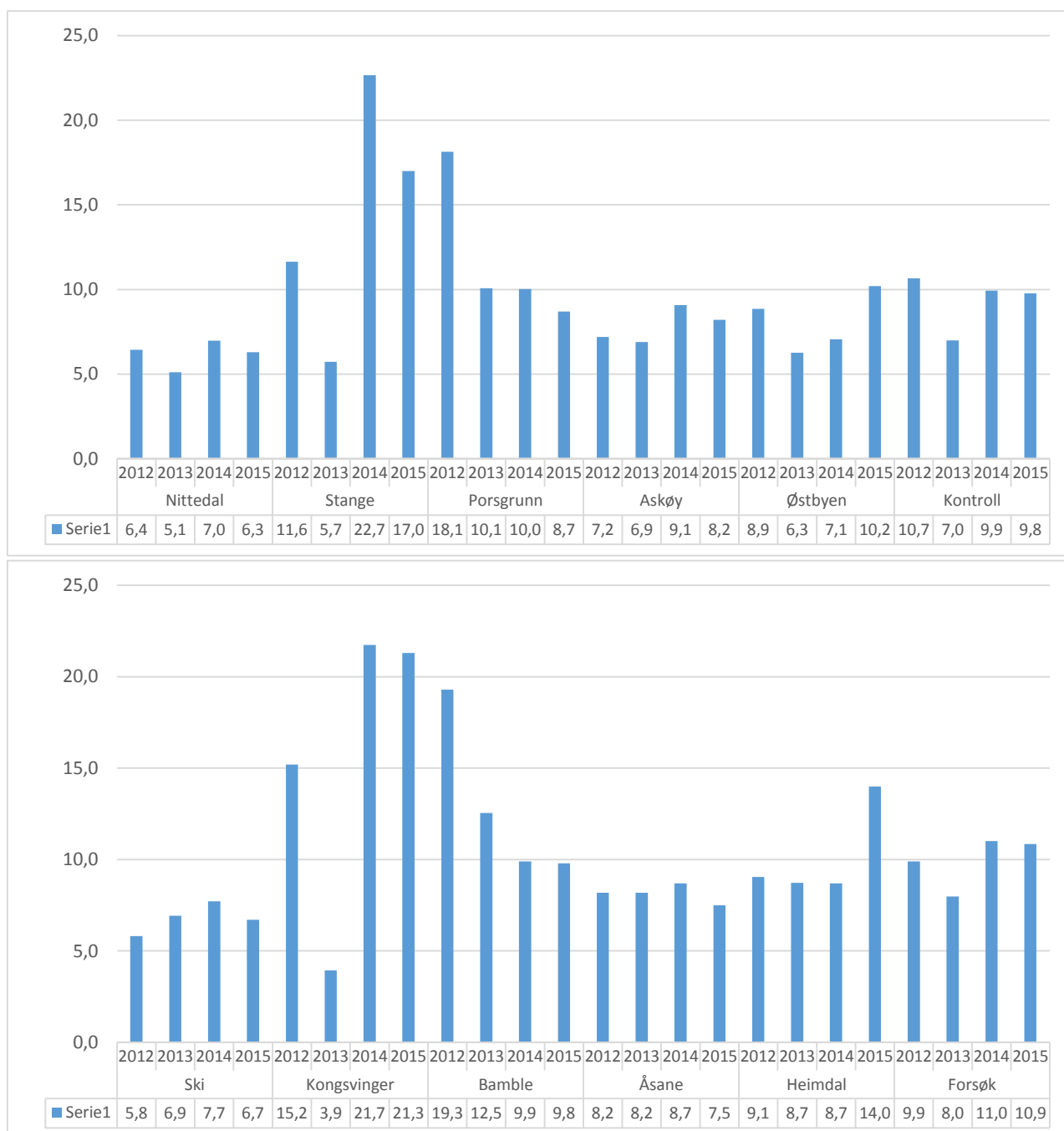
Det er ikke grunn til å tro at brukerne på kontrollkontorene har «overprestert» fordi de ikke fikk tilgang til «treatment» (altså NAV-veiledere som jobber med brukere i egen regi fremfor å sende dem til

¹⁴ Arbeids- og velferdsdirektoratet, Prosjektbeskrivelse Kjerneoppgaver i NAV-kontor, versjon 3, 5. september 2013.

tiltaksarrangører), og det er heller ikke grunn til å tro at de flyttet til forsøkskontor-regionene for å få «treatment». Forsøkskontorene har fått en del oppmerksomhet i media, så vi kan ikke utelukke at det kan ha forekommet kamp blant brukerne om å få være med. Dette kan ha ledet til en såkalt forsøkseffekt som kan overvurdere hvor godt forsøket lykkes sammenliknet med kontrollkontorene.

For å sjekke om det har foregått siling (altså at personer som potensielt kunne ha blitt søkt inn i forsøket blir skrevet ut til uføretrygd eller til APS i stedet fordi de har dårlige forutsetninger for å komme i arbeid) har vi i det følgende studert antall nye uføre ved forsøks- og kontrollkontorene i forhold til folketallet i kommunen hvor hvert NAV-kontor ligger, og vi har også studert andel av den totale tiltaksbeholdningen ved hvert kontor og i hele landet som er registrert på arbeidspraksis i skjermet sektor (APS). Dersom brukerne som har blitt søkt inn til KIN har blitt «silt» kunne vi ha forventet å se en økning i bruk av APS ved forsøkskontorene.

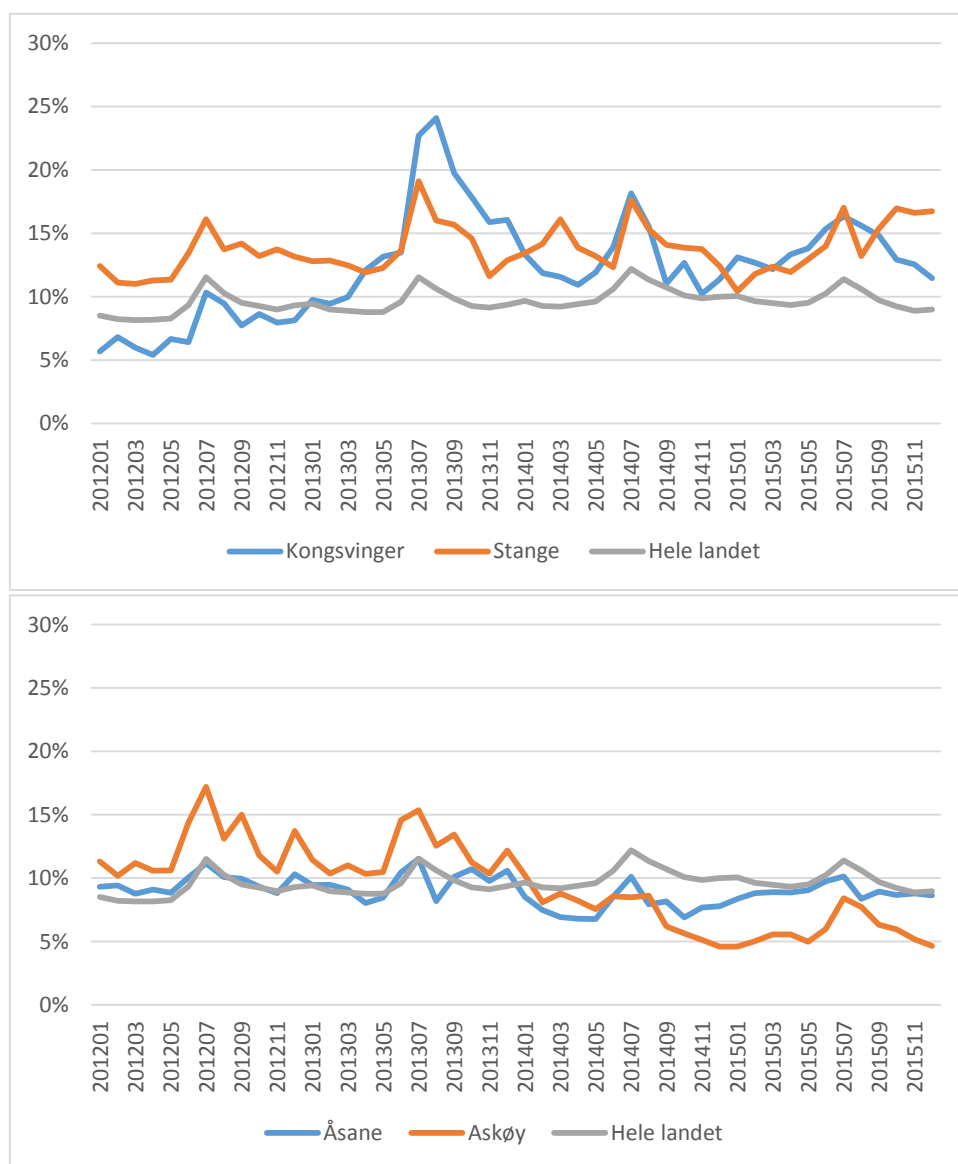
Nivået på uføreinsidensen innen hvert case- og kontrollpar følger hverandre tett over tid i årene 2012-2015 (figur 1). Det er også nærmest en perfekt sammenheng mellom utviklingen i uføreinsidensen over tid mellom det enkelte par av case- og kontrollkontor ($r=0,95$, $t\text{-stat}=5,76$). Vi har også gjort år- og parvis sammenlikning i uføreandelene samt en forskjell-i-forskjell analyse for forsøksårene 2014-2015 med baseline i 2012 (ikke vist). Vi fant ingen signifikante forskjeller. Dette betyr at vi kan utelukke at siling har skjedd ved at en større andel av brukerne ved forsøkskontorene enn kontrollkontorene er skrevet ut til uføretrygd i prosjektperioden.



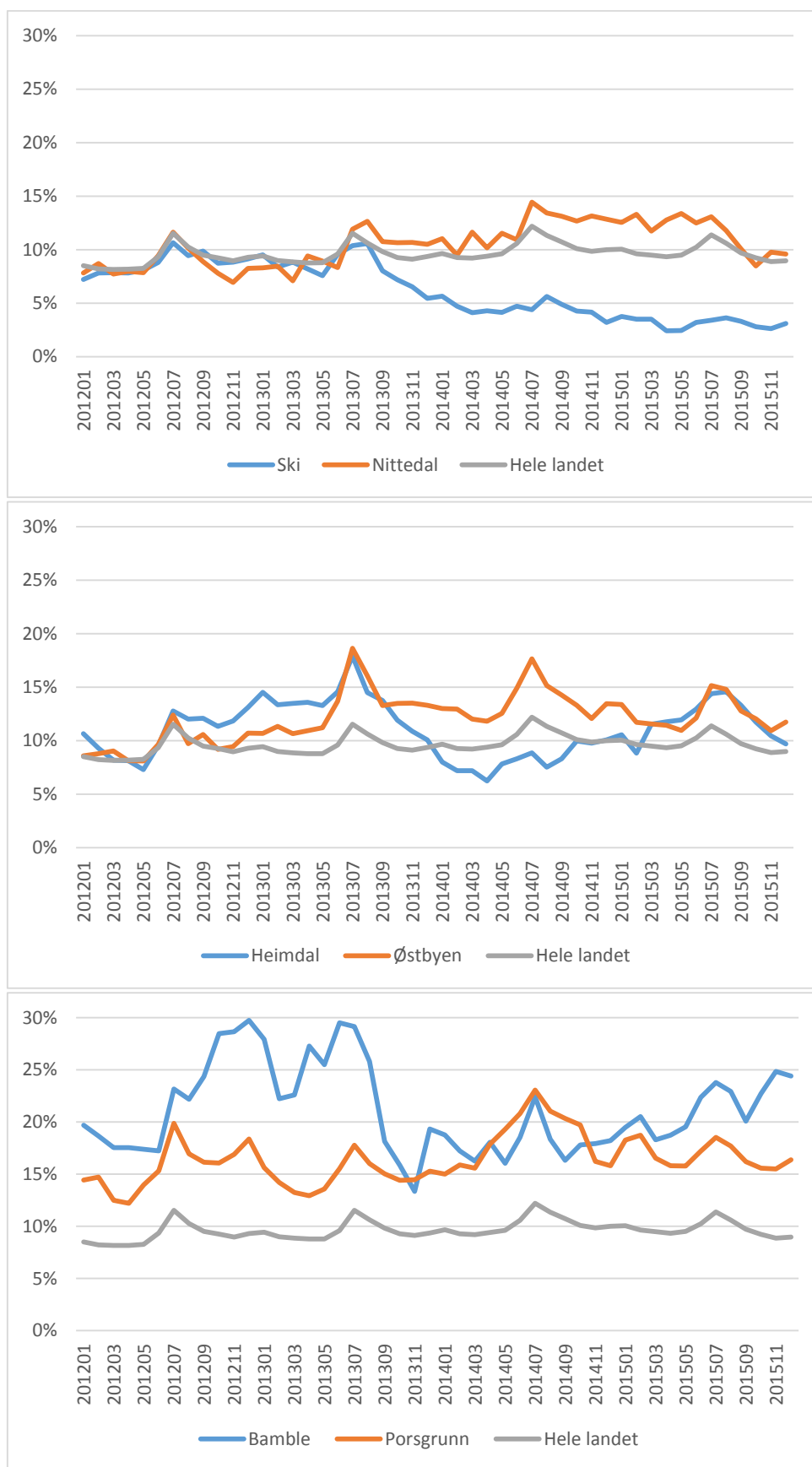
Figur 2-1 Antall nye tilfeller av uføre per 1 000 innbyggere per år 2012-2015 i den enkelte kommune som forsøkskontorene (øvre panel) og kontrollkontorene (nedre panel) tilhører.

For å studere hvor utbredt siling har vært har vi også sett på andel av tiltaksbeholdningen som er på arbeidspraksis i skjermet sektor (APS) ved hvert enkelt kontor (figur 2). Her har det vært stor variasjon i hva som har skjedd etter at forsøket startet opp i april 2013. NAV Kongsvinger skiller seg ut ved at andelen på APS er lavere enn ved NAV Stange i 2012, mens denne andelen øker relativt kraftig første halvår i 2013 (fra 10% i januar 2013 til 25% i juli 2013) og holder seg høyere enn kontrollkontoret NAV Stange ut andre halvår i 2013. I 2014 og 2015 ligger imidlertid NAV Kongsvinger og NAV Stange relativt likt. Forsøkskontoret NAV Åsane ligger noe under kontrollkontoret NAV Askøy i bruk av APS frem til midten av 2014, men i andre halvdel av 2014 og i hele 2015 er bildet omvendt med noe høyere APS

andel ved NAV Åsane enn ved NAV Askøy. Hovedbildet er likevel at NAV Askøy og NAV Åsane følger hverandre ganske jevnt, og at de begge to ikke skiller seg særlig fra landet for øvrig. Ved forsøkskontorene NAV Ski er det en klar nedgang i bruken av APS fra og med august/september 2013, mens kontrollkontoret har konstant bruk. Denne utviklingen fortsatte i 2014 og 2015. NAV Heimdal hadde også en nedgang i bruken av APS fra august/september 2013, mens kontrollkontoret har konstant bruk. Ved NAV Heimdal gikk imidlertid bruken noe opp igjen fra og med mai 2014 og i andre halvår er nivået likt med APS-bruken ved NAV Østbyen. Til sist ser vi også at forsøkskontoret NAV Bamble har halvert sin bruk av APS i perioden november 2013 til desember 2014 sammenliknet med månedene før og rett etter at forsøket startet opp (fra opp mot 30% til noe over 15%). Forklaringen på dette kan være at NAV Bamble før forsøket nesten ikke brukte avklaringstiltakene, men brukte i stedet APS. I andre halvdel av 2012 og i 2013 lå bruken av APS i NAV Bamble langt over bruken av APS ved kontrollkontoret NAV Porsgrunn, men i 2014 er bruken helt lik mellom de to kontortypene, og i andre halvdel av 2015 noe høyere ved NAV Bamble enn NAV Porsgrunn.

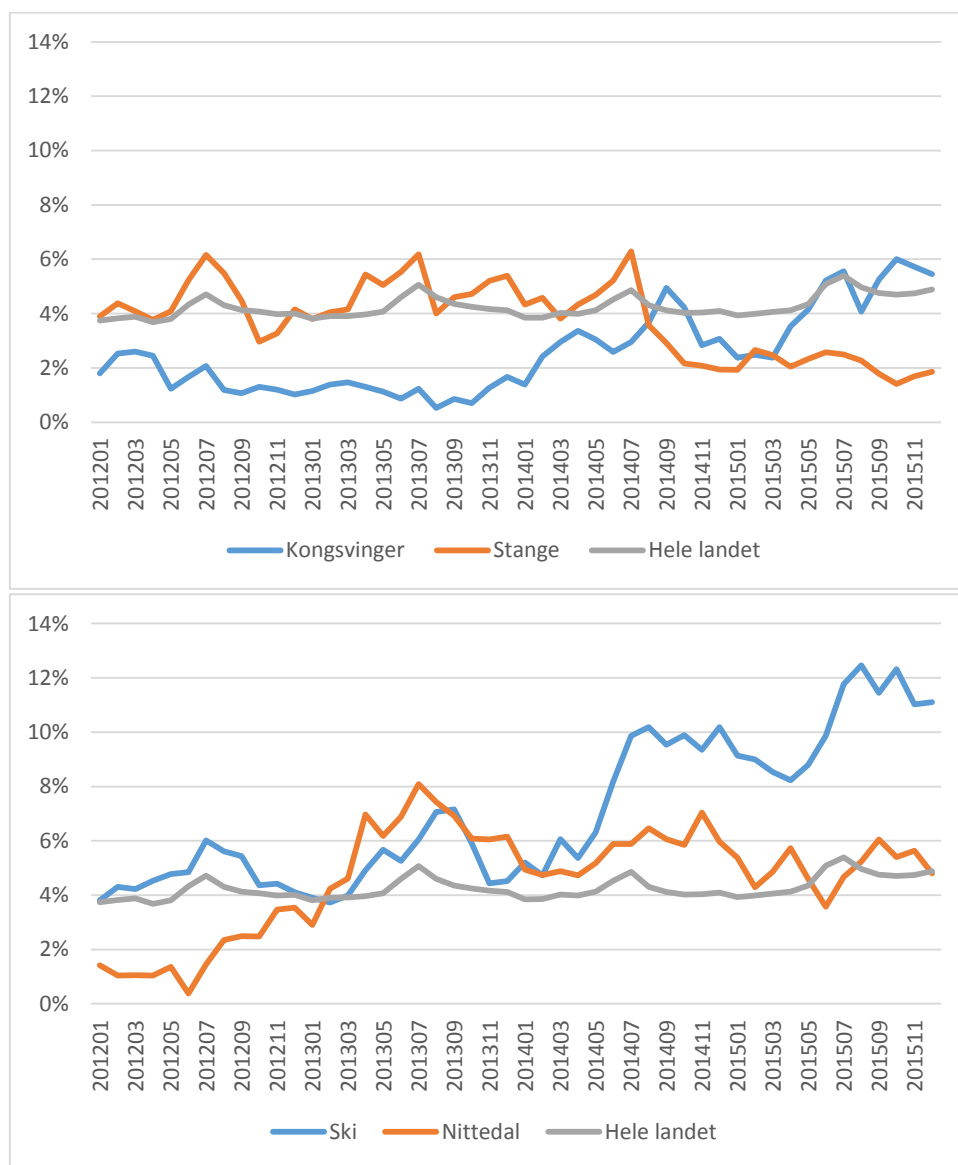


Figur 2-2 Andel av tiltaksbeholdningen på Arbeidspraksis i skjermet sektor (APS) januar 2012-december 2015 (%)

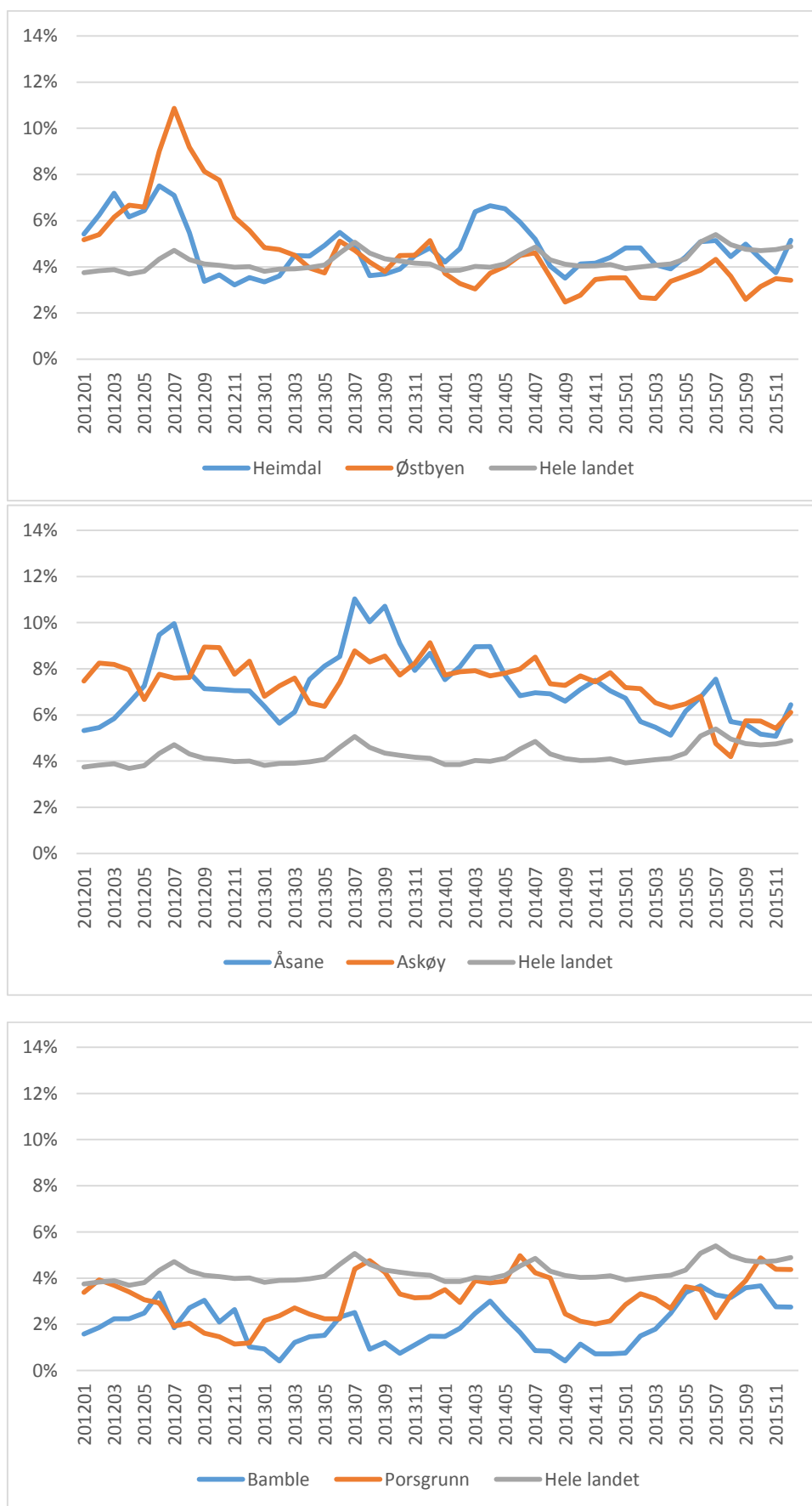


Figur 2-2 forts. Andel av tiltaksbeholdningen på Arbeidspraksis i skjermet sektor (APS) januar 2012-december 2015 (%).

Lønnstilskudd er et virkemiddel som skal gjøre det lettere for kandidaten å få jobb i det ordinære arbeidslivet, ved at lønnstilskuddet kompenserer for den nedsatte arbeidsevnen. Arbeidsgivere som får tidsbegrenset lønnstilskudd ved å ansette en av brukerne skal registrere dette som ordinært arbeid til AA-registeret. Bruk av lønnstilskudd forutsetter kontakt med arbeidsgivere, og hvis forsøkskontorene bruker dette virkemidlet mer enn kontrollkontorene, kan dette være en konsekvens av økt arbeidsgiverkontakt. Den kvalitative analysen har imidlertid en alternativ forklaring: Økning i bruk av lønnstilskudd skyldes at det er lettere å utløse virkemidler i NAV når tiltaket blir gjennomført av NAV selv. For å sjekke om dette er tilfellet har derfor til slutt studert andel av den totale tiltaksbeholdningen ved hvert kontor som er registrert på tidsbegrenset lønnstilskudd. I 2012 og 2013 var bruken av dette virkemidlet ved forsøkskontorene NAV Heimdal, NAV Ski og NAV Kongsvinger ikke så forskjellig fra den ved kontrollkontorene, mens det omkring årsskiftet 2014 var en klar økning ved de samme forsøkskontorene som gjør at bruken av dette tiltaket utover i 2014 og 2015 var høyere enn ved kontrollkontorene. Dette kan tyde på at disse kontorene har hatt økt arbeidsgiverkontakt og at det er lettere utløse virkemidlet lønnstilskudd når NAV gjør jobben selv). Forsøkskontorene NAV Bamble og NAV Åsane følger hovedsakelig samme utvikling som de respektive kontrollkontorene.



Figur 2-2 Andel av tiltaksbeholdningen på tidsbegrenset lønnstilskudd januar 2012-december 2015 (%).



Figur 2-3 forts. Andel av tiltaksbeholdningen på tidsbegrenset lønnstilskudd januar 2012-december 2015 (%).

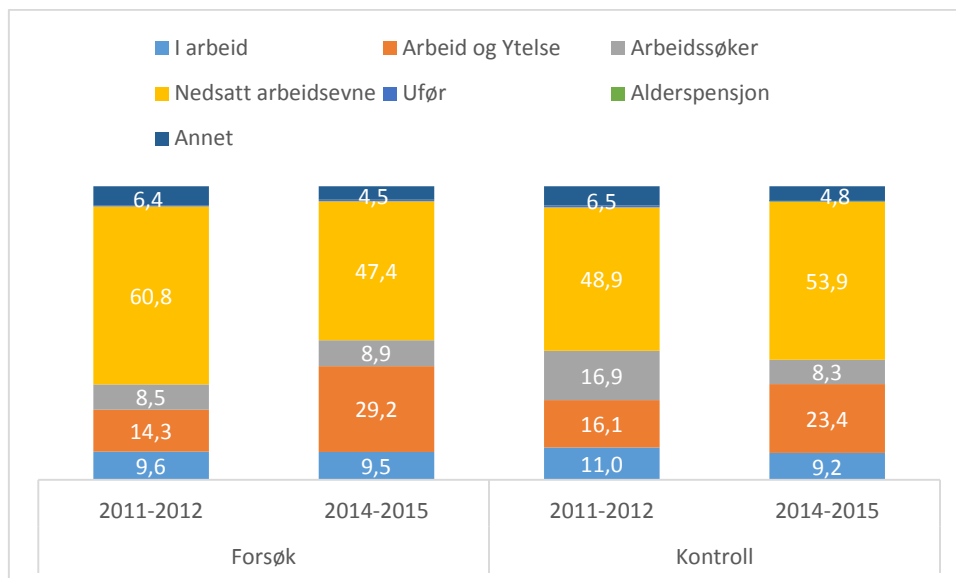
Vi har altså forsøkt måle hvorvidt det har foregått siling på to måter. Vi har ikke funnet støtte for at dette har skjedd ved at forsøkskontorene har skrevet ut flere til uføretrygd enn kontrollkontorene.

Det er imidlertid tegn til siling av brukere på NAV Kongsvinger, hvor bruk av APS har økt. Men dette var kun i 2013, et år vi ikke har analysert overgang til arbeid pga. mangel på data. Basert på kvalitative data kan vi likevel ha en mistanke om at brukerne i starten av forsøksperioden i gjennomsnitt «sto nærmere arbeid» enn de som ble søkt inn før forsøket startet opp. Senere var det imidlertid små forskjeller sammenliknet med kontrollkontoret NAV Stange. Ved NAV Åsane har vi ikke funnet tegn på siling ved at flere av brukerne er på APS, og ved kontorene NAV Ski og NAV Heimdal har andelen på APS gått ned. Ved NAV Bamble har andel på APS gått kraftig ned. Dette tyder på at brukerne som er søkt inn på forsøket ved disse kontorene ikke «sto nærmere arbeid» enn de som ble søkt inn før forsøket startet opp, og trolig heller ikke «står nærmere arbeid» enn de som er søkt inn i avklaring- og oppfølgingstiltakene ved kontrollkontorene. Bruken av arbeidspraksis i skjermet sektor har gått ned ved tre av de fem forsøkskontorene. Denne utviklingen er i tråd med at forsøket i større grad skulle bruke tiltak gjennomført i ordinært arbeidsliv.

Vi har sett at bruken av lønnstilskudd har økt ved NAV Kongsvinger og NAV Heimdal, og spesielt NAV Ski. Det kan hende at NAV Ski og NAV Heimdal har kompensert nedgangen i bruk av APS ved å øke bruken av virkemidlet lønnstilskudd. Vi vil forfølge denne hypotesen nærmere i neste avsnitt hvor vi studerer brukere som spesifikt har hatt avgang fra tiltaksvarianten «utvidet avklaring og oppfølging» og overgang til arbeid.

Resultater

I figur 4 viser vi status på arbeidsmarkedet 2 måneder etter avgang fra tiltakene vi studerer for forsøk- og kontrollkontorene fra januar 2011 til oktober 2012 (baseline) og fra januar 2014 til oktober 2015 (forsøksperiode). Hvis vi starter på toppen av søylene ser vi først at 4,5-6,5 prosent har hatt overgang til «annet»-kategorien. Denne kategorien inkluderer personer med overgang til selvstendig virksomhet, egenfinansiert utdanning, militærtjeneste eller hjemmeværende forsørget av andre. Videre ser vi at ingen har hatt overgang til alderspensjon. Ved forsøkskontorene er overgangen til uføretrygd på 0,4% i 2011-12 og 0,5% i 2014-15. Ved kontrollkontorene er tilsvarende tall 0,6% i 2011-12 og 0,3% i 2014-15. De aller fleste av brukerne er tilbake ved NAV 2 måneder etter avgang som person med nedsatt arbeidsevne. De mottar altså annen oppfølging fra NAV, det kan være NAV-finansiert utdanning eller andre arbeidsmarkedstiltak/oppfølging i NAV. Dette gjelder begge kontortypene. Vi ser imidlertid at denne andelen er betydelig redusert ved forsøkskontorene når vi sammenlikner 2014-15 med 2011-12. Denne nedgangen på 13,4 prosentpoeng tilsvarer nesten økningen i samme periode i andelen som har kommet i arbeid i kombinasjon med ytelser fra NAV, det vil si 14,9 prosentpoeng. Ved kontrollkontorene er det til sammenlikning en økning i andel med overgang til status som person med nedsatt arbeidsevne (5,1 prosentpoeng), men en nedgang i overgang til status som arbeidssøker (8,5 prosentpoeng). I likhet med forsøkskontorene er det også en økning i andel med overgang til arbeid i kombinasjon med ytelser fra NAV ved kontrollkontorene, men økningen er ikke like stor (7,3 prosentpoeng sammenliknet med 14,9 prosentpoeng).



Figur 2-3. status på arbeidsmarkedet 2 måneder etter avgang (i %) fra januar 2011 til oktober 2012 og januar 2014 til oktober 2015.

Tabellene 1 og 2 viser avganger og overganger (antall og prosent) til arbeid brutt ned på hvert av de fem forsøkskontorene og de fem kontrollkontorene for 2011-12 og 2014-15. For perioden januar 2011 til oktober 2012, altså ved baseline, ser vi at forsøkskontorene samlet har noe lavere andel med overgang til arbeid enn kontrollkontorene (23,9% vs. 27,1%), og at dette også gjelder i kombinasjon med eller uten ytelser fra NAV. Vi ser også at blant dem som får jobb er det en større andel som kombinerer arbeid med ytelser fra NAV enn andelen som har fått arbeid uten å kombinere dette med ytelser fra NAV. Dette gjelder begge kontortypene. I forsøksperioden januar 2014-oktober 2015 kan forsøkskontorene samlet sett vise til en høyere overgang til arbeid enn kontrollkontorene (38,7% vs. 32,6%). Begge typene av kontorer har i gjennomsnitt økt overgang til arbeid sammenliknet med 2011-12, og økningen synes utelukkende å bestå i en høyere overgang til deltidsarbeid i kombinasjon med ytelser fra NAV (den typiske ytelsen er Arbeidsavklaringspenger). Samtidig er det en svak nedgang i overgang til arbeid uten ytelser fra NAV ved kontrollkontorene.

Tabell 2-1 Antall avganger og overganger til arbeid 2011-12 og 2014-15

Jan 2011-okt 2012					Jan 2014-okt 2015			
Forsøk	Avganger	I arbeid	Arbeid og ytelse	Arbeid i alt	Avganger	I arbeid	Arbeid og ytelse	Arbeid i alt
Ski	177	8	24	32	173	11	41	52
Kongsvinger	561	75	73	148	189	13	50	63
Bamble	96	7	17	24	129	14	54	68
Åsane	439	45	60	105	348	38	71	109
Heimdal	366	22	61	83	290	31	114	145
I alt	1639	157	235	392	1129	107	330	437

Jan 2011-okt 2012					Jan 2014-okt 2015			
Kontroll	Avganger	I arbeid	Arbeid og ytelse	Arbeid i alt	Avganger	I arbeid	Arbeid og ytelse	Arbeid i alt
Nittedal	135	11	13	24	218	12	70	82
Stange	189	8	32	40	302	29	57	86
Porsgrunn	328	60	52	112	433	69	112	181
Askøy	152	18	29	47	210	17	65	82
Østbyen	328	28	56	84	516	27	89	116
I alt	1132	125	182	307	1679	154	393	547

Tabell 2-2 Andel med overgang til arbeid 2011-12 og 2014-15 (i %)

Forsøk	Jan 2011-okt 2012			Jan 2014-okt 2015		
	I arbeid	Arbeid og ytelse	Arbeid i alt	I arbeid	Arbeid og ytelse	Arbeid i alt
Ski	4,5	13,6	18,1	6,4	23,7	30,1
Kongsvinger	13,4	13,0	26,4	6,9	26,5	33,3
Bamble	7,3	17,7	25,0	10,9	41,9	52,7
Åsane	10,3	13,7	23,9	10,9	20,4	31,3
Heimdal	6,0	16,7	22,7	10,7	39,3	50,0
I alt	9,6	14,3	23,9	9,5	29,2	38,7

Kontroll	Jan 2011-okt 2012			Jan 2014-okt 2015		
	I arbeid	Arbeid og ytelse	Arbeid i alt	I arbeid	Arbeid og ytelse	Arbeid i alt
Nittedal	8,1	9,6	17,8	5,5	32,1	37,6
Stange	4,2	16,9	21,2	9,6	18,9	28,5
Porsgrunn	18,3	15,9	34,1	15,9	25,9	41,8
Askøy	11,8	19,1	30,9	8,1	31,0	39,0
Østbyen	8,5	17,1	25,6	5,2	17,2	22,5
I alt	11,0	16,1	27,1	9,2	23,4	32,6

Vi har fått tilgang til data på to av ytelsene som personer som har status som arbeidstaker mottar i kombinasjon med arbeid, henholdsvis arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Disse tallene viser at andel som mottar AAP ved forsøkskontorene var i gjennomsnitt 78% i 2012 og 65% i 2014, mens tilsvarende tall ved kontrollkontorene var 65% i 2012 og 70% i 2014. Andel som mottok uføretrygd i kombinasjon med arbeid ved forsøkskontorene var i gjennomsnitt 1,4% i 2012 og 2,4% i 2014, mens tilsvarende tall ved kontrollkontorene var 1,1% i 2012 og 1,5% i 2014. Den klart viktigste ytelsen blant de som kombinerer arbeid med ytelse fra NAV er altså arbeidsavklaringspenger. Vi har ikke hatt tilgang til tallene for 2015, men har ingen grunn til å tro at tallene avviker vesentlig fra 2014.

Tabell 2-3 Prosentpoengs økning i overgang til arbeid fra jan 2011-okt 2012 til jan 2014-okt 2015

Forsøk	I ar- beid	Arbeid og ytelse	Arbeid i alt
Ski	1,8	10,1	12,0
Kongsvinger	-6,5	13,4	7,0
Bamble	3,6	24,2	27,7
Åsane	0,7	6,7	7,4
Heimdal	4,7	22,6	27,3
I alt	-0,1	14,9	14,8

Kontroll	I ar- beid	Arbeid og ytelse	Arbeid i alt
Nittedal	-2,6	22,5	19,8
Stange	5,4	1,9	7,3
Porsgrunn	-2,4	10,0	7,7
Askøy	-3,7	11,9	8,1
Østbyen	-3,3	0,2	-3,1
I alt	-1,9	7,3	5,5

Endringene over tid innen hvert av forsøkskontorene og hvert av kontrollkontorene fremgår av tabell 3. Her bekreftes at de positive prosentpoengs-vise endringene i gjennomsnitt for overgang til arbeid i alt er størst for forsøkskontorene (14,8 vs. 5,5), og at hele økningen både ved forsøks- og kontrollkontorene har kommet ved at en større andel kombinerer arbeid med ytelser fra NAV.

Tabell 2-4 «Forskjell-i-forskjell» estimatene for overgang til arbeid ved forsøkskontorene (endring i prosentpoeng ved forsøkskontorene fratrasket endring i prosentpoeng ved kontrollkontorene). Med 95% konfidensintervaller.

	I ar- beid	95% KI	z	Arbeid og ytelse	95% KI	z	Arbeid i alt	95% KI	z
Forsøk									
Ski	4,5	-17,9-26,9	0,39	-12,3	-34,7-10,1	-1,08	-7,9	-30,3-14,5	-0,69
Kongsvinger	-11,9	-28,3-4,6	-1,41*	11,5	-5,0-28,0	1,37*	-0,4	-16,8-16,1	-0,04
Bamble	5,9	-16,8-28,7	0,51	14,1	-8,6-36,9	1,22	20,1	-2,7-42,8	1,73**
Åsane	4,4	-13,1-23,8	0,57	-5,1	-23,6-13,3	-0,55	-0,7	-19,2-17,7	-0,08
Heimdal	8,0	-6,9-22,9	1,05	22,5	7,6-37,4	2,96***	30,5	15,5-45,4	4,01#
I alt	1,8	-5,8-9,3	0,46	7,6	0,0-15,1	1,96**	9,3	1,8-16,9	2,41***

Konfidensintervallene ble beregnet ved å bruke en ensidig z-test med alfa lik 5%. Resultatene er statistisk signifikante på 10% nivå om $z \geq 1,29$ (*); på 5% nivå om $z \geq 1,65$ (**); på 1% nivå om $z \geq 2,33$ (***); på 0,1% nivå om $z \geq 3,12$ (#).

I tabell 4 viser vi effekten av tiltaket ved å trekke den prosentpoengsvise endringen i overgang til arbeid for forsøkskontorene fra tilsvarende endring for kontrollkontorene. Dersom vi ser på overgang til «arbeid i alt» (med eller uten ytelser fra NAV) for alle forsøkskontorene samlet er effekten av tiltaket at i gjennomsnitt 9,3 prosentpoeng eller 39,0 prosent flere kommer i jobb enn om tiltaket ikke hadde vært gjennomført. Økningen er statistisk signifikant på 1% nivå. Årsaken til denne positive effekten er at NAV Bamble og NAV Heimdal gjør det signifikant bedre enn sine kontroller, mens de andre forsøkskontorene gjør det like bra som sine kontroller (det er altså ingen statistisk signifikant forskjeller mellom forsøkskontorene og kontrollene).

Det er en ikke-signifikant økning for alle forsøkskontorene samlet i overgang til arbeid uten å kombinere dette med ytelser fra NAV («I arbeid») på 1,8 prosentpoeng eller 18,5 prosent. Tiltaket for forsøkskontorene samlet sett har altså ikke hatt noen statistisk signifikant effekt på overgang til arbeid uten at tidligere arbeidssøkere eller personer med nedsatt arbeidsevne samtidig kombinerer dette med mottak av ytelser fra NAV. Vi ser at NAV Ski, NAV Bamble, NAV Åsane og NAV Heimdal har hatt en positiv ikke-signifikant utvikling her, men at NAV Kongsvinger har hatt en statistisk signifikant nedgang (men kun på 10% nivå). Med andre ord gjør forsøkskontorene det like bra som kontrollkontorene på dette utfallsmålet.

Ser vi kun på overgang til arbeid i kombinasjon med ytelser fra NAV («Arbeid og Ytelse») er den samlede effekten for alle forsøkskontorene en statistisk signifikant (på 5% nivå) økning på 7,6 prosentpoeng eller 52,7 prosent. Her er det imidlertid kun NAV Kongsvinger og NAV Heimdal som har statistisk signifikante økninger, mens resultatet for NAV Bamble er positivt men kun grensesignifikant. NAV Ski og NAV Åsane har en ikke-signifikant nedgang for dette resultatmålet. Med andre ord gjør NAV Kongsvinger og NAV Heimdal det bedre enn sine kontroller, mens de tre andre forsøkskontorene gjør det like bra som sine respektive kontrollkontor.

Oppsummert gjør altså NAV Bamble og NAV Heimdal alt i alt det *bedre* enn sine respektive kontrollkontor, mens NAV Ski, NAV Kongsvinger og NAV Åsane alt i alt gjør det like bra som sine respektive kontrollkontorer.

Vi har hatt som hypotese at forsøkskontorene kan ha oppnådd gode resultater ved at de har større nærhet til beslutninger omkring lønnstilskudd enn eksterne aktører. Lønnstilskudd til arbeidsgivere brukes nesten utelukkende for personer som har hatt overgang til arbeid hvor dette kombineres med andre ytelser fra NAV (typisk AAP). Ved forsøkskontorene har andelen økt fra 6,0 prosent i snitt ved baseline til 24,8 prosent i snitt i forsøksperioden. Tilsvarende tall for kontrollkontorene var 12,6 prosent ved baseline og 13,2 prosent i forsøksperioden. Vår forskjell i forskjell analyse viser at økningen på 18,3 prosentpoeng for forsøkskontorene sammenliknet med økningen ved kontrollkontorene er statistisk signifikant på 5% nivå (ikke vist). Alle kontorene med unntak av NAV Bamble har hatt økning i bruk av lønnstilskudd, men det er kun økningen for NAV Kongsvinger som er statistisk signifikant (på 10% nivå). NAV Kongsvingers signifikante økning i overgang til arbeid med ytelser fra NAV kan derfor delvis henge sammen med økt bruk av lønnstilskudd til disse brukernes arbeidsgivere. I den kvalitative analysen argumenterer vi med at vi hadde forventet en kraftigere økning i bruken av lønnstilskudd, både på grunn av nærheten til beslutninger omkring lønnstilskudd og fordi det har vært tydelige politiske signaler om økt bruk av lønnstilskudd.

Oppsummering

«Formålet [med forsøket] er først og fremst å få vurdert hvorvidt tjenester i egen regi gir like stor eller større effekt enn tjenester kjøpt eksternt»¹⁵. I dette kapitlet har vi undersøkt om forsøket har ført til like stor eller større overgang til arbeid enn et tilfelle uten forsøket. Dette har vi gjort ved å gjøre en såkalt forskjell-i-forskjell analyse. Noen sentrale forutsetninger for effektanalysen kan være brutt. Disse er knyttet til design av forsøket (ikke randomisert tilordning til «treatment», ulik «treatment» etc.), mulige forsøk på siling av brukere som er søkt inn i forsøket («creaming»), kompensatorisk rivalisering, og «forsøkseffekt». Vi kan derfor ikke utelukke at det også er andre faktorer enn selve forsøket som har drevet resultatene.

Resultatene viser at den samlede positive effekten av forsøket på overgang til arbeid, altså for personer som har hatt overgang til status som arbeidstakere enten de kombinerer dette med eller uten ytelser fra NAV (AAP eller gradert uføretrygd), er på 9,3 prosentpoeng eller 39,0 prosent sammenliknet med en situasjon uten forsøket. Denne positive utviklingen er i hovedsak drevet av personer som har hatt overgang til deltidsarbeid i kombinasjon med arbeidsavklaringspenger. En av grunnene til den gode utviklingen for disse brukerne, som hovedsakelig er personer med nedsatt arbeidsevne, kan henge sammen med høyere bruk av lønnstilskudd ved forsøkskontorene enn ved kontrollkontorene. Lønnstilskudd er noe arbeidsgiverne kan få for å kompensere for opplæringsbehov eller nedsatt arbeidsevne, og er et virkemiddel som skal gjøre det lettere for kandidaten å få jobb i det ordinære arbeidslivet. Den økte bruken ved forsøkskontorene kan være en konsekvens av økt arbeidsgiverkontakt og at det er NAV selv, som i dette tilfellet også er tiltaksarrangør, som styrer bruken av virkemidlene.

¹⁵ Invitasjonsbrev fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til fylkesdirektørene (Invitasjon til deltagelse i forsøket «Kjerneoppgaver i NAV-kontor»), Oslo, 6. juli 2012.

Registeranalysene kan ikke gi ytterligere forklaringer på de positive resultatene. De kvalitative undersøkelsene kan imidlertid belyse hvorvidt «bedre bruk av NAVs egen kompetanse, kortere ventetid mellom tiltak og at tiltakene i større grad gjennomføres i ordinært arbeidsliv» er blant andre årsaker til like gode eller bedre resultater for overgang til arbeid ved forsøkskontorene enn ved kontrollkontorene.

I forsøket med Kjerneoppgaver gjør NAV avklaring- og oppfølgingsarbeidet like bra eller bedre enn eksterne aktører. Når vi ser på overgang til ordinært arbeid for de involverte NAV-kontorene konkluderer vi at tre av forsøkskontorene får like mange ut i jobb, mens to av forsøkskontorene får flere ut i jobb.

3. Tiltaksregelverk, tiltaksstruktur og organisering

Forsøket med Kjerneoppgaver i NAV er underlagt retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV og gjeldende regelverk for arbeidsrettede tiltak. Vi skal i dette kapitlet se på de relevante delene av regelverket knyttet til gjennomføring av arbeidsrettede tiltak, behovsvurdering, arbeidsevnevurdering og innsatsnivå.¹⁶

Regelverket og KIN

NAV-lovens § 14a regulerer beslutningene som NAV foretar i oppfølgingen av den enkelte; dette omfatter vurderinger av brukerens behov for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid, samt å fastsette brukerens mål og hvilke virkemidler som trengs for å nå målet. Alle brukere som omfattes av NAV-lovens § 14a har rett til et vedtak om oppfølging. Vedtaket etter § 14a kalles derfor «oppfølgingsvedtak». I loven heter det: *«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).»*

§ 14a regulerer retten til behovsvurdering og arbeidsevnevurdering. Alle som henvender seg til kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Behovsvurderingen skal alltid skje med utgangspunkt i brukerens eget ønske. Ofte vil behovsvurderingen iverksettes ved at en person selv ber om service eller tjenester fra NAV. I andre tilfeller skjer dette etter at NAV har informert om vilkår for tjenester og ytelser, og om konsekvenser av ikke å delta i en behovsvurdering.

Dersom behovsvurderingen gir grunn til å anta at standardinnsats eller situasjonsbestemt innsats ikke er tilstrekkelig for å komme i jobb, skal det foretas en mer omfattende vurdering, arbeidsevnevurdering. Dersom brukeren skal vurderes for langvarige tiltak må det gjennom en arbeidsevnevurdering dokumenteres at bruker har fått sin arbeidsevne nedsatt slik at vedkommende hindres i å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid.

Arbeidsevnevurderingen skal alltid foretas dersom det er satt fram krav om kvalifiseringsprogram, arbeidsavklaringspenger eller uføreytelser, eller dersom en av disse blir vurdert som aktuell. Både arbeidsavklaringspenger, kvalifiseringsprogram og langvarige tiltak krever at brukeren har nedsatt arbeidsevne. Grunnlaget for den avgjørelsen er arbeidsevnevurderingen.

Dersom oppfølgingsvedtaket konkluderer med at brukerens arbeidsevne ikke er nedsatt, er følgende to utfall aktuelle:

- Standardinnsats (tidligere «ordinær bistand»)
- **Situasjonsbestemt innsats (tidligere «moderat bistand»)**

¹⁶ Grunnlagsdokumentene for dette kapitlet er Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV. Vurdering av behov for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid og rett til aktivitetsplan etter Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14a (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2010); Kravspesifikasjon for tiltak i skjermede virksomheter og Rundskriv Hovednr. 76 § 12; og Utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsrettede tiltak (sist endret 29.01.2015 av Arbeids- og velferdsdirektoratet, Tjenesteavdelingen, Tiltaksseksjonen). Vi gjør oppmerksom på at evalueringen ikke har forholdt seg til endringer i anbudsregler, tiltaksregelverk og tiltaksstruktur som ble gjort gjeldende ved slutten av forsøksperioden.

Dersom oppfølgingsvedtaket konkluderer med at brukerens arbeidsevne er nedsatt, er følgende utfall aktuelle:

- **Spesielt tilpasset innsats (tidligere «nedsatt arbeidsevne»)**
- Varig tilpasset innsats (tidligere «varig nedsatt arbeidsevne»)

Brukerne i forsøket Kjerneoppgaver i NAV, som ellers ville ha vært aktuelle for de eksterne tiltakene Oppfølging, Arbeid med bistand, Avklaring skjermet og Avklaring ordinært, skal ifølge kravspesifikasjonen ha situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsatsbehov.

Situasjonsbestemt innsats blir tilbudt brukere som har vansker med å skaffe seg eller beholde arbeid. Ofte vil dette behovet ha sammenheng med endringer i arbeidsmarkedet eller en mismatch mellom den enkeltes kvalifikasjoner og arbeidslivets krav. Situasjonsbestemt innsats skal ivareta brukerens muligheter for å komme i arbeid, finne ut hva slags arbeid som skal være målet, hva slags behov for bistand brukeren har for å komme i arbeid, og hvilken type bistand som kan være aktuell for brukeren.

Spesielt tilpasset innsats blir tilbudt brukere som i oppfølgingsvedtaket får fastslått at arbeidsevnen er nedsatt. Her blir det lagt til grunn at brukeren vil kunne skaffe seg eller beholde arbeid gjennom egeninnsats og innsats fra NAV eller andre samarbeidende aktører. Det blir presisert at det skal legges til grunn en vid tolkning av brukerens mulighet til å skaffe seg eller beholde arbeid, jf 4.1.3. Innsatsen fra NAV kan omfatte både kortere og lengre aktiviteter og tjenester i tillegg til de generelle tjenestene. NAVs innsats vil ofte være en kombinasjon med ulike virkemidler og innsats fra andre aktører, for eksempel medisinsk behandling og rehabilitering, tilrettelegging, sosial trening og oppfølging m.v. Brukeren har rett til å delta i utformingen av en aktivitetsplan, eventuelt et kvalifiseringsprogram.

Arbeidsrettede tiltak kan bli tildelt etter en individuell vurdering av behovet for bistand for å styrke mulighetene til å skaffe og/eller beholde arbeid. Tildeling av tiltak skal som hovedregel følge utfallet av en behovsvurdering eller arbeidsevnevurdering.

Tiltaksdeltakere som har påbegynt et arbeidsrettet tiltak skal avslutte tiltaket dersom vedkommende får et jobbtilbud. I særlige tilfeller kan NAV likevel godkjenne at tiltaksdeltakeren fullfører et påbegynt tiltak.

Avklaringstiltaket blir tilbudt brukere som har nedsatt arbeidsevne i en slik grad at det hindrer vedkommende i å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid. For situasjonsbestemt innsats varer avklaring i fire uker og for spesielt tilpasset innsats åtte uker, som kan forlenges med inntil fire uker. Avklaringstiltaket kan også inngå som en del av en arbeidsevnevurdering.

Arbeid med bistand (AB) skal gi hensiktsmessig og nødvendig bistand med sikte på at brukere med nedsatt arbeidsevne blir integrert i ordinært arbeidsliv. Brukere som blir henvist til tiltaket skal være tilstrekkelig avklart på forhånd, enten i form av avklaring fra veileder ved NAV eller avklaringstiltak, dersom det anses å være nødvendig. Før henvisning til tiltaket skal søkeren bli innkalt til en forhåndssamtale hos tiltaksarrangør. Denne skal helst bli gjennomført som en trekantsamtale mellom søker, tilrettelegger og NAV-veileder. Det veiledende antall brukere per tilrettelegger i tiltaket er 12, men antallet skal vurderes i forhold til brukernes oppfølgingsbehov. Hospitering eller utprøving i ordinær bedrift er en integrert del av tiltaket og skal som hovedregel ikke registreres av NAV som arbeidspraksis i ordinær virksomhet. Maksimal varighet for tiltaket er 3 år.

Oppfølging kan ha en varighet på inntil seks måneder. Tiltaket kan forlenges med ytterligere seks måneder, og ved særlige behov i inntil tre år.

Utfordringer ved tiltaksstrukturen

NOU (2012:6) drøfter tiltaksstrukturen og viser til noen uheldige sider ved den som også er relevant for forsøket Kjerneoppgaver i NAV. Det følgende er hentet fra kapittel 12.4:

«Det er to viktige begrunnelser for dagens differensierte tiltaksstruktur. For det første skal inndelingen av ulike tiltak bidra til en hensiktsmessig tydeliggjøring av særtrekk ved det enkelte tiltak knyttet til en eller flere komponenter som for eksempel målgruppe, leverandører, tilskudd, varighet og innhold. Et formål med dagens differensierte tiltaksstruktur har med andre ord vært at tiltakene skal være tilpasset ulike målgrupper med varierende ønsker og behov for bistand. For det andre har oppdelingen i ulike tiltak viktige kontrollfunksjoner:

- Tiltaksinndelingen skal sikre transparens og at Stortinget vet hva bevilgningene over statsbudsjettet blir brukt til.
- Tiltaksinndelingen skal bidra til kontroll med og tilpassing av statlige ressurser i takt med økonomiske konjunkturer og det antatte behovet for tiltak.
- Tiltaksinndelingen skal bidra til økonomisering av ressursene på den måten at ressursbruken ikke skal være større enn det brukeren trenger. Ressursbruken skal heller ikke være mindre, men tilpasset brukerens behov.

Begge disse argumentene tilsier at det kan være hensiktsmessig med et differensiert tiltaksspekter bestående av ulike tiltak med klare målgrupper og et klart definert innhold. Hensynet til kontrollmulighetene må imidlertid vurderes opp mot de utførelsesfaglige argumentene. I lys av dette kan det hevdes at dagens system har en del uheldige sider ved seg:

- Dagens ordning fører til at mange deltakere får lange og ufrivillige avbrudd i tiltaksløpene. Årsaken er at mange har behov for flere enn ett tiltak og deltar på flere tiltak etter hverandre (tiltakskjeding). Etter at ett tiltak avsluttes vurderer Arbeids- og velferdsforvaltningen behovet for nytt tiltak, noe som skaper ventetid mellom tiltak. Ventetiden kan bryte ned den motivasjon, trygghet og tillit som mange har behov for. Dette innebærer en fare for at en positiv utvikling hos den enkelte bruker ikke bare stopper, men reverserer. Resultatet er at færre kommer inn i arbeidslivet enn det som ellers ville ha vært mulig.
- Med det systemet vi har i dag, der hvert tiltak har et begrenset antall plasser, gjør at deltakere iblant søkes inn til andre tiltak enn det som er formålstjenlig. Et velfungerende system er videre avhengig av Arbeids- og velferdsetatens bestillerkompetanse. Det er ikke bare mangel på plasser som gjør at deltakere ender opp med feil tiltak, men også bestillingene fra Arbeids- og velferdsetaten.

Noen av tiltakene i dagens forskrift har vært virksomme over et lengre tidsrom og reflekterer problemstillinger som var relevante da de ble etablert. Det kan derfor tenkes at tiltaksstrukturen virker konserverende, blant annet med tanke på utvalgets drøfting av behovet for å legge mer vekt på integrerte tiltak og utplassering i det alminnelige arbeidslivet.»

I kapittel 17.2.2 konkluderte NOU (2012:6) med at det er viktig å kutte unødvendig ventetid; både ventetid før bruker kommer i gang med tiltak og ventetid mellom tiltak når den samlede arbeidsrettede

bistanden inneholder flere enn ett tiltak. Utredningen pekte også på behovet for mer sømløse, arbeidsrettede forløp for den enkelte brukeren.

Oppstart og konsolidering

I forsøkets oppstartsfase var det flere utfordringer med å etablere KIN i egen organisasjon. Disse handlet i stor grad om samarbeid, samordning og oppgavefordeling:

- få på plass entydige innsøkningsrutiner,
- vansker med å skille mellom avklaring og oppfølging,
- komme til enighet om hva avklaring i KIN skal inneholde,
- vansker med å få ordinære NAV-veiledere til å sette av til tid til samarbeid og trekantsamtaler,
- uklarheter om hva KIN skal være og for hvilke brukere,
- samhandling internt på kontoret og irritasjon fra noen av de ordinære NAV-veilederne fordi de opplever at KIN-veilederne hadde bedre rammebetingelser enn de selv.

En av KIN-lederne ser tilbake:

Det var jo utfordringer, 'her er det bare å sette i gang og få flest mulig folk ut i jobb.' Og så satt det et team her og vi hadde ingen rutiner, ingen metodikk, ingenting. Så vi måtte begynne helt fra scratch – så det var klart at det var utfordringer. Og vi satt midt i et NAV-kontor som bare var vant til å søke ut. Det var bare en kultur som gikk på 'avklaring, avklaring, avklaring.' Vi var jo fem forsøkskontor som bare ble sluppet på hver vår kant av landet, og 'klar dere selv', uten noen føringer, i hvert fall de første to årene.

I Arbeids- og velferdsdirektoratets prosjektbeskrivelse (04.12.12) ble det vist til at forsøkskontoret skulle følge opp de brukerne som ellers ville gått til de tiltakene forsøket erstattet. Det ble slått fast at forsøkskontorene skulle bruke Standard for arbeidsrettet brukeroppfølging¹⁷, de skulle videreutvikle sin egen veilednings- og samtalekompetanse, utføre gode behovsvurderinger og gi vedtak om riktig oppfølgingsinnsats for bruker. Ifølge prosjektbeskrivelsen måtte metodeutviklingen i forsøket «dokumenteres skriftlig, og kvalitetssikres i arbeidsgruppa som er satt ned på fylkesnivå. Utvikling av ny arbeidsmetodikk forutsetter et nært samarbeid mellom forsøkskontor og fylke».

Når det gjelder organiseringen av forsøket het det i prosjektbeskrivelsen datert 04.12.12 at «det opprettes ikke et eget tiltak for forsøket», mens det i en senere versjon (05.09.13) ble slått fast at forsøket skal registreres som en egen tiltaksvariant «Utvidet avklaring- og oppfølging i NAV-kontor».

¹⁷ Ekspertgruppen (2015:26) omtaler standarden slik: «Standard for arbeidsrettet brukeroppfølging i NAV er utarbeidet som virkemiddel for å forbedre kvaliteten i NAVs egne tjenester. Standarden er en operasjonalisering av innsatsområdene i virksomhetsstrategien med utgangspunkt i å synliggjøre arbeid først og bidra til aktive jobbsøkere gjennom tett og kvalitativt god oppfølging. Kvaliteten i den arbeidsrettede brukeroppfølgingen skal bedres gjennom målrettet arbeid i NAV- kontorene.» Glemmestad mfl (2014:9) omtaler den som «en form for internkontroll-rutine som skal sikre at målsettingen om å beholde eller komme i arbeid er hovedfokus i møte med alle brukere».

De organisatoriske forskjellene ved forsøkskontorene i oppstartsfasen gjenspeiler både fravær av sentrale føringer og ulike oppfatninger mellom forsøkskontorene om forsøket - om det skulle forstås som et rent tiltak lagt til NAV-kontoret (NAV Åsane), eller om det skulle forstås mer som utvikling av NAV-kontoret generelt (NAV Kongsvinger og delvis NAV Ski), særlig med tanke på rutiner, oppgavefordeling, metodisk tilnærming i den arbeidsrettede brukeroppfølgingen og grenseflaten mellom ordinær NAV-veileder som bestiller og KIN som utfører.

NAV Åsane har i forsøksperioden skilt seg ut med å holde fast på tiltaksorganiseringen (bestiller-utførermodellen) og har brukt de samme tidsrammene på avklarings- og oppfølgingstiltakene som de eksterne. NAV Åsane laget våren 2013 egne innsøknings- og avslutningsrutiner for å klargjøre grensesnittet mellom KIN og resten av NAV-kontoret. Ut 2014 var KIN ved NAV Ski organisert i avdeling sammen med andre deler av NAV-kontoret (som kvalifiseringsprogrammet og markedsteam) og KIN-leder var avdelingsleder for hele avdelingen med fag- og personalansvar. Ved NAV Kongsvinger var forsøket fram til høsten 2015 organisert i linjen uten avdelingsleder, men med teamleder. Høsten 2015 inngikk forsøket som en av kontorets tre avdelinger og deretter som en del i den ene av disse tre avdelingene, med en teamleder med personalansvar som er underlagt en avdelingsleder. Begrunnelsen var å oppnå synergieffekter ved NAV-kontoret av forsøket. Erfaringen med denne samorganiseringen var etter hvert at det ble «en utfordring med tanke på å kunne jobbe fokusert og enhetlig med KIN. Det var stadig hensyn til helheten i avdelingen som måtte tas.»

Organisatorisk la forsøket seg etter hvert på en tiltaksmodell, dvs. at KIN ble organisert på samme måte som ved bestiller – utførermodellen ved kontrollkontorene, men med den forskjellen at tiltaket ved forsøkskontorene var en del av bestillerorganisasjonen og at tiltaket benyttet det samme fag-/saksbehandlingssystemet (Arena) som resten av bestillerorganisasjonen. Tiltaket, som i tiltaksregistreringen fikk navnet «Utvidet avklaring og oppfølging», har gått under ulike lokale navn; det er organisert som en egen avdeling ved NAV-kontoret med egen leder med personalansvar som deltar på NAV-kontorets ledermøter.¹⁸ De første ansatte i tiltaket var stort sett på plass ved forsøkskontorene fra april 2013.

De få føringene når det gjelder organisering kan forstås som en intensjon om at forsøket skulle utvikles som en «bottom up-strategi» (Jacobsen & Thorsvik 2009) der direktoratet skulle tilrettelegge for en åpen og deltakende prosess med fokus på læring og lokal utvikling av NAV-kontoret. Til dels har dette skjedd, men samtidig presiserte departementet at forsøket ikke var et utviklingsprosjekt ved NAV-kontorene, men en test på om NAV-kontorene selv kunne gjennomføre tiltakene med lik eller bedre effekt enn eksterne tiltaksarrangører når det gjaldt ventetid, kostnader og overgang til arbeid. I et notat¹⁹ ble det vist til departementets presisering, «at det er en viktig forutsetning at de midlene som stilles til disposisjon for forsøket skal nyttes til økt avklaring og oppfølging av brukere i egen regi, og ikke til generell drift av NAV-kontoret.»

Denne uklarheten, om forsøket primært skulle forstås som et forsøk på å organisere avklarings- og oppfølgingstiltakene med de samme rammebetingelsene som de eksterne tiltaksarrangørene, eller om det skulle forstås som utvikling av NAV-kontorene som ble forsøkskontor, har likevel vært et stadig tilbakevendende tema i forsøksperioden.

¹⁸ KIN ved NAV Kongsvinger er et unntak i og med at KIN-leder er underlagt en avdelingsleder. KIN-leder har likevel deltatt i ledermøter fra mars 2016.

¹⁹ Notat fra tjenestedirektøren til prosjektkoordinator/tiltaksseksjonen «Vedrørende oppgavefordeling mellom ordinær drift i NAV kontor og kjerneoppgaveforsøket», datert 06.03.14.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har hatt en egen prosjektkoordinator som har hatt fortløpende kontakt med de lokale lederne av forsøket (KIN-ledere). Koordinatoren har særlig hatt en viktig rolle i forbindelse med samlinger for KIN-ledere, hvor det har vært fortløpende faglige diskusjoner, erfaringsutveksling og arbeid med å utvikle felles rutiner og metodikk. KIN-lederne har samtidig etterlyst tydeligere føringer og signaler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet – i oppstartsfasen særlig knyttet til hvordan forsøket skulle organiseres og hvordan innsøkningsrutinene skulle være. Det var i utgangspunktet kun NAV Åsane som godtok bestiller-utførermodellen, mens de andre forsøkskontorene heller ønsket å se forsøket som en integrert del av utviklingen av NAV-kontoret. Dette medførte at det tok tid å få på plass en egen tiltaksregistrering for forsøket i saksbehandlingssystemet Arena.

Først et stykke ut i 2013 ble det bestemt at forsøket skulle organiseres som et arbeidsmarkedstiltak etter bestiller-utførermodellen, og selve tiltaket, «Utvidet avklaring og oppfølging», var ikke klart før i januar 2014. Forsøkskontorene ble oppfordret til å samle de ansatte i forsøket i eget kontorfellesskap. KIN ved NAV Åsane var samlokalisert i åpent landskap ved oppstart, og også de andre KIN-teamene ble etter hvert samlokalisert, KIN ved NAV Ski noe senere enn de andre. KIN ved NAV Heimdal er samlokalisert med markedsteamet, mens KIN ved NAV Kongsvinger og NAV Bamble har delt kontorlandskap med andre tilsvarende enheter ved kontoret.

Til tross for tiltaksorganiseringen med egne veiledere og egen ledelse har mange av de ordinære veilederne ved forsøkskontorene fått opplæring, råd, tips og veiledning av KIN-veilederne, blant annet i bruk av karriereveiledningsverktøy i sykefraværsoppfølgingen og tips om arbeidsgivere i markedsarbeidet.

Det var i utgangspunktet et krav til alle forsøkskontorene om å ha en egen styringsgruppe, men ikke om hvem som skulle delta. Det er for eksempel kun styringsgruppene i Sør Trøndelag og Telemark som har hatt fylkesdirektørene med. I Hordaland er assisterende Fylkesdirektør leder for styringsgruppen. Det kan dermed se ut til at Akershus og Hedmark ikke har hatt den samme forankringen av forsøket på ledelsenivå i fylket. Alle styringsgruppene har vært aktivt involvert i fagdiskusjonene knyttet til de lokale forsøkene og alle forsøkskontorene har merket at graden av interesse for forsøket i eget fylke har økt i forsøksperioden. Fylkene har i ulik grad vært involvert i de lokale forsøkene. Når vi sammenlikner de fem forsøksfylkene, er det et klart inntrykk at fylkesnivået i Hordaland og Sør Trøndelag har vært mest aktivt involvert i hele forsøksperioden, mens fylkesnivået i Hedmark har vært minst involvert.

Samlet framsto forsøket ved de fem NAV-kontorene i løpet av 2014 som mer enhetlig og konsolidert – på den ene siden som et spesialisert team (avdeling) med egen leder i statlig linje og egne avdelingsmøter, og på den andre siden som et tiltak som ordinær NAV-veileder søker brukeren inn. Tiltaket fikk navnet «Utvidet avklaring og oppfølging» og veileder i tiltaket brukte tida til arbeidsrettet brukeroppfølging, herunder avklaring.

Regelverket (tiltaksforskrift og kravspesifikasjon) for KIN gjelder på lik linje som ved tilsvarende tiltak hos eksterne tiltaksleverandører ved kontrollkontorene. I utøvelsen av denne tiltaksvarianten ved NAV-kontoret er forsøket organisert med egen ledelse og et fast antall veiledere, med samme økonomiske rammer som de tiltakene som KIN erstatter. Til forskjell fra organiseringen med eksterne tiltak, blir brukerne i KIN innsøkt av kolleger ansatt i den samme organisasjonen. Innsøkingen i begge organisasjonsvariantene er ellers regulert på samme måte gjennom tiltaksregelverket.

Tiltaksforskriften krever at for eksempel Arbeid med bistand (AB), som er ett av de fire eksterne tiltakene KIN erstattet, skal være organisert som eget team. Regelverket krever dessuten at en av de finansierte funksjonene (tilrettelegger) skal ha en faglig leder-/koordinatorfunksjon.²⁰ En hensikt med dette kravet er å hindre at de finansierte ressursene brukes til andre formål hos tiltaksarrangøren. Den tidlige organiseringen av forsøket ved NAV Ski og NAV Kongsvinger kunne kritiseres for å bruke midlene til generell NAV-utvikling, mens den senere organiseringen sikrer at midlene blir brukt i tiltaket. Det kan se ut til at KIN-teamene legger større vekt på tiltaksledelse enn hva som kreves i regelverket, med egen ledelse med personalansvar og som inngår i NAV-kontorets ledergruppe. Det er ingenting i regelverket som hindrer tiltaksarrangøren i å styrke tiltaket med egne ressurser til f.eks fagutvikling og ledelse, men dette er i så fall tiltaksarrangørens eget ansvar og skal ikke dekkes av selve tiltaksfinansieringen. Fagutvikling har vært viktige innslag i forsøksperioden, men det er ingenting som tyder på at forsøkskontorene urettmessig har brukt – eller fått tildelt – ekstra midler til fagutvikling. I forsøksperioden har de fleste KIN-veilederne etter hvert gjennomført Supported Employment-utdanningen ved Høgskolen i Oslo og Akershus, noe som er blitt finansiert av de samme midlene som NAV-kontorene ellers får til fagutvikling.

Vi kan altså slå fast at ingenting tyder på at forsøket er gjennomført med andre krav til tiltaksorganisering og økonomiske rammer enn ved kontrollkontorene.

Oppsummering

Forsøket var ikke planlagt i detalj, men var mer lagt opp som en «bottom up-strategi». Det var ikke bestemt at forsøket skulle ha en tiltaksorganisering med en bestiller-utførermode. Bortsett fra NAV Åsane, så de fleste i oppstartsfasen på forsøket som generell utvikling av NAV-kontoret.

Utfordringer i oppstartsfasen handlet for det meste om å finne en hensiktsmessig organisasjonsform, å håndtere skillet mellom avklaring og oppfølging, om det metodiske innholdet i KIN og i avklaring spesielt, og ulike aspekter ved samhandlingen mellom innsøkende NAV-veileder og KIN.

I forsøksperioden ble KIN forholdsvis raskt en spesialisering av den arbeidsrettede brukeroppfølgingen ved forsøkskontorene. Forsøket ble organisert som et tiltak i NAV, dvs med de samme reglene som gjelder for inntak i tiltak ved eksterne tiltaksarrangører og med de samme økonomiske rammene.

Tiltaksorganiseringen har vært omdiskutert i forsøket – særlig var noen engstelige for at den ville gjøre forsøket til en satellitt som ikke ville komme resten av NAV-kontoret til gode. Vi skal her foreløpig slå fast at til tross for noen gnisninger med ordinære NAV-veiledere angående oppgavefordeling og hvilke brukere KIN passer for, ser det ut til at integreringen med det øvrige NAV-kontoret i det store og hele har gått bra. Til tross for tiltaksorganiseringen, som mange var skeptiske til, har KIN i praksis blitt en integrert del av det øvrige NAV-kontoret. Vi skal også se at tiltaksorganiseringen ikke ser ut til å ha vært til hinder for fagutviklingen. Tiltaksorganiseringen har medført få samarbeidsproblemer og var antakelig en forutsetning for utviklingen av en spesialisering av den arbeidsrettede brukeroppfølgingen i KIN.

²⁰ «Tiltaksarrangør organiserer Arbeid med Bistand som en tilretteleggergruppe (minimum to tilretteleggere) med en av tilretteleggerne som leder/faglig koordinator», jf Utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsrettede tiltak (sist endret 29.01.2015 av Arbeids- og velferdsdirektoratet, Tjenesteavdelingen, Tiltaksseksjonen).

Ved alle forsøkskontorene er KIN organisert som et eget team i en bestiller - utførermodell. Forsøksmidlene brukes primært for å prøve ut om NAV-kontoret selv kan ta seg av den tiltaksinnsatsen som eksterne tiltaksarrangører ellers får betalt for å gjøre. Det at forsøket samtidig får konsekvenser for oppgavefordeling, arbeidsutførelse, metodeutvikling og organisering ved NAV-kontoret, må forstås som en bieffekt av forsøket, på samme måte som når en tiltaksarrangør forsøker å utvikle hensiktsmessig organisering, kompetanse og metodikk for å oppnå best mulige resultater. I stedet for at innsatsen (tiltaket) ble tilpasset organisasjonen, ble organisasjonen tilpasset brukernes behov.

Mens nullpunktsanalysen viste at man ved forsøkskontorene ved oppstarten av forsøket mente at den største utfordringen for NAV i den arbeidsrettede brukeroppfølgningen var kapasitet, har forsøket vist at det var vel så store utfordringer knyttet til kompetansen i det å utvikle samarbeid med det ordinære arbeidslivet og i forbindelse med den metodiske oppfølgingen av brukere med mer komplekse utfordringer.

4. Gjennomføring

Tiltaket som ble etablert i forbindelse med forsøket Kjerneoppgaver i NAV heter i tiltaksregistreringen «Utvidet avklaring og oppfølging». Vi omtaler her forsøksorganisasjonen som KIN, som består av to tiltak, KIN-avklaring (som altså erstatter de eksternt kjøpte avklaringstiltakene) og KIN-oppfølging (som erstatter de eksternt kjøpte oppfølgingstiltakene).

De lokale forsøkskontorene eksperimenterte med litt ulike innfallsvinkler, innretninger og løsninger for innsøkning av brukere til KIN. Arbeids- og velferdsdirektoratet tok initiativ til å utvikle arbeidet med et mer «omforent Kjerneoppgaver» som blant annet tok sikte på å få på plass felles innsøkings- og utskrivingsrutiner og felles arbeidsmetodikk for KIN. Særlig sentralt har arbeidet med å få på plass en felles forståelse ved forsøkskontorene om forarbeidene til innsøking i KIN, innholdet i KIN-avklaring, forholdet mellom KIN-avklaring og KIN-oppfølging og den metodiske innretningen i KIN-oppfølging stått. Når det gjelder oppfølging, så har det vært ulike oppfatninger i KIN om man skal ta utgangspunkt i den enkelte deltakeren for så å finne riktig arbeidsplass, eller om man skal begynne med arbeidsmarkedet og lete etter arbeidsgivere med rekrutteringsbehov.

Et notat²¹ fra Arbeids- og velferdsdirektoratets koordinator til tjenestedirektøren tar opp oppgavefordelingen mellom KIN og ordinær drift i NAV-kontorene. Notatet tar opp spørsmålet om hvordan forsøksfylkene kan sikre at brukere i forsøket får et «tilnærmet og likeverdige tilbud sett i forhold til de fire tiltaksvariantene som skal erstattes.» En problemstilling som tas opp i notatet er oppgavefordelingen mellom ordinær drift og tiltak og hvorvidt tiltaket kan gjennomføre en arbeidsevnevurdering (AEV) når bistandsbehovet til en bruker endres eller om brukeren i så fall må overføres til ordinær NAV-veileder. Det blir vist til at tre av forsøkskontorene hadde åpnet opp for at KIN kunne gjøre ny AEV, mens to av dem ikke hadde gjort det. I notatet kommenteres dette slik: «Forsøkskontorene har organisert seg på den måten de mener er mest hensiktsmessig for å få gode resultater på overgang til arbeid, kostnader og synergieffekter. Vurderinger av hvor oppgaver i forsøkskontoret skal ligge, skal ikke påvirkes av mulighet for å fordele ressursene jevnere i kontoret, men av hensyn til kvaliteten i kjerneoppgaveforsøket.»

Nullpunktsanalysen påpekte at bruken av tiltak før forsøket startet framsto som noe tilfeldig, og som vist i forrige kapitlet tok det tid til å komme fram til en hensiktsmessig organisasjonsform. Forsøkskontorene brukte mye tid på å skape en felles forståelse av hvem KIN passet for, noe som er en indikasjon på at det heller ikke var klart hvilke av brukerne som passet inn i de tiltakene KIN erstattet.

Dette kapitlet handler om tiltaksgjennomføringen i KIN: Først tar vi opp hvordan innsøkende NAV-veileder utfører forarbeidet og hvilken betydning inntaksprosedyrer har for brukersammensetningen og ventetiden, samt hvilke innsøkingsrutinene som ble utarbeidet etter oppstartsfasen på bakgrunn av erfaringene i forsøket. Videre tar vi opp utfordringer og erfaringer med den delen av forsøket som formelt dekkes av betegnelsen «KIN-avklaring» og vi ser nærmere på overgangen fra KIN-avklaring til KIN-oppfølging. «KIN-oppfølging» er den delen av forsøket som erstatter tiltakene «Arbeid med bistand» og «Oppfølging». I denne sammenhengen undersøker vi både innsøkingsrutiner og ulike sider

²¹ «Vedrørende oppgavefordeling mellom ordinær drift i NAV kontor og kjerneoppgaveforsøket» (datert 06.03.14).

ved metoden for arbeidsrettet oppfølging som ble utviklet i KIN. Til slutt ser vi på resultater for brukere i KIN og «de omforente» avslutningsrutinene for deltakere som ble utviklet i forsøket.

Forarbeider og innsøkningsrutiner

I den praktiske gjennomføringen av de to tiltaksvariantene «KIN-avklaring» og «KIN- oppfølging» i forsøket blusset diskusjonen opp om hvilke krav som kan stilles til ordinær NAV-veileder forarbeider ved innsøking, samt klargjøring av inntakskriteriene. Utfordringene handlet om:

- oppgavefordelingen mellom ordinær NAV-veileder og KIN,
- vurderingen av hvilke brukere som skal inn i KIN-avklaring og KIN-oppfølging (eller annet tiltak),
- tiltakskjedingen mellom KIN-avklaring og KIN-oppfølging
- og selve innholdet i tiltaksgjennomføringen.

Disse utfordringene berørte aspekter som samhandlingen mellom KIN og ordinær NAV-veileder, hvordan KIN skulle håndtere vanskelige brukersaker i avklaringen, vansker med å finne og bruke relevante ordinære arbeidsplasser i avklaringen, vansker med å etablere samarbeid med arbeidsgivere, manglende metodekompetanse i oppfølgingen på arbeidsplass, vansker med å matche urealistiske brukerforventninger og muligheter i arbeidsmarkedet, samt å få etablert hensiktsmessig samarbeid med det øvrige NAV-interne systemet og relevante deler av det eksterne støttesystemet.

Brukernes bistandsbehov

I både den første og den andre evalueringsrapporten ble det stilt spørsmål ved om det var brukere med samme type bistandsbehov (innsatsbehov) i KIN som ved de eksterne tiltakene om ved hvorvidt inntakskriteriene til KIN ble tolket likt ved forsøkskontorene. Rapportene pekte på at inntakskriterier kan skape en seleksjonseffekt på brukersammensetningen, men at variasjonen i brukersammensetning forsøkskontorene imellom og burde tilsvare variasjonen mellom kontrollkontorene (Spjelkavik mfl 2014; Grimsmo, Mamelund & Spjelkavik 2015).

Utviklingen i forsøket som helhet har vært at KIN-teamet i økende grad har fått beslutningsretten på inntak til KIN, bortsett ved NAV Åsane. KIN ved NAV Åsane skiller seg ut ved at de har opprettholdt et klart skille mellom innsøking til KIN-avklaring og KIN-oppfølging. Av dette ser det ut til at det kun er NAV Åsane som har opprettholdt det prinsipielle bestillersystemet, der ordinær NAV-veileder «eier brukersaken», er bestiller og bestemmer/vurderer hvilke tiltak som passer for hvilke brukere. Dette kan ha ført til at KIN ved NAV Åsane har fått flere «tunge brukersaker i avklaring», mens de andre KIN-teamene i større grad kan ha hatt mulighet til å påvirke inntakene til KIN. Den andre delrapporten (Grimsmo, Mamelund & Spjelkavik 2015) viste at KIN enkelte steder i en periode avviste en del brukere som ble søkt til KIN avklaring. Årsaken til dette var, som vi skal komme tilbake til senere i dette kapitlet, i all hovedsak vansker med å få gjennomført den type avklaring som ellers er blitt gjort av tiltaksarrangører ved skjermet avklaring.

Ettersom tiltakene tar imot brukere på bestilling fra ordinær NAV-veileder, vil det arbeidet som blir gjort forut for tiltaksinnsøking ha stor betydning både for vurderingen om hva som er riktig tiltak og for selve tiltaksgjennomføringen.

Brukersammensetning blir påvirket av hvordan innsøkende NAV-veileder utfører det forarbeidet som er påkrevd ifølge regelverket og hvilke krav som blir stilt til de brukerne som slipper inn i tiltaket og hvem som stiller disse kravene. Qvortrup & Spjelkavik (2013) viser for eksempel at inntakskriteriene – eller adgangsterskelen – til Arbeid med bistand varierer, slik at brukersammensetningen i tiltaket varierer mellom tiltaksarrangørene. Dette betyr at forarbeidene, både når det gjelder innsøkende NAV-veileders innsats og «bestillerkompetanse», kan variere mye. Innsøkende NAV-veileders kompetanse på bestilling av tiltak på vegne av bruker ligger som en forutsetning for gjennomføring av tiltak, i tråd med intensjonen i regelverket om at brukerne skal få riktig tilbud, basert på behovsvurdering, arbeidsevnevurdering, oppfølgingsvedtak og aktivitetsplan. Nullpunktsanalysen viste at bruken av de eksternt kjøpte tiltakene ved forsøkskontorene før forsøket framsto som nokså tilfeldig, både på grunn av manglende bestillerkapasitet blant NAV-veilederne og på grunn av ventetidsproblematikk. Internt ved forsøkskontorene var man på det tidspunktet langt mer kritisk til egen bestillerkapasitet enn til egen bestillerkompetanse. Ofte var det ledige plasser i tiltakene som styrte hvilke tilbud brukerne fikk (Spjelkavik mfl 2014; jf Fossetøl, Børing & Skarpaas 2012).

Ordinær NAV-veileder skal sørge for at det foreligger oppfølgingsvedtak der brukers behov for avklaring og oppfølging er klarlagt. Utfall i oppfølgingsvedtaket som kan gjøre bruker aktuell for KIN er behov for situasjonsbestemt innsats eller spesielt tilpasset innsats. Ordinær NAV-veileder skal sørge for at bruker er medisinsk avklart i forkant av innsøking til KIN og at det er innhentet oppdatert legeerklæring. Det var til dels betydelig irritasjon blant ordinære NAV-veiledere om hensiktsmessigheten ved å nedfelle dette kravet som fast rutine. Det var argumenter som gikk på unødig arbeidsbyrde, unødig masing på leger og at det ble for mye fokus på helsebegrensninger. Etter hvert ble rutinen endret til at ordinær NAV-veileder skulle innhente oppdaterte *legeopplysninger* for søkere med *helsemessige begrensninger*, ikke for brukere med situasjonsbestemt innsats.

I oppstartsfasen varierte det om behov for arbeidsevnevurdering kunne gjøre bruker aktuell for KIN, men det ble etter hvert bestemt at KIN ikke skulle gjøre arbeidsevnevurdering. Som ledd i forberedelsene skal ordinær NAV-veileder vurdere om brukeren har andre muligheter for å komme i jobb enn gjennom KIN, for eksempel vurdere om andre tiltak er mer relevante eller om brukeren kan komme i jobb på egenhånd. Denne vurderingen er det ikke alltid ordinær NAV-veileder gjør alene. En ordinær NAV-veileder forteller: «*Før en vurderingssamtale så snakker jeg alltid med veileder i KIN, og der kan vi komme frem til at 'ja, vi skal ta en prat', eller 'nei, denne er for syk eller for langt unna jobb'.*» Flere ordinære NAV-veiledere viser til at denne type snakk tas «på gangen», «under lunsjen» eller «i forbifarten». Det ser med andre ord ut til at denne typen fellesvurdering bærer preg av uformell prat og informasjonsutveksling, noe som forutsetter at tiltaksveileder og ordinær NAV-veileder kjenner hverandre og omgås ofte.

Ordinær NAV-veileder skal ha samtale med bruker før innsøking for å sikre at brukeren er informert om tiltaket og om hva som forventes av egeninnsats som deltaker i KIN. Samtalen skal også avdekke om bruker har andre planer enn avklaring av arbeidsevne eller oppfølging til arbeid. Brukere som venter på utredninger og operasjoner skal ikke søkes inn i KIN. Andre uaktuelle brukere for KIN-deltakelse, er ordinære arbeidssøkere, brukere som ordinær NAV-veileder mener vil klare seg sjøl eller som kan klare å få seg en jobb med vanlige virkemidler, brukere som skal ta utdanning, brukere som kan skaffe seg praksisplass sjøl og brukere som trenger medisinsk behandling. Brukerens CV og helseopplysninger skal være oppdatert før innsøking til KIN.

Det er vanlig praksis at det er både inntaksteam og trekantsamtaler mellom NAV og tiltaksarrangør, noe som gir tiltaksarrangørene innflytelse over hvilke brukere som skal inn i tiltakene (jf Qvortrup & Spjelkavik 2013). Dette er i tråd med anbefalingene i regelverket.²² Som en del av innsøkningsprosedyren til KIN blir det også gjennomført trekantsamtale (eventuelt inntaksmøte) mellom bruker, innsøkende NAV-veileder og KIN-veileder. Noen ordinære NAV-veiledere stilte i oppstartsfasen spørsmål til det å ha trekantsamtale som fast rutine og viste til at det er tidkrevende og ikke alltid nødvendig. Senere i forsøksperioden var de ordinære NAV-veilederne mer overbevist om verdien av trekantsamtalen:

Det kan være mange som har stor motstand mot å være i en arbeidsrettet aktivitet. Og det handler ikke om at man ikke vil jobbe, men at man ikke har tro på at det man gjør kan føre til en jobb. Og det med at man har den trekantsamtalen gjør at brukeren blir mer beroliget i forhold til hva det er for noe. Og jeg har hatt en samtale hvor man har snakket om hva som har vært og hva som skal skje også kanskje møtt en del motstand da. O så møter de for eksempel meg og veilederen for KIN og da kan det være kjempepositivt. Da kan de møte en annen person fordi da har jeg tatt den praten i forkant. Så kan man begynne å jobbe med jobb.

Hvis det i trekantsamtalen blir vurdert slik at brukeren ikke er aktuell for forsøket, eller det framkommer at KIN ikke er det riktige for bruker, settes tiltaksdeltakelsen til «Ikke aktuell». Ordinær NAV-veileder har ansvaret for informasjonsskriv om KIN-deltakelse til bruker.

En ordinær NAV-veileder beskriver hvem som er aktuelle brukere i KIN:

«De som får avklaring er de som trenger avklaring ift arbeidsevne, altså hvor mye og type arbeid, som et første tiltak før uføretrygding som er siste mulighet. De som får oppfølging er de som er et skritt lengre, som er klar for arbeid, de som kan knytte kontakt med arbeidsgiver men som ikke klarer det på egenhånd, de som har en dokumentert arbeidsevne, de som vi vet mer om hvor de står.»

«Hvis det er en som er veldig langt i fra som jeg tenker at kanskje må gå APS ett år, så er det kanskje en person jeg ikke melder inn til KIN. (...) Men en som trenger lavterskeltilbud, da tenker jeg ikke KIN.»

Flere ordinære NAV-veiledere presiserer at de brukerne som får tilbud i KIN er de med nedsatt arbeidsevne, men det blir også vist til at de som er aktuelle for KIN er «de som er motiverte; de som er ferdig avklart. Og de skal ikke ha for mye helseproblem.» En annen ordinær NAV-veileder sier: «Jeg har inntrykk av at det er litt opp og ned. Jeg har hvert fall hatt en som er under behandling, og hun er tatt inn nå og følges opp på det hun kan greie. Så de tar det litt saktere, og hun er fortsatt under behandling. Så det er litt begge deler.» En tredje ordinær NAV-veileder sier: «Det er vel litt hvor du er i et behandlingsforløp, og om du mestrer å stå i noe ved siden av. Men en ting som nesten alltid er kategorisk 'nei', det er folk med aktiv rus.» Noen ordinære NAV-veiledere utdyper motivasjonsbegrepet:

Men det er jo vanskelig å definere motivasjon. Det er jo ikke bare motivasjon til arbeid, og det er ikke noe krav for KIN at du er motivert for arbeidet. Altså i den delen av KIN som går på å finne en jobb, en praksis og stå i det, så er det jo en fordel at man er motivert for det.

²² «Før henvisning til tiltaket skal søkeren innkalles til en forhåndssamtale hos tiltaksarrangør. Dette bør gjennomføres som en trekantsamtale mellom søker, tilrettelegger og NAV-veileder fra NAV» (Utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsrettede tiltak (sist endret 29.01.2015)).

Men hvis vi ser at de evner og kan, men ikke nødvendigvis vil, så må vi prøve å motivere de til å delta i tiltaket. Men det er ikke slik at motivasjonen er billetten inn. Og det er jo da mange som har gått i NAV i en årrekke, og de har kanskje ikke da motivasjon til å endre sin sak, eller gjøre det som skal til, og den gruppen har kanskje null motivasjon for arbeid. Så motivasjon, det er jo bare det at de takker ja til tilbudet, tenker jeg. Du får ikke avslag om du søker inn en umotivert bruker. For det er jo litt av utfordringen til mange av disse brukerne, at de kan ha diagnoser, helse...

For mange er jo den type tettere oppfølging i KIN en viktig motivasjonsfaktor, en spire til motivasjon. Og vi har 200 brukere, så vi klarer ikke å følge opp og holde den motivasjonen oppe – slik som de kan i KIN når de har 15 brukere.

Dersom kravet om at en potensiell KIN-deltaker skal være motivert og ferdig avklart er utslagsgivende for innpass til KIN, skulle vi forvente en økning av bruk av andre tiltak, særlig Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS). En ordinær NAV-veileder forteller: «Jeg har jo også vært borti at vi har hatt veiledningssamtalene og at vi kanskje i utgangspunktet har tenkt forsøket, men så har liksom samtalen snudd seg, slik at det har blitt en APS i stedet.» Men dette synes ikke å være særlig utbredt. Flere ordinære NAV-veiledere viser til at det er kommet brukere inn i KIN som ellers sannsynligvis ville ha vært i APS:

Jeg bruker mye mindre APS f.eks., så det kan jo være at noen av dem som jeg tidligere hadde søkt inn i APS, går inn i KIN.

Jeg kan sende dem til (tiltaksarrangør), som er en arbeidsmarkedsbedrift, som har det tiltaket APS. Men jeg søker de inn til KIN, fordi da føler jeg at de får en tettere oppfølging enn de får i (tiltaksarrangør).

Ja, selvfølgelig bruker vi APS mindre enn tidligere, for nå er jo mange fler av brukerne våre med i forsøket.

Samlet er det ingen av de ordinære NAV-veilederne ved forsøkskontorene som mener at det har vært noen økning av bruken av APS i forsøksperioden. Ifølge informasjon fra kontrollkontorene ser det heller ikke ut til at bruken av APS der har økt i samme periode. Men flere gir uttrykk for at det med forsøket er blitt økt fokus på om annet tilbud enn KIN kan være mer hensiktsmessig. En ordinær veileder forteller at veilederne har «fått beskjed om at vi må bruke APS», men viser samtidig til at det har «vært problemer med lang ventetid der på APS».

NAV Heimdal opplyste at 90 prosent av brukerne i KIN i 2015 hadde spesielt tilpasset innsatsbehov; KIN ved NAV Bamble opplyste at de i 2015 hadde få brukere med sosialhjelp, og at brukerne måtte ha spesielt tilpasset innsatsbehov; KIN ved NAV Kongsvinger opplyste at de hadde flest på spesielt tilpasset, men «litt for mange på situasjonsbestemt akkurat nå»; mens KIN ved NAV Åsane opplyste at de på det tidspunktet hadde «hovedvekt på spesielt tilpasset.» I forsøkets siste fase er også ordinære brukere blitt mer aktuelle for KIN. En ordinær NAV-veileder beskriver denne type brukere slik: «Det er langtidsledige som har fått lov å prøve selv i en god stund, og som gjerne går på jobbklubb og ikke kommer av flekken, altså det er folk med utfordringer som ikke er helsemessige, som gjør at de har gått arbeidsledige i lang tid.»

En ordinær NAV-veileder ved et annet forsøkskontor sier: «Det jeg opplever er at det har blitt noe videre, fra mennesker med spesielt tilpasset innsatsbehov til at vi i større grad skal søke inn situasjonsbestemt innsatsbehov. De som er situasjonsbestemt, er jo, litt kort fortalt kanskje, de som trenger en arbeidspraksis, eller en kortere periode med kvalifisering eller kurs eller noe oppfølging fra oss før de

kommer ut.» Ved ett av forsøkskontorene ble denne utviklingen beskrevet som «en dreining fra svakere brukere til sterkere brukere i KIN». De ordinære NAV-veilederne diskuterte dette slik:

Jeg tenker at den dreininga er litt på grunn av at på arbeidsavklaringspenger så hadde vi disse konverterte sakene som hadde gått i veldig mange år. Og en del av dem er vi nå kanskje ferdig med, og de er kanskje nå kommet på uføretrygd. Så slike veldig lange tunge saker er det kanskje færre av nå, enn for et år siden, og det har åpnet muligheten for at KIN kan hjelpe flere.

Jeg er veldig fornøyd, for da kommer mine brukere som er arbeidssøkere inn som aktuelle kandidater. Fordi jeg har jo slike som ikke er svake, men som ikke får det til likevel.

Jeg har hatt en del langtidsledige, som jeg slet med, jeg kaller de tunge brukere – både utdanning og kvalifikasjoner. Og de har KIN jobbet med veldig mye, og jeg er veldig fornøyd.

Jeg vil jo si at jeg ikke er så fornøyd fordi jeg jobber med de som er på arbeidsavklaringspenger, som trenger mer oppfølging, og vi som jobber som vanlige veiledere vi har ikke kapasitet til å følge opp disse her. Vi har ganske mange flere brukere på benken vår.

KIN ved NAV Bamble opplyste at de hadde bistått med avklaring av sykemeldte med bruk av VIP24, KIN ved NAV Heimdal og NAV Åsane hadde tatt inn noen få sykemeldte uten arbeidsgiver, mens KIN ved NAV Kongsvinger hadde «lært opp andre veiledere i VIP24, sånn at de kan gjøre dette selv» i avklaringen av sykemeldte.

Ventetid

Når forarbeidene leder fram til at bruker skal starte opp i KIN, gir ordinær NAV-veileder beskjed til avdelingsleder i KIN, som endrer tiltaksdeltakelsen fra «godkjent tiltaksplass» til «gjennomføres». Veileder i KIN utarbeider ny og mer detaljert aktivitetsplan som inneholder delmål, yrkesmål og avtalt aktivitet og ansvarsfordeling mellom NAV og bruker. Avdelingsleder har ansvar for å opprette og følge opp tiltaksgjennomføringen, legge inn personforhold «Avklaring» eller «Oppfølging», oppdatere disse ved behov, og påse at personforholdet har en sluttdato. Denne prosedyren ser ut til å være gjennomgående ved forsøkskontorene, enten brukeren skal til KIN-avklaring eller KIN-oppfølging.

Høsten 2014, altså omtrent halvveis i forsøksperioden, var det så å si ingen ventetid for inntak til KIN (Grimsmo, Mamelund & Spjelkavik 2015). Øyeblikksbildet i tabellen nedenfor viser at det i november 2015 var noe ventetid, først og fremst ved ett av forsøkskontorene. Ved NAV Kongsvinger var det på dette tidspunktet 17 og ved NAV Åsane ingen som ventet på å bli med i KIN. Ventetida varierte mellom «ingen» ved NAV Åsane og 3-4 måneder ved NAV Kongsvinger som ytterpunkter. Ved NAV Heimdal ventet nesten like mange som ved NAV Kongsvinger, men ventetida var likevel kortere enn ved NAV Bamble som hadde få som ventet.

Tabell 4-1 Antall brukere som venter på tiltak og ventetid til KIN pr november 2015

		Bamble	Heimdal	Kongs- vinger	Ski	Åsane
KIN-avklaring	Antall som venter	2	13	17	(<19)*	Ingen
	Ventetid	6-8 uker	3 uker	3-4 mnd	4 uker	Ingen
	Normal ventetid	1-4 uker	10-14 da- ger	4 uker	1-2 uker	Maks én uke
KIN-oppføl- ging	Antall som venter	3	3	4	(<19)*	Ingen
	Ventetid	6-8 uker	3 uker	3-4 mnd	4 uker	Ingen
	Normal ventetid	1-4 uker	10-14 da- ger	4 uker	1-2 uker	Maks én uke

Kilde: Opplysninger fra KIN-lederne.

* KIN ved NAV Ski opplyser at de har felles venteliste for avklaring og oppfølging. Til sammen 19 som venter.

Øyeblikksbildet i tabellen viser at det var færre som «sto på vent» til KIN-oppfølging enn til KIN-avklaring, bortsett fra ved NAV Bamble, som totalt hadde kun 5 personer som ventet på tiltak. Ventetidene ved alle KIN-teamene er ellers de samme for KIN-avklaring og KIN-oppfølging. Tabellen nedenfor viser at ventetida til de tiltakene som KIN erstatter varierte også ved kontrollkontorene.

Tabell 4-2 Ventetid og antall som venter på tiltak, kontrollkontor november 2015.

	NAV Pors- grunn	NAV Stange	NAV Øst- byen	NAV Askøy**	NAV Nittedal
Ventetid avklaring	3-4 mnd*	1-2 mnd	0-4 uker	3-4 uker	--
Ventetid oppfølging	4 uker	2-4 mnd	0-4 uker	2-3 mnd	--
Antall som venter av- klaring	34*	--	0-20	6	4
Antall som venter oppfølging	5	--	0-20	4	4

Kilde: Informasjon fra kontrollkontor eller fylke. Tallene er usikre. Avklaring skjermet/ordinær og Arbeid med bistand/Oppfølging er slått sammen. Vi lyktes ikke å få informasjon om ventetid ved NAV Nittedal og antall som venter ved NAV Stange.

*Inkluderer tiltaket APS.

** Opplyser at tallmaterialet var vesentlig høyere i oktober 2015

I dette øyeblikksbildet hadde kontrollkontoret i Telemark, NAV Porsgrunn, noe kortere ventetid på oppfølging enn KIN ved NAV Bamble; i Hedmark hadde KIN ved NAV Kongsvinger lengre ventetid til både avklaring og oppfølging enn NAV Stange. Selv om dette øyeblikksbildet er basert på usikre tall, viser det at det også i forsøket har vært perioder med ventetid, noe det kan være ulike årsaker til. På dette tidspunktet kommer KIN-teamene, med unntak av KIN ved NAV Kongsvinger, generelt likt eller bedre ut sammenliknet med kontrollkontorene. NAV Kongsvinger opplyser at på dette tidspunktet var det unormalt lang ventetid til KIN på grunn av store problemer med ressursituasjonen. NAV Bamble opplyser at det utenom perioden oktober - desember 2015 ikke har vært lengre ventetid enn 1-2 uker til både til KIN-oppfølging og KIN-avklaring.

De omforente innsøkingrutinene

En viktig del av konsolideringen av KIN har vært å utvikle mer like inntaksprosedyrer. Nedenfor er «de omforente» innsøkingrutinene i forsøket med kjerneoppgaver i NAV-kontor pr 2015/2016, slik de er blitt utarbeidet av KIN-lederne og Arbeids- og velferdsdirektoratets koordinator:²³

Innsøking

Ved innsøking til Kjerneoppgaver etter 01.01.2014 skal brukere søkes inn i tiltaksvarianten Utvidet avklaring og oppfølging i NAV-kontor. Denne rutinen er utarbeidet for å sikre god informasjon og dialog med bruker på forhånd, at brukerne som søkes inn har reelt behov for arbeidsrettet tiltak, og at deltakerne får et godt avklarings- og oppfølgingstilbud.

- Før NAV-veileder kan søke bruker inn i tiltaket Utvidet avklaring og oppfølging skal det foreligge et oppfølgingsvedtak, 14A, der brukers behov for bistand blir klarlagt. Utfall som kan gjøre bruker aktuell for tiltaket er situasjonsbestemt innsats eller spesielt tilpasset innsats.
- For søkere med helsemessige begrensninger, skal oppdaterte legeopplysninger innhentes før innsøking vurderes. Utvidet avklaring og oppfølging er et arbeidsrettet tiltak, og bruker skal derfor være medisinsk avklart i forkant av innsøking. Brukere som venter på større utredninger og operasjoner skal ikke søkes inn.
- Innsøking til tiltak skal alltid skje i samforståelse med bruker, det er derfor nødvendig at saksbehandler har en samtale med bruker før innsøking. Samtalen skal sikre at bruker er informert om tilbudet og hva som forventes av egeninnsats, samt avdekke om bruker har andre planer enn avklaring av arbeidsevne/oppfølging mot arbeidslivet, for eksempel lengre utenlandsopphold, operasjoner eller foreldrepermisjon.
- Ved innsøking skal det utarbeides en aktivitetsplan, der enten Forsøk kjerneoppgaver avklaring eller Forsøk kjerneoppgaver oppfølging er valgt som aktivitet, og en kort tekst om at det er søkt inn til Utvidet avklaring og oppfølging i NAV, signeres og godkjennes av bruker
- Bestillingen der det framgår hva bruker ønsker å oppnå gjennom utvidet avklaring og oppfølging, hva som skal avklares og hva det trengs bistand til, skrives inn i Notater i Arena. Overskriften skal være «Bestilling Utvidet avklaring og oppfølging».

²³ Dokument fra Arbeids- og velferdsdirektoratets koordinator.

- Før oppstart i tiltaket skal innsøkingen kvalitetssikres gjennom en trekantsamtale mellom bruker, innsøkende saksbehandler og veileder i forsøket. Hvis det framkommer i trekant-samtalen at Utvidet avklaring og oppfølging likevel ikke er det riktige for bruker, skal tiltaks-deltakelsen settes til «Ikke aktuell».
- Først når det er avklart at bruker skal starte opp i Utvidet avklaring og oppfølging, gis det beskjed til tiltaksansvarlig, som endrer tiltaksdeltakelsen fra «godkjent tiltaksplass» til «gjennomføres».
- Teamkoordinator/avdelingsleder, eller annen utpekt ressurs, er tiltaksansvarlig og har ansvar for å opprette og følge opp tiltaksgjennomføringen og oppdatere deltakerlista fortløpende. Tiltaksansvarlig må også legge inn personforhold «Avklaring» eller «Oppfølging» umiddelbart ved oppstart, og oppdatere disse straks det skjer endringer.
- Veileder i forsøket setter gammel aktivitetsplan til «gjennomført» og starter en ny, mer detaljert, aktivitetsplan så snart en har blitt enig med deltaker om en konkret plan for samarbeidet. Aktivitetsplanen skal ha 1-6 måneders varighet og inneholde:
 - Delmål
 - Yrkesmål
 - Aktiviteter
 - 4-5 setninger om den avtalte aktiviteten og ansvarsfordeling mellom NAV og deltaker

KIN-avklaring

Vi skal her se nærmere på utfordringer og erfaringer med den delen av forsøket som formelt dekkes av betegnelsen «KIN-avklaring», dvs den delen av forsøket med kjerneoppgaver i NAV som erstatter tiltakene «avklaring» og «avklaring i skjermet virksomhet».

Det har i hele forsøksperioden vært en del uklarheter knyttet til hva avklaring i KIN egentlig innebærer. Blant både innsøkende ordinære NAV-veiledere, KIN-ledere og KIN-veiledere har det vært ulik vektning av hvor sterkt arbeidsfokuset skal være, hvor mye gruppebaserte kurs og ordinære arbeidsplasser som skal brukes i avklaringen, hvilke krav som skal stilles til brukerne, hvor mye KIN-veileder skal følge opp på arbeidsplass osv. Noen har ment at den viktigste oppgaven er den arbeidsrettede brukeroppfølgningen, mens andre har ment at det viktigste med KIN er at brukeren får et riktig tilbud, det være seg arbeid, annet tiltak eller avklaring til uføretrygd.

For situasjonsbestemt innsats varer avklaring i fire uker og for spesielt tilpasset innsats åtte uker, som kan forlenges med inntil fire uker. Avklaring varer altså i maksimalt tolv uker. Forsøkskontorene unntatt NAV Åsane bruker normalt tolv uker. NAV Åsane opplyser at de normalt bruker fire uker, men at noen med spesielt tilpasset innsats kan utvides til tolv uker. Denne variasjonen ser til en viss grad ut til å henge sammen med tidligere praksis i fylkene. I Bergen var det vanlig å ha avklaringstiltak som varte i

åtte uker, mens det i Trondheim var mer vanlig med tolv uker. NAV Bamble, som før forsøket brukte mer APS enn avklaring, opplyste at det i 2014 var blitt mulig å bestille tre måneder avklaring i KIN, men at dersom avklaringen ikke var gjennomført på tolv uker var det rutine å ha en felles diskusjon i KIN-teamet om hva som skulle skje videre i saken. Heller ikke ved NAV Ski ble avklaring brukt i noe særlig omfang før forsøket; her ble heller APS brukt. Erfaringen i forsøksperioden er at svært mange av sakene i KIN var avklaringssaker, noe som blant annet ble forklart med at ekstern tiltaksarrangør var blitt mer selektiv på inntak av brukere til APS, særlig når de oppfattet at bestillingen inneholdt elementer av avklaring.

KIN ved NAV Åsane bruker WIE, «et nettbasert karriereveiledningsverktøy»,²⁴ i avklarings- og interessekartleggingsarbeidet, mens de andre forsøkskontorene bruker VIP24, «et profil- og samtaleverktøy for arbeidslivsveiledning».²⁵ Det varierer hvor mye veilederne i KIN ved NAV Ski bruker VIP24, mens veilederne i KIN ved NAV Bamble bruker det mye. Ved NAV Heimdal bruker KIN-veilederne VIP24 mest «i de delene som omfatter interesse- og preferanseprofilen». KIN ved NAV Kongsvinger bruker VIP24 med alle brukere som kommer inn KIN fordi «det gir stor treffsikkerhet videre.»

Det har vært en økende tendens i forsøksperioden å bruke ordinære arbeidsplasser i avklaringen, noe også ordinære NAV-veiledere har framhevet:

KIN skal jo erstatte avklaring og avklaring i skjerma og vi har så mange på benken. Og vi klarer ikke å følge opp selv i bedrift. Det er en del vi trenger å prøve ut for å se hvordan funksjonsevnen er og da er det en fin måte å gjøre det på, fordi da er det noen avklaringer vi kan bruke senere. Vi har hatt mange av de som har gått lenge og vært 4 år sykemeldt og vi har hatt et stort etterslep i forhold til de konverterte sakene. Og når du prioriterer de en periode, så blir du hengende etter med de andre. Vi må bruke de vi har. Vi har kjøpt noen kurs og vi har brukt arbeidspraksis i skjerma, og så er det noen ganger vi tenker det er best med KIN for det går kjappere å få de ut i noe, så vi trenger alle tilbudene.

KIN ved NAV Ski har opplevd utfordringer med å finne avklaringsplasser i ordinært arbeidsliv «for de tyngste brukerne.» Utfordringene har bestått i at det tar «tid å finne rett arbeidsgiver som er villig til å ta imot, og samtidig skulle ivareta brukers ønsker og forutsetninger.» Noen av KIN-teamene inngikk avtaler med faste arbeidsgivere for avklaring. To KIN-veiledere forklarer:

De arbeidsgiverne som vi har tilknyttet oss, så har jeg passet på at det har vært steder hvor det har vært mulighet for ganske stor variasjon i arbeidsoppgaver og muligheter for tilpassning. Slik at man er ikke nødt til å komme mandag fra 8-12, men at man kanskje kan komme en eller annen gang i løpet av mandag til onsdag, og at man bare skal trykke noe som ligger på vent, at det er store tilpasningsmuligheter, fra helt rigide oppgaver til helt ukompliserte.

Vi bruker gjerne de plassene fordi vi trenger en arbeidsutprøving, for at denne personen skal kunne skrive en uføresøknad. Så veileder har gjort seg opp en mening på forhånd om at her er det for så vidt veldig liten sannsynlighet for at vedkommende kommer i jobb. Mens for andre så er det jo litt vanskeligere å sette det skillet, så da bruker vi jo ordinært arbeidsliv og da jobber vi jo også for at det skal være jobb i andre enden, men ordningen dreier seg om i hvor stor grad denne brukeren kan jobbe i denne type jobb.

²⁴ <https://karriereverktoy.no/wie/> (lest 31.05.2016).

²⁵ <http://www.vip-24.no/NO/index.html> (lest 31.05.2016).

AV KIN-teamene var det NAV Heimdal som gjorde dette i størst omfang, med et etablert nettverk med 20 - 25 arbeidsgivere som de samarbeidet med om avklaring. KIN ved NAV Heimdal «gikk bort fra denne ordningen i løpet av andre kvartal 2015 og jobber ikke slik i dag». Også KIN ved NAV Åsane og ved NAV Bamble har opplevd utfordringer med å finne ordinære arbeidsplasser for avklaring «i de tunge sakene», men de har søkt å finne individuelle løsninger i hvert enkelt tilfelle også i avklaringen. KIN ved NAV Ski og NAV Kongsvinger har opprettholdt avtaler om avklaring med en del faste ordinære arbeidsgivere. KIN ved NAV Ski bruker også en kommunal vaktmestertjeneste som selv har to veiledere som har tett oppfølging av brukerne.

Noen av KIN-teamene har også eksperimentert med kursbasert avklaring, som gruppeveiledning, jobbsøkekurs, intervjutrening, trening i CV- og søknadsskriving, fysisk trening og undervisning. Dette var aktiviteter som foregikk i egne lokaler, enten ved NAV-kontoret eller i lokaler som ble leid i nærheten:

- KIN ved NAV Bamble arrangerte jobbkafé med ulike tema en time i uka for brukere i både avklaring og oppfølging og der de som ikke var i praksis var pålagt å komme.
- I KIN ved NAV Heimdal ble brukere som var ferdig avklart tatt inn i workshop tre timer i uka og de ble fulgt opp i gruppe.
- KIN ved NAV Kongsvinger arrangerte gruppebasert jobbkurs tre dager i uken i to uker; de planla å arrangere jobbkafé en gang i uken og i avklaring ble det undervist i arbeidsmarked og utarbeiding av CV, søknadsskriving og intervjutrening etterfulgt av praksis hos eksterne arbeidsgivere.
- NAV Ski arrangerte jobbverksted for brukere i både avklaring og oppfølging to halve dager i uken i åtte uker, med CV-skriving, jobb- og praksissøknader og bedriftsbesøk.
- NAV Åsane arrangerte månedlige jobbfokussamlinger og to ukers jobbveiledningskurs med tre timer hver dag med intervjutrening, gruppearbeid, oppdatering av CV og søknadsskriving.

Etter hvert gikk de fleste KIN-teamene vekk fra disse gruppeaktivitetene. En KIN-leder forteller:

Mye av grunnen til at vi gikk bort fra det er for det første så prøvde vi det ut på litt forskjellige grupper og vi så jo at de som kanskje hadde størst utbytte er unge mennesker. Nå kjører de jo et gruppetilbud i et annet tilbud her (i kommunen) som fungerer bra for den gruppa. Vi opplever vel at de andre i gruppa fikk ganske lite utav det. Pluss at vi ikke fikk så god avklaring og oppfølging. Vi opplever at det er mye mer effektivt å jobbe tett med enkeltpersoner. Det er klart, man kan observere og se hvordan man fungerer i grupper, se litt i forhold til det sosiale og sånne ting. Og så er det alltid et ressurs spørsmål, da. Det er klart, hvis du kjører gruppeoppfølginger, så bruker du mye ressurser på det. Så vi syntes ikke vi fikk så mye utav det.

Det er kun KIN ved NAV Åsane som har opprettholdt og videreutviklet et gruppetilbud, omtalt som yrkeskartleggingskurs, med fire faste KIN-veiledere som alternerer som kursholdere:

Innholdet har endret seg en del i forhold til at det har blitt mer fokusert kartlegging, mer bruk av WIE, kartlegge brukers interesser og muligheter ut mot arbeidsmarkedet, og få satt bruker litt i ansvar i forhold til sin egen prosess. Det har blitt litt tighere og mer fokus på det å komme seg ut, enn det kanskje var fra 2013 da vi begynte med det. Og det tror jeg har vært gode grep, hvert fall i forhold til de kursene vi har holdt, så har det alltid kommet noen direkte ut i jobb fra de kursene, og da er det stort sett 10-12 som deltar.

Noen ganger er det noen som har gått en stund på oppfølging, der hvor man ser at det er

et behov, og de blir jobbet med på samme måte. Men hovedvekten er på de som er på avklaring.

Ordinært arbeid er en del av gruppetilbudet i KIN-avklaring ved NAV Åsane:

Vi er fire stykker som jobber med avklaring, og det da er to som hver gang har hovedansvar for kurset. Så har vi gjort det slik at de to andre de snakker med brukerne og kartlegger ønsker og så går de på en måte ut i arbeidsmarkedet på deres vegne og ser hva som rører seg, og kommer da inn flere ganger i løpet av kurset og informerer om det de måtte ha funnet ut. Slik at vi ikke begynner å kartlegge og finne arbeidsgivere etter at kurset er ferdig, det gjør vi kontinuerlig i løpet av kurset.

Tidligere har det vært slik at det har gått over to uker, nå går det over tre uker. Og den siste uka går på det å kontakte arbeidsgivere. Altså, det er det brukerne skal bruke den siste uka på, komme seg ut og kontakte arbeidsgivere. Og da tilrettelegger vi i forhold til på hvilken måte det er best for brukeren å kontakte arbeidsgiveren på. Det varierer litt fra bruker til bruker.

Etter at avklaringsperioden er over, innkaller KIN-veileder til trekantsamtale med ordinær NAV-veileder og bruker og går gjennom hva avklaringen har ført til, hva som er blitt gjort, og om man anbefaler uføretrygd, behandling eller annet tiltak (som kan være KIN-oppfølging; denne overgangen skal vi komme tilbake til nedenfor). Det blir skrevet sluttrapport i Arena på grunnlag av de notatene som er ført i løpet av avklaringsperioden; så blir brukeren skrevet ut av KIN og overført til ordinær NAV-veileder for videre oppfølging.

Forsøket i seg selv innebærer at de ordinære NAV-veilederne ved forsøkskontorene ikke har anledning til å søke brukere til avklaring i skjermet virksomhet. Dermed får KIN-avklaring bestillinger fra ordinær NAV-veileder som innebærer å dokumentere nedsatt arbeidsevne for søknader om uføretrygd. NAV-veilederne viser til at NAV Forvaltning stiller strenge krav til dokumentasjon for å innvilge søknad om uføretrygd. Blant KIN-lederne er det en tendens til å mene at det er misbruk av krefter og kompetanse at KIN skal framskaffe denne dokumentasjonen. Før avklaringstiltaket ble etablert, var den samme diskusjonen oppe i arbeidsmarkedstiltaket Arbeid med bistand og tiltaket ble etter hvert endret til at brukere som søkes inn skal være ferdig avklart (Qvortrup & Spjelkavik 2013)): «Arbeid med bistand er et formidlingstiltak (...). Arbeidssøkeren skal være ferdig avklart før han/hun søkes inn i tiltaket og det er en forutsetning at personen er motivert for å komme ut i arbeid.»²⁶ Vi skal i kapittel 5 se at selv om de ordinære NAV-veilederne i all hovedsak har positive erfaringer med forsøket, har ikke alle vært ubetinget positive til erfaringene med KIN-avklaring, særlig ikke i forsøkets oppstartsfase. Innvendigene fra noen ordinære NAV-veiledere gikk på at avklaringen i KIN ikke var bedre enn hos tiltaksarrangørene, at rapportene ikke var gode nok for dokumentasjon til uføretrygd og at KIN brukte for lite tid på – eller ikke tok inn - de tyngste brukerne.

Overgang fra KIN-avklaring til KIN-oppfølging

Bortsett fra ved NAV Åsane har forsøkskontorene ingen entydig rutine når det gjelder overgang fra KIN-avklaring til KIN-oppfølging. NAV Åsane opprettholder et entydig skille mellom tiltakene KIN-avklaring og KIN-oppfølging i tråd med det regelverket som ved kontrollkontorene, dvs som NAV og de eksterne tiltaksleverandørene ellers skal følge. Her blir brukeren rutinemessig skrevet ut av tiltaket

²⁶ <http://www.kias.as/nav/ab.html> (lest 31.05.2016).

«avklaring» og bestilling for tiltak «oppfølging» blir lagt inn som nytt notat i Arena og registrert inn på tiltaksnummer av ordinær NAV-veileder. Denne nye bestillingen er basert på rapporten i Arena fra «avklaring».

Ved de andre kontorene er overgangen mellom de to tiltaksvariantene i KIN flytende. Dette er utvikling av en mer «sømløs» praksis i tiltakskjedingen, som også var foreslått i NOU 2012:6. Her har forsøkskontorene i praksis visket ut skillet mellom avklaring og oppfølging, selv om man formelt registrerer tiltaksvariant som «personforhold» i Arena. Fra begynnelsen av 2015 gikk også KIN ved NAV Åsane mer i retning av at ordinær NAV-veileder og KIN-veileder samsnakker om hva som skal skje videre etter avklaring. Dermed er KIN-teamene etter hvert blitt mer like, selv om KIN Åsane har opprettholdt de formelle prosedyrene for bestiller-utførermodellen med registrering for avsluttet tiltak (KIN-avklaring) og ny innsøking (KIN-oppfølging).

Før forsøket brukte verken NAV Bamble eller NAV Ski avklaringstiltakene i særlig stor grad. Begge KIN-teamene ønsker å ha et klart definert skille mellom avklaring og oppfølging på grunn av særegne brukerutfordringer og metodikk i avklaringen. I praksis har dette vist seg ikke å være så lett. Ved NAV Bamble har bruken av avklaring i KIN økt noe, men her sies det at «det er vanskelig å se forskjell på avklaring og oppfølging, det er flytende overgang.» KIN ved NAV Ski opplyser at det ikke nødvendigvis er gitt i innsøkingen om det er avklaring eller oppfølging som er ønsket. Mange ordinære NAV-veiledere «søker inn brukere til både avklaring og oppfølging og hva bestillingen til KIN blir, konkretiseres i trekantsamtalen.» De fleste brukerne i KIN ved NAV Ski starter opp i KIN-avklaring, og brukere som skal videre til KIN-oppfølging «følges opp videre uten avbrudd av samme veileder og personforholdet i Arena endres til 'oppfølging'.»

Gjennomgående blir alle avklaringssakene i KIN drøftet med KIN-teamleder. Dersom brukeren skal videre til KIN-oppfølging, blir det ikke skrevet egen avsluttende rapport for «avklaring». Det blir bestemt i trekantsamtalen; dersom man der blir enige om at bruker skal til KIN oppfølging, blir personforholdet i Arena endret og normalt følger den samme KIN-veilederen opp brukeren videre. I løpet av 2015 er det etablert rutiner i KIN med at det skal være en tiltaksansvarlig ved alle kontorene som gjør denne jobben.

Det er ulike grunner til at det har utviklet seg en mer flytende overgangen fra KIN-avklaring til KIN-oppfølging. En grunn er at de andre forsøkskontorene har hatt mer vansker enn NAV Åsane med det rent formelle skillet i regelverket mellom to tiltak som utføres av de samme ansatte i en avdeling på NAV-kontoret. Hos tiltaksarrangører er tiltakene gjerne organisert mer adskilt, både fordi tiltakene krever ulik kompetanse, men også for å unngå mistanke om dobbeltfinansiering.

En annen grunn er at man ser faglige fordeler med et sømløst inkluderingsforløp fordi det i praksis ikke er særlig stor forskjell i arbeidet med avklarings- og oppfølgingsoppgaver, i hvert fall når brukeren i begge tiltaksvariantene likevel befinner seg på en ordinær arbeidsplass. En KIN-leder sier:

Det med å få en bruker inn på avklaring og at du da skal finne den rette arbeidsplassen for vedkommende og teste ut og ha 12 uker, så er det utfordrende i seg selv. Vi kunne godt ha kjørt alle inn på samme arbeidsplass, men det er jo ikke det vi er interessert i, for vi ønsker jo den beste jobbmatchen og vi ønsker også at de på avklaring skal ut i jobb og da må vi faktisk finne den rette arbeidsplassen og da ser vi at tiden går fryktelig fort. Vi bruker jo også en del tid på å bli kjent og kartlegging og alt dette. Det har vært en utfordring og det er nok også årsakene til at vi tenker at, OK, vi jobber videre med dem, men da kaller vi det

oppfølging. Fordi vi trenger mer tid og vi er ikke klare til å konkludere om du har en nedsatt arbeidsevne eller ikke på de 12 ukene godt nok. Og vi er jo litt opptatt av at det skal være en kvalitet da i det vi gjør. Det er litt knapt med tid. Men det er klart, de som noen steder der de kan plassere folk, da er det jo klart man får jo gjort visse observasjoner raskere enn det vi kunne ha gjort, men jeg kan ikke tenke meg at... Jeg skjønner ikke avklaring i det hele tatt, jeg synes alle burde inn på oppfølging med en gang.

I motsetning til KIN ved NAV Åsane, har KIN ved NAV Heimdal konsekvent vist til at det er vanskelig å skille mellom de to tiltaksvariantene: «Vi jobber ut ifra det vi kaller en glidende overgang mellom avklaring og oppfølging og kunne helst sett for oss at det ikke blir skilt på avklaring og oppfølging.» KIN ved NAV Kongsvinger gir uttrykk for det samme: «Det er forstyrrende for oppfølgingsløpet at det er delt i avklaring og oppfølging. Vi kunne ønske at vi kun har fokus på at vi skal drive god kvalitativ veiledning med bruker på en slik måte at vi får avdekket restarbeidsevne og veiledet i forhold til jobb uten dette skillet.»

En tredje grunn kan være at for å sikre best mulig resultater i oppfølgingstiltaket foretrekker KIN at brukeren først går gjennom avklaringstiltaket, for dermed å sjekke om vedkommende er «klar for arbeid». Tiltaksutøverer bruker da avklaringstiltaket til å si vekk brukere man ikke anser å kunne gi et godt resultat i oppfølgingstiltaket, i dette tilfellet at de ikke er «formidlingsklare».

KIN-oppfølging

KIN-oppfølging er den delen av forsøket som erstatter tiltakene «Arbeid med bistand» og «Oppfølging».

I KIN oppfølging kan brukere med situasjonsbestemt innsats prinsipielt få oppfølging i inntil seks måneder, mens brukere med spesielt tilpasset innsats prinsipielt kan få oppfølging i inntil tre år. Bortsett fra ved KIN ved NAV Åsane ser det ut til at KIN-teamene i praksis har slått sammen disse, og skiller sånn sett ikke på innsatsgruppe.

Ved innsøking til KIN-oppfølging brukes gjennomgående samme prosedyre som ved innsøking til KIN-avklaring. Etter trekantsamtalen hender det at bestillingen blir endret fra avklaring til oppfølging og motsatt, i samråd med innsøkende NAV-veileder. KIN ved NAV Heimdal opplyser at det er trekantsamtalen og bestillingen («finne jobb innen en definert grad og type arbeid») som er styrende og at det er forarbeidet gjort av ordinær NAV-veileder som er avgjørende for hvem som kommer inn i KIN oppfølging. KIN ved NAV Kongsvinger opplyser at brukeren tas inn «etter trekantsamtale dersom det ikke skulle være klare forhold som skulle motsi dette.» Bortsett fra ved NAV Åsane, er det i praksis KIN-teamet som tar den endelige bestemmelsen på om brukeren skal inn i KIN-oppfølging. Ordinær NAV-veileder ved NAV Åsane bestemmer i prinsippet hvem som skal inn i KIN, men de ordinære veilederne opplever likevel at KIN er blitt strengere, som ved de eksterne tiltakene Oppfølging og Arbeid med bistand. En ordinær NAV-veileder sier: «Jeg synes de har blitt mye mer fokusert på at de skal gjennomføre tiltak med jobbklubb nå siste året, enn de var før, hvert fall i forhold til våre brukere». Informasjon fra kontrollkontoret tyder på at det har vært den samme tendensen der.

Mens nullpunktsanalysen viste at man ved forsøkskontorene så for seg at det å gjennomføre oppfølgingen først og fremst var et spørsmål om kapasitet og at oppfølgingskompetansen var tilfredsstillende, har KIN-teamene i forsøksperioden i økende grad vært opptatt av utvikle faglig oppfølgingsmetodikk og kvalitetssikring av disse. Samtidig har det vært et økende fokus på markedsarbeid ved hele

forsøkskontoret i forsøksperioden, altså ikke bare KIN. Også ved kontrollkontorene har det vært et økende markedsfokus i samme periode.

Vi har tidligere sett at alle KIN-teamene bruker ulike veiledningsverktøy (VIP24 eller WIE) i interessekartleggingsarbeidet i avklaringen. Disse brukes også i oppfølgingen. I KIN ved NAV Heimdal utarbeides milepæler for hva som bør gjøres og når. I KIN ved NAV Ski brukes et eget skjema for oppfølging på arbeidsplass når bruker er i praksis både i avklaring og oppfølging. I KIN ved NAV Kongsvinger brukes maler for oppfølgingsarbeidet, men ingen standard rutiner. KIN ved NAV Bamble arrangerer «Min mentor-kurs» som er et motivasjonskurs for arbeidsgivere slik at disse skal stå bedre rustet til å ta imot brukerne: «Vi har mellom 30 og 40 arbeidsgivere som kommer hit og gjerne vil være her i 4 timer en kveld for å mingle og lære og sånt noe og det er jo helt unikt. Og da lykkes NAV altså. Når du har arbeidsgivere innenfor disse veggene her og er villig til å ta imot brukere, da er jobben så mye lettere.» NAV Åsane arrangerer «minijobbmesser» for ulike bransjer og KIN-teamet ved NAV Ski deler informasjon og arbeidsgiverkontakter med «Arbeidsforum» på NAV-kontoret.

Flere av KIN-teamene hadde i oppstartsfasen egne markedseksperter, som skulle lete opp «inkluderingsvillige» arbeidsgivere. KIN-teamene ved NAV Ski, NAV Heimdal og NAV Kongsvinger begynte forsøket med å ha intern spesialisering av roller, for eksempel egne markedskoordinatore som kunne fungerer som «portåpnere» i virksomhetene. De fleste KIN-teamene erfarte at dette ikke styrket den arbeidsrettede brukeroppfølgingen og de gikk senere vekk fra det.

Et tydelig skille mellom markedsarbeidet i KIN og det tradisjonelle markedsarbeidet i NAV, er at metodikken i den arbeidsrettede oppfølgingen i KIN i større grad er individuelt tilpasset brukerens behov, dvs. at KIN-veileder tar utgangspunkt i brukerens behov og interesser for så å finne fram til hva som kan være riktige arbeidsoppgaver i arbeidslivet. Dette er en tilnærming som tradisjonelt har vært å finne i tiltak som Arbeid med bistand og i ulike Supported Employment-tilbud, mens tradisjonell formidling til ledige stillinger og rekrutteringsbistand har vært mer vanlig ved NAV-kontoret (Mamelund & Widding 2014; Spjelkavik 2016). Både KIN ved NAV Heimdal og ved NAV Kongsvinger tok i oppstartsfasen i større grad utgangspunkt i arbeidsgiverens behov, men la senere mer vekt på å ta utgangspunkt i den enkelte brukerens behov. Samtidig er det vanlig i KIN-teamene også å ta imot «bestillinger på oppdrag fra arbeidsgivere som vi så finner brukere til.»

Alle KIN-teamene har i forsøksperioden i økende grad rettet oppmerksomheten mot oppfølging på arbeidsplass og på samarbeid med arbeidsgiver. Omtrent midtveis i forsøksperioden var mye av oppfølgingen preget av formelle evalueringsmøter; noen KIN-veiledere fortalte at de lot det være opp til arbeidsgiver å vurdere behovet for oppfølging på arbeidsplassen, og noen viste til arbeidsgivere som ikke ønsket at de skulle følge opp på arbeidsplassen (Grimsmo, Mamelund & Spjelkavik 2015). Tendensten mot slutten av forsøksperioden har gått i retning av at KIN-veileder som fagperson selv vurderer og identifiserer behovet for oppfølging i hvert enkelt inkluderingsforløp; de forklarer oppfølgingsmetodikken for arbeidsgiver og bruker, og oppfølgingen er mer uformell med mindre vektlegging av formelle møter og mer innslag av typen «stikke innom og slå av en prat». Et knippe utsagn fra KIN-veiledere illustrerer dette:

Vi blir flinkere til å se hvilke behov og muligheter som ligger i det å være der ute.

Det vi også har snakket om, er at vi i større grad skal selge inn (oppfølging) i form av en pakke. Og det inkluderer at vi er mer til stede, og at arbeidsgiver ikke har noe valg. Så hvis

de sier «ja» til arbeidstrening, så sier de også «ja» til vårt nærvær.

Jeg var nettopp nå på en sånn praksisoppstart, hvor det plutselig gikk opp for meg, at arbeidsgiveren nok satt og lurte på om det 'er noe spesielt rart her, siden du er her? Hvorfor kan ikke du bare gå nå?' Men så forklarte jeg litt da, hvorfor jeg er der, at det er erfaring som tilsier at det gir positivt utslag for alle parter. Og da var det 'åh, ok, ja'. Så det er liksom noe med å forklare litt, eller være flink til å informere i forkant, og så begrunne det.

Jeg hadde nok tidligere en tendens til å avtale et møte et stykke frem i tid, og så var det på en måte satt. Og så forholdt jeg meg på en måte, ubevist, ikke til det, frem til den datoen at jeg var der ute igjen. Så nå er jeg kanskje litt mer nysgjerrig, som gjør at jeg får nyss i små og store ting, og så kan jeg være der ute og følge med litt og. Det er også en fin måte å avklare på, det å observere i større grad, når brukeren er i arbeid, observere i praksis. Jeg har vært med og stått og pakket noen ting sammen med en bruker, og plutselig så fikk jeg erfart at det jeg hadde tenkt at vedkommende helt klart fikk til på egen hånd, det fikk ikke vedkommende til. Og den erfaringen gjør jo at jeg kanskje tenker det samme om en annen bruker, nemlig at jeg kan få informasjon om noe jeg ikke hadde sett for meg. Og så tror jeg man slipper den garden litt når man er utenfor dette huset da, man kommer i en annen setting og man ser mennesket fra en litt annen vinkel. Og det er nok egentlig en litt mer riktig vinkel.

Kombinasjonen av å være veldig god på kontakt med arbeidsgiver og markedsarbeid og det å kjenne brukerne sine så godt som det man gjør i KIN, tror jeg er mye av hemmeligheten.

Det er vanlig i alle KIN-teamene å bruke praksisplass²⁷ og å forhandle med arbeidsgiver underveis i praksisperioden om lønn, ansettelse og avklaring av arbeidsevne innen det aktuelle yrket.

Tabell 4-3 Brukere i KIN på praksisplass per 30.11.15 fordelt på sektor

		Bamble	Heimdal	Kongs- vinger	Ski	Åsane	Sum
Antall brukere på praksis- plass	Statlig	2	8	1	0	3	14
	Kommunal	3	18	4	14	3	42
	Privat	21	41	16	13	29	120
	Frivillig	0	1	1	0	1	3

Kilde: Opplysninger fra KIN-lederne.

Øyeblikksbildet i tabellen ovenfor viser at praksisplassene for KIN-deltakere stort sett er i privat sektor, med unntak for Ski, der halvparten av praksisplassene på dette tidspunktet var i kommunen. Også Heimdal har på dette tidspunktet litt flere kommunale praksisplasser enn de andre kontorene. Svært få av praksisplassene er i statlig sektor og knapt noen er i frivillig sektor.

I den praktiske oppfølgingen av KIN-deltakere som er på arbeidsplass avtaler man med arbeidsgiver om oppfølgingsbesøk, men det trenger ikke alltid bety avtale om møte, men at man varsler at man

²⁷ Nå heter tiltaket Arbeidstrening.

stikker innom. Det hender også ofte at veileder stikker innom arbeidsplassen uanmeldt. En KIN-veileder forteller om en miks av formell og uformell oppfølging:

For noen så er jeg mye med i oppstarten, jeg har vært med hele første dag og halve andre dag, sånn veldig tett til å begynne med, der hvor det er behov. Og så fades det litt mer ut, så etter hvert er man innom to ganger i uka. Men for andre så er det kanskje bare en gang i uka ved oppstart at man stikker innom. At man da ikke er til stede i selve jobbsituasjonen, men er tilgjengelig og hilser på, tar en kaffe, og litt det uformelle i tillegg til det faste. I hvert fall for min del, så må man ha faste oppfølgingsmøter også, og så er det mail, telefon osv. etter behov.

Et par KIN-veiledere forteller om innholdet i oppfølgingen mot arbeidsplass og arbeidsgiver:

Det er mulighet for oppfølging når det er behov. Altså det at det er kort vei. De har jo mitt mobilnummer og jeg garanterer at jeg stiller fort og er tilgjengelig, og det gir en trygghet om at skulle det skje noe, så er det raskt hjelp å få. Og for noen er det tilstrekkelig. Og for noen brukere. Hvis det er en bruker som jeg tenker vil komme til å ha behov for mye støtte, for eksempel hvor det er angst involvert og sånne ting – da må jeg nærmest leie brukeren inn, trygge. Jeg har et par brukere som jeg jobber veldig tett med nå, for å hjelpe slik at de kan få en litt trygg plattform da til å bygge videre på. Og så er det andre som er veldig selvgående, og hvor det nærmest virker merkelig å skulle involvere seg. Og da sier jeg 'ok, jeg er tilgjengelig'. Og da opplever jeg at arbeidsgivere er fornøyd med det. Og det har vært brukere som ikke har fungert så bra i praksis, det har vært en del problemer, men fordi jeg har stilt opp, og på kort varsel bidratt, så blir også arbeidsgiver positivt innstilt til å prøve med en annen bruker en annen gang, fordi de får oppfølging, og blir ikke sittende der med skjegget i postkassa og lure på hva de skal gjøre. Så de setter pris på det.

Åpenhet setter de jo også pris på, om brukers utfordringer. Da kan de lettere bistå dem og tilrettelegge. Og det kan jo også være et dilemma, for det er jo ikke alle brukere som ønsker å si noe. Så det å prøve å snakke litt med bruker på forhånd og spørre 'hva vil du si? Hva er det greit jeg sier og ikke sier? Er det hensiktsmessig å gjøre det slik?'. Man må jo følge det som bruker ønsker, og det kan jo falle uheldig ut hvis bruker er for lite åpen.

NAV Bamble ser ut til å være det av forsøkskontorene hvor KIN mest systematisk vektlegger oppfølging på arbeidsplass som metodisk tilnærming. KIN-veilederne forteller at tilbakemeldingene fra både brukere og arbeidsgivere på denne metodikken har vært positiv. KIN-veilederne følger «femtrinnsprosessen i Supported Employment» og de bruker en arbeidskravsanalyse som kombinert med VIP24 utgjør en «kvalitetssikring av kartleggingen av bedrift og bruker som gir god jobbmatch.» En gang pr. uke er det møte i teamet for å drøfte case og om noen av KIN-veilederne står fast i en sak. KIN-veileder inngår samarbeidssamtaler med bruker og arbeidsgiver, anvender arbeidskravanalyse og bytter veileder om utviklingen i brukersaken går for sakte i retning av arbeid. Hvis praksisplass ikke gir ansettelse, finner man en ny arbeidsplass.

Mens det tidligere i forsøksperioden først og fremst var KIN-veilederne ved NAV Bamble som jobbet sammen med brukere på arbeidsplass der det var behov for det, ble dette etter hvert i større grad gjort ved alle KIN-teamene, særlig i oppstarten av en praksisperiode. Veilederne i KIN ved NAV Kongsvinger bruker et eget skjema som omhandler arbeid og oppgaver som arbeidsgiver og arbeidstaker fyller ut. KIN-veilederne forteller at når de får til god jobbmatch, er arbeidsplassen gjerne «godt kartlagt i forkant av en utplassering».

Direktoratets koordinator har utviklet et skjema for egenregistrering av tidsbruk blant KIN-veilederne. Registreringene viser at tid brukt på arbeidsplass og i samarbeid med arbeidsgivere har økt i forsøksperioden.

Tabell 4-4 Tidsbruk for KIN-veiledere (%)

Aktivitet	2013	Vår 14	sep.14	des.14	mar.15	jun.15	sep.15	nov.15
Individuell oppfølging	19	30	31	33	33,5	33,5	32,5	36,5
Gruppeoppfølging	3	3	5	3	3	3,5	5,5	3
Arbeidsgiverkontakt	9	9	16	16	16	16	20,5	18
Oppfølging på arbeidsplass	4	8	10	11	11	12	15	15
Samhandling	24	20	16	18	17	14,5	12,5	13,5
Kompetanseutvikling	15	16	10	7	7	10	4,5	3
Saksbehandling		12	8	8	8	8	6	6
Andre oppgaver	26	1	4	5	3,5	4,5	4	5
Til sammen	100	99	100	101	99	100	100	100

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratets forsøksinterne registreringer

Den lave andelen tid brukt på arbeidsgiverkontakt i 2013 (9%) viser at den arbeidsrettede brukeroppfølgingen og samarbeidet med arbeidsgivere på det tidspunktet ikke var realisert i praksis. Dette skyldes at mye av tida i den første fasen ble brukt til organisering og intern samhandling for å få rutiner og prosedyrer på plass. I tillegg ble tid brukt på kompetanseutvikling, særlig på metodikk knyttet til det å bruke ordinær arbeidsplass som tiltaksarena. Oversikten viser at tidsbruken endret seg i løpet av 2014: Tid brukt på intern samhandling, saksbehandling og andre oppgaver gikk markant ned, mens tid brukt på individuell oppfølging, oppfølging på arbeidsplass og arbeidsgiverkontakt gikk opp. Det er rimelig å tolke dette som utvikling i retning av en spesialisering av den arbeidsrettede brukeroppfølgingen. Det er samtidig en del variasjon mellom KIN-teamene i hvordan veilederne bruker tida. Dette kommer fram i det følgende øyeblikksbildet for tidsbruk i mars 2015 viser.

Tabell 4-5 Tidsbruk kjerneoppgaver i NAV-kontor mars 2015

	Ski	Kongsvinger	Bamble	Åsane	Heimdal
Individuell oppfølging	30,5	18,5	27,0	36,0	37,0
Gruppeoppfølging	7,0	1,5	1,5	4,5	2,0
Arbeidsgiverkontakt	7,0	16,5	18,5	14,0	23,0
Oppfølg. på arbeidsplass	8,0	9,0	12,0	12,5	15,0
Intern samhandling	15,5	16,0	26,5	16,5	14,0
Kompetanseutvikling	12,0	16,0	8,0	9,5	3,0
Saksbehandling	17,5	14,0	4,0	3,5	5,0
Andre oppgaver	3,5	8,5	2,0	3,0	1,0

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratets forsøksinterne registreringer

Registreringene for mars 2015 viser at tidsbruken ved NAV Kongsvinger skiller seg ut ved at KIN-veilederne der brukte noe mindre tid på oppfølging på arbeidsplass og mer tid på «andre oppgaver». I KIN ved NAV Ski brukte man også noe mindre tid på oppfølging på arbeidsplass, mindre tid på arbeidsgiverkontakt og mer på gruppeoppfølging. Både KIN ved NAV Ski og ved NAV Kongsvinger skilte seg fra de andre KIN-teamene ved at de brukte mer tid på saksbehandling. KIN ved NAV Ski lå lavest

på markedsarbeidet med totalt 15% av tida brukt til arbeidsgiverkontakt og oppfølging på arbeidsplass. KIN-veilederne ved NAV Heimdal brukte mest tid (38%) på arbeidsgiverkontakt og oppfølging på arbeidsplass, og minst tid på «andre oppgaver».

Fram til høsten 2014 hadde noen KIN-veiledere ved NAV Kongsvinger et spesielt ansvar for markedsarbeidet og relasjonsbyggingen med arbeidsgiverne. Begrunnelsen var at Kongsvinger-området hadde «få arbeidsgivere, relativt lav kompetanse blant brukerne og høyere arbeidsledighet enn ellers.» Etter august 2014 bestemte man seg for at alle veiledere i KIN ved NAV Kongsvinger skulle jobbe mer likt og at alle skulle bruke 20% av tida ut mot arbeidsplass og arbeidsgivere. Begrunnelsen var å bli mer lik de andre forsøkskontorene, som da hadde forlatt denne typen spesialisering av markedsarbeidet internt i KIN-teamet. Samtidig var man engstelig for at KIN-veilederne kom til å jobbe mer isolert med sine individuelle brukere og at KIN-teamet dermed ville få færre arbeidsgivere å spille på enn ved å bruke spesialiserte markedskontakter: «Før jobbet de ut fra arbeidsmarkedskunnskapen, nå skal de gå andre veien med å ta utgangspunkt i kunnskapen om brukeren.» Tidsregistreringen viser at KIN-veilederne ved NAV Kongsvinger i mars 2015 brukte 25,5% av tida på arbeidsgiverkontakt og oppfølging på arbeidsplassen.

Tidsregistreringene som ble gjort i november 2015 viste at KIN-veiledernes tidsbruk var ytterligere endret i retning av arbeidsgivere og arbeidsplassoppfølging: KIN-veilederne ved NAV Ski brukte 20% av tida si til oppfølging på arbeidsplass og kontakt med arbeidsgivere, ved NAV Kongsvinger brukte de 32,5%, ved NAV Bamble 43%, ved NAV Åsane 38% og ved NAV Heimdal brukte KIN-veilederne 33% av tida si til dette. NAV Åsane skilte seg ut ved å bruke 11% av tida til gruppeoppfølging, mens de andre KIN-teamene på dette tidspunktet hadde lagt ned de gruppebaserte aktivitetene.

Tidsregistreringen i 2013 viste at KIN-veilederne hadde problemer med å disponere tiden sin slik at de fikk tid til å være mye ute på arbeidsplassene. Tid brukt til arbeidsplassoppfølging og samarbeid med arbeidsgivere har ifølge tidsregistreringen økt betydelig i forsøket, men av «øyeblikksbildet» i mars 2015 ser det ut til at KIN-veilederne ved NAV Ski fortsatt bruker mye tid internt. Dette kan skyldes at KIN-veiledernes tid går med på det som er blitt omtalt som «tunge avklaringssaker». Til sammenlikning avviser KIN ved NAV Kongsvinger ifølge opplysninger «omtrent halvparten av de brukerne som blir innsøkt», slik at man der kanskje unngår den «oppnopningen av tunge brukere» som man har i avklaring i KIN ved NAV Ski.

Et annet forhold som i denne sammenhengen gjør KIN ved NAV Ski litt annerledes, er at både KIN-veilederne ved NAV Ski og arbeidsgivere de samarbeider med opplyser at det er lite behov for oppfølging av brukerne som er på arbeidsplasser. Grunnen til dette kan være at brukerne ikke har særlig store utfordringer. Samtidig ser det ut til at KIN-teamet har hatt problemer med å hjelpe brukere med større utfordringer i avklaring fram til arbeidsplass. Halvveis i forsøksperioden brukte KIN-veiledere ved NAV Ski mer tid internt enn veilederne i andre KIN-team. Det var også et faktum at KIN ved NAV Kongsvinger avviste mange brukere. Samlet indikerte dette at KIN-veilederne fortsatt hadde utfordringer med å utvikle samarbeid med ordinære arbeidsgivere om brukere med større og mer komplekse utfordringer.

Samarbeid med andre instanser

Forskning knyttet til ulike former for Supported Employment viser at det ofte oppstår problemer når jobbspesialisten må håndtere for mange oppgaver som ikke er arbeidsrelaterte, fordi disse leder

oppmerksomheten vekk fra arbeidsinkluderingen. Det blir gjennomgående anbefalt at jobbspesialisten i størst mulig grad skal konsentrere seg om inkluderingsforløpet mot arbeid, herunder samarbeidet med arbeidsgivere, mens andre instanser tar seg av andre oppgaver. Jobbspesialisten representerer en spesialisert versjon av arbeidsrettet brukeroppfølging. Fordi brukerne av Supported Employment typisk har store og sammensatte utfordringer, forutsetter jobbspesialistmodellen nært samarbeid med øvrige deler av hjelpeapparatet, ikke minst psykisk helse, samtidig med arbeidsinkluderingen.²⁸ Uten dette holistiske perspektivet i arbeidsinkluderingen, blir jobbspesialisten fort opptatt med mange andre viktige aspekter ved brukerens liv og utfordringer, noe som lett medfører opphopning av brukere med sammensatte bistandsbehov.²⁹ Løsningen på dette problemet er enten at jobbspesialisten unngår brukere med komplekse utfordringer eller mobiliserer støttespillere fra relevante faginstanser.

Samarbeidet med eksterne faginstanser har økt i forsøksperioden; KIN-teamene opplyser at de har samarbeidet med eksterne instanser som arbeidsrådgivning, arbeidslivssenteret, hjelpemiddelsentralen, rådgivende leger, fastleger, psykologer, og også brukers nettverk (far og mor, ektefelle, onkel). Det er flere eksempler på samarbeid, som at en av brukerne i KIN ved NAV Heimdal har deltatt på kurs i depresjonsmestring arrangert av Oppfølgingstjenesten i Trondheim Kommune. Vi skal ta med noen konkrete eksempler.

En representant fra psykisk helse i en kommune forteller om samarbeidet med KIN:

Det samarbeidet, det som skjedde ganske mange ganger i dette her forsøket, det er da en person som KIN følger opp som har noen psykiske plager som stopper videre prosess på arbeidsutprøving og i forhold til den jobben som KIN skal gjøre. Og da har vi spesialsykepleiere innenfor psykisk helse som har samtaler og finner ut litt om hva er dette er for noe, hva som er riktig behandling for å komme videre. Og de har hjulpet på frem til behandling og koordinering videre parallelt med at KIN jobber med arbeid. Det har skjedd i mange tilfeller, men det litt sånn som vi skal jobbe og det har fungert bra.

Vi har en mann som har vært i jobb ganske nylig. Han er blitt sagt opp derfra og dermed kommet inn i KIN etter hvert. Han er veldig langt nede, deprimert, som gjør at det stopper opp. Han har litt igjen av en praksis for å bli lærling og så er det jo det som vi prøver å jobbe med, at han skal inn i en bedrift for å fullføre en læretid for å få noen formelle kvalifikasjoner videre i jobb. Dette jobber KIN med. Han er ikke i stand til det, pga av at han er klinisk deprimert. Og det vi gjør, er at vår spesialsykepleier kartlegger sammen med ham hvor han står og hvor det er mulig å få god hjelp til det han trenger. Og da handler det både om å hjelpe med en bestilling fra fastlege til spesialisthelsetjeneste og å bruke noen tilbud som kan fungere (...), kanskje type fysisk aktivitet, undervisning for det kognitive, terapi, mestringstrategier for å klare å komme ut i den læresaken.

En ansatt ved NAV kompetansesenter for tilrettelegging og deltagelse forteller om KIN-veileder som søker samarbeid:

Den ene var en ung jente som var ferdig med VGS, hun var synshemmet med en progredierende øyesykdom, og når jeg kom i kontakt med KIN, da var hun blind i kategori 4. De tok

²⁸ Den tverrfaglige team-modellen i IPS-versjonen av Supported Employment er et eksempel på dette. Jf for eksempel Berge & og Falkum (2013); Drake, Bond, & Becker (2012); Hegelstad, Heitmann, Kydland & Schafft (2014). Psykiske lidelser og arbeidsdeltakelse. I: Frøyland & Spjelkavik (red) (2014).

²⁹ Jf. Spjelkavik & Wangen (2015), som viser at det ofte forekommer opphopning i fase to i femtrinnsprosessen i europeisk Supported Employment.

kontakt med oss på kompetansesenteret fordi de ikke helt hadde kompetanse på det å være synshemmet; 'Hva innebærer det? Hva kan synshemmede arbeide med? Hva er mulig å få til?' Så jeg syntes det var veldig positivt at de tok kontakt. KIN-veileder sa 'dette kan jeg ingenting om, jeg aner ikke hva jeg skal gjøre, og jeg trenger hjelp.' Og da, i mine ører, da er man en dyktig veileder, fordi man søker kompetanse på det man ikke kan.

Min opplevelse er at KIN-veileder virkelig forsøkte, ringte, skrev brev, innhenta informasjon om hva trenger denne jenta her og hva kan vi se for oss og hvor skal vi lete. Og her var det et samarbeid, og jeg har veldig tro på tverrfaglig samarbeid. Med ulike mennesker og flere som kan tenke høyt sammen, det har jeg tro på at er alfa omega for å skulle lykkes. KIN-veilederen her synes jeg gjorde en så god jobb mulig.

En ruskonsulent forteller om samarbeidet med en KIN-veileder som har tro på brukeren:

Han ene rusa seg jo ganske heftig i mange, mange år, og han ble henvist til KIN, og det har gått over all forventning. Og det har vært et ganske tett samarbeid med veileder i KIN, som har vært positivt, vi har hatt et veldig godt samarbeid i forhold til oppfølging. Og jeg synes det har vært spennende å se hvordan de jobber, for jeg var nok den som var mest skeptisk til at han skulle inn i KIN. Det er klart at det er en del utfordringer som følger med når du har hatt et mangeårig rusproblem. Det er en del ting igjen i livet hans som gjør at det fortsatt er vanskelig. (...) Han har vært veldig ute på kjøret, ganske tung rusmisbruker. Da var det veldig betryggende at veilederen i KIN kunne møte ham med et åpent sinn. Og på en måte vise at veilederen trodde på han, for det tror jeg betydde veldig mye for han. For de er jo veldig sensitive i forhold til folks reaksjoner, og at han da ble møtt med en slik umiddelbar 'dette skal vi få til, og vi skal finne ut av innenfor hvilken retning du har lyst til å jobbe.' Så da så jeg at det faktisk fungerte.

Jeg hadde oppfølgingen i forhold til rus. Og når han da var helt rusfri så hadde vi forebyggende samtaler. Det har vi ennå, i forhold til å holde motivasjonen for å holde seg rusfri. Og nå er jeg ikke bekymra for at han skal falle tilbake, men det er klart at det er alltid en risiko for det. (...) Vi hadde noen samarbeidsmøter underveis som ga meg innsikt i forhold til hvordan det gikk med jobb, slik at jeg ikke bare fikk hans versjon. Så fikk jeg innsikt i at han møter opp og han gjør slik og slik, samt at det er noen sosiale koder som kanskje ikke var like innarbeidet, og da kunne jeg ta opp det også i mine samtaler.

Og her klaffa den jobben med det han hadde ønske eller lyst til, så det var så innmari full klaff. For han kunne ikke tenkt seg noe annet, så det er jo klart at det gjør jo at han får en motivasjon, ved at veileder har vært god til å finne den riktige jobben. Så jeg tenker at de har gjort en god kartlegging, og funnet ut av hva han kan passe inn i og hvem som er villig til å ta han inn, og fått en veldig bra match der. Og de prøvde seg på 100%, men det gikk ikke, og da gikk de ned på 60%. Og det er klart at han har vært heldig å få en veldig ålreit arbeidsgiver. Men KIN-veilederens innsats har vært ganske betydningsfull, og det har han også sagt i samtaler med meg. Han vært utrolig glad for den oppfølginga han har fått, for han hadde nok ikke vært den som tok mest initiativ selv. Så han har på en måte blitt litt dradd i gang, og så klarer han det på en måte med en ganske tett oppfølging. Han har nok vært ganske krevende vil jeg tro. Men det syns jeg de har løst på en veldig, veldig bra måte.

Jeg er ikke helt overbevist om at han hadde blitt fanget opp på det riktige tidspunktet, om det ikke var her i NAV. Så jeg ser helt klart verdien av å ha det i NAV, så ligger all informasjonen her – uansett hvilken ytelse du har. Og det med å kunne si til brukeren, som på en

måte har vært igjennom ganske mange runder før, og liksom tenker 'åh, ennå flere å forholde seg til!', så her får du tett oppfølging av én. Og det tenker jeg er ganske verdifullt, fordi vanligvis er de vant til å bli kasta litt hit og dit. Så er det ny behandler og ny behandler. Så det at du faktisk bare har en person å forholde deg til, uansett hvilken ytelse du har, og hovedpoenget er at du skal ut i jobb, det tror jeg er veldig viktig.

Et eksempel fra en behandler i psykiatrien viser at KIN-veilederne kan ha mye å lære av et tettere samarbeid med andre fagfolk om åpenhet i samarbeidet med brukere og arbeidsgivere om utfordringer og tilretteleggingsbehov for mestring i arbeidssituasjonen:

Noen ganger har jeg undra meg litt. Jeg jobba lenge med ei ung jente, og det er mange med personlighetsforstyrrelser blant dem jeg følger, som er redd for telefoner, redd for alt mulig. Hun kom inn i KIN, som var helt fantastisk for henne. Men det jeg lurte litt på, var at KIN-veilederen i liten grad, synes jeg, var med på å legge til grunn kjensgjerningene for hennes rammer og måte å være der på ut ifra det hun slet med. KIN-veilederen var klar over veldig mye, men lot nærmest pasienten undergrave de gode grunnene til å søke ekstra hjelp, ved å la pasienten si; 'Jeg er her fordi jeg har vondt i ryggen.' Det handlet om veldig mye mer enn vondt i ryggen. KIN-veilederen lot henne si det til arbeidsgiveren på det aktuelle stedet. Det gjorde at rammene ble for vide, og hun jobbet seg nesten i hjel og gikk i kollaps og ble veldig dårlig. Og da lurte jeg på hvilken rolle KIN-veilederen har i forhold til det å veilede en pasient inn i et sånt tiltak på de rette premissene. For kunnskapen hadde jo KIN-veilederen i fullt mon. Så det lurte jeg litt på. To-tre ganger så synes jeg ting har ramlet litt sammen på grunn av det der. (...) Dette er en jente som har unnnvikende personlighetsforstyrrelse og har hatt mye depresjoner, og så har hun et barn nå. Så det var jo ganske sårbart det hele. Men det var noe med å finne en balanse, slik at hun ikke gjentatte ganger skulle kollapse. For hun var livredd for å gjøre galt og ikke strekke til, og det ble til at hun jobbet mye mer enn det hun skulle. Og det er leit å se. (...) Det ble mismatch med det arbeidsgiveren forventet av den aktuelle personen, og det som virkelig var. Jeg var ikke i kontakt med dem, fordi det gikk veldig fort dette her, hun bare kollapsa ganske fort. Men jeg undret meg over hvor mye informasjon formidler en KIN-veileder til et aktuelt arbeidssted om utfordringene?

Disse fortellingene illustrerer både verdien i, og effekten av, det samtidige samarbeidet i arbeidsinkluderingen i komplekse brukersaker.

Samtidig forteller KIN-veiledere at samarbeidet med for eksempel fastleger, DPS, hjelpemiddel-sentralen eller arbeidslivssenteret byr på utfordringer, at det generelt kan være vanskelig å få til samarbeid med relevante instanser i det øvrige støttesystemet og at samarbeidet lett blir personavhengig. Det ser ut til at alle KIN-teamene fortsatt har utfordringer med å få til hensiktsmessige samtidige samspill med andre faginstanser for å møte en del av brukeres utfordringer; det gjelder både samarbeid med andre deler av NAV-systemet og med andre eksterne faginstanser.

Avslutning av tiltak

Etter endt tiltaksdeltakelse blir brukeren normalt skrevet ut av tiltak, med mindre det blir gjort vedtak om forlengelse. KIN følger prinsipielt samme rutine ved avslutning.

Tiltaksgjennomføringen kan ha flere utfall. Bortsett fra ansettelse, kan ett utfall være at brukeren blir vurdert å være i stand til å skaffe seg arbeid på egenhånd; andre kan være at brukeren har behov for andre tiltak eller behandling.

Ved andre utfall enn ansettelse blir brukeren tilbakeført til ordinær NAV-veileder. I tilfeller med overgang til uføretrygd, uføretrygd kombinert med ansettelse, eller overgang til studier av lengre varighet, blir tiltaket avsluttet og bruker blir overført til ordinær NAV-veileder. Hvis bruker flytter eller ikke lenger ønsker oppfølging fra NAV, blir tiltaket avsluttet og bruker blir overført til ordinær NAV-veileder.

Ved ansettelse blir normalt oppfølgingen avsluttet og brukeren blir skrevet ut av tiltak. I KIN er det utviklet en litt annerledes praksis for å sikre en bedre jobbfastholdelse. I tilfeller der utfallet er et stabilt arbeidsforhold, og det ikke er nødvendig og hensiktsmessig med utvidet oppfølging av bruker eller arbeidsgiver, blir brukeren skrevet ut av tiltaket.

I alle tilfellene rapporterer KIN-veileder i Arena om hva som er resultat, hva som har vært forsøkt av arbeidsoppgaver og tilrettelegging, og med eventuell anbefaling om videre tiltak eller tilrettelegging. Rapporten skal kunne fungere som dokumentasjon i arbeidsevnevurdering, også i forbindelse med uføresøknad. Tiltaksansvarlig setter gjennomføringen til «avsluttet», setter sluttdato på personforhold og oppgaven «Planlegg oppfølging person» blir ført tilbake i Arena til ordinær NAV-veileder. KIN-veileder gjennomført gjerne en sluttsamtale med bruker og ordinær NAV-veileder før en sak blir avsluttet. Rapporten i Arena skal være godkjent av bruker.

Alle KIN-teamene fortsetter jevnt over oppfølgingen fram til 6 måneder etter ansettelse, men behovet for dette vurderes individuelt. Det at oppfølgingen rutinemessig fortsetter etter ansettelse er en litt annerledes praksis enn hva som normalt er tillatt ved tiltaksavslutning ved kontrollkontorene og blir gjort for å styrke jobbfastholdelsen. I tilfeller der det blir vurdert som hensiktsmessig, gir KIN-veileder utvidet oppfølging som særlig er basert på kontakt via telefon og sms, men i noen tilfeller også med oppfølging på arbeidsplass. Ved NAV Ski hender det at KIN-veiledere beholder brukere i oppfølging dersom de ikke har fått en stillingsprosent som står i forhold til vurdert arbeidsevne.

Tabell 4-6 Antall brukere fra KIN til ansettelse og avsluttet tiltak per 30.11.15

		Bamble	Heimdal	Kongs-vinger	Ski	Åsane	Sum
Totalt antall brukere fra KIN til ansettelse og avsluttet tiltak (av disse midlertidig eller vikariat)		91 (26)	189 (3)	95 (**)	80 (30)	145 (32)	600 (91)
Totalt antall brukere avsluttet KIN uten ansettelse	Fra KIN-avklaring*	145 totalt (avklaring: 4, oppfølging: 63)	122	70	100	265	
	Fra KIN-oppfølging*		57	20	53	232	
Totalt antall avsluttet fra KIN		236	368	185	233	642	1664
Prosent av det totale antallet som avsluttet KIN som har fått ansettelse		38 %	51%	51%	34%	23%	36%

Kilde: Opplysninger fra KIN-lederne.

* I KIN ved NAV Bamble og NAV Kongsvinger ble det ikke skilt klart mellom KIN-avklaring og KIN-oppfølging i registreringen den første tida. Bamble har oppgitt totalt antall og ellers tall fra 2015. Både ved NAV Ski og NAV Kongsvinger ble de fleste søkt inn til KIN-avklaring i oppstarten; senere har det vært et tydeligere skille på innsøking til KIN-avklaring og KIN-oppfølging.

**Ikke opplyst.

Tabellen over³⁰ viser at rundt en tredel av alle brukere som har avsluttet KIN – enten de har vært i KIN-avklaring eller i KIN-oppfølging - har fått ordinær ansettelse. Det er store variasjoner kontorene imellom: I KIN ved NAV Heimdal og NAV Kongsvinger har ifølge deres egne registreringer ca halvparten av alle KIN-deltakere gått over til ordinær ansettelse, mens andelen er lavest ved NAV Åsane, der ca ¼ av alle som sluttet i KIN har fått ordinær jobb. Ved normal tiltaksbruk er det sjelden at brukere i avklaring får ansettelse som resultat; det er normalt ikke hensikten med eller bestillingen til tiltaket. KIN ved NAV Åsane har den største andelen av utskrevne brukere, noe som viser høy gjennomstrømming. En forklaring på at KIN ved NAV Åsane tilsynelatende kommer dårligere ut enn de andre KIN-teamene når det gjelder antall til jobb, kan være at NAV Åsane er det eneste forsøkskontoret som konsekvent har opprettholdt skillet mellom KIN-avklaring og KIN-oppfølging og at beslutningen om hvem av brukerne som får adgang til KIN blir gjort av innsøkende NAV-veileder. Dette har medført at innsøkende veiledere ved NAV Åsane har søkt inn svært mange i KIN-avklaring. Ved de andre forsøkskontorene er det KIN-teamet som tar den endelige beslutningen. Når KIN-teamet selv tar avgjørelsen om inntak til KIN, er det større muligheter for at de som blir oppfattet «å stå langt unna arbeid» eller som «ikke er jobbkla- re» blir valgt vekk. Når ordinær NAV-veileder tar avgjørelsen om inntak til KIN, som ved NAV Åsane, kan det medføre at «tyngre brukere» eller brukere som KIN-teamet ved de andre forsøkskontorene mener burde vært på andre tiltak blir valgt inn. Når de andre KIN-teamene har praktisert en «sømløs»

³⁰ Datagrunnlaget er opplysninger fra KIN-lederne og må ikke forveksles med registeranalysene i effektevalue- ringen.

overgang mellom KIN-avklaring og KIN-oppfølging, kan det også tenkes at de har hatt større muligheter enn ved NAV Åsane til å sjalte vekk «tyngre brukere». For eksempel har KIN ved NAV Ski opplyst at de fleste brukerne i KIN-oppfølging startet i KIN-avklaring. Dette er en tiltakskjedingsmodell som potensielt gir KIN ved NAV Ski større kontroll over hvem av brukerne som blir med videre til KIN-oppfølging enn ved NAV Åsane.

Tabellen nedenfor viser at av virkemidler, så er det først og fremst lønnstilskudd som brukes. I første delrapport kom det fram at KIN ved NAV Ski hadde brukt lønnstilskudd i tilfeller uten fast ansettelse, mens KIN ved NAV Bamble og NAV Kongsvinger krevde minimum 6 måneders ansettelse for bruk av lønnstilskudd.

Tabell 4-7 Virkemiddelbruk i KIN ved ordinær ansettelse og avsluttet tiltak pr 30.11.15.

		Bam- ble	Heimdal	Kongs- vinger	Ski	Åsane	Sum	%-andel av 600*
Virkemid- del-bruk i KIN ved or- dinær an- settelse og avsluttet til- tak	Vanlig lønnstil- skudd	5	36	27	23	20	111	18,5
	TULT	0	2	1	0	2	5	0,8
	Mentortilskudd	1	0	0	7	2	10	1,7
	Tilretteleg- gings-tilskudd	0	0	0	0	3	3	0,5
	Komb. uføre	8	50	8	5	13	84	14

Kilde: Opplysninger fra KIN-lederne.

*Det totale antallet brukere fra KIN til ansettelse og avsluttet tiltak pr 30. 11.15 er 600.

I knapt 19 prosent av ansettelsene gis det vanlig lønnstilskudd og i 14 prosent av ansettelsene kombinerer den ansatte lønn med uføretrygd. Med tanke på at KIN-veiledere har svært god tilgang på bruk av lønnstilskudd sammenliknet med eksterne tiltaksarrangører, er det rimelig å hevde at dette er en overraskende lav bruk av dette virkemidlet. Til sammenlikning kan nevnes at Supported Employment ved Arbetsförmedlingen i Sverige (SIUS), som har mange likhetstrekk med KIN, bruker «lönebidrag» i de aller fleste tilfellene.³¹ Ved forsøkskontorene blir det opplyst at mer tidsubestemte og varige ordninger av typen Tidsubestemt lønnstilskudd (TULT) og Varig tilrettelagt i ordinært arbeid (VTO) er lite tilgjengelig. Det kan dermed tenkes at KIN i noen tilfeller heller velger løsninger som kombinerer lønn med uføretrygd. Mentortilskudd og tilretteleggingstilskudd brukes ytterst sjelden (i ca 1 prosent av ansettelsene). Tabellen viser at KIN ved NAV Ski bruker mentortilskudd oftere enn de andre forsøkskontorene, noe som kan skyldes at KIN-veilederne ved NAV Ski selv bruker mindre tid selv på oppføl-

³¹ Både i Sverige og Danmark er det langt mer vanlig å bruke lønnstilskudd i arbeidsinkluderingen enn i Norge, jf Spjelkavik, Hagen & Härkäpää (2011).

ging på arbeidsplass. Det at KIN-teamene har brukt mentortilskudd såpass lite, kan ellers være en indikasjon på at det er lite fokus på mobilisering av virksomhetsinterne ressurser i oppfølgingen («naturlig bistand»).

Alle teamene opplyser at de bruker tilretteleggingsgaranti (TG)³³ med kontaktperson i NAV ved utskrivning av tiltak, slik at det skal være mulig for både arbeidsgiver og bruker å ta kontakt ved behov. TG blir først og fremst brukt ved ansettelser, også dette for å styrke jobbfastholdelsen. I første del av forsøket var det KIN ved NAV Kongsvinger og NAV Ski som brukte TG mest. Det er fortsatt stor variasjon i bruken av TG; KIN ved NAV Kongsvinger bruker den mest. Basert på informasjon fra KIN-lederne ser det ut til at TG pr november 2015 er blitt brukt i ca 35 prosent av de tilfellene der KIN-deltakere avsluttet tiltak og fikk ansettelse.

Omforente avslutningsrutiner

Dette er «de omforente» avslutningsrutinene for deltakere i forsøket med kjerneoppgaver i NAV-kontor pr 2015/2016:

Avslutningsrutine

- Ved gjennomført avklaring og oppfølging kan det være flere utfall:
 - Deltakere som vurderes å være klar for å skaffe seg arbeid på egenhånd, eller har behov for andre tiltak/behandling, skal tilbakeføres til ordinær veileder oppfølging/mottak
 - Når stabilt arbeidsforhold er sikret, og det ikke er nødvendig og hensiktsmessig med utvidet oppfølging av deltaker eller arbeidsgiver, skal deltaker skrives ut av forsøket.
 - Utvidet oppfølging kan gis i inntil 6 mnd etter arbeidsforholdets start, og ved avslutning skal deltaker og arbeidsgiver få tilbud om tilretteleggingsgaranti.
 - Ved overgang til uføretrygd, eller uføre kombinert med stabilt arbeidsforhold, avsluttes tiltaket, og deltaker overføres etter gjeldene rutiner.
 - Ved overgang til studier av lengre varighet, skal deltaker tilbakeføres til ordinær veileder oppfølging/mottak
 - Når deltaker flytter eller ikke lenger ønsker oppfølging fra NAV, avsluttes tiltaket, og deltaker overføres etter gjeldene rutiner.
- Rapportmal i Arena brukes ved avslutning. Rapporten skal omhandle hva som har vært forsøkt av arbeidsoppgaver og tilrettelegging, og anbefaling om videre tiltak eller tilrettelegging. Rapporten må kunne brukes som dokumentasjon i arbeidsevnevurdering, også i forbindelse med uføresøknad. Skal godkjennes av deltaker.
- Tiltaksansvarlig setter gjennomføringen til «avbrutt» eller «fullført» og setter samtidig sluttdato på personforhold. Det er svært viktig at disse tingene skjer samtidig, for å unngå problemer med statistikken til forskningen.
- Sluttdato på Tilretteleggingsgaranti settes individuelt i forhold til behov for oppfølging, men bør ha en veiledende varighet på 6 måneder.
- Oppgaven «Planlegg oppfølging person» føres tilbake i Arena til ordinær veileder, eller hele oppfølgingsaken avsluttes i Arena, jf. rutiner for avslutning.

³² jf «Snart ansatt-modellen» i Spjelkavik (2016).

³³ Nå heter det Tilretteleggings- og oppfølgingsavtale (TA).

³⁴ Dokument fra Arbeids- og velferdsdirektoratets koordinator.

Kostnader

Det følgende handler om priser og antall plasser for avklarings- og oppfølgingstiltak, både de som er arrangert eksternt, altså på tradisjonelt vis, og de som er i KIN. Tallene er fra henholdsvis 2014 og 2015.

Tabell 4-8 Antall plasser og gjennomsnittlige månedspriser for eksternt arrangerte tiltak 2014 og 2015

Typer avklarings- og oppfølgings-tiltak	2014		2015	
	Antall plasser	Månedspris	Antall plasser	Månedspris
Avklaring	538	15 856	790	15 389
Avklaring i skjermet virksomhet	2 059	12 690	2 085	13 259
Arbeid med bistand (AB)	7 533	5 929	8 145	5 912
Oppfølging	2 019	6 123	3 046	6 245
Sum avklarings- og oppfølgingstiltakene	12 149	7 546	14 066	7 606

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Tabellen ovenfor viser store variasjoner i gjennomsnittlig månedspris for eksternt arrangerte tiltak. Den høyeste månedsprisen har tiltaket Avklaring, med over 15.000 kroner både i 2014 og 2015, og Avklaring i skjermet virksomhet med henholdsvis 12.690 og 13.259. Tiltakene AB og Oppfølging ligger lavest med rundt 6 000 kr i begge disse årene. Samtidig ser vi at de to dyreste tiltakene har hatt langt færre plasser i disse to år enn de to tiltakene med lavest pris, slik at den gjennomsnittlige månedsprisen for samtlige tiltak sett under ett ikke er høyere enn rundt 7.600 kroner.

Følgende tabell viser de tilsvarende tallene for antall plasser og månedspris for kontorene som deltok i KIN-forsøket. Av grunner som er nærmere redegjort tidligere (kapittel 2) finner vi det vanskelig å definere et like klart skille mellom avklarings- og oppfølgingstiltak i KIN som i registreringen for de eksternt arrangerte tiltak og i tabellen har vi derfor tatt med kun summene for antall plasser og gjennomsnittlig månedspris i KIN. Siden deltakerne i KIN og i eksternt arrangerte tiltak i utgangspunktet skal ha tilsvarende bistandsbehov, kan vi gå ut fra at også de forholdsmessige andelene for henholdsvis avklaring og oppfølging er lik i KIN som i eksternt arrangerte tiltak.

Tabell 4-9 Antall plasser og gjennomsnittlig månedspris i KIN 2014 og 2015

Antall plasser og gjennomsnittlig månedspris i KIN 2014 og 2015		
	Antall plasser	Månedspris
2014	460	7058
2015	462	6551

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Vi ser at antall plasser i KIN har vært stabilt på rundt 460, mens gjennomsnittlig månedspris har gått ned fra rundt 7.000 kroner i 2014 til 6.500 kroner i 2015.

I følgende tabell har vi laget en sammenstilling av de gjennomsnittlige månedsprisene for KIN og eksternt arrangerte tiltak.

Tabell 4-10 Månedspriser KIN og eksternt arrangerte tiltak 2014 og 2015

2014		2015	
Månedspris KIN	Månedspris eksternt	Månedspris KIN	Månedspris eksternt
7058	7546	6 551	7606

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Tabellen viser at den gjennomsnittlige månedsprisen for avklaring og oppfølging i KIN var noe lavere enn den gjennomsnittlige månedsprisen for avklarings- og oppfølgingstiltak som ble arrangert eksternt. For 2014 er differansen på kr 488 og for 2015 på kr 1.055. Uttrykt i prosent kan vi si at månedsprisen i KIN var i 2014 ca. 6,5 prosent lavere enn månedsprisen for eksterne avklarings- og oppfølgings-tiltak, og i 2015 var denne forskjellen økt til nesten 14 prosent.

Gjennomsnittlig månedspris for avklaring og oppfølging i KIN var altså i 2015 rundt 14 prosent lavere enn gjennomsnittlig månedspris for avklarings- og oppfølgingstiltak som ble arrangert eksternt på tradisjonelt vis.

Videre har vi laget et estimat på hvor mye man hadde spart, dersom alle NAV-kontorene hadde organisert og gjennomført alle avklarings- og oppfølgingstiltakene på samme måte som forsøkskontorene i KIN. Ifølge opplysningene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet var totalprisen for samtlige 14.066 plasser i eksternt arrangerte avklarings og -oppfølgingstiltak på kr 1.283.738. Prosentandelen som er spart i KIN i 2015 (14%) av denne summen er på kr. 179.723.

Med andre ord: Dersom samtlige NAV-kontorene hadde organisert og gjennomført alle avklarings- og oppfølgingstiltakene i 2015 på samme måte som forsøkskontorene i KIN, kunne man ha spart rundt 180.000 kroner totalt. Dette er et hypotetisk tall, men det kan vise i hvilken størrelsesorden en mulig innsparing kan være dersom KIN implementeres og er konsolidert på nasjonalt nivå.

Når det refereres til månedspris for KIN, er det er regnet ut på bakgrunn av hvor mange plasser som er opprettet for de pengene som er brukt. Men kronebesparelser er ikke hele poenget. En må også ta i betraktning at flere personer kan få et tilbud i KIN for samme pengesummen som ellers brukes til eksterne avklarings- og oppfølgingstiltak. Forsøket finansieres innenfor en fullmakt på omdisponering fra posten i statsbudsjettet for Arbeidsmarkedstiltak til post for Driftsutgifter, som knyttes til avklarings- og oppfølgingsressurser internt i Arbeids- og velferdsetaten. Det ble opprinnelig lagt til grunn for forsøket at etaten gjennom omdisponeringen gir avklarings- og oppfølgingstjenester til minst like mange personer som det omdisponerte beløpet ville gitt av eksternt kjøpte tiltaksplasser. Det evalueringen imidlertid kan konstatere, er at antall personer som har gjennomført avklarings- og oppfølgings-tiltak i KIN er høyere samlet sett enn det antallet som var lagt til grunn i tiltaksbudsjettet for eksterne kjøp for forsøkskontorene (jf. Prop. 15 (2012-2013 og kapittel 1 i rapporten). Våre beregninger gir altså grunn til å anta at man kunne bistå flere personer om større deler av NAV organiserer avklarings- og oppfølgingstiltak som KIN innenfor den samme budsjetttrammen som legges til grunn for eksterne kjøp.

Oppsummering

Forsøkskontorene eksperimenterte seg fram med ulike lokale innfallsvinkler, innrettinger og løsninger for innsøking av brukere til KIN. I konsolideringen av KIN har arbeidet med å få på plass felles inntaksrutiner - og dermed forarbeidene til innsøking - stått sentralt.

Alle KIN-teamene har utviklet tett samarbeid med innsøkende NAV-veileder og de opplever at samarbeidet fungerer bra. Utfordringene i forsøksperioden har gått på at KIN-veiledere ved noen av forsøkskontorene har opplevd at det er blitt søkt inn for mange «tunge saker» til KIN og at innsøkende NAV-veileder noen ganger ikke har gjort godt nok forarbeid. Likevel opplever KIN-teamene å ha fått større innflytelse på hvem som skal inn i tiltaket, både ved at forarbeidene er blitt bedre, men også ved at de i større grad bestemmer hvem som skal slippe inn. Bortsett fra ved NAV Åsane, så er det KIN-teamet som tar den endelige beslutningen på dette. Trekantsamtalene blir framhevet som svært positive for forståelsen av KIN og for samarbeidet om brukersaken, og det blir ifølge både KIN-veilederne og de ordinære NAV-veilederne lagt vekt på at brukeren er involvert og godt informert. Det er noen henvissende NAV-veiledere som viser til stor oppgavebelastning og som erfarer at forarbeidene og trekant-samtalene som for tidkrevende og omstendelige.

Prosedyrer for - og innsats i - forarbeidene til KIN ved forsøkskontorene ser ut til å bli langt sterkere vektlagt sammenliknet med hva som er vanlig ved kjøp av eksterne tiltak. Dette ser ut til å medføre at tilfeldighetene i valg av tiltak blir redusert. Informasjon fra kontrollkontorene tyder på at innstasen i forarbeidene ved kjøpte tiltak også har økt i samme periode, på samme måte som at markedsfokuset generelt ser ut til å ha økt ved kontrollkontorene. Bortsett fra ved NAV Åsane er skillet mellom tiltakene KIN-avklaring og KIN-oppfølging blitt stadig mer utvisket i forsøksperioden.

Brukerne i KIN er ifølge de ordinære NAV-veilederne brukere som ellers ville ha vært aktuelle for de eksterne tiltakene Oppfølging, Arbeid med bistand, Avklaring skjermet og Avklaring ordinært. Disse skal ifølge kravspesifikasjonen ha situasjonsbestemt og spesielt tilpasset innsatsbehov. Det er også tatt inn noen ordinære brukere, men disse er få og dreier seg om sykefraværssaker eller brukere som ellers hadde vært aktuell for Oppfølgingstiltaket. Ifølge ordinære NAV-veiledere har noen brukere som ellers ville ha vært aktuelle for Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS) kommet inn i KIN.

Tendensen til en praksis med økt eierskap over brukersaken i KIN og utviskingen av skillet mellom KIN-avklaring og KIN-oppfølging kan innebærer å gi KIN en mer utvidet fullmakt enn tiltakene ved kontrollkontorene har. Mens KIN er en del av NAV-kontoret, handler bestiller – utførermodellen ved kontrollkontorene blant annet om å kontrollere utførers økonomiske incentiver til «fløteskumming». Det ser ut til at en av fordelene av at NAV-kontoret overtar en del av den arbeidsrettede brukeroppfølgingen synergien som oppstår gjennom integrasjonen av tiltaket ved NAV-kontoret, den fysiske nærheten mellom ordinær NAV-veileder (bestiller) og KIN-veileder (utfører) og dermed at muligheten for utvidete fullmakter gir større fleksibilitet for brukeren.

Samtidig kan det tenkes at jo mer av ansvaret for brukersaken som legges til KIN, jo flere arbeidsoppgaver blir det påført KIN-veileder sammenliknet med hva de kjøpte tiltakene ved kontrollkontoret har. Spørsmålet er om dette styrker den arbeidsrettede oppfølgingen, eller om ulike arbeidsoppgaver knyttet til brukersaken som helhet kan komme i veien for en spissing av innsatsen mot overgang til arbeid og samarbeid med arbeidsgivere? Erfaringen er at det er vanskelig å få til den tette metodiske oppfølgingen til og i jobb når det er mye annet som må følges opp. Knapphet på tid til arbeidsrettet oppfølging går lett utover brukerne med de største bistandsbehovene eller de mer kompliserte brukersakene.

Vi kan heller ikke se bort fra at det å overføre brukersaken til KIN medfører for stor kontroll over brukeren, slik at den «advokatrollen» som tiltaksarrangører potensielt kan ha for brukeren, forsvinner. Her får ordinær NAV-veileder en viktig rolle. Ordinære NAV-veiledere ved forsøkskontorene og

informanter ved kontrollkontorene forteller om eksempler på at brukeren har klaget til ordinær NAV-veileder.

Bruken av ordinære arbeidsplasser i KIN-avklaring har økt i forsøksperioden. Mens det i oppstartsfasen var vanlig å ha avtaler med faste arbeidsgivere om avklaringsplasser, har det vært en klar dreining i retning av å ta utgangspunkt i brukerens interesser og behov og identifiserer individuelle arbeidsplasser også i KIN-avklaring.

Den metodiske tilnærmingen i KIN-oppfølgning har i forsøksperioden gått i retning av å være individuelt tilpasset brukeren, dvs. at KIN-veileder tar utgangspunkt i brukerens behov og interesser for så å finne fram til den arbeidsplassen som passer best for vedkommende. Samtidig er det fortsatt innslag av KIN-veilederne også tar utgangspunkt i arbeidsgiveres behov (rekrutteringsmodell). Alle KIN-teamene bruker praksisplass og tett oppfølging. Det er innslag av «jobbsnekring» som en del av tilretteleggingen og jobbutviklingen.

Tid brukt til arbeidsplassoppfølging og samarbeid med arbeidsgivere har ifølge tidsregistreringen økt betydelig i forsøksperioden. Alle KIN-teamene har hatt et økende fokus på oppfølging på arbeidsplass og samarbeid med arbeidsgiver, men det varierer fortsatt i hvor stor grad oppfølging på arbeidsplassen blir vektlagt. Mens noen KIN-veilederne i enkelte saker lar det være opp til arbeidsgiver å vurdere behov for og omfang av oppfølgingen, er det blitt mer vanlig i KIN-teamene at oppfølgingen er mer systematisk innarbeidet som en del av en «metodepakke» som blir presentert for arbeidsgivere.

Det er vanlig at brukerne blir skrevet ut av forsøket idet det foreligger en ansettelse, men der det blir vurdert som hensiktsmessig eller nødvendig, blir oppfølgingen utvidet i inntil seks måneder etter ansettelse i en type «stand by»-oppfølging. Dette indikerer et sterkere fokus på jobbfastholdelse enn hva som ellers har vært vanlig i tiltaksbruken.

Av virkemidler er det først og fremst lønnstilskudd som blir brukt, men i overraskende liten grad med tanke på at KIN i prinsippet har lett tilgang til virkemidlene i NAV. Lite bruk av mentortilskudd kan være en indikasjon på lite fokus på virksomhetsintern støtte til brukeren. Bruk av Tilretteleggingsgarantien varierer, men er i økende grad blitt tatt i bruk i forsøksperioden, primært ved ansettelser.

Kostnadsanalysen, som er basert på Arbeids- og velferdsdirektoratets tall, viser at KIN har gjennomført tiltakene til en lavere pris enn ved kjøp av tiltakene hos eksterne tiltaksarrangører. I tillegg kan flere personer få et tilbud i KIN for samme pengesummen som ellers brukes til eksterne avklarings- og oppfølgingstiltak.

5. Ordinære NAV-veileders erfaringer

Vi har tidligere (kapittel 3) sett at det var skepsis mot bestiller-utførermodellen (tiltaksmodellen) ved forsøkskontorene. Det var i utgangspunktet et sterkt ønske om utvikling av hele forsøkskontoret og det var frykt for at et tiltaksorganisert KIN ikke ville bli en integrert del av det ordinære oppfølgingsarbeidet på forsøkskontorene.

KIN-teamene har erfart et stadig tettere samarbeid med innsøkende NAV-veileder og KIN har i økende grad har satt preg på resten av NAV-kontoret. Utfordringen har gått på at KIN ved noen av forsøkskontorene har opplevd

- at de ordinære NAV-veilederne har søkt inn for mange «tunge saker»,
- at de ordinære NAV-veilederne noen ganger ikke har gjort godt nok forarbeid, og
- at KIN-veilederne i noen av KIN-teamene har opplevd å ha for liten innflytelse på hvilke brukere som skal bli deltakerne i tiltaket.

Utfordringene har delvis hatt sammenheng med at ordinære NAV-veiledere har opplevd forarbeidene i forsøksperioden som tidkrevende og at det i praksis har vært få alternativer til bruk av KIN, blant annet fordi det i forsøksperioden har vært lang ventetid til Arbeidspraksis i skjermet virksomhet.

Både KIN-veiledere og ordinære NAV-veiledere har i økende grad framhevet trekantsamtalene i forarbeidene som positive for utviklingen av samarbeidet. Samtidig har flere henvisende NAV-veiledere vist til stor arbeidsbyrde og dermed ønske om ikke å være mer involvert enn høyst nødvendig, for eksempel med prioritering av viktige veiskiller i brukersaken og kortest mulig tid brukt i trekant-samtaler. Den samme erfaringen fra samarbeid med ordinær NAV-veileder er påpekt hos eksterne tiltaksarrangører (jf Qvortrup & Spjelkavik 2013) og de samme kapasitetsutfordringene hos de ordinære NAV-veilederne ble påvist i nullpunktsanalysen (jf Spjelkavik mfl 2014). Undersøkelser har også vist at tiltaksansvarlige hos tiltaksarrangører har lagt mer vekt på avklaringsfunksjonen i Arbeid med bistand enn saksbehandlerne i NAV, som i større grad forventer at brukerne skal komme i jobb gjennom tiltaket (jf Møller & Sannes 2009).

De positive erfaringene som er blitt formidlet av de ordinære NAV-veilederne går først og fremst på at KIN har bidratt til

- mindre ventetid for brukere inn i tiltaket,
- at bistanden er mer individuelt tilpasset brukeren, og
- bedre samhandling og dialog omkring brukersaken mellom NAV-veileder og tiltak.

Evalueringsens andre delrapport (Grimsmo, Mamelund & Spjelkavik 2015) viste at de ordinære NAV-veilederne ved alle forsøkskontorene gjennomgående har hatt svært positive erfaringer med KIN, selv om det også har vært innslag av skepsis og frustrasjon, særlig ved to av forsøkskontorene. Innvendigene har gått på

- at forsøket har skapt merarbeid, særlig at de har måttet gjøre en større innsats i forberedelse og at noen KIN-veiledere har manglet «NAV-kompetanse» (Arena).
- at KIN ikke har levert tilfredsstillende resultater i avklaringen, at de har opplevd vansker med å få inn brukere og at de har manglet alternativer til KIN.

Mindre ventetid og raskere resultater

Vektleggingen av innsats med forarbeidene, altså arbeidet med brukerne før tiltaksdeltakelse, har ifølge ordinære NAV-veiledere medført at «med KIN har vi fått et sterkere fokus; vi starter det litt, så tar de over, og vi får bedre tid til andre oppgaver», «KIN kjenner mer til NAV-regelverket, utbetalinger og meldekort – og det er kort vei til oss NAV-veiledere i disse sakene.» De ordinære NAV-veilederne viser til at det blir raskere utvikling og økt gjennomstrømming:

Ventetiden er ikke så lang, i forhold til andre tiltak vi søker inn til, så er det relativt kjapt, selv om de har hatt mye å gjøre. Hvert fall fra den første samtalen hvor man får avklart at man får de inn. For det er litt av utfordringen med andre tiltak, at det tar litt lang tid. Og hvis det ikke er rett tiltak, så må du gå enda en runde så man får sett tidlig om det er riktig og er det ikke er riktig at det er greit å vente.

Noen jeg har slitt lenge med har KIN fått ut i jobb.

KIN får flere i jobb, jeg er overrasket over noen 'håpløse' som de har fått i jobb.

Resultatet til jobb er bedre, brukerne kommer tidligere i praksis.

KIN gir det siste 'puffet' inn mot arbeidsgiver og vi kan hekte på lønnstilskudd.

KIN har alt samlet på ett sted - de er derfor kjappere enn tiltaksarrangørene.

Jeg syntes at KIN, at det virker som de har bedre verktøy å bruke når de avklarer personer enn andre tiltaksarrangører. Det blir bedre resultater av de brukerne jeg har hatt i KIN kontra ellers. De har andre type verktøy og metoder for å avklare personer. De har også, som jeg syntes er imponerende med KIN, de har mye og tettere kontakt med arbeidsgiver der ute.

En sluttrapport fra KIN er mye mer objektiv enn andre sluttrapporter, mye mer utfyllende.

Jevnt over mener de ordinære NAV-veilederne at KIN har mange tunge saker, at brukerne generelt blir «tyngre» og at KIN «jobber i større grad med tyngre brukere ut på arbeidsmarkedet», «KIN prøver å få disse inn i ordinært arbeid, også de som er på avklaring, disse kom aldri i arbeid før. Nå får de kontakt med arbeidsmarkedet også når de er i avklaring.»

For jeg har opplevd med (tiltaksarrangør) tidligere, etter en god stund så skulle jeg kontakte dem angående min bruker. Da hadde brukeren vært der i 7-8 måneder før de kontaktet arbeidsgiver. Men det gjør ikke KIN her nå. Vi tar en trekantsamtale og da gir jeg videre fra tidligere notater, fra at jeg har snakket med bruker, hatt oppfølgingssamtaler osv. Det er ikke helt blankt. Det som tok 7-8 måneder på (tiltaksarrangør) tar her noen uker.

Jeg er nok litt mer forsiktig med hvilke opplysninger jeg gir til (tiltaksarrangør), enn til en veileder som er ansatt – en kollega. Jeg holder kanskje mer tilbake.

Jeg tror vi med KIN kommer med litt mer egne forslag, hva vi vurderer eller tenker, enn hva vi gjorde i forhold til (tiltaksarrangør), hvor det var litt mer formelt, selv om vi også da hadde trekantsamtaler.

Jeg føler det er litt kortere vei til KIN. For hos (tiltaksarrangør) så kan jeg kanskje oppleve at de er litt strengere, altså; 'brukeren møtte ikke, så da blir det ikke noe.' Her kan man ta en diskusjon; 'ja, jeg vet han har problemer med det og det, kanskje vi kan lirke det litt mer til.'

Det er kortere vei mellom oss, og lettere å få til løsninger.

Jeg følte at tiltaksarrangør opplevdes som et mellomledd for meg. Så noen ganger følte jeg at jeg mistet en del informasjon, eller det var mye jeg ikke visste. Men nå har jeg brukeren, altså arbeidssøkeren og arbeidsgiver, og jeg snakker med dem.

Med KIN er det lettere med den individuelle tilpassinga. Men i forhold til slike tiltaksbedrifter som (tiltaksarrangør), så er det vel også det at NAV har ganske spesifikk bestilling og krav til hva de skal gjøre, så det virker kanskje mer firkanta.

Flere ordinære NAV-veiledere peker på at det blir raskere utvikling i brukersaken når tiltaket er en del av et større informasjonssystem:

Jeg tenker at på grunn av den tette kontakten med NAV, det kan være av og til det er rus-konsulenter inne i bildet, det er økonomisk rådgivning, det er sosialkonsulenter. Og det at de da har tilgang til de andre veilederne og datasystemene, så har de veldig mye mer kunnskap fra starten av, og kan komme raskere i gang.

Når KIN-veileder legger inn ting i datasystemene så oppdaterer de ikke bare seg selv, men også meg som har en inne. Så jeg føler en mye tettere tilknytning til bruker, selv om jeg ikke følger opp. Og da har jeg mer mulighet for å følge opp og se hvordan det går. Og så ser jeg at de får seg jobb, og så kan jeg bare gå bort til kollegaen og si 'gratulerer, nå har du fått Morten ut i jobb!'

Det har vært et gjennomgående trekk at de ordinære NAV-veilederne opplever at KIN-oppfølging har vært en større suksess enn KIN-avklaring. I den grad noen av de ordinære NAV-veilederne har hatt mer negative erfaringer, så er det mangel på NAV-kompetanse som er blitt trukket fram fordi det skaper ekstraarbeid for dem.

Jeg syntes at det tok litt tid før KIN kom ordentlig i gang. Så det er det jeg tenker var litt feil i oppstarten. Det gikk på at det var for lite NAV-kompetanse, og derfor har starten tatt så lang tid – både datasystemer og tiltak i NAV og hvert fall på vårt kontor kunne det ha vært litt mer NAV-kompetanse inne fra starten av.

Det er også ordinære NAV-veiledere som har eksempler der de er misfornøyde med gjennomstrømmingen i KIN: «Det er konkrete saker hvor jeg vet at her er egentlig brukeren ferdig avklart, og så kan det ta mange måneder før den rapporten blir ferdig skrevet og de faktisk tar inn en ny.» Ved ett av forsøkskontorene oppsummerte de ordinære NAV-veilederne: «I sum har vi mer nytte av oppfølging enn av avklaring i KIN.» «Det har tatt lang tid å forstå hva avklaring er for noe i KIN. Det positive er at vi jobber på samme kontor, kommunikasjonen er tettere. Det tok litt lenger tid og det var lite kontakt etter at brukerne ble sendt til tiltaksarrangør.»

Mer individuelt tilpasset bistand

Ifølge innsøkningsrutinene (kapittel 4) har innsøkende NAV-veileder ansvar for å utarbeide den første aktivitetsplanen sammen med brukeren, og KIN-veileder har ansvar for å fylle ut med mer detaljerte aktiviteter når avklaringen eller oppfølgingen er kommet i gang.

Ifølge de ordinære NAV-veiledere har dette bidratt til forbedring, ikke minst fordi det er blitt tydeligere hva de selv skal bidra med:

Aktivitetsplanen er bedre nå, det har vært en utvikling hos oss også, vi er nå mer konsise i

forhold til aktiviteter, har mer fokus på innholdet, på oppfølgingspunkter, og på det å få brukers stemme inn i planen, få den godkjent av bruker.

Jobbfokuset er blitt tydeligere, markedskunnskapen er blitt bedre, noe som avspeiles i aktivitetsplanene.

De ordinære NAV-veiledere gir jevnt over uttrykk for at KIN har medført at deltakerne får mer individuelt tilpasset bistand:

Med KIN har brukerne fått bedre oppfølging enn for eks AB, KIN er mer tett på, det skjer mye mer, det virker som at de har god kunnskap om arbeidsmarkedet.

KIN gir støtte og skaper motivasjon, de har klart å skape større forventninger både hos seg selv i KIN og hos oss NAV-veiledere enn tiltaksarrangør.

KIN bruker mer ordinær bedrift, mens det var mer internt med tiltaksarrangørene.

KIN arbeider mer tverrfaglig.

Med tiltaksarrangør var det sånn at brukeren måtte passe inn i tiltaket, i avklaring hadde tiltaksarrangør kun visse valg eller arbeidsområder å avklare mot.

Flere ordinære NAV-veiledere trekker fram den tette individuelle oppfølgingen i KIN:

Altså forskjellen mellom meg og KIN, er at jeg har 170 brukere og de har 15. Det betyr at oppfølgingen som de får fra KIN er mye tettere og mye mer konkret, og det er den begrunnelsen jeg gjør og sier og som de kjøper; altså ved å gå fra meg til KIN så får de en mye tettere oppfølging og de må være forberedt på en mye tettere oppfølging. Sånn på, på, på, på, fordi de er ikke vant til den oppfølgingen fra oss. Så det er noe jeg informerer om. Og informerer på en slik måte at de skal se det positive i å få mer og tettere oppfølging.

Noen ordinære NAV-veilederne advarte mot «å hause opp KIN» i sammenlikningen med de eksterne tiltakene. En NAV-veileder som trakk fram nytten av at KIN-avklaring bruker ordinære arbeidsplasser påpekte: «Samtidig skal vi huske at mange tiltaksarrangør også bruker ordinære arbeidsplasser for avklaring. Mangelen er at de opererer for seg, ikke i et system sånn som KIN gjør.» Den største nytten av KIN er altså ikke at KIN gjør alt så mye bedre eller riktigere enn de eksterne tiltaksarrangørene, men at integrasjonen av tiltaket ved NAV-kontoret skaper et mer integrert system. Den samme NAV-veilederen påpeker dessuten: «Og så skal vi huske at noen trenger også skjermet avklaring.» På bakgrunn av de ordinære NAV-veilederens tilbakemeldinger, ser det ut til at det er den skjermede avklaringen og dokumentasjonsgrunnlaget for søknad om uføretrygd KIN har vært svakest på.

Tettere samhandling og dialog

I oppstartsfasen var det flere uklarheter knyttet til ansvars- og rollefordeling mellom ordinære NAV-veileder og KIN, for eksempel hvem som hadde ansvar for arbeidsevnevurderingen og hvem som eide brukersaken og som skulle følge med på utløp av stønader og tiltak. I konsolideringsfasen ble det skapt en ansvarsfordeling som i større grad vektla samarbeidet om brukersaken mellom ordinær NAV-veileder og tiltak enn det som har vært mer vanlig mellom NAV og eksterne tiltaksarrangører (jf Qvortrup & Spjelkavik, Grimsmo, Mamelund & Spjelkavik 2015). Der det ofte har vært lite samhandling mellom ordinær NAV-veileder og eksterne tiltak, blir KIN-veileder i stor grad trukket med i vurderinger og beslutninger i brukersaken. Dette gjelder for eksempel i forhold knyttet til deltakerens økonomi, ved vurdering av forlengelse av AAP, søknad om tiltakspenger, sosialhjelp og hjelp til bolig. Ifølge

informasjon fra kontrollkontorene har samhandlingen mellom ordinær NAV-veileder og eksterne tiltak økt, men det virker helt klart at man ved forsøkskontorene har gått mye lengre i integrasjonen mellom bestiller og utfører. For eksempel er beslutninger om tiltak og virkemidler som praksisplass, lønns-tilskudd, driftstilskudd, tilretteleggingstilskudd og mentortilskudd, vanligvis ordinær NAV-veileders ansvar. I forsøket er slike beslutninger i praksis overlatt til KIN, selv om NAV-veileder gjør det formelle registreringsarbeidet ved avslutning.

Forsøket har vist at bestiller-utfører-modellen i samme organisasjon, «under samme tak», muliggjør samarbeid i større grad enn ellers, og at det skaper nye faglige synergier:

Det å ha KIN har gitt et større fokus på å ha kvalitet på alle områder egentlig, vi blir bedre i jobbene våre.

Jeg har personer jeg ikke har søkt inn, men KIN har gjennomført VIP24 hvor jeg da får en av de med den fagkompetansen. Så det hjelper meg når jeg står fast med en bruker, ikke nødvendigvis fordi den brukeren må inn til avklaring, men bare for å få et steg videre.

Vi har ikke mulighet til å være med ut i bedrift, men vi kan da for eksempel være to i møte med lege. Det blir tettere samarbeid mellom den daglige driften og KIN at man har en dialog underveis.

Det å ha dem som en diskusjonspartner syns jeg har vært viktig. Bare det å si; 'jeg har en her, er det noe for dere?' Å ha et slikt miljø, som ligger litt innenfor og litt utenfor, som kjenner begge parter, det tror jeg er viktig for både brukere, kontoret og alle. Så den diskusjonen der, den får vi ikke med (tiltaksarrangør).

Forsøket har skapt en tettere dialog mellom tiltak og ordinær NAV-veileder. De ordinære NAV-veiledere forteller at kommunikasjonen med KIN har vært god, at det har vært enkelt å ta kontakt med hverandre, at det har vært lett å få diskutert saker og at KIN-veilederne har vært «serviceinnstilt.» De ordinære NAV-veilederne vektlegger særlig den uformelle informasjonsutvekslingen. Ordinær NAV-veileder har selv kommet tettere på selve tiltaksgjennomføringen og har dermed fått bedre kontroll i brukersaken. Ordinære NAV-veiledere gir mange eksempler på dette:

Det har vært en klargjøring av roller, og det har blitt klarere innsøkningsrutiner, sånn at det er en lik forståelse av hvem vi kan søke inn og det er en kunnskap vi ikke hadde før når vi bare søkte inn til de som ikke var så nærme oss. Vi har bedre dialog. Det er en kortere vei til å ta opp ting, og det har gjort at man har diskutert hvordan man skal gjøre ting.

Vi snakker med KIN-veilederne jevnlig for å høre hvordan det går, fordi brukeren helst skal forholde seg til en person og da er det lettest at det er den som er tett på.

I brukersaken er vi mer samkjørte med KIN enn med tiltaksarrangør, det er bedre informasjonsflyt.

Med tiltaksarrangør hørte vi ikke så mye før sluttrapporten, nå vet vi mer hva som skjer med brukeren underveis.

Med tiltaksarrangør måtte vi etterspørre rapporter, nå kan vi enkelt gå inn i Arena til enhver tid og sjekke hva som skjer.

KIN kommer til oss og spør og oppdaterer oss om utfordringer.

KIN har tett dialog med oss, så vi legger også mer føringer på det som skal skje; brukerne gir meg tilbakemeldinger og jeg følger tettere opp.

Det at man (i trekantsamtalen) går igjennom saken og får et syn på den brukeren, så kan det være at det resulterer i noe annet enn KIN, så kan det være nyttig uansett selv om man ikke tas inn der. Man får noen andre øyne.

Det er også ordinære NAV-veiledere som påpeker at rapportene fra KIN-avklaring ikke er bedre enn de som de tidligere fikk fra eksterne tiltaksarrangører: «*Rapportene nå begynner å bli bra, og jeg synes nå at de kan sidestilles med de vi fikk fra (tiltaksarrangør).* Men det tok jo sin tid før det kom på plass.»

Rolle- og ansvarsfordeling mellom NAV-veiledere og KIN er blitt annerledes enn den var i samarbeidet med tiltaksarrangører; eksempler som de ordinære NAV-veilederne gir på dette er at KIN-veileder oppdaterer aktivitetsplanen, at det alltid blir brukt trekantsamtale i vurderingen av om avklaring eller oppfølging eller aktuelt for en bruker, at man i trekantsamtalen får gjort helsemessige vurderinger og avklaring av forventninger til tiltak og ordinært arbeid. En ordinær veileder sammenlikner med eksterne tiltak:

Vi hadde noe trekantsamtale med AB også, det er en stor fordel fordi brukeren blir godt orientert. Med KIN sitter vi tett sammen, vi har rask informasjonsutveksling. Det er lettere å gå og spørre, vi søker og avklarer kjapt, vi deler info på Arena og Gosys – man kan se hva som er gjort før.

Det er også en fordel at disse veilederne i forsøket også har tilgang på de samme datasystemene, og de kan f.eks. hjelpe brukerne litt, det kan være i forbindelse med meldekort, søknad. Så da blir det en avlastning på oss veiledere, sammenlignet med bruk av et eksternt tiltak. Man kan slå opp ting i plansystemer. Og vi kan på en måte gå inn og sjekke vi også, 'blir de fulgt opp?' Så vi kan ha litt kontroll der også.

Jeg syns at KIN styrker noen av de arbeidsoppgaver som på en måte allerede ligger i min stilling. Og det er både en helt annen type oppfølging og en avklaring og en behovsvurdering. Og så ser man at når de kommer ut der hvor de er mer spesialisert så, selv om det er litt min jobb også, så man kan lære litt der. Altså ved å se dem jobbe, diskutere, høre. Det blir en slik kunnskapsutveksling, så det drypper litt på kontoret også.

Samtidig kan det også bli for mye dialog, for tett i en travel hverdag på NAV-kontoret, og KIN-veilederne må kjenne sin besøkelsestid:

I og med at vi er så tett på hverandre, så er det kanskje noen ganger at vi får litt for mye informasjon, altså, som vi ikke trenger. Altså at de kommer innom og 'nå skal jeg prate om den og den og den' liksom. Det blir på en måte negativt, samtidig som det også er positivt.

De har jo 15 brukere og vi har 150, så de kan gå inn i detaljer som vi ikke normalt kan gjøre, og så kan jeg jo kjenne litt på det, at når de kommer for å diskutere sånne detaljer med meg, så blir ikke jeg så engasjert. Altså, jeg er ikke vant til å jobbe sånn. Jeg ser de store linjene, og det kan bli for tidkrevende å diskutere de små tingene, kanskje.

De ordinære NAV-veilederne er jevnt over av den oppfatning at rapportene fra KIN-avklaring er bedre sammenliknet rapportene de fikk fra tiltaksarrangører før forsøket: «*De er mer detaljerte med bedre vurdering i forhold til ordinært arbeid, mens de var mer sprikende fra tiltaksarrangør.*» Dette henger sannsynligvis sammen med at de ordinære NAV-veilederne med KIN er mer premissleverandører for

rapportene ovenfor KIN enn med eksterne tiltaksarrangører: «Med tiltaksarrangør var det mer etterbestilling, nå er det tettere dialog underveis.»

Innvendinger

Integrasjonen mellom tiltak (KIN) og resten av forsøkskontoret er blitt tydelig styrket i løpet av forsøksperioden. Selv om de ordinære NAV-veilederne opplever god samhandling i enkeltsakene, er det noen som etterlyser mer overordnet informasjon og som opplever en viss avstand:

Det er lite innsyn ut til oss. Det er god kontakt til den enkelte veileder, men den overordnede informasjonen er det lite av. Jeg hadde forventet at vi skulle få mye mer informasjon underveis, under arbeidsmøtene våre f.eks. Litt mer tall og litt mer overordna. Det er tross alt et prosjekt vi er med på, så det hadde vært morsomt å vite mer.

Det kan føles som om KIN er en general noen ganger, altså at de er bare der. Vi spiser sammen og tjo og hei, alt er under samme tak, men avdelingen er der for seg selv. Jeg føler hvert fall litt sånn.

Jeg savner mer kunnskap fra de, og vi kunne lære mer. Den type kunnskap har vi aldri fått fra noen ekstern leverandør av tiltak, så det er jo en unik mulighet til å få det nå da. Men siden rammene rundt det prosjektet er midlertidig, og de har mer enn nok med å prestere resultater, så det at de da skal spre kunnskap er kanskje litt mye å forlange. Men at vi savner det, ja, i mer systematisert form. Men de dryppene som kommer har hvert fall vært nyttige.

Mens de ordinære NAV-veilederne ved forsøkskontorene jevnt over har erfart at deres økte innsats i forarbeidene til tiltaksdeltakelse har medført et sterkere fokus på selve tiltaksgjennomføringen og økt involvering i - og kontroll over - brukersaken, opplevde en del ordinære NAV-veiledere i forsøkets oppstartsfase at KIN ikke innfridde forventningene. Forventningene gikk særlig på at forsøket skulle medføre at de fikk mindre brukerporteføljer og redusert oppgavebelastning:

Samarbeidet er lettere og tettere, men det er mer arbeidskrevende innsøk. Vi føler at vi må gjøre innsøkningen med høyere kvalitet her enn når vi sendte til tiltaksarrangør.

Forsøket har påført oss mer arbeid, mer klargjøring enn tidligere, vi som bestiller har aldri blitt spurt. I begynnelsen trodde vi at forsøksteamet skulle følge opp alt.

Vi gjør alt papirarbeidet, mens KIN, som tiltaksarrangørene, gjør oppfølgingen av brukerne.

KIN krever mer av oss, for nå har vi flere møter med de som jobber i KIN.

Utover den økte innsatsen i forarbeidene, var det en del frustrasjon blant noen ordinære NAV-veiledere i forbindelse avklaringen i KIN: «De som skal avklares mot utfør er det vanskelig å få inn i KIN. For de som kan gå mot arbeid er det et kjempebra samarbeid, og de blir det tatt tak i.» En del ordinære NAV-veiledere opplevde at etableringen av KIN medførte reduserte muligheter til å få avklart aspekter ved brukeren knyttet til dokumentasjonsgrunnlag for søknad om uføretrygd.

KIN hadde vel egentlig ikke noe tilbud å sette de inn i for å få avklart denne arbeidsevnen. Og i tillegg så følte vi vel, eller jeg følte hvert fall, at de egentlig ikke ville ha disse brukerne. For de ville jobbe ut mot arbeidsgivere for å få folk ut i arbeid – det var hovedmålet. Og det er jo målet til NAV også, men så er det jo noen som trenger en avklaring for å få en uføretrygd. Og det var de vel egentlig ikke så motivert for og hadde vel ikke noe godt system for det.

I forhold til avklaring, så tror jeg ikke de får noen telling på hvem som er i avklaring, og da er det kanskje, da er de ikke så glad i det, fordi det får de ikke telling på.

KIN hadde få muligheter til å gjennomføre den samme type skjermet avklaring som tiltaksarrangørene, for eksempel brukerens evne til oppmøte, helsemessige begrensninger, sykefravær osv. Noen viste også til at avklaring i skjermet tiltak var en fordel fordi det ble gitt tettere oppfølging i og med at personalet der møtte brukeren hver dag. Vi har tidligere (kapittel 4) sett at mye av avklaringen i KIN i oppstartsfasen besto av forsøk på å få til gruppebasert avklaring og på å finne avklaringsmuligheter hos faste ordinære arbeidsgivere.

I og med at KIN-avklaring litt utover forsøksperioden fikk opphopning av deltakere ved noen av forsøkskontorene og dermed økt krav til brukerne som skulle søkes inn, og det samtidig var lang ventetid til Arbeidspraksis i skjermet virksomhet, opplevde noen av de ordinære NAV-veilederne at valgmulighetene ble dårligere (jf kapittel 4). Flere ordinære NAV-veiledere har vist til at det med forsøket er blitt reduserte muligheter for de brukerne som blir omtalt som «de svakeste», særlig der det er behov for dokumentasjon for søknad om uføretrygd:

«Det jeg savner litt, det er kanskje de som vi ser går mot utføre, eller har kanskje fått avslag på utføre fordi de ikke har vært avklart i forhold til arbeidsevne. Savner det å få de inn bare på et avklaringstiltak for å se om de har noen arbeidsevne.»

«Vi trenger noe for dem som vi ser går mot utføre, men som mangler den siste biten.»

Det var særlig ved to av forsøkskontorene at ordinære NAV-veilederne av slike grunner var skeptiske til avklaringen i KIN:

Om KIN hadde tatt inn alle aktuelle brukere, spesielt til fire ukers avklaring, hadde det bedret flyten på hele huset

Avklaring av restarbeidsevne - de i KIN har ikke skjønnt dette. Det ble et vakuum når KIN startet opp. Det var veldig opphøst, det skulle bli så bra, og det har tatt lang tid å komme i gang. Det var dårlig planlegging; det burde ha vært bestemt på forhånd hvordan avklaring skulle skje.

Argumentasjonen har vært at noen brukere må avklares på et arbeidssted og om de er vanskelige å plassere ut, vil det gi et dårlig rykte blant arbeidsgivere for brukere som kommer fra NAV. De brukerne som er friske nok og motivert går det veldig greit å få inn i KIN. De som ikke er 100 % motivert kan vi få i retur.

Mange av disse er de vanskeligste å få videre, spesielt når vi ikke får lov til å bruke aktører utenom KIN til avklaring.

Den største utfordringen i samarbeidet med KIN er at de ikke tar avklaring mot uførhet.

Forventningen som enkelte ordinære NAV-veiledere hadde om at brukerporteføljen skulle bli redusert som følge av KIN slo ikke til. Det ble vist til at «KIN utgjør bare en dråpe i havet» i den store bruker-mengden. Det var også de som var skeptiske til om forsøket kom til å gi bedre resultater: «Kommer flere i jobb med KIN? Jeg vet ikke, jeg tror ikke det. KIN varer for kort tid. Kanskje man forventer resultater for raskt? Det tar lang tid å få folk i jobb når de har vært så lenge ute.»

Noen ordinære NAV-veiledere mislikte dessuten kravet i KIN om at trekantsamtaler skulle være rutine; det samme gjaldt kravet om at det skulle foreligge oppdatert legeerklæring ved innsøking til KIN. Denne rutinen ble i løpet av 2015 moderert til å gjelde de med behov for situasjonsbestemt innsats eller spesielt tilpasset innsats og formuleringen er nå «legeopplysninger», «ikke legeerklæring».

Det har blitt mye færre innvendinger fra de ordinære NAV-veilederne i løpet av forsøksperioden. De følgende sitatene fra ordinære NAV-veiledere ved de forsøkskontorene som hadde størst innvendinger til KIN-avklaring i oppstartsfasen underbygger inntrykket av at det også ved disse forsøkskontorene har vært en utvikling i retning av et mer omforent KIN, med rutiner som har begynt å sette seg og en felles forståelse for metodikken i den arbeidsrettede brukeroppfølgingen:

I starten så følte vi vel at vi var litt misfornøyde med avklaringssystemet. Vi følte liksom ikke at det fungerte ordentlig, i forhold til når vi skal avklare i forhold til utføre. Men jeg syns jo det har bedret seg veldig mye.

For meg er det lettere nå å få inn mine brukere for avklaring. KIN har vært opptatt av å ikke få inn de som er dårligst. De har jo hatt tall de har måttet vise til mens det har vært et forsøk. Det er kjempepositivt, jeg får flere igjennom inn til KIN enn tidligere.

Da KIN kom, så var det runder egentlig opp igjennom disse tre årene. For når de kom, ble det sagt at vi ikke fikk bruke de andre tiltaksarrangørene fordi da brukte vi våre penger på KIN. Og så ville ikke KIN ta inn de som var sykest for å få en avklaring. Så da sto vi i et dilemma, da hadde vi ingen steder vi kunne få de avklart. Og dette har det løst på.

Jeg opplever at det er satt mye mer i system, det går ikke kjempelang tid før du får en trekantsamtale, rutinene har blitt mye bedre.

Det var litt mer kranglete å få inn de som trengte en avklaring. Det var en periode der det var veldig sånn, nei, disse kan vi ikke ta. Og nå har vi kommet der vi vil være. Nå har vi den trekantsamtalen og et innsøkingsskjema som sier at dette skal være gjort i forkant, vi skal ha den trekantsamtalen. Og så blir det tatt opp til drøfting i KIN for å kunne si noe om hensiktsmessigheten og hva de kan gjøre med brukeren.

Jeg opplever at KIN tar inn uansett fordi de ser at det er en hjelpebehov, så de tenker at her må de inn enten over kort eller lang tid. Men jeg føler at KIN ikke var der, i starten tenkte de at de ble målt og at de måtte ha gode resultater for å kunne fortsette. Men ikke nå.

Man hadde en erfaring om at brukerne var ikke ordentlig avklart på forhånd før de ble søkt inn, sånn at de måtte gå og lete etter medisinsk dokumentasjon og sånne ting. De var ikke der at de kunne gå rett ut i noe og derfor kan det være at noen av de som vi ikke fikk inn, der var det noe vi måtte gjøre på forhånd. Det manglet kanskje en oppdatert AEV. Og noe av det kunne føles som at de ikke ville ta de inn. Men når vi fikk det på plass og fikk forklart hvorfor man mente det og hva som var deres oppdrag, så gikk de videre.

Jeg har ikke så mange som jeg ikke har fått inn. Det er noe med at vi har hatt samtale med bruker på forhånd, forklart det, vi har skrevet notat fra samtalen, vi har oppdatert AEV, vi har laget en plan, vi har hentet alle medisinske opplysninger som finnes, vi har liksom sikret at vi har gjort det vi skal. Det neste steget er faktisk en arbeidsutprøving og for å få dokumentasjon på hvordan det går med brukeren.

De jeg har meldt inn har kommet inn ganske raskt i KIN, og jeg melder kun på de med spesialtilpassa behov som har en nedsatt arbeidsevne. Jeg har ikke fått noen avslag eller indikatorer fra KIN på at de er uønsket eller ikke skal inn, eller at de får lengre ventetid.

Når forsøket etter hvert ble mer konsolidert, rutinene kom på plass og metodikken ble mer synlig i praksis, så ble også uenighetene mindre.

Samtidig med at KIN-veilederne i økende grad fikk tilbakemeldinger fra ledelse lokalt og i fylket om at forsøket bidro til å styrke NAVs omdømme, var det indikasjoner på irritasjon blant de ordinære NAV-veilederne som arbeider med langt større brukerporteføljer og høy oppgavebelastning. Det har også vært noen kommentarer som har gått på at KIN-veiledere med 15 brukere har bedre arbeidsforhold enn en ordinær NAV-veileder med godt over 100 brukere og at KIN-veilederne har en lettere jobb der de kan være mye ute av kontoret. Noen har også reagert på at kontorledelsen «har en tendens til å rose KIN opp i skyene», at KIN på fellesmøter «presenterer de som de har i praksis, men alle vi har også folk i praksis, men det kommer aldri frem», at KIN-veiledere kan «smykke seg med mange arbeidsgiverkontakter», bli «populær hos brukerne» eller har fått mye ros for å ha blitt «eksponert i presseoppslag.» Noen ordinære NAV-veiledere har også kommentert det de oppfatter som urettferdige i at prosjektansatte i KIN har hatt bedre lønn enn de andre veilederne ved NAV-kontoret. Denne type gnisninger i arbeidsmiljøet kan være en indikasjon på den type spesialisering av den arbeidsrettede brukeroppfølgingen som KIN i praksis har representert, bør være en type prioritering som hele NAV-kontoret stiller seg bak og støtter opp om. Det ser ut til at det er lettere å bli «populær» utad og dermed få en god faglig selvfølelse som «jobbspesialist» enn som en vanlig NAV-veileder (Spjelkavik 2016).

Det har likevel ikke vært registrert alvorlige konflikter lokalt som følge av uenigheter mellom KIN og ordinære NAV-veiledere. Det har snarere vært en utvikling i retning av en felles oppfatning om KIN ved forsøkskontorene, og de ordinære NAV-veilederne har blitt færre. Selv om entusiasmen for KIN nok kan ha varierte noe, har evalueringen ikke møtt en eneste ordinær NAV-veileder som ikke har ønsket at KIN skal fortsette. Noen mener at KIN representerer en måte alle NAV-veiledere bør jobbe på: «Jeg tenker at hvis KIN skal fortsette på NAV-kontorene, så er det i hvert fall viktig at flere kan jobbe etter den metoden og at det blir en ordinær arbeidsmetode i NAV, at det er en metode som innføres.» Andre insisterer på at det kan være en fare i at alle skal jobbe som KIN-veilederne: «Jeg tenker at det må bli et tiltak i NAV, for hvis ikke, så begynner det med at man bare skal ha litt færre brukere», «KIN-veilederne har helt andre forutsetninger enn meg å jobbe med. Det må være et fokus på at det er et tiltak og en annen jobb, det er ikke en ordinær veilederjobb på NAV-kontoret. Metodene er annerledes.»

Oppsummering

De ordinære NAV-veilederne har gjennomgående gjort positive erfaringer med KIN ved alle fem forsøkskontorene; det går først og fremst på at KIN har bidratt til mindre ventetid for brukere inn i tiltaket, at bistanden i KIN er mer individuelt tilpasset brukeren, og at forsøket har skapt tettere samhandling og dialog omkring brukersaken mellom NAV-veileder og tiltak enn ved bruk av de eksterne tiltakene.

Innvendingene som har vært registrert i forsøksperioden kom særlig til syne i forsøkets oppstartsfase. Innvendingene var særlig knyttet til avklaringen ved to av forsøkskontorene. Av faglig uenighet i forsøksperioden peker de ordinære NAV-veilederne særlig på diskusjoner med KIN når det gjelder rutiner knyttet til trekantsamtaler og krav om oppdatert legeerklæring ved innsøking til KIN.

Det har vært en utvikling i retning av en felles oppfatning om KIN ved forsøkskontorene. Når forsøket ble mer konsolidert, ble uenighetene og innvendingene mindre.

6. Tilpassing av tjenester for brukerne

Vi skal i dette kapitlet se på hvordan KIN ved forsøkskontorene har tilpasset NAVs tjenester til brukernes utfordringer og bistandsbehov. Først gir vi en oversikt over hvordan KIN-veilederne beskriver utfordringene hos deltakerne sine. Deretter lar vi deltakerne selv fortelle om sine erfaringer med KIN. Til slutt skal vi se hvordan man på ledelsesnivå ved forsøkskontorene og i fylkesledd mener at forsøket har bidratt til bedre tilpassing av NAVs tjenester for brukerne.

Utfordringer knyttet til deltakerne i KIN

I intervjuene ved forsøkskontorene i konsolideringsfasen ble KIN-veilederne bedt om å beskrive de største utfordringene knyttet til deltakerne i KIN. Disse utfordringene ble også diskutert på dialogkonferansen i februar 2015. Her følger en kategorisering av det som kom fram av eksempler på utfordringer:

Dårlig fysisk og/eller psykisk helse:

- Ofte større utfordringer enn det man trodde, både fysisk og psykisk helseproblematikk
- Vansker med å stå i jobb over tid, takle tretthet, smerte, press
- Mange eldre deltakere med helseutfordringer og manglende formell kompetanse
- Personer med tvangstrekk, rus- og gjeldsproblemer
- Vansker med å takle livets utfordringer, samlivsbrudd, organisering

Psykososiale problemer og manglende sosial kompetanse:

- Vanskelig for deltaker å beholde jobb pga personlige utfordringer
- Har ikke lært arbeidsmoral, vet ikke hva som kreves
- Manglende sosial kompetanse, lager mye «støy» på arbeidsplassen
- Bakgrunn, sosial arv, vanen med NAV, tidligere ytelser, «NAV-hengige»
- Vil klare seg selv og helst bli ferdige med NAV, men oppfølging er ofte helt nødvendig
- Brukernes begrensningsfokus
- Brukere som yter mer enn de egentlig klarer gjennom en praksis

Hos noen av deltakerne tilskrives problemene manglende motivasjon:

- Manglende motivasjon, sykeliggjøring av seg selv
- Motstand mot endring, deltaker mye krefter på å unngå aktivitet
- Vanskelig å få kontakt med umotiverte deltakere; de tar ikke telefonen, møter ikke til avtaler osv.
- Oppfatninger om – og opplevelse av - at det ikke lønner seg økonomisk å jobbe
- Brukere som spiller behandler og veileder opp mot hverandre

Problemer knyttet til levekår og økonomi blir også trukket fram:

- Enslige forsørgere og mangel på barnehageplass
- Manglende mobilitet
- Dårlig økonomi, lav inntekt med trekk
- Mangler fagkompetanse

I tillegg blir det oppfattet som et problem at en del deltakere som ifølge KIN-veiledere heller burde ha vært på APS, ender opp i KIN-avklaring over lengre tid. Noen steder blir det vist til at tiltaksarrangører av APS sender brukere tilbake til NAV med begrunnelsen at de ikke er godt nok avklart.

KIN-veiledernes beskrivelser av det de opplever som hovedutfordringer hos sine deltakere gir et bilde av en sammensatt brukergruppe med ulike typer problemer, der noen åpenbart har store bistands- og oppfølgingsbehov. Noen typer utfordringer krever en koordinert innsats fra flere hold. Brukere kan ha behov for helsetjenester og/eller sosialtjenestenes virkemidler for å håndtere en vanskelig livssituasjon, slik at de blir i stand til å nyttiggjøre seg KIN. I det følgende avsnittet ser vi nærmere på hvilke erfaringer disse deltakerne har med bistanden de får ved forsøkskontorene.

Deltakernes erfaringer i KIN

I 2013, altså i oppstartfasen, ble til sammen 23 deltakere intervjuet i grupper ved hvert av forsøkskontorene. Aldersmessig var de fleste deltakerne mellom 30 og 45, den yngste i slutten av 20-årene, den eldste ca 60. Brukerne fordelte seg omtrent likt på begge kjønn. I underkant av halvparten av deltakerne var kommet inn i KIN fra tiltak arrangert av eksterne tiltaksarrangører.

De fleste av de deltakerne som ble intervjuet i oppstartfasen og som ble hentet inn til KIN fra tiltak arrangert hos eksterne tiltaksarrangører, hadde kun positive erfaringer med KIN. Hovedinntrykket er at overgangen hadde fungert bra for disse deltakerne. Noen av deltakerne var overrasket over at NAV selv fulgte såpass godt opp og var nære i relasjonen. I den grad deltakere hadde kritiske bemerkninger, dreide det seg hovedsakelig om manglende informasjon. Dette gjaldt både for overgangen til KIN fra eksterne tiltaksarrangører, innsøking til KIN, informasjon om hva KIN er, og uklarhet rundt rollen til ordinær NAV-veileder og KIN-veileder. Noen ga uttrykk for at de opplevde å bli utsatt for hardere press med tanke på arbeid i KIN enn hos de eksterne tiltaksarrangører, mens andre sa at de nettopp trengte det «pushet» som KIN-veilederne i KIN gav dem. Noen gav uttrykk for at de ikke likte eller hadde hatt liten nytte av gruppebaserte tilbud, mens andre hadde gode erfaringer med gruppebaserte tilbud (Jf Spjelkavik mfl 2014 for mer detaljert framstilling av deltakernes erfaringer fra oppstartfasen).

I 2014, i konsolideringsfasen, ble til sammen 35 deltakere intervjuet, også disse gruppevis ved de fem forsøkskontorene (to av deltakerne ble intervjuet individuelt). Av disse var 18 kvinner og 17 menn. Alderspredningen var omtrent lik som ved den første intervjurunden; de fleste var i 30- og 40-årsalderen. Rundt halvparten av dem opplyste å ha vært i tiltak før KIN og de aller fleste hadde vært «NAV-bruker» i mange år. 14 av de 35 opplyste at de hadde fått jobb gjennom KIN, de aller fleste med en praksisplass først. 15 opplyste at de var på praksisplass, én var ordinær arbeidssøker (innvilget dagpenger), mens de resterende fem hadde kontakt med KIN-veileder, deltok på kurs eller liknende.

Hovedinntrykket i oppstartfasen, altså ved den første intervjurunden, var altså at samtlige deltakere vi intervjuet var svært fornøyde. I det følgende skal vi se nærmere på erfaringer fra deltakerne som vi intervjuet ved den andre besøksrunden. Også disse deltakerne ga klart uttrykk for å være fornøyde med KIN. En kvinne sier at KIN er «ekstremt positivt, det kunne ikke ha vært bedre» Få av dem hadde kritiske anmerkninger. Her følger et knippe utsagn som illustrerer hva disse deltakerne var så fornøyde med.

Flere framhever det å ha få tett og individuell oppfølging som spesielt positivt, særlig sammenlignet med tidligere erfaringer som bruker i «NAV-systemet»:

- En mann har opplevd KIN som en positiv erfaring, «veilederne i KIN tar andres innfallsvinkel, man blir pushet i gang, får tett oppfølging.»
- En mann forteller at han «har vært i NAV-systemet i 7 år.» Han forteller at da han bodde et annet sted var «det ikke særlig kontakt med NAV, men her er det kjempeoppfølging, en helt sinnssyk oppfølging! Det er tett kontakt, det er mer rom for at ting ikke må være så fastspikra. Det er rom for å tenke individuelt. I trekantmøter tar man ting mer på sparket.»
- En annen mann: «Før KIN var det veldig lite oppfølging; i KIN er det mer toveisdialog og oppfølging én gang i uka.»
- En mann som er langtidssykemeldt på AAP forteller at det å delta i KIN innebærer «hyppige møter, de ringer ofte, sender meldinger, kommer med forslag til hva jeg skal gjøre.» Han beskriver sin situasjon slik: «Jeg er på vei opp.»
- En mann forteller at deltakelse i KIN har vært «hyppige samtaler, jeg er blitt fulgt opp som aldri før.»
- En kvinne i fast jobb berømmer oppfølgingen hun har fått i KIN; «uten den ville jeg ikke ha vært der jeg er i dag.» Hun forteller at den tette oppfølgingen hun har fått i KIN står i kontrast til den hjelpen hun som rusmisbruker tidligere har fått i NAV.

Et annet aspekt som framheves er det å komme raskt ut på en praksisplass – også dette oppleves som positivt sammenlignet med tidligere erfaringer:

- En alenemor og tidligere selvstendig næringsdrivende, forteller at «etter en lang periode med mye møter og fram og tilbake» med flere ordinære veiledere, fikk hun praksisplass «nesten med en gang» i KIN.
- En mann forteller at han har hatt sju NAV-veiledere i de fem årene han har vært innenfor NAV. For hver nye NAV-veileder har han måttet starte om igjen, og hver gang har han blottet seg selv og livet sitt. Mannen sier han har fulgt opp alt han har fått beskjed om, men «jeg har alltid sittet med følelsen av å være snylter.» Med KIN «er jeg endelig kommet meg ut på praksisplass.» Oppfølgingen fra veileder i KIN vurderer han som god, med månedlige kontakt pr telefon.

Om utfallet av det å delta i KIN er jobb eller avklaring til uføretrygd, så er det viktig for deltakerne at de føler å ha kommet «på rett hylle»:

- En kvinne i 40-årene som er i arbeidspraksis, forteller at hun «har hatt flere perioder med arbeidspraksis i ulike yrker» og at hun nå skal skrives ut av KIN med anbefaling om søknad til uførepensjon.
- En kvinne i 40-årene har deltatt i KIN siden april 2014, og har vært i arbeidspraksis innen kontor som gikk over i fast ansettelse i 50 % ordinær stilling.

Noen framhever som positivt at KIN-veilederen forsøker å finne tilbud som er skreddersydd og tilpasset til deres behov og forutsetninger:

- En mann forteller at problemstillingen for ham har vært «å komme i form, og ta tilleggsutdanning da yrket mitt ikke finnes lengre.» Han har nå kommet i gang og har «to dager på praksisplass, to dager på skolebenken og en dag hjemme.»
- «Før ble jeg behandlet som et nummer uten spesielle behov, nå har veilederen tid til den enkelte», sier en kvinne.
- En kvinne forteller at problemet var at hun ikke visste hva hun ville fortsette med i arbeidslivet. «Dette har jeg nå fått hjelp med, men jeg er fortsatt usikker.» Hun hadde ingen ting å utsette på KIN og la det meste av skylden for egen situasjon på seg selv.

Et kjennetegn ved KIN er bruken av ordinære arbeidsplasser, også i KIN-avklaring (jf. kapittel 4) Her er noen uttalelser som beskriver brukernes erfaringer med oppfølgingen til og i jobb.

For noen var det viktig å øve seg på jobbsøk og intervjusituasjon på forhånd og før de møtte en potensiell arbeidsgiver:

Jeg fikk veiledning og trening i jobbintervju.

På jobbkafeen gikk vi gjennom mange ulike emner, som jobbsøknad og intervju.

En kvinne som har vært i NAV i «gud vet hvor mange år», forteller at det først var med KIN at hun kom ut i jobb. Før KIN hadde hun hatt et utall NAV-veiledere, men ikke kommet noen vei. Flere deltakere trekker fram jobbmatchingsarbeidet i KIN når det gjelder praksisplasser, og de som har kommet i fast arbeid er gjennomgående fornøyd med at de har fått hjelp med å finne en arbeidsplass som passer til deres forutsetninger:

Vi ringte arbeidsgivere, fikk til intervju, fikk en fot innafor med praksisplass. Ikke sikkert jeg hadde fått jobben uten den innsatsen.

Veileder har klart å spore meg inn på noe jeg kan klare; jeg trenger ikke en tung og fysisk jobb, tror det går bra.

Jeg har hatt test for å finne ut hva jeg vil. Det var veldig nyttig, en a-ha-opplevelse.

De kartlegger hvor mye jeg kan jobbe.

Brukte litt tid på å finne ut hvor jeg kunne jobbe, gikk gjennom ledige stillinger, ringte arbeidsgivere.

Jeg fikk info om ledige stillinger og tips til hvor jeg bør søke.

Kursene jeg har hatt hos <underleverandør> er et sted å plassere mennesker. Jeg har selv søkt jobb aktivt, så jeg har dermed fått fred fra kursene. I dette forsøket er veileder fornuftig å prate med, det er nyttig, veileder har en viss peiling på hvem du er, hva jeg har gjort, hva jeg kunne.

Det gikk raskere enn jeg trodde å få en jobb.

Dette er den riktige måten å jobbe på, det er engasjement, her kommer man seg til en arbeidsgiver.

Fikk hjelp til å finne praksisplass, men mange finner praksisplass selv også.

Jeg har fått gode tilbakemeldinger, kommet innenfor, jeg har fast jobb nå. Jeg hadde tre praksisplasser, har lært mye, fått prøvd ut ulike steder.

Noen framhever at det har betydd mye for dem å få følge av KIN-veileder på arbeidsplassen. KIN-veilederen kjenner deltakeren godt og har da et godt grunnlag for å fungere som en støtteperson vis-à-vis arbeidsgiver/overordnede:

Veileder var med på jobben første dag, var med på morgenmøte, også flere ganger senere

Det viktige er koblingen mellom meg og denne aktuelle arbeidsgiveren.

Veileder snakker med min overordnede om hvordan jeg passer inn på arbeidsplassen, veilederen kjenner meg godt.

Veileder gir veiledning til arbeidsgiver.

Det er vanskelig å være aktiv selv, arbeidsgiver gir oss ikke tid – NAV er en offentlig instans som kommer gjennom hos arbeidsgiver.

Arbeidsgiver trenger litt press, veilederen snakker for oss, åpner muligheter.

Veilederen er interessert, er med meg ut på bedriften.

For noen har det vært viktig at oppfølgingen varte ved etter at de kom ut i praksis eller jobb. Noen forteller at veileder flere ganger har besøkt arbeidsplassen «for å sjekke hvordan det går», eller ringt og brukt mail :

Viktig at de kan gi oppfølging også etter at man har fått seg en jobb, dette har de inne.

Positivt at veileder kommer dit jeg jobber, prater med meg og lederen.

Jeg har fått ansettelse nå og er ferdig med NAV. Veileder har ringt noen ganger etter at vi avslutta samarbeidet.

Samtlige deltakere som ble intervjuet, både i oppstartfasen og i konsolideringsfasen, er svært positive til KIN, selv om noen av dem også forteller om visse forhold de er mindre fornøyd med. Her følger noen utsagn som konkretiserer forhold som enkelte deltakere var misfornøyd med:

For noen handler misnøyen om at det er for mange møter, mens andre opplever stress og manglende kontinuitet:

- En kvinne forteller at det i de første årene i NAV var stor utskiftning blant saksbehandlerne, det var «lite oppfølging og mye rot». Videre forteller hun at i KIN «har det vært så mange møter, beskjeder og telefoner i alle retninger at jeg har blitt stressa. Jeg er takknemlig for all den oppfølgingen jeg har fått, men la oss få litt lufterom iblant!»
- En mann sier: «Hadde det kommet noe ut av alle møtene, hadde jeg kommet virkelig langt!».

- En mann syntes det hadde vært vel mange møter, og arbeidsgiver hadde i perioder vært irritert over å måtte møte opp på NAV-kontoret for oppfølgingssamtaler.
- En annen mann sier: «Jeg er hundre prosent arbeidsfør, men ikke i den jobben jeg har nå.»

Noen gir uttrykk for at de føler en viss usikkerhet knyttet til praksisplassen eller de er misfornøyd med den plassen de fikk. En kvinne forteller for eksempel at hun har hatt to tremåneders arbeidspraksiser, men hun er usikker på hva som skjer etterpå og viser til lite informasjon fra veileder i KIN. På grunn av sin diagnose trenger hun forutsigbarhet, sier hun, og mener at det har det vært mindre av i KIN, fordi «ting skjer fort og forandringene er til dels store». Oppfølgingen fra NAV, ukentlig telefon eller besøk på arbeidsplassen, har hun opplevd som for tett. En mann forteller at han er «utbrent» og at han gjennom KIN har fått prøvd seg ut på forskjellige praksisplasser. Han har inntrykk av at «praksisplassen er mest er for aktivitetens skyld» og han mener at «arbeidspraksisen kunne ha vært mer rettet mot fast jobb».

Andre har liknende eksempler:

Veileder hjelper til med å finne bra praksisplass, men det fører ikke til jobb

Har praksisplass, men vet ikke hvor lenge jeg skal jobbe der.

De kaller det midlertidig ansettelse, men jeg får ikke lønn. Veileder framhever at jeg jo får en viktig attest.

Jeg er redd for å bare bli plassert et sted, NAV sier at jeg ellers må finne jobb selv, de klarer ikke finne en jobb som passer for meg

Jeg ønsker meg en jobb, men har fått beskjed om at det ikke er jobb til meg etter praksisperioden. Men jeg prøver å gjøre meg uerstattelig

Jeg ønsket en 20% stilling, men det kunne ikke NAV godta.

Noen mener de fikk for lite oppfølging:

Avtale om at veileder skulle være med første dag på praksisplass, men veileder glemte meg, var vanskelig, følte meg veldig alene

Ingen oppsummering sammen med veileder om hvordan det går i jobben.

Noen mente at det ble for mye oppfølging, at KIN-veilederen var for tett på:

Veileder må ikke renne ned dørene hos arbeidsgiver, jeg vil ikke bli oppfattet som en byrde, men noen trenger mye oppfølging, dette må veilederen være flink til å vurdere.

Inntrykket av oppfølgingsarbeidet når det gjelder deltakerne i oppstartsfasen av forsøket, er at de hadde fra ukentlig til månedlig kontakt og i tillegg kontakt pr mobiltelefon eller sms med spørsmål fra KIN-veileder om hvordan det går. Flere hadde hatt besøk av KIN-veileder på arbeidsplassen, men dette virket i forsøkets oppstartsfase å være mer knyttet til enkeltveiledere i KIN enn som en innarbeidet praksis i KIN-teamene. Oppfølgingen i konsolideringsfasen er blitt mye tettere; det er blitt mer rutine i KIN å følge opp også på arbeidsplassen og det er vanlig at deltakerne er med på oppfølgingssamtaler med arbeidsgiver og KIN-veileder.

På spørsmål om eventuelle forbedringer, gav deltakerne svar som i all hovedsak reflekterer deres erfaringer i møte med NAV generelt. Det handler om at veilederen må være medmenneskelig, forstå at det er alltid en årsak til at folk havner på NAV, forstå at de som henvender seg til NAV trenger hjelp og skal slippe å kjempe i et stort byråkrati med veiledere som dytter ansvaret videre. Oppfordringen fra deltakerne var: Noen må til slutt tro på deg og ta en beslutning.

Forsøket som brukertilpassing av NAVs tjenester sett fra ledelsesnivået

Så langt har vi sett på hvordan KIN-arbeidet fortøner seg sett fra deltakernes ståsted. Hvordan har NAV-kontorene tilpasset seg brukernes bistandsbehov og det å gjøre avklarings- og oppfølgingsarbeidet i egen regi? Hva sier lederne om dette?

Det følgende avsnittet er basert på intervjuer med kontorledere og informanter fra NAVs fylkesledd. Vi ba informantene om å kommentere hvorvidt KIN har ført til redusert ventetid for brukerne, og om KIN har ført til en mer målrettet innsats som sikrer en høyere overgang til arbeid. Videre spurte vi om avklaring i egen regi har ført til at NAV-kontoret er blitt bedre til å møte brukerens individuelle behov, slik at flere brukere enn tidligere får en mer riktig innsats og hvorvidt man er helt sikker på at deltakerne i KIN er de samme som ellers ville ha gått til tiltakene avklaring (skjermet og ordinær) og AB/Oppfølging (jf. vedlegg 1 om Supported employment og vedlegg 2 Intervjuguider).

Erfaringen ved forsøkskontorene er ifølge disse informantene at KIN medfører en positiv utvikling i deltakertilpassede tjenester sammenliknet med tidligere, særlig på grunn av tettere oppfølging i be-driftene. KIN medfører dessuten at flere av NAVs brukere enn tidligere får en mer individuelt tilpasset bistand; og det vises til at KIN medfører at NAV-kontoret blir bedre til å møte brukerens individuelle behov fordi man i KIN har et rendyrket brukerperspektiv. Generelt er det en oppfatning blant lederne ved forsøkskontorene og i fylkene at KIN medfører en mer målrettet innsats som ifølge dem vil sikre en høyere overgang til arbeid. Informanter sier for eksempel:

- «Helhet og mer fokus på arbeid tror vi vil gi bedre resultater».
- «KIN har fokus på jobbmatch – det ligger i markedsplattformen, og hadde vel kommet uavhengig av KIN. Men KIN er enda mer på dette området. KIN kan også ta tak i mange andre områder enn kun de arbeidsrelaterte, og de er mer på i forhold til arbeidsgiveres behov; om deltakerne faller fort ut, kan KIN tilsvarende raskt hente dem inn igjen.»
- KINs målrettede innsats «sikrer en høyere overgang til arbeid på grunn av fokus på jobbmatch, oppdatering av AEV og bedre muligheter for gradert utføre», sier en i ledelsen ved ett av forsøkskontorene

En leder for en oppfølgingsavdeling sier at man med eksterne tiltaksarrangører måtte vente på rapporter:

Nå vet vi hele tiden hva som skal til, for eksempel bedre matching mot jobb, mens det før var 'ute av syne, ute av sinn'. Vi gjennomfører AEV, mens tiltaksarrangører må begynne på scratch. Poenget er at vi nå gjennomfører oppfølgingen sømløst uten plunder og heft med overganger. Dette medfører mindre ventetid for brukeren – vi venter ikke på et fellesmøte for inntak i AB. Nå foregår det smidigere og mindre byråkratisk, vi har ikke opptaksmøter og inntaksteam som skaper ventetid, dette foregår fortløpende.

Det vises videre til at deltakerne i KIN blir grundigere kartlagt, noe som gjør at de treffer bedre med å finne rett jobb: «Den grundige kartleggingen med bl.a. VIP24 og bevisstgjøringen rundt resultatene, sammen med den tette oppfølgingen gjør at den bistanden blir mer individuelt tilpasset.»

Det at KIN-veilederne har god kjennskap til virkemidlene i NAV gjør at disse kan tilpasses bedre til deltakerne:

- «Nå er det trekantsamtale med hver enkelt; hos tiltaksarrangør er det vanlig å delta på kurs med 20 brukere», sier en avdelingsleder.
- En KIN-leder sier: «Vi har gruppebasert etter trekantsamtale, men mindre standardisert, mer individuelt.»
- En annen KIN-leder sier at KIN har «mer individuell tilnærming, ikke så mye gruppebasert, vi vurderer fortløpende i forhold til behov; det er ingen rundgang fra den ene til den andre, KIN har nærkontakt med ordinær NAV-veileder og er dermed mer helhetlig.»
- En annen KIN-leder sier: «På fagmøtene hver mandag kan den som står fast med en bruker få diskutert dette i teamet og høste av andres kompetanse. Nærheten til resten av kontoret gjør at oppfølgingen blir tettere».

Lederne peker også på betydningen av jobbmatch:

Det er dette KIN prøver å bli gode på – å matche brukernes behov med det som kreves i en jobb. Hvis behovene er for store til å kunne realiseres i arbeidslivet, er veilederne flinke til å motivere brukerne til å gå ut i jobb likevel.

Kontoret har blitt flinkere til å få på plass de tingene som skal være der for å få brukere ut i jobb, f.eks. CV eller AEV; bestillerkompetansen på huset har også blitt bedre siden KIN er strengere enn tiltaksleverandørene. Dette gjelder hele NAV-kontoret - hvordan tenke og jobbe med et fokus mot arbeid.

KIN skreddersyr, er mer individuelt orientert, og med mindre fokus på ytelse, mer tid til hver enkelt, og er tettere på arbeidsgivere.

Tjenestene er også mer brukertilpassede ved at brukeren fortelles at 'vi skal følge deg opp her, du skal ikke sendes videre', og ved at man prøver å finne ut hva som funker for den enkelte.

Noen gir uttrykk for at KIN gir bedre brukeropplevelser:

Brukerne synes det blir mindre stigma med NAV.

KIN gir bedre varige løsninger fordi KIN gjør avklaring i ordinært arbeid.

Ifølge lederne medfører forsøket også redusert ventetid for brukerne sammenliknet med tidligere, der det har vært lange ventelister til tiltak hos tiltaksleverandørene, og ventetiden kunne være opptil seks måneder. Her er noen utsagn som illustrerer og utdyper dette:

- Noen forteller at den gruppevis avklaringen til bestemte tider førte til økt ventetid for enkelte grupper, spesielt ungdom, men at «dette er borte på grunn av måten de jobber i KIN. Det er ingen ventetid mellom avklaring og oppfølging, slik som hos tiltaksleverandørene».
- «Her er det ikke noe ventetid, verken til avklaring eller oppfølging, her er det samtale dagen etter.»

- Noen viser til at de mange ekstra brukerne en har kunnet ta inn i KIN har medført redusert ventetid, «fordi mange uten KIN da ville ha stått i en eller annen kø til et tiltak.»
- Ved ett av forsøkskontorene vises det til at «ventetiden har også gått ned i resten av kontoret også, f.eks. ved at vi har flyttet mer ressurser til oppfølging av sykemeldte og til jobb- og veiledningssenteret for å fange opp brukere tidlig.»

De følgende punktene oppsummerer lederes (avdeling, kontor, fylke) argumenter for hvorfor avklaring og oppfølgingstiltak framstår som mer ressurseffektivt enn å kjøpe tiltakene hos eksterne tiltaksarrangører:

- KIN har de virkemidlene som trengs for å få behandlet og avklart saker raskere. Dette gjør at gjennomstrømmingen blir bedre. Bruk av trekantsamtaler/vurderingssamtaler gir et raskt bilde av hvor brukeren står, brukernes behov blir kartlagt raskere, det gir en bedre vurdering og begrunnelse for hvem som skal inn i KIN.
- KIN har ingen incentiver for å tjene penger, har ingen økonomisk interesse av tiltakskjeding i samme bedrift, eller lange tiltaksløp. KIN kan ta inn flere personer enn tiltaksarrangørene, som kun får betalt for de personer de faktisk tar inn. KIN skal, i motsetning til tiltaksarrangørene ikke tjene penger.
- Brukerne i KIN har kun én veileder å forholde seg til, som følger dem til de er i arbeid. Når en bruker i eksterne tiltak har brukt opp den tilmålte tiden, må de ved behov søkes inn på et nytt tiltak, noe som kan skape ventetid.
- Arbeidsgiverne har kun én kontaktperson å forholde seg til. KIN kjenner både bruker og arbeidsmarkedet godt, noe som skaper gode forutsetninger for en treffsikker jobbmatch. Tett oppfølging av arbeidsgiver skaper et tillitsforhold. Det gir en trygghet for arbeidsgiver at KIN-veilederne alltid er tilgjengelige.
- Samlokaliseringen (KIN i NAV-kontoret) skaper bedre kommunikasjon, uformell dialog og samarbeid mellom ordinære NAV-veiledere og KIN-veiledere.
- KIN-veilederne har NAV-kompetanse, de kjenner NAV og kan bruke NAVs verktøykasse. KIN gir NAV samordnet innsats av kompetanse og tjenester som NAV kan tilby, som gjeldsrådgiving, ruskonsulenter, stønader, virkemidler og tiltak.
- KIN er kvalitetssikring av NAV, og skaper større bevissthet og en mer kritisk holdning til det å kjøpe tjenester eksternt. NAV stiller større krav til kvaliteten på de tjenester som kjøpes.

Oppsummering

Når det gjelder utfordringer knyttet til deltakerne i KIN, peker KIN-veilederne særlig på deltakernes fysiske og psykiske helseproblemer, manglende motivasjon og sosial kompetanse. Deres beskrivelser av deltakerne tegner et bilde av en sammensatt brukergruppe med ulike typer problemer, der noen åpenbart har store bistands- og oppfølgingsbehov og der noen typer utfordringer krever en koordinert innsats fra flere hold.

Brukerne som ble intervjuet i oppstartsfasen (i 2013) og som ble hentet inn til KIN fra tiltak hos eksterne tiltaksarrangører hadde gjennomgående positive erfaringer. I den grad de ga uttrykk for misnøye, gikk dette hovedsakelig ut på manglende informasjon, både om overgangen fra tiltak til KIN, innsøking til KIN og om hva KIN er. Enkelte mente de fikk for hardt press med tanke på arbeid, mens andre viste til at de nettopp trengte det 'pushet' som KIN-veilederne har gitt dem.

Også deltakerne som ble intervjuet i konsolideringsfasen (2014/15) er gjennomgående positive til KIN. Brukerne sammenlikner ofte KIN med tidligere erfaringer de har hatt med NAV. Flere framhever det å ha få tett og individuell oppfølging og det å komme raskt ut på en praksisplass som spesielt positivt, særlig sammenlignet med tidligere erfaringer som bruker i «NAV-systemet». Noen framhever som positivt at KIN-veilederen finner tilbud som er skreddersydd og tilpasset til deres behov og forutsetninger. De legger vekt på at KIN-veileder har få brukere og framstår som friere enn vanlige veiledere i NAV, at de er mer tett på i oppfølgingen, stiller krav og har en aktiv rolle. Og videre at KIN-veilederne gir raske tilbakemeldinger, at de finner fram til svar når deltakerne har spørsmål og ting de lurte på og at de gir personlig, tilpasset hjelp.

Brukernes beskrivelser vitner også om god jobbmatch i KIN når det gjelder praksisplasser, og også de som er kommet i fast arbeid er gjennomgående godt fornøyd med både arbeidsplass og arbeidsgiver. I den grad noe har skapt misnøye hos deltakere, går dette på at de synes det er for mange møter og for mye stress, usikkerhet knyttet til praksisplasser og svikt i oppfølgingen.

I KIN er veilederens fokus flyttet fra saksbehandling og regelverk til oppfølging. Dette er noe også deltakerne legger merke til. Brukernes beskrivelser av KIN vitner om at de ser for seg et forbedret NAV, med veiledere som behandler dem som medmenneske, som forstår at det er en årsak til at de trenger bistand fra NAV og som har tro på dem.

Erfaringen ved forsøkskontorene er ifølge lederne på kontornivå og fylkeskontaktene at KIN har bidratt til en positiv utvikling av NAVs tjenester til brukerne, særlig når det gjelder den tettere oppfølging i bedriftene. KIN medfører dessuten at flere brukere enn tidligere får en mer individuelt tilpasset bistand. Lederne viser til at KIN har gjort NAV-kontoret bedre med tanke på å møte brukernes individuelle behov fordi man i KIN legger vekt på «et rendyrket brukerperspektiv». Generelt er det en oppfatning at KIN gir en mer målrettet innsats som vil sikre en høyere overgang til arbeid og at forsøket medfører redusert ventetid for brukerne.

7. Arbeidsgivernes erfaringer

Om spørreundersøkelsen

I oppstartsfasen opplevde KIN-veilederne at de i all hovedsak fikk positive tilbakemeldinger fra arbeidsgiverne. De vanligste utfordringene var å få på plass avtaler om avklaring på ordinær arbeidsplass, og ansettelser - særlig som overgang fra praksisplass. Noen opplevde at arbeidsgiverne ikke ønsker deres (tette) oppfølging på arbeidsplass.

Forsøket kan forstås som et trekantsamarbeid med KIN-deltaker, KIN-veileder og arbeidsgiver som sentrale aktører. Et vellykket inkluderingsforløp er ikke bare avhengig av disse aktørene innsats, men også samarbeidet dem imellom. I dette kapitlet skal vi presentere resultatene fra en spørreundersøkelse som ble gjennomført i 2015 blant arbeidsgiverne om deres erfaringer med forsøket «Kjerneoppgaver i NAV». Nær 35% av arbeidsgiverne som fikk tilsendt undersøkelsen pr e-post, svarte i undersøkelsen.

Spørreskjemaet besto av cirka 25 spørsmål. De første spørsmålene var om karakteristika ved arbeidsgiver eller bedriften, f.eks. hvilken bransje bedriften er i. Den neste bolken med spørsmål dreide seg om de kandidatene med nedsatt arbeidsevne eller behov for arbeidsrettet oppfølging som bedriften hadde hatt og har til utplassering, samt de kandidatene fra forsøkskontorene som hadde fått fast ansettelse. Til slutt i spørreskjemaet fikk arbeidsgiverne spørsmål om samarbeidet med KIN-teamene og servicen, oppfølgingen og støtten de hadde fått derfra (jf. Vedlegg 3 Spørreskjema). Spørsmålsformuleringene vil også framgå i presentasjonen av resultatene.

På grunn av anonymiseringen som ligger i utsendelsesprosedyren (nærmere beskrevet i metodekapitlet), samt begrensningene i datafangsten, kan vi ikke si noe om hvor representative de arbeidsgiverne som har svart på undersøkelsen er for «populasjonen» av arbeidsgivere som har hatt kandidater fra KIN. Man kan anta at det er arbeidsgivere med stort sett positive erfaringer som har svart. Men samtidig kan det tenkes at arbeidsgivere med negative erfaringer fra forsøket også ønsket å uttrykke disse. Vi kan altså ikke med sikkerhet si at de positive svarene er representative for alle arbeidsgiverne som har vært med i forsøket. På den annen side har vi heller ikke holdepunkter for det motsatte. Alt i alt er det vår vurdering at den drøye 1/3-delen som har svart sannsynligvis uttrykker arbeidsgivernes syn.

NAV Heimdal og NAV Åsane er to relativt store kontorer, og resultatene herfra vil derfor prege de fordelingene vi presenterer nedenfor. NAV Bamble og NAV Kongsvinger er små kontorer og de vil ofte framstå som «avvik fra normalen» i tabellen. Dette skyldes lavere reliabilitet i resultatene fra disse kontorene: Én meget kritisk eller meget positivt innstilt arbeidsgiver blant noen få, kan gjøre store utslag i svarfordelingen for et mindre kontor.

Om bedriftene

Først en oversikt over fordelingen av virksomhetene etter privat og offentlig sektor, hvilke bransjer de bedriftene arbeidsgiverne som har svart kommer fra og antall ansatte i bedriftene.

Offentlig eller privat sektor

Tabellen under viser at omtrent tre av fem arbeidsgivere som forsøkskontorene har samarbeidet med, befinner seg i private bedrifter. Ved KIN i NAV Bamble kommer 74% av arbeidsgiverne fra privat sektor og 22% fra offentlig sektor. Ved KIN i NAV Heimdal er den tilsvarende fordelingen 51% og 38%. Ellers

ser de tre andre KIN-teamene ut til å ha den samme «samarbeidsprofilen» med arbeidsgiverne som framkommer i tabellen under.

Tabell 7-1 Fordeling privat og offentlig virksomhet

Er bedriften en offentlig eller privat virksomhet?			
	Antall	Prosent	Valid prosent
Privat virksomhet	124	61,7	62,0
Offentlig forvaltning	36	17,9	18,0
Offentlig foretak	31	15,4	15,5
Frivillig organisasjon	9	4,5	4,5
Svar totalt	200	99,5	100
Manglende svar	1	0,5	
Totalt	201	100	

Ifølge Statistisk sentralbyrå er 65% av de sysselsatte i privat sektor og 35% i offentlig sektor.³⁵ Tar vi hensyn til hvor mange kandidater arbeidsgiverne i henholdsvis offentlig og privat sektor har, får vi den samme prosentfordelingen. Det ser derfor ut til at utplasseringen av kandidater fra KIN skjer like lett i private bedrifter som i offentlig sektor.

Bransjer

På spørsmål om bransjetilknytning krysset 20%, av respondentene av på svaralternativet «varehandel, reparasjon av motorvogner», 13% på «undervisning», 15% på «helse og sosialtjenester» 15% på «annen tjenesteyting». Tar vi med «industri» (7%) og «bygg- og anleggsvirksomhet» (8%), kan vi si at cirka tre av fire virksomheter kommer fra disse seks bransjene.

Det er en variasjon mellom forsøkskontorene i hvilken bransje arbeidsgiverne som KIN samarbeider med befinner seg. Ved NAV Bamble er 23% i industrien, 19% i varehandelen, 23% i undervisning og 12% i annen tjenesteyting. Det tilsvarende for NAV Heimdal er 12% i bygg og anlegg, 10% i overnattings- og serveringsvirksomhet, 14% i undervisning, 22% i helse og sosialtjenester og 14% i annen tjenesteyting. For NAV Kongsvinger er fordelingen 28% i varehandel, 12% i henholdsvis undervisning og helse- og sosialtjenester og 32% i annen tjenesteyting. Omtrent tre av fire arbeidsgivere som KIN ved NAV Ski samarbeider med, befinner seg i varehandelen (32%), i helse og sosialtjenester (19%), i kultur, underholdning og fritid (12%) og annen tjenesteyting (12%). Det tilsvarende for NAV Åsane er 14% i bygg og anlegg, 21% i varehandel, 16% i undervisning, 14% i helse og sosialtjenester og 12% i annen tjenesteyting.

De 200 arbeidsgiverne som svarte på undersøkelsen, har hatt, har og/eller har ansatt til sammen 544 kandidater fra forsøkskontorene i bedriften.

Ved å sammenholde deres opplysninger om bransjetilknytning og om antall kandidater, kunne vi se hvilke bransjer kandidatene har gått til: Ca. 65% av kandidatene fra KIN jobber hos arbeidsgiverne fra

³⁵ <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/nokkeltall>

bransjene varehandel/bilverksteder (20%), undervisning (11%), helse og sosialtjenester (15%) og annen tjenesteyting (18%). De resterende fordeler seg over en rekke ulike bransjer. Av sysselsettingsstatistikken framgår det at 45% av samtlige sysselsatte befinner seg i disse fire bransjene, herav 13,4% i bransjene varehandel/bilverksteder og 8,5% i bransjen undervisning. Sammenliknet med sysselsettingsstatistikken er disse bransjene «overrepresentert» når det gjelder å ta imot kandidater fra KIN-teamene.

Ut fra disse tallene kan det se ut som om den beste jobbmatchen for hver femte (20%) kandidat fra KIN-teamene er innen varehandel/bilverksteder. Kandidatenes kvalifikasjoner og ønsker om jobb, samt det som ligger bak den nedsatte arbeidsevnen og behovet for arbeidsrettet oppfølging, skal ha en avgjørende betydning for hvor de utplasseres. Dette kan være tilfellet, men tallene kan også tolkes slik at KIN-teamene mer har fulgt «etterspørselen» i arbeidsmarkedet, enn «etterspørselen» fra kandidatene. I dette kan det ligge, sammenliknet med sysselsettingsstatistikken, at forsøkskontorene ikke fullt ut har benyttet seg av det arbeidsmarkedet og arbeidsgiverne har å by på av mulige stillinger for kandidater med nedsatt arbeidsevne eller behov for arbeidsrettet oppfølging.

Bedriftenes størrelse

I undersøkelsen svarte tre av fem (61%) arbeidsgivere ja til at bedriften eller avdelingen de svarer for, er en del av en større virksomhet. Svarene på spørsmål om bedriftenes størrelse kan tyde på at de bedriftene forsøkskontorene samarbeider med, er større enn det som er vanlig: 28% har mer enn 50 ansatte og nær 13% over 100. I statistikken vi har hatt tilgjengelig fra SSB er det omtrent 4% av bedriftene som har over 50 ansatte. Men sammenlikningen må tolkes forsiktig, fordi det i SSBs statistikk også er et ukjent antall bedrifter med kun én ansatt. Vi antar at ingen av «KIN-bedriftene» er enmannsbedrifter.

Det er nesten ingen forskjell mellom forsøkskontorene når det gjelder størrelsen på de bedriftene eller avdelingene de har hatt eller har brukerne i. Unntaket kan være NAV Bamble, som ser ut til i mindre grad å samarbeide med større bedrifter: Kun 7% av bedriftene som samarbeider med dem har mer enn 70 ansatte.

Tar vi med i beregningen antall kandidater som respondentene oppga, finner vi at omtrent hver fjerde (26%) har vært, er i eller har fått ansettelse i en bedrift med under 10 ansatte. Omtrent hver sjettede (18%) kandidat er eller har vært i en bedrift med over 100 ansatte i bedriften. For hver sjuende kandidat (13-15%) er bedriftsstørrelsen enten 10-19 ansatte, 20-29 ansatte, 30-49 ansatte eller 50-100 ansatte.

Vi stilte spørsmålet om antallet ansatte i bedriften eller avdelingen ut fra en antakelse om at det i større bedrifter vil være mer ressurser tilgjengelig for å respondere på forespørsler om å ta imot kandidater med nedsatt arbeidsevne, f.eks. at det finnes en HR-avdeling eller liknende å henvende seg til, eller man har støtteressurser. Vi antok også at mulighetene for tilrettelagt arbeid er bedre i de store enn i de små bedriftene. Antall svar og svarene vi har fått på spørsmålene om antallet ansatte og om bedriften eller avdelingen er en del av en større virksomhet, gjør det vanskelig å få etterprøvd disse antakelsene.

Om bedriftene har, eller tidligere har hatt, kandidater med oppfølgingsbehov

Tre av fire (75%) arbeidsgivere som svarte på undersøkelsen opplyser at de tidligere har hatt kandidater med nedsatt arbeidsevne eller behov for arbeidsrettet oppfølging, men som ikke lenger er i bedriften. Litt over halvparten (52%) av bedriftene oppga å ha kandidater utplassert nå, og omtrent tre av ti (29%) arbeidsgivere svarte at de har gitt fast ansettelse til kandidater som har kommet fra forsøkskontorene.

Nedenfor har vi delt inn bedriftene etter om de tidligere har hatt kandidater fra de aktuelle NAV-kontorene, om de har utplasserte kandidater nå *og/eller* om de har ansatte som har vært kandidater tidligere.

- 28% har kun hatt kandidater tidligere, kandidater som ikke lenger er i bedriften
- 25% har hatt og har kandidater nå, men ikke gitt noen fast ansettelse
- 13% har hatt kandidater tidligere, har kandidater utplassert nå og har ansatt tidligere kandidater
- 11% har kun kandidater til utplassering nå
- 8% har hatt kandidater tidligere, hvorav minst en har fått fast ansettelse
- 6% har kun tidligere kandidater som nå er fast ansatt
- 6% er i «forhandlinger» om å ta imot kandidater
- 3% har kandidater utplassert nå og ansatte som har vært kandidater tidligere

Om kandidatene

I undersøkelsen blant arbeidsgiverne stilte vi tre bolker med spørsmål om erfaringer med kandidater fra de aktuelle NAV-kontorene. Først stilte vi spørsmål om kandidater som hadde vært i bedriften, men som ikke er der lenger. Neste bolk var om kandidater som er i bedriften, men som ikke har fått fast ansettelse. De siste spørsmålene var om erfaringer med kandidater som hadde fått fast ansettelse. Resultatene fra undersøkelsen vil bli presentert i de tre følgende avsnittene.

Om kandidater som ikke har fått ansettelse

På spørsmål om hvor mange kandidater fra det aktuelle NAV-kontoret (KIN) bedriften har hatt de to siste årene - men som ikke lenger er i bedriften, svarte 50 (ca. 25%) av de 201 bedriftene at de ikke tidligere har hatt kandidater fra de aktuelle NAV-kontorene i perioden før undersøkelsen ble gjennomført. Omtrent halvparten har hatt én til to kandidater fra KIN-kontorene i bedriften, kandidater som en eller annen grunn ikke lenger er i bedriften. Det er fortrinnsvis de største bedriftene eller avdelingene som har hatt tre eller flere kandidater.

Multipliserer vi antallet kandidater bedriftene oppga å ha hatt med antall bedrifter, og legger disse tallene sammen, kommer vi fram til at til sammen 305 kandidater fra KIN har vært i en av bedriftene som deltok i undersøkelsen, men at de på undersøkelsestidspunkt ikke lenger er i denne bedriften. I tabellen under ser vi hvordan disse bedriftene fordeler seg på de ulike forsøkskontorene.

Tabell 7-2 Andelen bedrifter som har hatt kandidater som ikke lenger er i bedriften, etter forsøkskontor

	NAV Bam- ble	NAV Heim- dal	NAV Kongs- vinger	NAV Ski	NAV Åsane	Totalt
Bedrifter som har hatt kandidater som ikke lenger er i bedriften	51,9%	79,6%	88,0%	75,6%	75,9%	75,0%
Antall bedrifter	27	49	25	41	58	200
Totalt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Bedriftene som sokner til KIN ved NAV Bamble og NAV Kongsvinger skiller seg fra de andre bedriftene med en henholdsvis lav og høy andel som har erfaringer med kandidater som ikke lenger er i bedriften. Dette kan være en indikasjon på at KIN ved NAV Bamble er mer «treffsikre» i utvelgelsen av hvilke bedrifter de henvender seg til. Men det kan også være en indikasjon på at KIN ved NAV Kongsvinger har hatt flere deltakere i avklaring i bedrifter.

I undersøkelsen fikk arbeidsgiverne anledning til å gi ett kryss pr. kandidat for det de mente var hovedårsaken til at vedkommende ikke var blitt ansatt. Svaralternativene var «svak arbeidsinnsats», «dårlig sosial fungering», «bedriftens økonomi» og «for lite støtte fra NAV». Tabellen under viser fordelingen av kryss for de 305 kandidatene som ikke var blitt ansatt. (Vi mangler opplysninger om én kandidat).

Tabell 7-3 Hovedårsaker til at kandidater ikke har fått ansettelse i bedriften

Hva er hovedårsaken til at disse kandidatene ikke er ansatt i din bedrift nå?				
	Antall	Prosent	Valid prosent	Kumulativ prosent
Kandidaten(e) var kun til arbeidsavklaring	172	56,4	56,6	56,6
Svak arbeidsinnsats	60	19,7	19,7	76,3
Dårlig sosial fungering	34	11,1	11,2	87,5
Bedriftens økonomi	31	10,2	10,2	97,7
For lite støtte fra NAV	7	2,3	2,3	100
Antall kandidater	304	99,7	100,0	
Manglende svar	1	0,3		
Totalt	305	100,0		

Svarfordelingen indikerer at det for over halvparten (56%) av kandidatene, ikke var aktuelt med ansettelse fordi de kun var til arbeidsavklaring. Dette er en indikasjon på at KIN bruker ordinære virksomheter også i avklaring. Svak arbeidsinnsats er kryssset av som hovedårsak for at hver femte (20%) kandidat ikke fikk ansettelse, og for hver tiende (11%) kandidat er begrunnelsen dårlig sosial fungering. For cirka ti prosent av kandidatene begrunnes ikke-ansettelse med bedriftens økonomi. Vi vet ikke om det i disse tilfellene har vært forsøkt med lønnstilskudd, men vi har tidligere påpekt at bruken av lønnstilskudd i forsøket har vært overraskende lav (jf. kapittel 4). For kun to prosent av kandidatene begrunner arbeidsgiverne ikke-ansettelse med at de fikk for lite støtte fra NAV.

Fordelingen av avkryssninger i tabellen over ville sannsynligvis ha sett annerledes ut om arbeidsgiverne hadde hatt mulighet til å sette flere og ikke kun ett kryss pr. kandidat. Det er ikke urimelig å anta at arbeidsgivere f.eks. har forholdt seg strengt til tidsavgrensningen som ligger arbeidsavklaring når de har vært tvil om hvordan en kandidat har fungert sosialt eller hvordan arbeidsinnsatsen har vært.

I tabellen under ser vi at hovedårsaken til at tidligere kandidater ikke har fått ansettelse i bedriften, varierer noe etter hvilket KIN-kontor det dreier seg om. Ved alle kontorene er den hyppigste hovedforklaringen fra bedriftene at kandidaten kun var til arbeidsavklaring, men denne andelen er høyere (71%) ved NAV Kongsvinger, og lavere (40%) ved NAV Åsane, enn ved de tre andre KIN-kontorene. Prosentgrunnlaget, antallet kandidater for hvert forsøkskontor, er vist nederst i tabellen.

Tabell 7-4 Hovedårsaker til at kandidater ikke har fått ansettelse i bedriften, etter forsøkskontor

Hva er hovedårsaken til at disse kandidatene ikke er ansatt i din bedrift nå? etter forsøkskontor						
	NAV Bam- ble	NAV Heim- dal	NAV Kongs- vinger	NAV Ski	NAV Åsane	Totalt
Kandidaten(e) var kun til arbeidsavklaring	56,0	63,2	70,6	53,8	39,7	56,6
Svak arbeidsinnsats	32,0	11,5	15,7	29,5	17,5	19,7
Dårlig sosial fungering	4,0	6,9	9,8	10,3	22,2	11,2
Bedriftens økonomi	8,0	14,9	3,9	3,8	17,5	10,2
For lite støtte fra NAV	0,0	3,4	0,0	2,6	3,2	2,3
Antall kandidater	25	87	51	78	63	304
Totalt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Det kan diskuteres om ikke andeler kandidater som kun har vært til arbeidsavklaring på opptil 70%, er høye andeler. En tolkning kan være at målet for arbeidsgiverne med utplasseringen av nærmere tre av fem (57%) kandidater, ikke er ansettelse, men kun arbeidsavklaring. Det at målet kun er arbeidsavklaring kan redusere arbeidsgivers «investeringslyst» i kandidaten, f.eks. i form av opplæring. For kandidaten vil det sannsynligvis være demotiverende, kanskje nok en gang, å bli utplassert hos en arbeidsgiver uten et mål om ansettelse i bedriften. Samtidig er det viktig å huske på at formålet med avklaringstiltaket ikke er ansettelse, men avklaring. Vi har tidligere vist at overgangen mellom KIN-avklaring og KIN-oppfølgning i stor grad er blitt utvisket i forsøket. Disse tallene kan være en indikasjon på at det likevel er mange KIN-deltakere som kun er inne i tiltaket til avklaring.

I tabellen under har vi tatt ut de kandidatene der ikke-ansettelse begrunnes med at de kun har vært til arbeidsavklaring i bedriften. Antallet kandidater er lavt for de to minste forsøkskontorene, så vi må utvise forsiktighet i tolkningen av prosentandelene i tabellen. For eksempel kan det at det ikke er kandidater fra NAV Bamble og NAV Kongsvinger som ikke har fått ansettelse på grunn av for lite støtte fra NAV, være tilfeldig.

Tabell 7-5 Fire hovedårsaker til at kandidater ikke har fått ansettelse i bedriften, etter forsøkskontor

Hva er hovedårsaken til at disse kandidatene ikke er ansatt i din bedrift nå? etter forsøkskontor						
	NAV Bam- ble	NAV Heim- dal	NAV Kongs- vinger	NAV Ski	NAV Åsane	Totalt
Svak arbeidsinnsats	72,7	31,3	53,3	63,9	28,9	45,5
Dårlig sosial fungering	9,1	18,8	33,3	22,2	36,8	25,8
Bedriftens økonomi	18,2	40,6	13,3	8,3	28,9	23,5
For lite støtte fra NAV	0,0	9,4	0,0	5,6	5,3	5,3
Antall kandidater	11	35	15	39	38	138
Totalt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Svak arbeidsinnsats ser ut til å være hovedårsaken til at kandidatene fra NAV Bamble, NAV Ski og til dels NAV Kongsvinger, ikke har fått ansettelse. Dårlig sosial fungering ser ut til å være et relativt hyppig forekommende hinder for ansettelse for kandidater fra NAV Åsane og NAV Kongsvinger. Det at tidligere kandidater ikke har fått ansettelse med henvisning til bedriftens økonomi som hovedårsak, kan nesten se ut til å være et slags «storbyfenomen».

Om de utplasserte kandidatene

På spørsmål om hvor mange kandidater fra det aktuelle NAV-kontoret som nå er utplassert (praksisplass eller liknende, men ikke formelt ansatt) i bedriften svarte litt over halvparten (52%) av bedriftene at de hadde kandidater utplassert fra de aktuelle NAV kontorene på undersøkelsestidspunktet. Hos de aller fleste av dem (41%) var det én kandidat. Om vi multipliserer antallet kandidater som nå er utplassert i bedriftene, med antallet bedrifter og legger sammen, får vi at 149 kandidater var utplassert fra KIN-kontorene da undersøkelsen ble gjennomført.

Vi ser av tabellen under at andelen bedrifter som har kandidater utplassert er høyere blant de som søker til NAV Kongsvinger, og lavere blant de som søker til NAV Åsane.

Tabell 7-6 Andelen bedrifter som har kandidater utplassert nå, etter KIN-kontor

	NAV Bam- ble	NAV Heim- dal	NAV Kongs- vinger	NAV Ski	NAV Åsane	Totalt
Andel bedrifter som har kandidater utplassert nå	51,9%	52,1%	68,0%	58,5%	41,4%	52,3%
Antall bedrifter	27	48	25	41	58	199
Totalt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

I neste tabell ser vi hvor lenge de utplasserte kandidatene har vært i bedriftene, etter hvilket forsøkskontor bedriftene søker til. Antallet utplasserte kandidater fra NAV Bamble og NAV Kongsvinger er lite, og prosentfordelingene etter hvor lenge kandidatene har vært i bedriften, kan derfor være påvirket av tilfeldigheter.

Tabell 7-7 Varigheten av kandidatenes utplassering, etter forsøkskontor

Hvor lenge har kandidaten(e) vært i bedriften? etter forsøkskontor						
	NAV Bam- ble	NAV Heim- dal	NAV Kongs- vinger	NAV Ski	NAV Åsane	Totalt
Under 1 måned	6,3	25,7	33,3	28,6	19,2	24,5
1-3 måneder	43,8	37,1	38,1	32,7	42,3	37,4
3-6 måneder	25,0	22,9	23,8	28,6	19,2	24,5
6-12 måneder	12,5	8,6	4,8	4,1	11,5	7,5
Mer enn et år	12,5	5,7	0,0	6,1	7,7	6,1
Antall kandidater	16	35	21	49	26	147
Totalt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Det er relativt få kandidater, under 15%, som har vært utplassert i bedriften i mer enn seks måneder. Dette er i samsvar med et hva vi har sett tidligere; at nærmere tre av fem kandidater kun er til arbeidsavklaring.

I undersøkelsen ba vi arbeidsgiverne om å vurdere de utplasserte kandidatenes arbeidsutførelse på en skala fra 1-5, der 5 tilsvarer «normalarbeidskraft». Svarfordelingen går fram av tabellen under.

Tabell 7-8 Beskrivelser av kandidatenes arbeidsutførelse, etter forsøkskontor

Hvordan vil du beskrive kandidaten på en skala fra 1 – 5, der 5 er «normalarbeidskraft», når det gjelder arbeidsutførelse? etter forsøkskontor						
Andelen kandidater med skår..	NAV Bam- ble	NAV Heim- dal	NAV Kongs- vinger	NAV Ski	NAV Åsane	Totalt
..1	0,0	5,6	0,0	16,0	7,7	8,1
..2	18,8	30,6	19,0	30,0	15,4	24,8
..3	31,3	30,6	38,1	20,0	30,8	28,2
..4	25,0	22,2	33,3	22,0	34,6	26,2
..«normalarbeidskraft»	25,0	11,1	9,5	12,0	11,5	12,8
Antall kandidater	16	36	21	50	26	149
Gjennomsnittsskår	3,6	3,0	3,3	2,8	3,3	3,1
Totalt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Samlet sett ser vi at det er stor spredning når det gjelder kandidatenes arbeidsevne, slik arbeidsgiverne vurderer det. Rundt 1/3 av kandidatene får skår på 1 eller 2, mens rundt 13 prosent regnes for å tilsvare «normalarbeidskraft».

Men vi kan også se at kandidatene fra de ulike forsøkskontorene vurderes forskjellig. Av tabellen går det blant annet fram at NAV Heimdal hadde til sammen 36 kandidater utplassert på undersøkelsestidspunkt hos halvparten av de 49 arbeidsgiverne som svarte. Forsetter vi med NAV Heimdal, ser vi

videre at 5,6% og 30,6% av kandidatene fikk henholdsvis 1 og 2 på 5-punktsskalaen for arbeidsutførelse. 30,6% av kandidatene fikk 3 i skår, 22,2% 4, mens 11,1% fikk 5 i skår som tilsvarer «normalarbeidskraft». I gjennomsnitt fikk kandidatene fra NAV Heimdal 3,0 i skår. I overkant av 45% av kandidatene fra NAV Ski har fått en skår på 1 eller 2 fra arbeidsgiver når det gjelder arbeidsutførelse, mens rundt ¼ av kandidatene fra NAV Bamble ble vurdert som «normalarbeidskraft».

Det er vanskelig å gi en entydig tolkning av forskjellene kontorene imellom. De lave skår for NAV Ski kan bety at kandidatene fra NAV Ski har mer nedsatt arbeidsevne enn det som er gjengs ved de andre forsøkskontorene. Men samtidig kan det være at arbeidsgiverne i Ski og omegn er ekstra kritiske til arbeidsutførelsen til kandidater som kommer fra NAV. En tredje mulig tolkning av tallene kan være at bedriftene som NAV Ski samarbeider med, har mindre inkluderingskompetanse enn de andre bedriftene. En fjerde mulig tolkning, om vi legger jobbmatch-prinsippet i Supported Employment til grunn, er at NAV Ski har noe større problemer enn de andre forsøkskontorene når det gjelder å finne gode jobbmatcher: «Begrepet jobbmatch, eller «rett person til rett jobb», viser til et samsvar mellom arbeidssøkerens ønsker og forutsetninger og arbeidsgiverens behov for arbeidskraft for den type arbeidsoppgaver som ønskes utført» (Spjelkavik & Thingbø-Støldal 2014:54).

Det kan videre se ut som at det er relativt lett å være KIN-veileder ved NAV Bamble og NAV Åsane, siden halvparten av kandidatene herfra er etter arbeidsgivernes vurdering så godt som «normalarbeidskraft» å regne når det gjelder arbeidsutførelse (skår 4+5). Nedenfor vil vi se at over halvparten av kandidatene fra disse to kontorene også regnes for å fungere relativt godt sosialt på arbeidsplassen. Men en alternativ tolkning av disse resultatene kan være at KIN-veilederne herfra er kompetente når det gjelder å finne fram til god jobbmatch i samarbeid med arbeidsgiverne: «Det er først når arbeidsgiveren og arbeidssøkeren har gjensidig nytte av hverandre, at et arbeidsforhold kan sies å være basert på god jobbmatch. Da ligger også forholdene til rette for at jobbmatchen vedvarer» (Spjelkavik & Thingbø-Støldal 2014:54).

Noe av de samme tolkningsproblemene som over, får vi når vi i tabellen under ser hvordan arbeidsgiverne vurderer de utplasserte kandidatene når det gjelder hvordan de fungerer sosialt på arbeidsplassen. Vurderingsskalaen er den samme som over, fra 1 til 5, der 5 er «normalarbeidskraft».

Tabell 7-9 Beskrivelser av kandidatenes sosiale fungering, etter forsøkskontor

Hvordan vil du beskrive kandidaten(e) på en skala fra 1 – 5, der 5 er «normalarbeidskraft», når det gjelder sosial fungering? etter NAV-kontor						
Andelen kandidater med skår..	NAV Bamble	NAV Heimdal	NAV Kongsvinger	NAV Ski	NAV Åsane	Totalt
..1	0,0	0,0	0,0	8,0	3,8	3,4
..2	0,0	5,6	19,0	18,0	3,8	10,7
..3	31,3	30,6	9,5	28,0	38,5	28,2
..4	43,8	38,9	23,8	22,0	34,6	30,9
..«normalarbeidskraft»	25,0	19,4	47,6	18,0	19,2	23,5
Antall kandidater	16	34	21	47	26	144
Gjennomsnittsskår	3,9	3,8	4,0	3,3	3,6	3,6
Totalt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Arbeidsgiverne i undersøkelsen gir de utplasserte kandidatene en «snittkarakter» på 3,6 når det gjelder hvordan de fungerer sosialt på arbeidsplassen. Godt over halvparten (55%) av kandidatene blir i så måte beskrevet som «normalarbeidskraft» eller nesten som dette.

Det er en relativt høy samvariasjon mellom hvordan arbeidsgiverne vurderer den enkelte kandidats arbeidsutførelse og sosiale fungering ($r=0,50$, $p<0,05$). Det betyr at om kandidaten blir vurdert til å fungere dårlig sosialt, er det stor sannsynlighet for at arbeidsutførelsen blir bedømt som svak. Omtrent ¼ av kandidatene får en skår på 3 eller lavere når det gjelder både arbeidsutførelse og sosial fungering, mens nærmere to av fem (37%) kandidater skårer 4 eller 5 på begge forholdene. På den ene siden kan dette bety at mange av kandidatene fungerer relativt godt sosialt og ikke har særlig nedsatt arbeidsevne. På den andre siden kan dette resultatet indikere at KIN-veilederne i mange tilfeller finner fram til arbeidsplasser, arbeidsoppgaver og tilrettelegginger som er gode jobbmatcher både oppgavemessig og sosialt.

Om kandidater som har fått fast ansettelse

På spørsmålet om hvor mange kandidater fra det aktuelle NAV-kontoret som de to siste årene har fått fast ansettelse i bedriften, svarte nær 30% av de 200 arbeidsgiverne at de har ansatt en eller flere kandidater mens forsøket har pågått. Multipliserer vi antallet bedrifter med antallet kandidater de har gitt fast ansettelse, og legger sammen, får vi fram at i alt 90 kandidater har fått fast ansettelse i løpet av de to siste årene.

Omtrent tre av ti (29%) bedrifter har gitt fast ansettelse til en eller flere kandidater som har hatt nedsatt arbeidsevne eller behov for arbeidsrettet oppfølging. Av tabellen under ser vi at andelen bedrifter som har ansatt tidligere kandidater fra forsøkskontorene, er noe høyere for de som sokner til NAV Bamble (38%) enn for de andre forsøkskontorene.

Tabell 7-10 Antall kandidater fra det aktuelle NAV-kontoret som de to siste årene har fått fast ansettelse i bedriften – fordelt på forsøkskontor

	NAV Bam- ble	NAV Heim- dal	NAV Kongs- vinger	NAV Ski	NAV Åsane	Totalt
Andel bedrifter som har ansatt tidligere kandidater	38,4%	26,5%	24,0%	31,7%	27,6%	29,1%
Antall bedrifter	26	49	25	41	58	199
Totalt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabellen under viser hvor lenge disse kandidatene var i bedriften før de fikk fast ansettelse, etter hvilket forsøkskontor bedriften sokner til. Antallet tidligere kandidater pr. KIN-kontor er såpass lite at vi ikke vil begi oss inn på tolkninger av eventuelle forskjeller mellom kontorene. Tabellen viser imidlertid at om det blir en fast ansettelse av en kandidat, så skjer dette relativt raskt. Omtrent halvparten av de tidligere kandidatene fikk fast ansettelse innen et halvt år etter at de kom til bedriften. Relativt få (16%) kandidater har måttet vente i ett år eller mer før de fikk fast ansettelse.

Tabell 7-11 Varigheten av kandidatenes utplassering før de fikk fast ansettelse, etter forsøkskontor

Hvor lenge var kandidaten(e) i bedriften før det ble ansettelse?						
	NAV Bam- ble	NAV Heim- dal	NAV Kongs- vinger	NAV Ski	NAV Åsane	Totalt
Mindre enn 6 måneder	38,5	57,9	20,0	64,0	47,8	50,0
6-12 måneder	53,8	36,8	60,0	20,0	26,1	34,4
1-2 år	7,7	0,0	20,0	16,0	26,1	14,4
Mer enn to år	0,0	5,3	0,0	0,0	0,0	1,1
Antall kandidater	13	19	10	25	23	90
Totalt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Vi vet ikke hvor lenge de kandidatene som ikke fikk ansettelse, var i bedriften. Dog vet vi at over halvparten av disse kandidatene ifølge arbeidsgiverne kun var til arbeidsavklaring (jf tabell fire Hovedårsaker til at kandidater ikke har fått ansettelse i bedriften), noe som kan ta opptil 12 uker. Tidligere har vi sett at nærmere ni av ti (86%) kandidater som nå er utplassert, har vært i bedriften i seks måneder eller kortere. Jamfører vi dette med resultatene i tabellen over, ser det ut til at avgjørelsen om kandidater skal fortsette i bedriften eller ikke, tas meget tidlig. Dette indikerer at KIN ikke lar deltakerne bli gående unødig lenge på praksisplasser uten mulighet for fast ansettelse. En videre tolkning kan være at introduksjonen av kandidatene og hvordan de følges opp i utplasseringen, er av stor betydning for det videre løpet i kandidatenes karriere:

«I stedet for å se på jobbmach som en statisk størrelse, mener vi at jobbmach må forstås i sammenheng med jobbutvikling. Det vil si utvikling av jobber som passer best mulig for den enkelte. Dermed er ikke «den rette jobben» nødvendigvis en definert eller ledig stilling som arbeidssøkeren går inn i, men snarere en jobb eller stilling som blir utviklet med utgangspunkt i arbeidssøkerens ressurser og arbeidsgiverens behov» (Spjelkavik & Thingbø-

Støldal 2014:56-57).

«Tidsperspektivet i denne typen inkluderingsforløp varierer mye. Jobbspesialistens relasjonskompetanse og evne til å tilrettelegge for et gjensidig nyttig samarbeid mellom arbeidsgiveren og arbeidssøkeren spiller en viktig rolle. Arbeidssøkerens utvikling og motivasjon for å stå i jobben, arbeidsgiverens engasjement, virksomhetens økonomi og forhold på arbeidsplassen er andre viktige faktorer. Vi kjenner til forløp av denne typen fram til ansettelse som har vart fra noen måneder til et par år» (Spjelkavik & Thingbø-Støldal 2014:56-61).

I tabellen under ser vi at nærmere to av tre (64%) tidligere kandidater har fått fast ansettelse i ¾ stilling eller mer.

Tabell 7-12 Tidligere kandidaters stillingsandel etter den faste ansettelsen, etter forsøkskontor

Hvor stor stillingsandel har de(n) tidligere kandidaten(e)?						
	NAV Bamble	NAV Heimdalen	NAV Kongsvinger	NAV Ski	NAV Åsane	Totalt
Under 1/4 stilling	7,7	5,3	0,0	16,0	4,3	7,8
1/4-1/2 stilling	15,4	10,5	30,0	8,0	21,7	15,6
1/2-3/4 stilling	15,4	15,8	10,0	8,0	13,0	12,2
3/4-1/1 stilling	61,5	68,4	60,0	68,0	60,9	64,4
Antall kandidater	13	19	10	25	23	90
Totalt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

I undersøkelsen fikk arbeidsgiverne anledning til å gi ett kryss pr. kandidat for det de mente var den største utfordringen med tanke på å ansette den tidligere kandidaten. Svaralternativene var «svak arbeidsinnsats», «dårlig sosial fungering», «bedriftens økonomi» og «for lite støtte fra NAV». Det var noen av arbeidsgiverne som ikke svarte på dette, så vi fikk kun opplysninger om 78 (87%) av de 90 tidligere kandidatene. Tabellen under viser fordelingen av kryss for de 78 kandidatene som har fått fast jobb.

Tabell 7-13 Utfordringer ved ansettelsen av tidligere kandidater

Hva vil du si var den største utfordringen med tanke på å ansette den tidligere kandidaten?				
	Antall	Prosent	Valid prosent	Kumulativ prosent
Svak arbeidsinnsats	27	30,0	34,6	34,6
Dårlig sosial fungering	18	20,0	23,1	57,7
Bedriftens økonomi	25	27,8	32,1	89,8
For lite støtte fra NAV	8	8,9	10,3	100
Antall kandidater	78	86,7	100,0	
Manglende svar	12	13,3		
Totalt	90	100,0		

Det kan se ut som om at svak arbeidsinnsats har vært den største utfordringen for arbeidsgiver ved hver tredje (35%) ansettelse av kandidater. Bedriftens økonomi har vært en hovedutfordring i omtrent like mange tilfeller (32 %). For omtrent hver fjerde (23%) tidligere kandidat knyttes den største utfordringen angående ansettelsen til dårlig sosial fungering på arbeidsplassen. For lite støtte fra NAV (KIN) ser ut til å ha skapt de største utfordringene for arbeidsgivere ved hver tiende ansettelse.

Tabell 7-14 *Utfordringer ved ansettelse av tidligere kandidater, etter KIN-kontor*

Hva vil du si var den største utfordringen med tanke på å ansette den tidligere kandidaten?						
	NAV Bamble	NAV Heimdal	NAV Kongsvinger	NAV Ski	NAV Åsane	Totalt
Svak arbeidsinnsats	11,1	31,3	40,0	52,2	25,0	34,6
Dårlig sosial fungering	22,2	25,0	30,0	21,7	20,0	23,1
Bedriftens økonomi	55,6	37,5	20,0	26,1	30,0	32,1
For lite støtte fra NAV	11,1	6,3	10,0	0,0	25,0	10,3
Antall kandidater	9	16	10	23	20	78
Totalt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Når vi fordeler de 78 kandidatene etter hvilket av de fem forsøkskontorene bedriften sokner til, blir antallet kandidater pr. KIN-team lavt. Dette fører til at prosentfordelingene i tabellen over blir ustabile. Flytter vi f.eks. om på én kandidat (11%) fra NAV Bamble, eller én kandidat (10%) fra NAV Kongsvinger, blir prosentfordelingen svært annerledes. Vi vil derfor ikke gå inn i en nærmere tolkning av forskjellene mellom de fem KIN-teamene. Det eneste vi vil bemerke er at svak arbeidsinnsats eller arbeidsutførelse ser ut til å være en slags gjenganger i bedrifter som sokner til NAV Ski, både når det gjelder det å ikke ansette kandidater, i vurderingen av kandidatene som er i bedriften, og det å skape utfordringer ved å gi fast ansettelse til kandidater.

Brukte tilskudd og virkemidler ved ansettelse

Nær 30% av bedriftene i undersøkelsen hadde i løpet av de to siste årene gitt fast ansettelse til en eller flere kandidater med redusert arbeidsevne fra forsøkskontorene. Til sammen dreier dette seg om 90 kandidater. Vi spurte arbeidsgiverne om det i forbindelse med den siste fast ansatte kandidaten ble brukt tilskudd eller virkemidler fra NAV. Blant de 90 kandidatene er det 58 (64%) som er «den siste fast ansatte». I forbindelse med 38 (66%) av de 58 siste fast ansatte ble det brukt tilskudd eller virkemidler fra NAV.

I tabellen under viser vi antallet kandidater som det i forbindelse med ble brukt til henholdsvis ett, to og tre tilskudd eller virkemidler fra NAV. (Vi mangler opplysninger om hvilke tilskudd og virkemidler som ble brukt i forbindelse med en av de 38 som sist ble ansatt).

Tabell 7-15 Antall tilskudd/virkemidler pr. sist ansatt kandidat fra KIN

Er det i forbindelse med kandidaten som sist ble ansatt blitt brukt tilskudd eller virkemidler fra NAV?				
Antall tilskudd/ virkemidler	Antall kandidater	Prosent	Valid prosent	Kumulativ prosent
1	27	71,1	73,0	73
2	8	21,1	21,6	91,6
3	2	5,3	5,4	100
Antall kandidater	37	97,4	100,0	
Manglende opplysninger	1	2,6		
Totalt	38	100,0		

Vi ser at det i forbindelse med nær tre av fire (73%) kandidater som sist fikk fast ansettelse, kun ble brukt ett tilskudd eller virkemiddel. For hver femte (22%) kandidat ble det brukt to virkemidler eller tilskudd, og for to kandidater ble det brukt tre.

Tabellen under viser antallet virkemidler eller tilskudd etter om det er brukt ett, to eller tre tilskudd eller virkemidler i forbindelse med kandidater som har fått fast ansettelse.

Tabell 7-16 Type og antall tilskudd virkemidler brukt pr. sist ansatt kandidat fra KIN

	Ett virkemiddel/ tilskudd brukt		To virkemidler/ tilskudd brukt		Tre virkemidler/ tilskudd brukt		Totalt	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Arbeidsplass- vurdering	4	14,8	3	18,8	1	16,7	8	16,3
Driftstilskudd	1	3,7	1	6,3	1	16,7	3	6,1
Hjelpemidler	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Mentortilskudd	0	0,0	1	6,3	1	16,7	2	4,1
Tidsbegrenset lønnstilskudd	18	66,7	8	50,0	2	33,3	28	57,1
Tidsubestemt lønnstilskudd	2	7,4	0	0,0	0	0,0	2	4,1
Tilretteleggings- tilskudd	1	3,7	3	18,8	1	16,7	5	10,2
Annet	1	3,7	0	0,0	0	0,0	1	2,0
Antall tilskudd/ virkemidler	27	100,0	16	100,0	6	100,0	49	100,0

Tabellen over viser at når det har blitt brukt kun ett virkemiddel eller tilskudd i forbindelse med kandidater som har fått fast ansettelse, er dette først og fremst tidsbegrenset lønnstilskudd (67%). Som et slags nummer to virkemiddel kommer arbeidsplassvurdering (15%).

For alle de åtte kandidatene hvor det ble brukt to tilskudd eller virkemidler, ble det brukt tidsbegrenset lønnstilskudd. Dette ble som oftest gjort i kombinasjon med enten arbeidsplassvurdering (38% av kandidatene) eller tilretteleggingstilskudd (38% av kandidatene). De to kandidatene som det fulgte tre virkemidler med, fikk begge tidsbegrenset lønnstilskudd. For den ene ble det tidsbegrensede lønnstilskuddet kombinert med arbeidsplassvurdering og driftstilskudd, og for den andre med mentortilskudd og tilretteleggingstilskudd.

Går vi til totalen til høyre i tabellen over, ser vi at det ble brukt til sammen 49 tilskudd eller virkemidler i forbindelse med de 37 kandidatene som sist fikk fast ansettelse i bedriften. Tidsbegrenset lønnstilskudd ble hyppigst brukt, dvs. 57% av de tilskuddene og virkemidlene som ble gitt av NAV. 16% og 10% av virkemidlene og tilskuddene var henholdsvis arbeidsplassvurdering og tilretteleggingstilskudd. Driftstilskudd, mentortilskudd og tidsubestemt lønnstilskudd ble relativt sjelden brukt, og hjelpemidler ble ikke brukt i forbindelse med de kandidatene som sist fikk fast ansettelse.

Utfordringer knyttet til kandidater som fikk ansettelse sammenlignet med begrunnelser for ikke-ansettelser

Vi skal nedfor sammenlikne de kandidatene som har fått fast ansettelse i en bedrift, med utplasserte kandidater som ikke fikk ansettelse. De kandidatene som kun har vært til arbeidsavklaring i bedriften er holdt utenfor. For kandidater som ikke ble ansatt var spørsmålet: «Hva er hovedårsaken til at disse kandidatene ikke er ansatt i din bedrift nå?» Og for dem som ble ansatt spurte vi «Hva vil du si var den største utfordringen med tanke på å ansette den tidligere kandidaten?»

Tabell 7-17 Sammenlikning av hovedårsaker til ikke å gi ansettelse, og hovedutfordringer ved fast ansettelse av kandidater

Hva er hovedårsaken til at disse kandidatene ikke er ansatt i din bedrift nå? og Hva vil du si var den største utfordringen med tanke på å ansette den tidligere kandidaten?		
	Kandidater som ikke har fått ansettelse	Kandidater som har fått fast ansettelse
Svak arbeidsinnsats	45,5	34,6
Dårlig sosial fungering	25,8	23,1
Bedriftens økonomi	23,5	32,1
For lite støtte fra NAV	5,3	10,3
Antall kandidater	132	78
Totalt	100,0	100,0

Det vi kan se er at den viktigste hovedårsaken for at kandidater ikke får ansettelse er svak arbeidsinnsats. Svak arbeidsinnsats er også den viktigste utfordring for arbeidsgiverne når de skal ansette kandidater, men likevel i litt mindre grad. Det som ser ut til å utgjøre en større utfordring ved ansettelse av kandidater fra NAV, er forhold knyttet til bedriftens økonomi. Dette er for så vidt naturlig i og med at fast ansettelse er mer forpliktende for arbeidsgiver, enn det å stille en arbeidsplass til disposisjon midlertidig for en kandidat.

Blant de seks arbeidsgiverne som har hatt til sammen sju kandidater som ikke har fått ansettelse i bedriften på grunn av «for lite støtte fra NAV», hevder én at det ikke var nok penger til at de kunne

sette av tid til mer opplæring og oppfølging. Det er ikke økonomiske forhold som trekkes fram for ikke å ha ansatt kandidater blant de fem andre arbeidsgiverne. Fem av de seks arbeidsgiverne som sier at «for lite støtte fra NAV» var den største utfordringen ved ansettelsen av deres tidligere (åtte) kandidater, nevner økonomiske forhold. Spesielt trekkes opphøret av lønnstilskudd fram, men kompensasjon for fravær grunnet sykdom nevnes også. Omkoder vi statistisk og flytter om på disse arbeidsgiverne og de tidligere kandidatene, får vi at den største utfordringen ved ansettelsen av nær 40% av de tidligere kandidatene, har vært bedriftens økonomi.

Ser man svarene på de ulike spørsmålene ovenfor under ett, kan det virke som om arbeidsgivernes vurderinger av kandidater endrer seg fra den fasen de tar inn kandidater fra KIN til avklaring eller arbeidstrening, til fasen der de vurderer en ansettelse. Etter at kandidatene har fått vist seg fram, gjennom arbeidsavklaring eller praksisplass, må arbeidsgivere ved vurdering av ansettelse sette kandidatene med redusert arbeidsevne opp mot mulig «normalarbeidskraft»: Har kandidatene fra NAV et potensial til å bli «normalarbeidskraft», og har NAV tilskudd eller virkemidler som kan kompensere for det som måtte være av redusert arbeidsevne på kort eller lengre sikt? KIN-veileders evne og dyktighet i til utvikling av jobbmatch i jobbutfviklingsprosessen vil her være avgjørende for utfallet av de vurderingene arbeidsgiver gjør.

Om bedriftenes erfaringer med forsøkskontorene

I de foregående avsnittene har vi sett på karakteristika ved bedriftene som KIN-teamene har samarbeidet med. Vi har også sett på forhold knyttet til kandidatene som arbeidsgiverne har hatt, har og har ansatt i bedriften. Nedenfor skal vi se nærmere på hvilke erfaringer arbeidsgiverne har med samarbeidet med forsøkskontorene.

Ett av spørsmålene gikk ut på hvorvidt det aktuelle NAV-kontoret henvender seg til bedriften på en profesjonell eller mindre profesjonell måte. Nesten samtlige (96%) arbeidsgiverne svarte at KIN henvender seg til bedriftene på en profesjonell måte det i alle fall slik.

Da vi så på hvor raskt kandidater fra forsøkskontorene fikk jobb, sa vi at introduksjonen av kandidatene og hvordan de følges opp i en tidlig fase av utplasseringen, kunne være av stor betydning for det videre løpet i kandidatens karriere. Tilbakemeldingene fra de aller fleste (94%) arbeidsgiverne i undersøkelsen, er også at KIN-veilederne presenterer kandidatene de har på en profesjonell måte.

Vi ba arbeidsgiverne som svarte at det aktuelle NAV-kontoret hadde vært mindre profesjonell i måten de henvender seg til bedriften på, om å utdype dette. Det er vanskelig å se et overordnet mønster i kommentarene vi har fått fordi de stort sett referer til enkeltepisoder eller situasjoner. En kommentar går på at oppfølgingen av bedriften og kontaktpersoner burde ha vært bedre, en annen at bedriftens ønsker og behov ikke ble ivaretatt, og en tredje at det aktuelle NAV-kontoret ikke hadde gitt økonomiske tilskudd som avtalt. De to siste kommentarene var at «presentasjonen av opplegget skjedde gjennom kandidaten», og at en kandidat under et møte hadde blitt truet av KIN-veileder med at «hvis du ikke finner deg jobb innen noen måneder havner du på sosialkontoret».

De fleste kommentarene om mindre profesjonelle måter å presentere kandidater på, går på at kandidatene i forkant var for dårlig avklart eller utredet når det gjelder bakgrunn. Taushetsplikten tilsier at kandidaten selv skal bestemme hvor åpen man skal være i samarbeidet med arbeidsgiver, men noen

arbeidsgivere mente at de fikk for lite informasjon om bakgrunnen til kandidatene eller hvilke utfordringer de har. Lite oppfølging av kandidater, og at kandidater hadde blitt for mye overlatt til seg selv eller bedriften, blir også nevnt.

Tabellen under viser hva arbeidsgiverne svarte på spørsmålet om hvordan de i alt i alt vurderer den servicen, oppfølgingen og støtten de har fått fra det aktuelle NAV-kontoret. Vi ser av fordelingen at over to tredjedeler (71%) av arbeidsgiverne vurderer servicen de har fått som svært eller meget bra. Kun 5% av arbeidsgiverne kan sies å være misfornøyd da de har svart mindre bra eller dårlig.

Tabell 7-18 Arbeidsgivernes vurderinger av servicen de har fått fra KIN

Hvordan vurderer du alt i alt den servicen (oppfølging, støtte) bedriften fikk fra det aktuelle NAV-kontoret?				
	Antall	Prosent	Valid prosent	Kumulativ prosent
Svært bra	69	34,3	35,4	35,4
Meget bra	70	34,8	35,9	71,3
Bra	46	22,9	23,6	94,9
Mindre bra	8	4,0	4,1	99,0
Dårlig	2	1,0	1,0	100,0
Antall svar	195	97,0	100,0	
Manglende svar	6	3,0		
Totalt	201	100,0		

I tabellen under har vi delt inn arbeidsgiverne etter hvilket forsøkskontor de søker til.

Tabell 7-19 Arbeidsgivernes vurderinger av servicen de har fått fra KIN, etter forsøkskontor

Hvordan vurderer du alt i alt den servicen (oppfølging, støtte) bedriften fikk fra det aktuelle NAV-kontoret? etter NAV-kontor						
	NAV Bamble	NAV Heimdal	NAV Kongs-vinger	NAV Ski	NAV Åsane	Totalt
Svært bra	44,0%	42,6%	16,0%	32,5%	36,8%	35,6%
Meget bra	32,0%	34,0%	44,0%	30,0%	38,6%	35,6%
Bra	20,0%	19,1%	32,0%	32,5%	19,3%	23,7%
Mindre bra	4,0%	4,3%	8,0%	5,0%	1,8%	4,1%
Dårlig	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,5%	1,0%
Antall bedrifter	25	47	25	40	57	194
Gjennomsnitt	1,8	1,9	2,3	2,1	2,0	2,0
Totalt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Nederst i tabellen over har vi regnet ut gjennomsnittene for svarene på en skala fra 1=Svært bra til 5=Dårlig. NAV Bamble (1,8) og NAV Heimdal (1,9) har statistisk signifikant lavere gjennomsnitt, dvs. relativt flere Svært bra og Meget bra-svar, enn NAV Kongsvinger (2,3). Men ingen av forsøkskontorene har en gjennomsnittsskåre som avviker statistisk signifikant fra totalgjennomsnittet på 2,0. En tolkning av dette kan være at det er innbyrdes forskjeller mellom forsøkskontorene når det gjelder hvor tilfredse arbeidsgiverne er med servicen, men at ingen av kontorene har resultater her som avviker fra det en skulle forvente i en slik tilfredshetsmåling. Midtpunktet på skalaen fra 1=Svært bra til 5=Dårlig, er 3,0=Bra, og vanligvis viser undersøkelser at majoriteten er fra fornøyd til svært fornøyd med den servicen de får.

Nær halvparten (48%) av arbeidsgiverne har hatt samarbeid med andre enn det aktuelle NAV-kontoret om kandidater med nedsatt arbeidsevne eller behov for arbeidsrettet oppfølging. Vi ba disse 97 arbeidsgiverne om å sammenlikne det aktuelle NAV-kontoret med de andre samarbeidspartnerne. Det er rimelig å anta at de andre samarbeidspartnerne er ulike tiltaksleverandører eller NAV-kontor i andre nabokommuner eller nabobydelar.

Tabell 7-20 Arbeidsgivernes vurdering av servicen/oppfølgingen fra KIN-kontorene, sammenliknet med fra andre

Hvordan vurderer du at servicen/oppfølgingen fra dette aktuelle NAV-kontoret er, sammenliknet med andre du har hatt samarbeid med om kandidater med nedsatt arbeidsevne/behov for arbeidsrettet oppfølging?				
	Antall	Prosent	Valid prosent	Kumulativ prosent
Mye bedre	14	14,4	14,4	14,4
Bedre	19	19,6	19,6	34,0
Omtrent likt	56	57,7	57,7	91,8
Dårligere	5	5,2	5,2	96,9
Mye dårligere	3	3,1	3,1	100,0
Antall svar	97	100,0	100,0	

I tabellen under har vi fordelt arbeidsgiverne etter hvilket av de fem KIN-kontorene de sokner til.

Tabell 7-21 Arbeidsgivernes vurdering av servicen/oppfølgingen fra KIN-kontorene, sammenliknet med fra andre, etter KIN-kontor

Hvordan vurderer du at servicen/oppfølgingen fra dette aktuelle NAV-kontoret er, sammenliknet med andre du har hatt samarbeid med om kandidater med nedsatt arbeidsevne/behov for arbeidsrettet oppfølging? etter NAV-kontor						
	NAV Bamble	NAV Heimdal	NAV Kongs- vinger	NAV Ski	NAV Åsane	Totalt
Mye bedre	14,3%	16,7%	9,1%	9,1%	19,2%	14,6%
Bedre	42,9%	13,3%	27,3%	13,6%	23,1%	19,8%
Omtrent likt	28,6%	56,7%	45,5%	72,7%	57,7%	57,3%
Dårligere	14,3%	10,0%	0,0%	4,5%	0,0%	5,2%
Mye dårligere	0,0%	3,3%	18,2%	0,0%	0,0%	3,1%
Antall bedrif- ter	7	30	11	22	26	96
Gjennomsnitt	2,4	2,7	2,9	2,7	2,4	2,6
Totalt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Nederst i tabellen over har vi regnet ut gjennomsnittene for svarene på en skala fra 1=Mye bedre til 5=Mye dårligere. Om arbeidsgiverne som har hatt andre samarbeidspartnere, hadde vurdert servicen fra forsøkskontorene likt med disse på alle kriterier, skulle totalgjennomsnittet ha blitt 3,0. Resultatet vi har fått viser at arbeidsgiverne i *gjennomsnitt* vurderer servicen og oppfølgingen fra forsøkskontorene som noe bedre enn den de tidligere har fått fra andre instanser som de har samarbeidet med om kandidater med nedsatt arbeidsevne/behov for arbeidsrettet oppfølging. Forskjellen mellom forsøkskontorenes gjennomsnitt på 2,6 og midtpunktet på skalaen fra 1-5, 3,0, er statistisk signifikant.

Vi ser ellers i tabellen over at variasjonen i gjennomsnittene mellom kontorene er relativt liten. Antallet arbeidsgivere som har svart angående de to minste kontorene er lavt, og vi vil derfor ikke gå inn i en drøfting av resultatene for enkeltkontorer. Resultatene i tabellen kan også være avhengig av kvaliteten ved den servicen de andre samarbeidspartnerne har levert. For eksempel ser vi i tabell 7-29 at andelen arbeidsgivere som gir karakterene Mye bedre og Bedre er større for NAV Åsane enn ved NAV Heimdal. En mulig forklaring på dette er at andre samarbeidspartnerne i Trondheim kan ha levert bedre service enn de i Bergen, og dermed skapt høyere forventninger til servicenivået ved KIN ved NAV-Heimdal enn ved NAV-Åsane.

Kommentarer til service, oppfølging, støtte fra KIN-kontorene

Vi avsluttet undersøkelsen med to åpne spørsmål hvor arbeidsgiverne med egne ord kunne kommentere eventuelle pro et contra med den servicen, oppfølgingen eller støtten de hadde fått fra det aktuelle NAV-kontoret:

- Hva savner du eventuelt av service, oppfølging, støtte fra dette aktuelle NAV-kontoret?

- Hva vil du trekke fram som positivt ved servicen, oppfølgingen, støtten fra dette aktuelle NAV-kontoret?

Savn i service, oppfølging og støtte fra KIN

63% av arbeidsgiverne brukte ikke anledningen de hadde til å kommenter hva de eventuelt savnet av service, oppfølging, støtte fra NAV-kontoret. Nærmere hver femte arbeidsgiver som hadde kommentar, svarte at de ikke savnet noe. Omtrent like mange (20%) av de som svarte, hadde positive kommentarer til den servicen, oppfølgingen, støtten de hadde fått fra KIN. «Alt var på stell, trivelig og åpen diskusjon», «I dette tilfellet har det vært særdeles god oppfølging, så ingenting å utsette» og «Jeg syns servicen har vært veldig bra» er tre av de positive utsagnene.

Av de 201 arbeidsgiverne var det ca. 20% som hadde ting de savnet i den servicen, oppfølgingen, støtten de hadde fått fra KIN. Dette utgjør omtrent 56% av alle kommentarene.

Noen arbeidsgivere knytter det de har savnet til kandidaten, slik som «jevnlig oppfølging av bruker», «kandidaten har ikke fått tilstrekkelig oppfølging» eller «mer aktiv og direkte kommunikasjon [fra NAV] med kandidaten i avklarings- og oppstartsprosessen». Enkelte legger til, eller har det som et eget punkt, at «NAV greier å se litt lengre fram i tid, slik at det ikke bare er 3 mnd», «jeg savner forutsigbarhet og drøfting av alternative livsløp for kandidatens del», «lengre stønadstid» eller «penger til konkrete opplærings- og oppfølgingstiltak».

Flere arbeidsgivere uttrykte at de savnet mer kompetanse hos KIN-veilederne, f.eks. «[KIN] -ansatte med menneskelig kunnskap. Kvalitetssikre at den [KIN]-ansatte er lyttende til brukeren», eller «..føler enkelte ikke tar oppgaven seriøst nok, gjelder å få flest ut for å klare måltallene. Lite medmenneskelig, tror kanskje ikke vedkommende har kompetanse til å jobbe med mennesker. Selge annonser er noe annet enn å jobbe med mennesker». To tilsvarende utsagn er «at [KIN-veiledere] har mer kunnskap og kompetanse om de enkelte personene - deres sosiale fungering og deres utfordringer» og «bedre kompetanse på utvelgelse av kandidater, tilpasset virksomhetens drift og muligheter til oppfølging». Noen arbeidsgivere har også mer informasjon og kunnskap om kandidatene før de kommer til bedriften.

Noen arbeidsgivere har savnet tettere dialog og samarbeid med KIN. Vi finner i kommentarene utsagn som «[jeg] savner muligheten til å diskutere og snakke med nav veileder ang personen vi har utplassert», «[m]er informasjon til meg som arbeidsgiver på hva som egentlig kreves av meg for å gi en tilfredsstillende tilbakemelding på arbeidsavklaring på de kandidatene jeg har hatt inne», «tettere dialog om hvordan NAV opplever at situasjonen fungerer for den som er i arbeidspraksis. Informasjon om plan videre på et tidlig tidspunkt». Følgende utsagn i samme retning er ikke et uttrykk for savn, men en påpekning av manglende dialog og samarbeid: «En av kandidatene har ordnet med alt selv, jeg har ikke fått noen kontakt med personen på NAV, dette syns jeg ikke er ok. Noen ting bør nemlig diskuteres UTEN kandidaten tilstede. Ille at ikke vedkommende NAV-veileder/veileder har hørt av seg. I dette tilfellet har vi hatt kandidaten i ca. 5-6 måneder».

Det er meget få utsagn som omhandler KIN-teamene som organisasjon. Det som tas opp som tematikk er at KIN-veilederne bruker for lite tid på kandidatene og bedriftene. For lite og for sen informasjon, samt manglende informasjonsflyt, er også et tema som tas opp. Ett par arbeidsgivere peker på at det er byråkrati knyttet til det å ha kandidater utplassert i bedriften, og at saks- og søknadsbehandling kunne vært raskere.

Vi vil ikke «rangere» KIN-teamene etter hvor mye kritikk de får fra arbeidsgiverne. Til det er det for få negative utsagn, og noen arbeidsgivere sier det de har savnet av støtte, oppfølging og service er knyttet til hvem de har samarbeidet med. «[Det er] tilfeldig hvem av kontaktpersonene på Nav som har disse praksiskandidatene i forhold til oppfølging. Noen er flinke til å følge opp, men andre ser jeg ikke eller hører ikke fra dem i det hele tatt». Med relativt få negative utsagn kan det være tilfeldig hvilket kontor som får hvilken kritikk. Vi avslutter derfor denne delen av oppsummeringen av kommentarene vi har fått med et utsagn som vi mener kan gjelde alle forsøkskontorene: «[Det] har vært litt forvirring rundt sykemelding, lønnstilskudd og lønnsfritak under arbeidsgiverperioden til den aktuelle kandidaten. Ellers bra oppfølging».

Positive trekk ved service, oppfølging og støtte fra KIN

Omtrent halvparten (49,8%) av arbeidsgiverne hadde kommentarer til det de så som positivt ved den servicen, oppfølgingen, støtten de hadde fått fra KIN.

En arbeidsgiver skriver: «Vi er svært positive til dette prosjektet. Det har hele tiden vært god oppfølging av både oss som bedrift, samt kandidatene vi har hatt her. Prosjektmedarbeiderne fra NAV har vært svært flinke til å lytte og tilpasse kandidater til våre behov. Vi føler vi har møtt god forståelse for våre utfordringer, samt at NAV har imøtekommet mange av disse på en konstruktiv måte. I tillegg til dette må jeg få rose de ansatte på NAV for at de alltid er svært blide, positive og imøtekommende både når de er hos oss på bedriftsbesøk og når vi møter de i andre settinger. Vår erfaring med NAV gjennom dette prosjektet er på mange måter «stikk i strid» med den oppfatningen man kan få av NAV gjennom media. Vi håper at vi får mulighet til å jobbe med NAV på denne måten også i tiden fremover».

Ser vi bort fra den første setningen og de to siste i kommentaren over, er det denne arbeidsgiveren skriver tematisk dekkende for det de andre tar opp på forskjellig vis. Ingen andre arbeidsgivere er like ordrike, og det varierer hvilke forhold som tas opp og hvordan de vektles. Likevel er det gjennomgående en stor positivitet i de kommentarene vi har fått: «Veiledere fra NAV følger brukerne sine veldig godt opp og er opptatt av å ha en god kontakt med arbeidsgiver». Vi finner spesielt mange utsagn som går på at oppfølgingen fra KIN-kontorene har vært god både når det gjelder kandidater og bedrifter.

For mange arbeidsgivere ser god dialog og tett samarbeid med KIN-veileder ut til å ha vært viktig. I kommentarene knyttes dette ofte til at KIN-veilederne er ute i bedriften: «Hyppig oppfølging med besøk på arbeidsplassen er veldig positivt. Lett å ta opp eventuelle ting med kontaktpersonen vår når vi har god og hyppig kommunikasjon. Har hatt folk i arbeidspraksis som ikke kommer fra dette prosjektet, da har det vært vanskelig å komme i kontakt med NAV-veileder, ved skifte har vi ikke fått nytt navn/kontaktinformasjon osv.». «Faste møter med NAV veileder, klient og meg hvor vi går gjennom alle aspekter ved praksisplassen. Dette sikrer at vi gjør de riktige tingene til beste for både klient og arbeidsplass».

Det mange arbeidsgivere trekker fram som positivt er KIN-veiledernes tilgjengelighet. Det å ha et mobilnummer direkte til KIN-veileder ser ut til å ha gitt arbeidsgiverne, og kandidatene, trygghet. En arbeidsgiver skriver: «Tilgjengelighet er viktig for oss, det fungerte meget bra her hvor vi kunne kontakte på mobiltlf i motsetning til andre kontor hvor vi måtte ringe et felles tlf. nr. Vi fikk også meget bra oppfølging av NAV-veileder som kom og informerte på vår arbeidsplass. Den økonomiske støtten gjorde at vi tok «sjansen» på å prøve en kandidat vi helt sikkert ellers ikke ville våget å satse på».

KIN-veilederne selv blir i en del tilfeller framhevet som en del av den gode servicen arbeidsgiverne har fått. Vi finner i utsagnene kommentarer fra «Hyggelig og ryddig kontakt» til «Empatisk (ovenfor både kandidaten og arbeidsgiver). God og regelmessig oppfølging. Fleksibel og god tilpasning av både kandidatens og arbeidsgivers behov. Åpenbart ønske og formål om legge forholdene tilrette og hjelpe kandidat tilbake til arbeidslivet. Svært godt inntrykk av vår rådgiver».

Det eneste som kan karakteriseres som negativt i kommentarene vi har fått, er at kvaliteten ved servicen, støtten og oppfølgingen arbeidsgiverne har fått ser ut til varierer med hvilken KIN-veileder de har samarbeidet med. Det er få kommentarer som har negativ valør, men et eksempel er: «Ivrig på å få utplassert kandidatene, men Nav har ikke selv tatt initiativ til kontakt med arbeidsplassen etter utplasseringen og det er opp til kandidaten å ta kontakt med sin NAV kontakt».

Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett på karakteristika ved de arbeidsgiverne eller bedriftene som KIN-teamene har samarbeidet med om kandidater med nedsatt arbeidsevne eller behov for arbeidsrettet oppfølging. Vi har også sett på hvilke erfaringer arbeidsgiverne har med de kandidatene som har vært og er utplassert i bedriften, samt de som har fått fast ansettelse.

Ut fra resultatene som er presentert, ser det ut til at KIN-veilederne i de aller fleste tilfellene har vært profesjonelle i måten de har henvendt seg til bedriftene på og hvordan de har presentert kandidatene. Vi har sett at to av tre arbeidsgivere mente at den servicen, oppfølgingen og støtten de har fått fra KIN har vært svært eller meget bra. De arbeidsgiverne som har kunnet sammenlikne, vurderte servicen og oppfølgingen fra KIN som noe bedre enn den de hadde fått fra andre instanser de hadde samarbeidet med om kandidater med nedsatt arbeidsevne/behov for arbeidsrettet oppfølging.

I de siste avsnittene over så vi at da arbeidsgiverne fikk anledning til med egne ord å trekke fram det de mente var positivt ved servicen, oppfølgingen og støtten de hadde fått fra KIN, var det mange som kom med en lang «skryteliste». De relativt få arbeidsgiverne som hadde kritiske kommentarer, sa de hadde savnet mer oppfølging av kandidatene og mer informasjon om disse, bedre dialog og tettere samarbeid med KIN, og bedre kompetanse blant KIN-veilederne. Noen arbeidsgivere påpekte at servicen, oppfølgingen og støtten de hadde fått, hadde variert med hvilken KIN-veileder de hadde samarbeidet med.

8. Representerer KIN et paradigmeskifte i den arbeidsrettede brukeroppfølgingen?

Etter at godt og vel halvparten av forsøksperioden var over, dvs i forsøkets konsolideringsfase, oppsummerte evalueringen (Spjelkavik mfl 2015) at forsøket hadde skapt:

- endringer i organiseringen av arbeidet ved NAV-kontoret på den måten at innsatsen samles i en spesialisert avdeling (KIN) som samarbeider tett med NAV-kontorets øvrige avdelinger
- et tett samarbeid om brukeren mellom ordinær NAV-veileder og KIN-veiledere
- nære relasjoner med brukeren, tett samhandling med arbeidsgivere og – til en viss grad – økt koordinering og tettere samarbeid med andre støtteinstanser
- endringer i kompetansebehov og utnyttelse av kompetanse i NAV i den arbeidsrettede brukeroppfølgingen; det har særlig vært behov for økt kompetanse for rask utplasseringsmetodikk og tett samarbeid med ordinære arbeidsgivere; dette styrker:
 - markedskompetansen i NAV når det gjelder å bruke det ordinære arbeidslivet som avklarings- og oppfølgingsarena for brukere med nedsatt arbeidsevne, og
 - samhandlingen mellom NAV og andre enheter i støtteapparatet, der disse er nødvendige for brukere med mer sammensatte bistandsbehov
- bedre tilpassede tjenester for brukerne fordi NAV-kontoret blir bedre til å møte brukerens individuelle støttebehov; brukeren må i større grad passe inn i de eksternt kjøpte tiltakene
- ringvirkninger som f.eks bedre markedskontakt, dvs. at NAV-kontoret får bedre kontakt med, og kunnskap om, aktørene i arbeidsmarkedet; disse får på sin side økt kunnskap om - og tillit til - NAV.

Forsøksperioden har vært svært kort; for eksempel tilsvarer tre år samme tidslengde som det av de fire tiltakene som forsøket erstatter med lengst varighet (Arbeid med bistand). De eksterne tiltaksarrangørene hadde mange års erfaring med metodikk i og organisering av tiltakene. Store deler av det første forsøksåret gikk med til å ansette veiledere og å finne riktig form på organiseringen, herunder den interne oppgavefordelingen og interne samhandlingsprosedyrer. Det ble ved forsøkskontorene ansatt flere uten bakgrunn fra NAV, blant annet med bakgrunn fra Arbeid med bistand og fra næringslivet. Dette medførte behov for opplæring i etatens saksbehandlingssystem (Arena). I oppstartsfasen skapte dette en del «støy» i samarbeidet med de ordinære NAV-veilederne, men dette gikk seg mer til i konsolideringsfasen, når «NAV-kompetansen» i KIN var blitt bedre. Opplæring i oppfølgingsmetodikk for bruk av ordinære arbeidsplasser som tiltaksarena i den arbeidsrettede brukeroppfølgingen (Supported Employment) var også tidkrevende. Det var ikke utarbeidet registreringsrutiner for tiltakene (KIN-avklaring og KIN-oppfølging), det var få føringer for hvordan forsøket skulle organiseres ved forsøkskontorene, og retningslinjene for overgang mellom tiltakene var uklare for de som var involvert i forsøket, både i Arbeids- og velferdsdirektoratet, fylke, lokal NAV-ledelse og KIN-ledere. Det var kun ett av forsøkskontorene, NAV Åsane, som holdt seg til den samme bestiller-utførermodellen som ved kontrollkontorene fra oppstarten av forsøket og som opprettholdt skillet mellom KIN-avklaring og KIN-oppfølging. Forsøket framstår dermed som et forsøk som skulle «gå seg til». Ut fra dette kan det se ut

til at var ikke var tatt tilstrekkelig høyde for at forsøkskontorene måtte bruke tid på å utvikle hensiktsmessig organisering og nødvendig kompetanse før de kunne komme på tiltaksarrangørenes nivå. Forsøkskontorene har etterlyst klarere retningslinjer vedrørende forsøket. Noen av KIN-teamene har erfart manglende involvering og interesse fra fylkeskontaktene og fylkesledelsen, noe som er blitt fortolket av forsøkskontorene som at det ikke har vært gitt tydelige signaler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet om prioritering av forsøket.

Ekspertgruppen (2015) viser til forsøket med «Kjerneoppgaver i NAV»:

«Ekspertgruppen er opptatt av at dette må gjennomføres slik at brukerne får stadig bedre tjenester. Vi ser det derfor ikke som aktuelt å gjennomføre en slik omlegging i sin fulle bredde allerede ved første årsskifte. Vi foreslår at Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet sammen med operativt nivå legger en plan for hvorledes NAV-kontoret kan øke sin oppfølging i ordinært arbeidsliv fra nå og fremover. Dette må gjøres gradvis basert på de erfaringer som nå vinnes gjennom forsøket med kjerneoppgaver i NAV-kontoret og med løpende utvikling av arbeidsmåter internt i NAV, slik at bruker får bedre tjenester og NAV blir mer effektiv. Dette må også sees i tilknytning til vårt forslag om økt kompetanse i arbeids- og velferdsforvaltningen (...). Det må settes rammer rundt NAVs ressursbruk slik at en sikrer at minst like mange brukere får oppfølging i ordinært arbeidsliv som i dag» (Ekspertgruppen 2015: 211)

Både NTL og AVYO mener forsøket bidrar KIN til at brukerne ikke blir «kasteballer» mellom NAV-kontoret og tiltaksarrangørene og at NAV tar et større eierskap over brukeren og sikrer oppfølgingen. NTL påpeker at forsøket ikke ble slik som de hadde forestilt seg, i og med at KIN ikke ble en integrert del av det ordinære oppfølgingsarbeidet på forsøkskontorene. Fagforeningene er enige om at forsøket viser veien fram for NAV, og at det er riktig for NAV å utføre flere av kjerneoppgavene selv. Forsøker har i følge AVYO ført til mer konsentrert arbeid med kjerneoppgaver og de ansatte har økt sin kompetanse. Fra NTLs ståsted er det viktig at NAV ikke kun skal ha bestillingskompetanse, men også faglig kompetanse for å hjelpe folk inn i det ordinære arbeidslivet.³⁶

Nøkkelbegrepene i NAVs markedsarbeid er rekrutteringsbistand til arbeidsgivere og formidlingsbistand til arbeidssøkere (Ekspertgruppen 2015). Forsøket «Kjerneoppgaver i NAV» utfordrer innholdet i dette tradisjonelle markedsarbeidet, noe Ekspertgruppen også er inn på:

«Ekspertutvalget er bekymret over at for mange står utenfor arbeidslivet av ulike årsaker. Det må gjøres plass i arbeidsmarkedet også for personer med nedsatt arbeidsevne. Tradisjonelt har norske myndigheter forsøkt å oppnå dette ved kvalifiserende tiltak. Kanskje er det nå tid for å også rette oppmerksomheten mot etterspørselsiden i arbeidsmarkedet. Ekspertutvalget tar til orde for at NAV skal gå foran i dette arbeidet» (Ekspertgruppen 2015:198).

Men det å rette oppmerksomheten mot etterspørselsiden, eller arbeidsgivernes behov, kan bety flere ting. Endringen i perspektiv fra vektlegging av kvalifiserende tiltak (opprustning av enkeltindividet for å matche arbeidslivets krav) til mer integrerte tilnærminger (bruk av ordinære arbeidsplasser som tiltaksarena for arbeidstrening, kvalifisering og jobbutvikling) ble utførlig beskrevet i gjennomgangen av arbeidsrettede tiltak i NOU 2012:6, særlig i det som ble omtalt som «arbeidsinkluderingsmodellen».

³⁶ Intervju med representanter for NTL og AVYO.

Her ble markedsbegrepet knyttet til begrepet «inkluderingskompetanse»: I stedet for å forstå utfordringene ved arbeidsinkludering ensidig som en kvalifiserings- og formidlingsutfordring i betydningen formidling av kvalifisert arbeidskraft til ledige stillinger, tas det til orde for at NAV og arbeidsgivere jobber sammen for å skape trygge arenaer for personlig vekst og utvikling på arbeidsplassen. Begrepet *inkluderingskompetanse* er i utgangspunktet myntet på «hjelperne», altså de virksomhetseksterne oppfølgingsfunksjonene som skal bistå bruker/arbeidssøker og arbeidsgiver til å etablere og utvikle en bærekraftig arbeidsrelasjon. Inkluderingskompetanse består av to kunnskapssøyler, på den ene siden (den sosialfaglige, pedagogiske og helsefaglige) bruker- og veiledningskunnskapen og på den andre siden kunnskapen om hvordan ordinære arbeidsplasser kan bli brukt som tiltaksarena. Antakelsen er på den ene siden at ekstern bistand basert på inkluderingskompetanse er en forutsetning for utvikling av levedyktige inkluderingsforløp og, på den andre siden, at ekstern bistand basert på inkluderingskompetanse understøtter utvikling av intern inkluderingskompetanse i virksomhetene (Frøyland & Spjelkavik (red) 2014, Spjelkavik 2014). I Norge er det først og fremst NAVs tiltaksarrangører som har representert denne inkluderingskompetansen, men erfaringene fra forsøket «Kjerneoppgaver i NAV» og liknende satsninger viser at den også er relevant for NAV selv og for andre deler av støtteapparatet for ulike utsatte grupper mennesker.

Men erfaringene er samtidig at det er vanskelig å gjennomføre denne type arbeidsrettet brukeroppfølgning uten å gjøre noe med de organisatoriske og kompetansemessige utfordringene. I en rapport (European Commission 2011a, 2011b) som har kartlagt Supported Employment (SE) i Europa oppfordres det med referanse til «administrativ normalisering» i større grad å tilby Supported Employment ved «Public Employment Service». Det vises i den forbindelse til «Särskilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS)» ved den svenske Arbetsförmedlingen. Også i NOU 2012:6 ble det vist til SIUS som et eksempel på utvidet bistand og oppfølging i etatens regi som har gitt gode resultater. Det har i forsøksperioden vært en del kontakt nettopp med SIUS, både ved at representanter for SIUS har holdt foredrag for forsøket, og ved at noen KIN-veiledere har vært på studietur ved SIUS i Sverige. SIUS er et statlig arbeidsmarkedsprogram som drives av arbeidsförmedlingen og er et tilbud til personer nedsatt arbeidsevne basert på Supported Employment. Brukerne får støtte til å finne, få og beholde jobb og trene på å jobbe på ordinære arbeidsplasser. SIUS-konsulentene gjennomgår et eget opplæringsprogram i Supported Employment og de skal hvert år skrive inn 15 nye deltakere i programmet. Det er et mål at 60 prosent skal få lønnet jobb på det ordinære arbeidsmarkedet hvert år. I 2009 fikk 51 prosent jobb på det ordinære arbeidsmarkedet. I denne ordningen anses det som helt sentralt at jobbspesialisten er helt dedikert til oppgaven med å følge opp bruker og arbeidsgiver. Det blir ikke kun lagt vekt på kompetanseoppbygging, men også på å skjerme SIUS-konsulentene fra andre oppgaver enn de som er direkte arbeidsrettet (Eklund & Ekström 2014).

SIUS er altså en organisatorisk og kompetansemessig spesialisering av den arbeidsrettede brukeroppfølgningen. Både den organisatoriske og den kompetansemessige faktoren finner vi også i forsøket med Kjerneoppgaver i NAV. Store deler av det første året av forsøket gikk med til å finne riktig form på organiseringen (herunder intern oppgavefordeling og samhandlingsprosedyrer) og på kompetanseheving (særlig knyttet til metodikk for økt bruk av ordinært arbeidsliv i den arbeidsrettede brukeroppfølgningen). Det er tvilsomt at forsøket ville ha fått den samme observerte effekten uten den særegne organiseringen og oppbyggingen og utviklingen av den spesialiserte kompetansen for arbeidsrettet brukeroppfølgning.

Hva er markedskompetanse?

I sluttrapporten til Ekspertgruppen (2015) blir det vist til at nøkkelbegrepene i NAV for å nå dette målet, er rekrutteringsbistand til arbeidsgivere og formidlingsbistand til arbeidssøkere. Ekspertgruppen viser til St.meld. nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering, hvor arbeidsformidling blir forstått eller definert som at en arbeidssøker får informasjon eller bistand til å komme i kontakt med en aktuell arbeidsgiver, og gjennom dette oppnår ansettelse hos en arbeidsgiver. Rekrutteringsbistand er at en arbeidsgiver får informasjon eller bistand til å komme i kontakt med en aktuell arbeidssøker, og gjennom dette ansetter vedkommende.

Markedsarbeidet i NAV skal bidra til at brukeren øker sine muligheter for å få eller beholde arbeid og omfatter både arbeidsrettede tjenester og tiltak. Formidlingstjenester kan omfatte veiledning om jobbsøking og informasjon om arbeidsmarkedet, mens de mest relevante tiltakene er tiltak i ordinært arbeidsliv, som lønnstilskudd og arbeidspraksis i ordinære virksomheter.

Mamelund & Widding (2014) viser at formidlings- og rekrutteringsbistanden i NAV er organisert svært forskjellig. Enkelte fylker og noen av de største byene har egne spesialiserte jobbservice- og markedsenheter. Andre steder ligger markedsarbeidet hos det enkelte NAV-kontor, med egne spesialiserte markedsteam, egne avdelinger eller markedsarbeidet er integrert med den øvrige bistanden som gis til jobbsøker. Mamelund & Widdings undersøkelse viser at NAV-lederne vurderer de ordinære NAV-veilederne kompetanse på markedsarbeid som bra, særlig på de små kontorene. Ekspertgruppen (2015: 111) påpeker imidlertid at det på NAV-kontorene ikke er definert eksplisitte kompetansekrav til de ulike oppgavene som skal utføres. Dette gjør det utfordrende å vurdere om den kompetanse som medarbeiderne har er relevant og tilstrekkelig. I en oppfølgingsstudie av NAV-reformen kommer det fram at NAV-veilederne selv mener at de har behov for kompetanse innen markedskunnskap (Fossestøl, Breit & Borg 2014).

«Markedskompetanse» i NAV bygger på tradisjonell arbeidskraftsformidling, der det å hjelpe arbeidsledige å få seg en jobb dreier seg gjerne om å matche jobbsøkere til stillingene arbeidsgiverne har ledige, å finne den ledige arbeidskraften som er best for en ledig stilling. Et slikt formidlingsperspektiv passer best for arbeidssøkere med lite bistandsbehov:

«Et typisk salgsperspektiv, i betydningen formidling av arbeidskraft til ledige stillinger, blir derimot fort utilstrekkelig når arbeidssøkeren trenger mye sosial oppfølging og praktisk tilrettelegging. Også når det er uklart hva vedkommende kan, hva som kan være passende arbeidsoppgaver, eller hvor mye vedkommende kan klare å jobbe, blir formidlingsperspektivet utilstrekkelig» (Spjelkavik & Thingbø-Støldal (2014:52).

NAV har i mindre grad utviklet «arbeidsrettet brukeropfølging» for brukere med mer omfattende oppfølgingsbehov. Særlig har jobbutviklingsperspektivet – det å bruke arbeidsplassen som en trygg arena for utvikling av arbeidsrelasjoner - vært mindre påaktet. I KIN har vi sett at dette kan handle om å gi støtte og tid til utvikling av mestring på arbeidsplassen; og å la de som trenger det få tid til å utvikle seg over tid for å matche en jobb eller et behov på arbeidsplassen.

Dette perspektivet er spesielt viktig for arbeidssøkere med større utfordringer og som dermed har mer begrensede valgmuligheter i arbeidslivet. KIN har vist at den enkle formen for oppfølging i NAV som Ekspertgruppen (2015) omtaler, ikke er tilstrekkelig for mange av brukerne. Mye av metodikken i KIN minner lite om tradisjonell formidlingsbistand, slik den blir beskrevet av Mamelund & Widding (2014).

Forskjellen mellom tradisjonell arbeidsformidling og den type jobbutvikling som vi finner i KIN, i andre relaterte satsinger i NAV, og i SIUS, kan idealtypisk framstilles slik (Spjelkavik 2016):

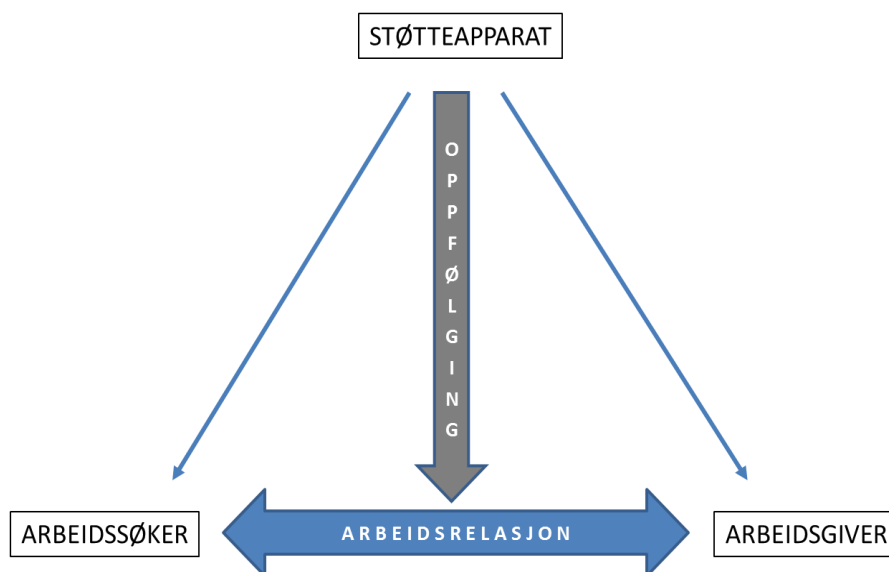
Tabell 8-1 Formidling og jobbutvikling.

FORMIDLING	JOBBUTVIKLING
Innhente rekrutteringsoppdrag	Kartlegge brukers interesser og støttebehov
Finne den beste kandidaten i NAVs portefølje	Finne egnet arbeidsplass, utviklingsarena
Presentere aktuelle kandidater/CV for arbeidsgiver	Trening, opplæring, kvalifisering på arbeidsplass
Intervju	Tilrettelegging for mestring
Ansettelse	Målet er ordinært arbeid, eller utdanning

Jobbutvikling handler om å utvikle arbeidsforholdet slik at det er tilpasset den aktuelle arbeidssøkeren, i motsetning til at arbeidssøkeren skal tilpasses og formidles til ledige stillinger. Målet med jobbutvikling er å tilpasse stillingen på en slik måte at ansettelsesforholdet møter både arbeidstakerens og arbeidsgiverens behov. Et inkluderingsforløp i dette perspektivet er altså ikke ensidig formidling av arbeidskraft, men et relasjonelt inkluderingsforløp:

«Place then train» betyr at arbeidstrening, integrering og jobbfastholdelse foregår på de ordinære arbeidsplassene. Det betyr også at de mellommenneskelige relasjoner blant alle ansatte på arbeidsplassen har betydning for inkluderingsprosessen, ikke bare relasjonen mellom arbeidssøkeren og jobbspesialisten. Kolleger og resten av arbeidsplassen er viktig, også for å skape en felles forståelse av utfordringer og muligheter når det gjelder sosialt ansvar. Alle ansatte har et ansvar, men på litt ulike måter og på ulike nivå i arbeidsorganisasjonene. At individuell læring og utvikling er en relasjonell prosess, som foregår i samhandling mellom ansatte på en arbeidsplass, har generell gyldighet i arbeidslivet (Folkenborg 2014:180).

I de inkluderingsforløpene som har vært utviklet i KIN har KIN-veilederne som oftest ikke én, men to brukere - brukeren og arbeidsgiveren. Arbeidsgivere flest foretrekker å rekruttere kvalifisert arbeidskraft, og de mangler ofte både incentiver til - og kompetanse for - å håndtere de utfordringene som følger med inkluderingsforsøkene. Inkluderingskompetanse betyr i denne sammenheng at NAV må ta hovedansvaret for oppfølgingen – og at oppfølgingen må rette seg inn mot å understøtte utviklingen av arbeidsrelasjonen (Falkum, Schafft & Spjelkavik 2014; Schafft & Spjelkavik 2014). Dette kan illustreres med følgende modell (Spjelkavik 2016):



Figur: Inkluderingskompetanse for "place then train"

Figur 8-1 Inkluderingskompetanse for «place then train»

Inkluderingskompetanse i KIN innebærer at KIN-veilederne retter oppfølgingen mot både brukeren og arbeidsgiveren, på en slik måte at mulighetene for mestring i arbeidsrelasjonen styrkes. I dette perspektivet er jobbmatch, jobbutvikling og ansettelse resultat av et inkluderingsforløp. Schafft & Spjelkavik (2014) har synliggjort en rekke av støtteapparatets oppgaver i dette forløpet som vi kjenner igjen fra forsøket med Kjerneoppgaver. Overfor brukeren (venstre pil i modellen) er oppgavene for eksempel kartlegging av interesser og bistandsbehov, karriereveiledning, å ha kunnskap om relevante arbeidsplasser og arbeidsoppgaver, gjøre arbeidsplassanalyse, gi informasjon og veiledning i forhold til informerte valg, økonomi og hjelpemidler. Dette har vært helt typiske oppfølgingsoppgaver for en KIN-veileder. Den store utfordringen i oppfølgingsarbeidet ser ikke ut til å være at brukernes arbeidsmotivasjon, heller ikke at de har alvorlige diagnoser. Både i evalueringen av forsøket med kjerneoppgaver og i andre prosjekter³⁷ har vi sett at mange av de brukerne som skaper «opphepning» i NAV og NAVs tiltak er engstelige for at de kan bli syke eller sykere ved å prøve seg i arbeidslivet; noen sliter med prestasjonskrav og frykt for nederlag og stigmatisering i ansettelsesprosessen og i jobb, og mange har dårlig sjølbilde, negative erfaringer, og dermed lav sjøltillit. Oppfølging vil i slike kontekster handle om å utvikle en sterk tillitsrelasjon og å tilrettelegge for mestringsopplevelser som kan bryte «onde sirkler» som brukere kan være i og å unngå «selvoppfyllende profetier» om hvor galt det kan gå. KIN-veilederne har hatt et sterkt fokus på nettopp utviklingen av en slik tillitsrelasjon med brukeren.

Overfor arbeidsgivere (høyre pil i modellen) er oppgavene for eksempel å informere om hensikt med en arbeidspraksis, hva slags type oppfølgingsmetodikk man bruker, ansvarsfordeling, rådgivning og veiledning angående tilskuddsordninger, hjelpemidler og skjemaer, tilretteleggingsbehov og opplæring av faddere og mentorer). Vi har sett at arbeidsgiverne som KIN-veilederne har samarbeidet med i forsøket ofte har hatt behov for hjelp til å håndtere ulike egenskaper og atferd ved NAV-brukerne. Dette handler om å forstå at en del av brukerne krever mye tid og oppmerksomhet og at arbeidsgivere,

³⁷ For eksempel Frøyland, Drange & Mamelund (2015); Frøyland & Spjelkavik (2014); Sanden Sannes & Spjelkavik (2014); Schafft & Spjelkavik (2014); Spjelkavik (2016).

arbeidsledere og kolleger kan være usikre på hvordan de skal forholde seg til dette. Det er svært lite av erfaringene fra forsøket med Kjerneoppgaver som gir indikasjon på at det er arbeidsgivere som er negative til inkludering som er problemet. Erfaringen er heller at oppfølging i slike kontekster handler om å forstå arbeidsgivernes utfordringer både i et risiko- og et mestringsperspektiv og at KIN-veileder bidrar til å finne best mulige løsninger (jf Falkum, Schafft, Spjelkavik 2014; Frøyland & Spjelkavik 2014; Schafft & Spjelkavik 2014).

På ett område ser det ut til at forsøket med Kjerneoppgaver ikke har klart å utvikle «nyskapende metodikk»: I den internasjonale litteraturen blir det anbefalt å utvikle «natural supports» – det vil si tilnærminger som sikrer naturlige støtteformer i virksomhetene. Økt bruk av den naturlige støtten som finnes i arbeidsmiljøet ser ut til å være positivt korrelert med lønn og integrering, og kan være positivt for kostnadseffektiviteten og varigheten på arbeidsforholdet.³⁸ Et eksempel i NAV som baserer sin arbeidsrettede oppfølging på «naturlig bistand» er «Snart Ansatt» ved NAV Østensjø (Spjelkavik 2016). Denne type naturlig bistand har vært forholdsvis lite utviklet i forsøket med Kjerneoppgaver i NAV.

Ekspertgruppen (2015) viser til at det i NAV tradisjonelt har vært mye bruk av praksisplasser eller arbeidstrening på ordinær arbeidsplass og flere har påpekt at effekten er dårlig.³⁹ Noen har av den grunn ment at arbeidsgiverne må skjerpe seg.⁴⁰ Når det gjelder måplgruppa for KIN, er det antakelig mer relevant å påpeke at arbeidsgivere, mellomledere og kolleger på arbeidsplassen også trenger bistand ettersom de ofte ikke føler seg trygge på eller kompetent til å gi den nødvendige oppfølgingen til personer med mer omfattende støttebehov.⁴¹ Det er påpekt at det er for lite faglig basert metodikk knyttet til bruken av praksisplass, ikke bare i Norge, men også i utlandet.⁴² Ekspertgruppen (2015) har vist til «place and pay» (utplassere og betale), mens Spjelkavik (2014) har vist til «place and pray» (utplassere og håpe på det beste). European Union of Supported Employment har tatt opp dette temaet:

There is a danger however, that if individuals progress to work experience or voluntary work (i.e. unpaid jobs) they may be seen as 'working' and can be left in that situation without progressing to paid employment. There is evidence that some providers of Supported Employment are not developing job seekers into paid jobs although this may be for valid reasons such as funding, benefit loss or the individual's inability to cope with tasks in a paid capacity (EUSE 2010:17-18).

Det er altså gode grunner til å advare mot praksisplass eller arbeidstrening som en lettvinnt «utplasseringsløsning», men metodisk bruk av praksisplass eller arbeidstrening kan være en del av jobb-utviklingen (jf også Spjelkavik 2016). Arbeidsgiverundersøkelsen antyder at KIN har noen utfordringer

³⁸ Cimera (2012); Frøyland & Skadal Kvåle (2014).

³⁹ For eksempel Djuve & Tronstad (2011).

⁴⁰ Jf for eksempel kronikken «Arbeidspraksisen virker ikke» av Unge Høyre-representantene Otterhals, Bjørnung & Amundstad Balle i Klassekampen 08.04.2016, som tar til orde for at det må stilles strengere krav til arbeidsgiverne.

⁴¹ For eksempel Fabian, Edelman & Leedy (1993); Frøyland & Skadal Kvåle (2014); Frøyland & Spjelkavik (2014); Hagner og Cooney (2003); Schafft (2009); Schafft & Spjelkavik (2014); Secker og Membrey (2003).

⁴² For eksempel ECON 2005; NOU 2012:6; Spjelkavik & Evans (2007); Spjelkavik, Hagen & Härkäpää (2011); Spjelkavik (2012, 2016); Spjelkavik, Frøyland & Skarðhamar (2003).

i jobbutviklingstilnærmingen når det gjelder å bruke arbeidstrening i ordinær virksomhet som en arena for utvikling av god jobbmatch.

NAV-veileder og KIN-veileder

Det å jobbe arbeidsrettet med brukerne, handler i NAV ofte om behovsvurdering, avklaring av arbeids-evne, utarbeide aktivitetesplan og finne riktig tiltak og virkemidler. Det er en erfaring at styrings-systemene vanskeliggjør det arbeidsrettede oppfølgingsarbeidet på NAV-kontorene: «I noen grad kommer kompleksiteten til uttrykk i motstridende forventninger til hva kontorene skal gjøre og prioritere knyttet til oppfølging mot arbeid versus aktivitet; for eksempel på den ene siden en sterk statlig styring og standardisering rettet mot arbeid, og på den andre siden en nødvendig opp-merksomhet mot brukere med behov for oppfølging på tvers av statlige og kommunale tjenester» (Fossestøl, Breit & Borg 2016:10; jf Spjelkavik 2016).

En rekke studier⁴³ av den type inkluderingsforløp som vi finner i forsøket med Kjerneoppgaver har påpekt viktigheten av en målrettet og forutsigbar oppfølging som skal øke mulighetene for arbeids-deltakelse for arbeidssøkere som ellers ikke klarer å skaffe seg eller beholde en jobb på egenhånd. I en tidligere studie av Arbeid med bistand kom det fram at «både arbeidssøkerne og arbeidsgiverne vekt-legger den personlige relasjonen og evnen til å se individuelle behov og å gi oppfølging og tilrettelegging ut fra det» (Spjelkavik, Frøyland & Skarøhamar 2003:141). Studien viste at for arbeids-søkerne er det viktigst at oppfølgingsressursen er lett å få tak i, at de blir tatt på alvor, og at de blir hørt, mens det som har direkte med jobb å gjøre sjeldnere blir vurdert som det viktigste. De positive vurderingene er altså først og fremst knyttet til den personlige relasjonen, og i mindre grad i forhold til funksjonen eller oppgaven. Den opplevelsen mange brukere beskriver fra deltakelsen i Arbeid med bistand, defineres gjerne i kontrast til møter med mer 'upersonlige' saksbehandlere på offentlige kontor. Også KIN-veilederne framhever den personlige relasjonen, men selv om den arbeidsrettede brukeroppfølgingen representerer en entydig «skreddersydd» brukertilnærming, blir oppfølgingen også rettet mot samarbeid med arbeidsgiveren, jobbutvikling og oppfølging på arbeids-plassen.

Jobbspesialisten i Supported Employment er primært en ekspertisefunksjon for utvikling av arbeids-relasjoner der brukere med mer omfattende bistandsbehov inngår og der det forutsettes et nært samarbeid med aktuelle arbeidsgivere (jf figuren i neste avsnitt). Mange av brukerne som inngår i jobb-spesialistens portefølje har sammensatte bistandsbehov, altså at de trenger hjelp fra flere deler av støtteapparatet. Inkluderingskompetanse omfatter også organisatorisk og tverrfaglig samarbeid: Jobbspesialisten må ha et helhetsperspektiv og samtidig holde fast på sin egen ekspertrolle i den arbeidsrettede brukeroppfølgingen. Uten at de tverrfaglige utfordringene håndteres, vil jobbspe-sialisten fort bli sittende med en rekke «brannslukkingssaker» som hindrer det arbeidsrettede oppfølgingsarbeidet.

I et prosjekt ved NAV Tromsø ble jobbspesialistmodellen prøvd ut i KVP-teamet som en del av daglig drift (Spjelkavik 2016). Veilederne opplevde at dette var vanskelig, ikke minst fordi kompleksiteten i brukersakene og i rapporteringssystemene var stor. Erfaringen er at en slik spesialisert arbeidsrettet brukeroppfølging er vanskelig å gjennomføre forsvarlig ved NAV-kontoret uten å gjøre noe med ressursituasjonen og arbeidsorganiseringen. Utfordringen var ikke kun at oppfølgingen i en del av

⁴³ Jf for eksempel European Commission (2011b); Frøyland & Spjelkavik (red) (2014); Harvey mfl (2013); Spjel-kavik (2012); Wehman (2012).

brukersakene var tidkrevende, men at veilederens arbeidssituasjon med stor oppgavebelastning skapte for uforutsigbare rammer for oppfølgingen av brukere og arbeidsgivere i ordinære virksomheter.

I det samme prosjektet var «Snart Ansatt» ved NAV Østensjø prosjektorganisert med egne dedikerte veiledere med små brukerporteføljer. Her erfarte de prosjektansatte en form for irritasjon fra andre NAV-veiledere som hadde store brukerporteføljer og høy oppgavebelastning (Spjelkavik 2016). Evalueringen av forsøket med Kjerneoppgaver har registrert liknende irritasjon fra noen av de ordinære NAV-veiledere, som viser til at KIN-veilederne har bedre arbeidsbetingelser. KIN-veilederne får nærere relasjoner med den enkelte bruker, tettere samhandling med arbeidsgivere og responsen fra brukere og arbeidsgivere bidrar til å styrke NAVs omdømme. Den spesialiserte arbeidsrettede brukeroppfølgingen gir synlige resultater utad, men ikke nødvendigvis i de interne målstyrings-systemene. Det viser også at det er lettere å bli «populær» utad og dermed få en god faglig selvfølelse som jobbspesialist, enn som en ordinær NAV-veileder. Dette er lederutfordringer som det er viktig å være oppmerksom på for å unngå konflikt og irritasjon i arbeidsmiljøet. Det må for eksempel kommuniseres godt at KIN-veileders oppgavebelastning ikke nødvendigvis er mindre, men at den er annerledes. Det er ingenting som tyder på at jobbspesialisten har en enkel jobb, snarere tvert om.

Ledelse og risikovurderinger

NAV-evalueringen har vist at NAV-lederne spiller en nøkkelrolle, både for å utvikle egne ansatte og for å utvikle NAVs relasjon til omgivelsene (Fossestøl, Breit & Borg 2014). Erfaringen fra forsøket med Kjerneoppgaver i NAV er at uten tydelig prioritering, er det i NAV fare for at kvalitetsoppfølging og inkluderingskompetanse av den typen som KIN representerer ikke blir godt nok forstått i arbeidsmiljøet på NAV-kontoret eller tilstrekkelig vektlagt i det daglige arbeidet og i målstyringssystemet i NAV.

Vi skal som avslutning av dette kapitlet ta med lederutfordringer og risikovurderinger for KIN, slik disse kom fram i gruppearbeid på dialogkonferanse med ledere og ansatte i KIN-teamene ved forsøkskontorene 3.3.2016. Konferansedeltakerne beskrev hvordan KIN-teamene arbeider med arbeidsrettet brukeroppfølging i lys av femtrinnsprosessen i Supported Employment, som er en mye brukt europeisk versjon for god praksis og rammeverk for SE.⁴⁴ (Hele dokumentet finnes i vedlegg 1). Femtrinnsprosessen er en beskrivelse av hvordan et inkluderingsforløp foregår der man raskt tar i bruk den ordinære arbeidsplassen som avklarings-, trenings-, kvalifiserings- og jobbutviklingsarena:

1. Innledende kontakt og samarbeidsavtale
2. Yrkeskartlegging og karriereplanlegging
3. Finne en passende jobb
4. Samarbeid med arbeidsgiver
5. Opplæring og trening på og/eller utenom arbeidsplassen

⁴⁴ Mer informasjon om femtrinnsprosessen finnes her: <http://www.euse.org/process>. En gjennomgang av utfordringer med femtrinnsprosessen finnes i Spjelkavik & Wangen (ed) (2015).

Lederoppgaver i fase 1: Innledende kontakt og samarbeidsavtale

- KIN-leder har overordnet ansvar:
 - Sikrer at teamet har gode fagdiskusjoner.
 - Har oversikt over brukere som er søkt inn.
 - Sikrer at bruker får riktig tiltak, at bruker får tilbud om KIN til riktig tid og at bruker får riktig oppfølging.
 - Sikrer at brukersakene blir fordelt riktig til KIN-veilederne.
 - Har porteføljegjennomgang hver tredje til sjette uke med alle KIN-veilederne.

Risikovurderinger – aspekter som det er viktig å være oppmerksom på i fase 1

- Tidspress kan gå utover de gode fagdiskusjonene.
- Tidspress kan føre til at trekantsamtaler ikke blir gjennomført.
- Trekantsamtalen er nødvendig og vel anvendt tid, men det kan gå med for mye tid/ressurser før det blir aktuelt med trekantsamtale.
- Når KIN-teamet selv tar avgjørelsen om inntak til KIN:
 - Fare for «creaming»
 - Inntak til KIN kan bli personavhengig ved at noen KIN-veiledere er mindre eller mer strenge enn andre i trekantsamtalen eller i avgjørelsen om inntak.
- Når saksbehandler tar avgjørelsen om inntak til KIN:
 - «Innsøkingsivrige» saksbehandlere og uoversiktlige porteføljer kan føre til at det kommer brukere i KIN som burde vært på andre tiltak.
- Bruker kan møte én KIN-veileder i trekantsamtalen eller i vurderingssamtalen, men får tildelt ny KIN-veileder i etterkant; KIN-veileder kan dermed gå glipp av informasjon, og tillit mellom bruker og KIN-veileder må bygges på nytt.
- Problematiske aspekter kan oppstå i fordelingen av saker i KIN på grunnlag av ulike kompetanse, datofordeling og ved at noen KIN-veiledere blir spesielt «populære».

Lederoppgaver i fase 2: Yrkeskartlegging og karriereplanlegging

- Sikrer at alle brukere får god hjelp til yrkeskartlegging og karriereveiledning og at KIN-veiledere og KIN-leder er sertifisert i kartleggingsverktøy.
- Sikrer at KIN-veileder kjenner arbeidsmarkedet godt for å imøtekomme brukers arbeidsønsker.
- Sikrer progresjon i markedsarbeidet.
- Porteføljegjennomgang minst hver fjerde - sjette uke for å følge med på KIN-veiledernes tidsbruk, aktivitet i arbeidsmarkedet og progresjon fram mot jobbmatch.
- Sørger for jevnlig teammøter der brukersaker blir diskutert.
- Setter av tid til fagdager hver annen - tredje måned.

Risikovurderinger – aspekter som det er viktig å være oppmerksom på i fase 2

- Det kan utvikle seg ulike praksiser innad i KIN-teamet.
- Det kan bli for lite tid til faglig god yrkeskartlegging og karriereveiledning i nye saker.
- Bruk av kartleggings- og karriereverktøy kan være ressurskrevende.
- For dårlig kjennskap til veiledning og karriereverktøy blant KIN-leder og KIN-veiledere gir dårlig grunnlag for «informerte valg».
- Manglende bruk av kartleggingsverktøy kan begrense muligheten for å se nye muligheter eller nye karrierevalg; kartleggingsverktøy kan avdekke «noe ukjent» for bruker og «noe usett» for KIN-veileder.
- For mye bruk av skjema i kartleggingen kan påvirke relasjonen til brukeren (og arbeidsgivere) negativt.
- Gruppetilbud kan ta for mye ressurser fra KIN-veiledere.
- Enkelte brukere kan oppleve skifte av KIN-veileder som negativt.
- Dårlig markeds kunnskap blant KIN-leder og KIN-veilederne kan føre til manglende progresjon i inkluderingsforløp.
- For kort tid i mer omfattende avklaringssaker.

Lederoppgaver i fase 3: Finne en passende jobb

- Porteføljegjennomgang, stiller spørsmål om hvorfor KIN-veileder har kontaktet eller vært hos akkurat den arbeidsgiveren, følger opp kartleggingen i brukersaken og sjekker at rett arbeidsgiver blir kontaktet (jobbmatch).
- Benytter erfaringsutvekslinger, sørger for at KIN-veilederne bruker hverandre i teamet for å få innspill til alternative yrker og jobber når man «går seg fast».
- Holder fokus på arbeidsmarkedet i KIN-teamet med faste møter om arbeidsmarkedet, samarbeider med markeds koordinator og markedsteam og sikrer at KIN-veilederne deler markedsinformasjon innad i KIN-teamet og med resten av kontoret.
- Tilrettelegger for at KIN-veileder har tid til å holde seg oppdatert på arbeidsmarkedet, for å finne utlyste og ikke utlyste jobber, og for å bygge relasjoner med arbeidsgivere.
- Er pådriver og motivator for KIN-veilederne for at brukerne skal komme i jobb; hjelper KIN-veilederne til å tenke nytt og se nye muligheter i arbeidslivet for brukerne.
- Sikrer at KIN-veiledere har kunnskap om regelverk og tiltak som kan benyttes for å sikre bruker å få lønnet arbeid (for eksempel arbeidstrening, lønnstilskudd, mentor og fritak for arbeidsgiverperioden).
- Fokuserer på og prioriterer bestemte brukere og brukergrupper.
- Sikrer at KIN-veiledere kan Arena og at de registrerer inn bedriftskontakt, oppdaterer arbeidsgiverinformasjon og jobbmatch.

Risikovurderinger – aspekter som det er viktig å være oppmerksom på i fase 3

- Manglende registrering i Arena kan medføre at flere tar kontakt med samme arbeidsgiver, noe som kan være negativt for relasjonen til arbeidsgiver.
- Både KIN-ledere og KIN-veiledere kan bli mer opptatt av å «selge inn» KIN og oppnå raske resultater enn å være nysgjerrig på arbeidsgiveren og bransjen; forløpet kan skje mer på KIN-veilederens premisser enn på brukerens ønsker.
- «Oversalg» av bruker kan føre til at arbeidsgiver ikke opplever KIN-veileder som åpen og ærlig.
- Manglende avklaring med bruker om hva arbeidsgiver kan informeres om, kan virke ødeleggende på tillitsrelasjonen med KIN-veileder.
- Det er lett å kjøre seg fast i et spor med tanke på muligheter for yrker og arbeidsoppgaver.
- Noen av NAVs tiltaksarrangører har laget eksklusive avtaler med virksomheter og det finnes interne forhold i NAV-systemet som begrenser brukernes muligheter på arbeidsmarkedet.

Lederoppgaver i fase 4: Samarbeid med arbeidsgiver

- Tilrettelegger for at KIN-veileder har tid til å vedlikeholde relasjoner med arbeidsgivere og oppfølging på arbeidsplassen.
- Er med KIN-veiledere ute hos arbeidsgiver for å lære og for å kunne veilede KIN-veiledere i samarbeidet med arbeidsgivere.

Risikovurderinger – aspekter som det er viktig å være oppmerksom på i fase 4

- Manglende erfaring med place-train-metodikk.
- Prioritering og rammevilkår på det enkelte NAV-kontoret og i fylket kan komme i veien for et godt inkluderingsarbeid i KIN og kan gå på bekostning av individuelt tilpasset brukeroppfølging og tid til å være ute på arbeidsplass.
- KIN-veileder er en jobbspesialist, som er en rolle som ikke passer for alle NAV-ansatte.
- KIN-veileder og KIN-leder har for lite næringslivskontakt.
- Manglende rutiner for arbeidsgiverkontakt og registrering i Arena kan medføre for stor pågang på enkeltarbeidsgivere og manglende muligheter for å framstå som en enhetlig og profesjonell aktør.
- Ved bruk av arbeidstrening uten klarlagt intensjon om ansettelse, kan brukeren bli utnyttet som gratis arbeidskraft.
- Dersom KIN ikke er integrert med resten av NAV-kontoret klarer man ikke å bruke kunnskap og erfaring fra KIN til å løfte markedsarbeidet i hele kontoret.

Lederoppgaver i fase 5: Opplæring og trening på og/eller utenom arbeidsplassen

- Har fokus på utejobbing, sikrer at KIN-veileder har tid til å være på arbeidsplassen og til å følge opp over tid.
- Er ute hos arbeidsgivere sammen med KIN-veiledere.
- Bygger opp spisskompetanse på arbeidsmarkedet, er ute i næringslivet, kjenner arbeidsgivere, har gode relasjoner i næringslivet, driver nettverksbygging.

Risikovurderinger – aspekter som det er viktig å være oppmerksom på i fase 5

- KIN-veileder har ikke tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre oppfølging på og utenfor arbeidsplassen.
- Den tette oppfølgingen i KIN kan
 - være stigmatiserende for brukeren når KIN-veileder er med ute i bedriften og jobber sammen med dem,
 - over tid skape en oppfølgingsavhengighet for både bruker og arbeidsgiver,
 - i enkelte tilfeller redusere sannsynligheten for fast ansettelse,
 - bli en felle hvis KIN ikke alltid klarer å gjennomføre den tette oppfølgingen som avtalt,
 - virke «ødeleggende» for andre veiledere i NAV som ikke har muligheten til å gi den samme tette oppfølgingen,
 - i enkelte tilfeller gi bedrifter som ofte har brukere konkurransefordeler.
- Det er uklart hva som skal skje med brukere som får ansettelse og som kan stå i fare for å ramle ut av arbeid igjen – om de skal skrives ut eller følges opp videre.
- KIN-veileder kommer i lojalitetskonflikt mellom bruker og arbeidsgiver.
- KIN-veileder kan ha for mange krevende brukersaker på en gang.

9. Konklusjoner

Effektanalyse

Effektevalueringen, som er basert på registerdata, viste omtrent halvveis i forsøksperioden at effekten av forsøket sammenliknet med kontrollkontorene var om lag 6 prosentpoeng, eller 22,6%. Disse resultatene var imidlertid ikke statistisk signifikante. En grunn til at evalueringen ikke fant statistisk signifikante resultater var sannsynligvis at effektanalysen var gjort på et relativt begrenset statistisk materiale (Grimsmo, Mamelund & Spjelkavik 2015).

Den siste effektevalueringen, som baserer seg på registerdata fra 2014 og 2015, viser at den samlede effekten for overgang til arbeid med eller uten ytelser fra NAV, er på 9,3 prosentpoeng eller 39,0 prosent økning sammenliknet med en situasjon uten forsøket. Dette viser at KIN gjør avklarings- og oppfølgingsarbeidet like bra eller bedre enn eksterne tiltaksarrangører. Når vi ser på overgang til ordinært arbeid for de involverte NAV-kontorene konkluderer vi at tre av forsøkskontorene får like mange ut i jobb, mens to av forsøkskontorene får flere ut i jobb.

Det er en ikke-signifikant økning for alle forsøkskontorene i overgang til arbeid *uten* å kombinere dette med ytelser fra NAV på 1,8 prosentpoeng eller 18,5 prosent. KIN ved NAV Ski, NAV Bamble, NAV Åsane og NAV Heimdal har hatt en positiv ikke-signifikant utvikling, men KIN ved NAV Kongsvinger har hatt en statistisk signifikant nedgang (men kun på 10% nivå).

Ser vi kun på overgang til arbeid i kombinasjon med ytelser fra NAV er den samlede effekten for alle forsøkskontorene en statistisk signifikant (på 5% nivå) økning på 7,6 prosentpoeng eller 52,7 prosent. Her er det kun KIN ved NAV Kongsvinger og ved NAV Heimdal som har statistisk signifikante økninger, mens resultatet for KIN ved NAV Bamble er positivt men kun grensesignifikant. KIN ved NAV Ski og NAV Åsane har en ikke-signifikant nedgang for dette resultatmålet. Med andre ord gjør KIN ved NAV Kongsvinger og NAV Heimdal det bedre enn sine kontrollkontor, mens de tre andre forsøkskontorene gjør det like bra som sine respektive kontrollkontor.

Alt i alt gjør KIN ved NAV Bamble og NAV Heimdal det *bedre* enn sine respektive kontrollkontor når det gjelder den samlede effekten for overgang til arbeid med eller uten ytelser fra NAV, mens KIN ved NAV Ski, NAV Kongsvinger og NAV Åsane gjør det like bra som sine respektive kontrollkontor.

Kvalitativ analyse

Forsøkets tidlige egenrapporteringer, som ble organisert og håndtert av Arbeids- og velferdsdirektoratet, indikerte at forsøkskontorene på forholdsvis kort tid kom på samme nivå som tiltaksarrangørene ved kontrollkontorene når det gjaldt overgang til arbeid. I sum har KIN blitt et spesialisert tiltak for arbeidsrettet brukeroppfølgning ved NAV-kontoret.

Prosedyrer og oppgavefordeling for samhandlingen mellom KIN og de ordinære NAV-veilederne er kommet på plass i løpet av forsøksperioden. KIN-veilederne har brukt stadig mer tid på individuell oppfølging, arbeidsgiverkontakt og oppfølging på arbeidsplass, mens tid brukt på andre oppgaver har gått ned. I forsøkets første fase var det indikasjoner på at avklaringsoppgaver i KIN tok en del oppmerksomhet vekk fra den mer direkte arbeidsrettede brukeroppfølgningen.

Forsøkskontorene og KIN-teamene har ikke vært helt samstemte på hva KIN-avklaring skal innebære, hva slags innhold bestillingene skal ha, hvor mye tid som skal brukes til avklaring for uføretrygd, hvor

sterkt arbeidsfokuset skal være, hvilke krav som skal stilles til brukerne, hvor mye gruppetilbud og ordinære arbeidsplasser skal brukes osv. Over tid har KIN-teamene stort sett forlatt kurs- og gruppetilbudene. Begrunnelsen har vært at de har vært ressurskrevende og ikke nyttige nok. Hovedtendensen har vært å øke bruken av ordinære arbeidsplasser også for avklaringsformål. Der det fortsatt er satt av spesialiserte ressurser for gruppetilbud i KIN-avklaring er det et sterkt arbeidsrettet fokus, med avklaring på arbeidsplasser ut fra brukerens individuelle behov, og i noen tilfeller med overgang til jobb.

Med tanke på det korte tidsrommet forsøket har hatt til rådighet, og det faktum at det første året handlet veldig mye om å få forsøket organisatorisk på plass, samt kompetanseutvikling for de ansatte i KIN, må effekten av forsøket forstås som overraskende god. Evalueringen finner ingen indikasjoner som gir grunn til å tro at trekk ved arbeidsmarkedet kan forklare forskjellene mellom forsøks- og kontrollkontor, selv om det er forskjeller i arbeidsmarkedet mellom forsøkskontorene.

Evalueringen finner heller ikke at forsøkskontorene eller KIN-teamene har fått tilført ekstra ressurser utover tiltaksbudsjettet. Tvert om: Vår kostnadsanalyse viser at KIN har utnyttet dette budsjettet etter forutsetninger.

Med henvisning til entusiasmen blant de involverte i forsøkets oppstartsfase, påpekte evalueringen at det kunne være en prosjekteffekt som ble observert (Grimsmo, Mamelund & Spjelkavik 2015). Evalueringen påpekte også at innslaget av «fløteskumming» i forsøket neppe var særlig høyere enn hva som ellers er vanlig ved bruk av kjøpte tiltak der bestiller (NAV) og utfører (tiltaksarrangør) samarbeider om hvilke brukere som skal inn i tiltak. Samtidig kan det ikke utelukkes at forsøkskontorene har hatt bedre muligheter enn tiltaksarrangører til å plukke ut brukere med de mest håndterbare utfordringene og noen av KIN-teamene har i perioder etablert høyere adgangsterskler enn andre. Brukerporteføljen ved forsøks- og kontrollkontor ser ellers ut til å ha vært nokså lik.

Etter at forsøket var konsolidert både organisatorisk og kompetansemessig ved forsøkskontorene, var det mer sannsynlig at effekten kunne forklares ved den tette samarbeidsrelasjon mellom ordinær NAV-veileder og KIN-veileder. Dette tette samarbeidet har bidratt til å fjerne de tilfeldighetene som ofte har preget en del av NAVs bruk av arbeidsrettede tiltak. Forsøkskontorene hadde fått på plass:

- Bedre forarbeider av innsøkende NAV-veileder.
- Tydeligere bestillinger til tiltaksutøveren (KIN).
- Bedre oppfølging av brukeren underveis i tiltaksdeltakelsen fra innsøkende NAV-veileder.

Denne forklaringen er i overensstemmelse med annen tiltaksforskning, som har påpekt at krav til tjenesteleveransene og NAVs oppfølging påvirker resultatene av kjøp av arbeidsmarkedstjenester, at innsøkende NAV-veileder ofte gjør for dårlige forarbeider, at bestillingene er uklare og at bruken av tiltak er for tilfeldig.⁴⁵ Denne type endringer ville sannsynligvis også ha påvirket gjennomføringen eksternt kjøpte tiltak, noe vi også har registrert har skjedd ved kontrollkontorene.

Det som mer spesifikt kan forklare effekten av selve forsøket, altså det at NAV får til å gjennomføre avklarings- og oppfølgingstiltakene uten å kjøpe tjenestene av eksterne tiltaksleverandører med samme resultat eller bedre, er at forsøkskontorene har utviklet en hensiktsmessig organisering og en relevant kompetanse for tiltaksgjennomføringen:

⁴⁵ Jf Econ Pöyry/Proba (2010); Qvortrup & Spjelkavik (2012), jf også NOU 2012:6).

- Organiseringen av KIN som et spesialisert tiltak internt i NAV-kontoret har gjort det mulig å etablere en tettere relasjon mellom innsøkende NAV-veileder og tiltak enn hva som ellers er vanlig ved kjøp av eksterne tiltak.
- Den tette samhandlingen har ført til at innsøkende NAV-veileder gjør bedre forarbeider før innsøking i tiltak og har dermed fått en bedre bestillerkompetanse.
- KIN-veilederne har utviklet en mer spesialisert kompetanse for arbeidsrettet brukeroppfølgning enn hva som er vanlig ved NAV-kontoret. Dette er en kompetanse som spesifikt vektlegger metodikk for tett oppfølging og rask utplassering for å bruke den vanlige arbeidsplassen som avklarings- og oppfølgingsarena. Denne tilnærmingen forutsetter et mye tettere samarbeid med ordinære arbeidsgivere og oppfølging på arbeidsplass. Dette er en type kompetanse som har vært mer vanlig å finne hos eksterne tiltaksarrangører, særlig i Arbeid med bistand.

Denne forklaringen er i overensstemmelse med nasjonal og internasjonal forskning på arbeidsinkluderingsfeltet.⁴⁶ Det nye i dette bildet er at det er NAV som gjør oppfølgingen, ikke eksterne tiltaksarrangører. KIN representerer en særegen, veiledningskompetanse, markedskompetanse og NAV-kompetanse: KIN-veiledere med denne type sammensatte kompetanse får til raskere utvikling i den arbeidsrettede brukeroppfølgningen.

Den kvalitative analysen viser at avklaring og oppfølging i KIN har medført økt effektivitet i organiseringen av den arbeidsrettede brukeroppfølgningen og raskere leveranse av tjenester for brukerne, som redusert ventetid mellom tiltak eller tjenester. Dette ser i all hovedsak ut til å skyldes nærheten mellom ordinær NAV-veileder og KIN.

Kostnadsanalysen, som er basert på Arbeids- og velferdsdirektoratets tall, viser at KIN har gjennomført tiltakene til en lavere pris enn ved kjøp av tiltakene hos eksterne tiltaksarrangører. I tillegg kan flere personer få et tilbud i KIN for samme pengesummen som ellers brukes til eksterne avklarings- og oppfølgningstiltak.

Den kvalitative analysen viser at oppslutningen om forsøket har vært stor og økende blant de ordinære NAV-veiledere i forsøksperioden. De har fått tettere dialog om - og bedre kontroll over - brukersaken sammenliknet med tiltaksgjennomføring hos ekstern tiltaksarrangør. Forsøket har økt bestillerkompetansen hos ordinære NAV-veiledere, men forsøket har dermed også medført økt oppgavebelastning på ordinære NAV-veiledere som søker brukere inn i KIN. De ordinære NAV-veilederne har gjennomgående vært mest fornøyd med KIN-oppfølging. Ved et par av forsøkskontorene mente de ordinære NAV-veilederne i forsøkets oppstartsfase at avklaringen ikke var blitt bedre eller mer effektiv med KIN. Da forsøket var mer konsolidert, ble også de ordinære NAV-veilederne mer fornøyd med KIN-avklaring, men det er fortsatt misnøye med avklaringen i KIN som dokumentasjonsgrunnlag for uføretrygd.

Brukerne av KIN er veldig fornøyd med den bistanden de får av veilederne i KIN. Det er en gjennomgående oppfatning blant det utvalget av brukerne som er blitt intervjuet av evalueringen at man foretrekker å få service fra NAV framfor å bli sendt til eksterne tiltaksarrangører. Dette kan oppfattes som en støtte til «et administrativt normaliseringsprinsipp» – det at alle brukere uavhengig av bistandsbehov får tilbud om kvalitetsservice ved samme sted. Brukerne gir uttrykk for overraskelse over at NAV kan gi så tett individuell oppfølging. Brukere i forsøkets oppstartsfase opplevde at fokuset på arbeid

⁴⁶ Oppsummert i for eksempel NOU 2012:6 og Frøyland & Spjelkavik (red) (2014).

var sterkere i KIN enn hos tiltaksarrangørene; og noen brukere har gitt uttrykk for ubehag knyttet til økt stress, økt møtevirksomhet og usikkerhet knyttet til praksisplasser.

Arbeidsgiverne er gjennomgående fornøyd med samarbeidet med veilederne i KIN. Det er en gjennomgående oppfatning blant arbeidsgivere som er blitt intervjuet at man er overrasket over at NAV kan tilby såpass omfattende og kvalitativt god service og oppfølging. Samarbeidet med KIN styrker arbeidsgivernes positive inntrykk av KIN, men fra noen kommer det også fram kritiske merknader om at KIN ikke har innfridd lovnader om tett oppfølging.

Samlet viser brukerresponsen og responsen fra arbeidsgivere at forsøket har bidratt sterkt til å styrke NAVs omdømme.

Mens KIN-oppfølging ser ut til å kunne være en robust modell for NAV-kontorene, forutsatt at prioriteringen av målgruppa blir opprettholdt, så indikerer erfaringene fra forsøket på at noen avklaringsoppgaver best kan løses eksternt. Dette gjelder særlig når arbeidsevnevurderingen konkluderer med behov for mer skjermet avklaring. NAV-kontorene har begrensede muligheter til skjermet avklaring for dokumentasjon for innvilgelse av uføretrygd i egne lokaler og noen ordinære NAV-veiledere rapporterer at tiltaksarrangører gjør en bedre avklaringsjobb enn KIN på dette. Med mindre det blir bestemt at ordinære bedrifter skal brukes for all avklaring, kan vi ikke se bort fra at denne type mer skjermede avklaringsoppgaver for å framskaffe dokumentasjonsgrunnlag for søknad om overgang til trygd i KIN lett kan dreie fokuset vekk fra den arbeidsrettede brukeroppfølgningen.

Konklusjon

Den samlede effekten av forsøket for overgang til arbeid med eller uten ytelser fra NAV, er på 9,3 prosentpoeng eller 39,0 prosent økning sammenliknet med en situasjon uten forsøket. Dette viser at NAV kan gjøre avklarings- og oppfølgingsarbeidet like bra eller bedre enn eksterne tiltaksarrangører. Av de involverte forsøkskontorene får tre av dem like mange ut i jobb som kontrollkontorene, mens to av dem får flere ut i jobb.

Forklaringen på denne effekten er at de organisatoriske og kompetansemessige endringene ved forsøkskontorene har lagt til rette for en spesialisering av den arbeidsrettede brukeroppfølgningen.

Organiseringen av KIN som et spesialisert tiltak internt i NAV-kontoret har gjort det mulig med en tettere relasjon mellom innsøkende NAV-veileder og tiltak enn hva som ellers er vanlig ved kjøp av eksterne tiltak.

Den tette samhandlingen har ført til at innsøkende NAV-veileder gjør bedre forarbeid før innsøking i tiltak og har dermed fått en bedre bestillerkompetanse.

KIN-veilederne har utviklet en mer spesialisert kompetanse for arbeidsrettet brukeroppfølgning enn hva som er vanlig ved NAV-kontoret. Dette er en kompetanse som spesifikt vektlegger metodikk for tett oppfølging og rask utplassering for å bruke den vanlige arbeidsplassen som avklarings- og oppfølgingsarena. Denne tilnærmingen forutsetter et mye tettere samarbeid med ordinære arbeidsgivere og oppfølging på arbeidsplass.

Referanser

- Berge & Falkum (2013). Se mulighetene. Arbeidsliv og psykisk helse. Oslo: Gyldendal.
- Card & Krueger (2000). Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania: Reply. *American Economic Review*, 90(5), 1397-1420. doi:10.1257/aer.90.5.1397.
- Cimera (2012). The Economics of Supported Employment: What new data tell us. *Journal of Vocational Rehabilitation*, 37: 109-117.
- Djuve & Tronstad (2011). Innvandrere i praksis: om likeverdig tjenestetilbud i Nav. Oslo: Fafo.
- Drake, Bond, & Becker (2012). Individual Placement and Support: An Evidence-Based Approach to Supported Employment. New York: Oxford University Press.
- Econ Pöyry/Proba (2010). Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester. Oslo: Econ Pöyri/Proba.
- Fabian, E. S., Edelman, A., & Leedy, M. (1993). Linking workers with severe disabilities to social supports in the workplace: strategies for addressing barriers. *Journal of Rehabilitation*, 59(3), 29-34 26p.
- Ekspertgruppen (2015). Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet. Gjennomgang av NAV. Sluttrapport.
- European Commission (2011a). Supported Employment For People With Disabilities In The EU and EFTA-EEA – good practices and recommendations in support of a flexicurity approach. COWI, Work Research Institute, EUSE. European Commission Directorate General Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- European Commission (2011b). Compendium of Good Practice. Supported employment for people with disabilities in the EU and EFTA-EEA 2011. COWI, Work Research Institute, EUSE Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Falkum, Schafft & Spjelkavik (2014). Arbeidsgivernes rolle i inkluderingen. I: Frøyland og Spjelkavik (red.) : 142-155.
- Folkenborg (2014). Virksomhetenes sosiale ansvar. I: Frøyland og Spjelkavik (red.) 174- 188.
- Fossestøl, Børing & Skarpaas (2012). Nødvendig differensiering eller overlappende tiltak? Evaluering av avklarings- og oppfølgingstiltak i regi av NAV. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Fossestøl, Breit & Borg (2014). «NAV-reformen 2014 - En oppfølgingsstudie av lokalkontorenes organisering etter innholdsreformen». Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus - Arbeidsforskningsinstituttet.
- Frøyland, Drange & Mamelund (2015). Unge mottakere av tiltakspenger - Om betydningen av tiltakspenger for gjennomføring av utdanning og overgang til arbeid. Oslo: Arbeidsfordkningsinstituttet, Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Frøyland & Skadal Kvåle (2014). Utvikling av naturlig bistand på arbeidsplassen. I: Frøyland og Spjelkavik (red.) : 93-106.
- Frøyland & Spjelkavik (red) (2014). Inkluderingskompetanse: Oslo: Gyldendal Akademisk.

- Frøyland & Spjelkavik (2014). Inkluderingskompetanse – et integrert perspektiv. I: Frøyland og Spjelkavik (red.): 18-32.
- Glemmestad, Kristiansen, Schulstok, Solheim (2014): Arbeid først – ambisjon eller illusjon? NAVs samhandling og kompetanse i møte med det nye arbeidslivet. Høgskolen i Lillehammer.
- Grimsmo, Mamelund, & Spjelkavik (2015). Evaluering av forsøket Kjerneoppgaver i NAV. Delrapport 2. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Hagner & Cooney (2003). Building employer capacity to support employees with severe disabilities in the workplace. *Work: A Journal of Prevention, Assessment and Rehabilitation*, 21(1): 77-82.
- Harvey, Szoc, Dela Rosa, Pohl & Jenkins (2013). Understanding the competencies needed to customize jobs: A competency model for customized employment. *Journal of Vocational Rehabilitation*, 38: 77-89.
- Mamelund & Widding (2014). «NAVs formidlings- og rekrutteringstjenester». Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus - Arbeidsforskningsinstituttet.
- Møller & Sannes (2009). Evaluering av arbeidsmarkedstiltak i skjermede virksomheter. Bø: Telemarksforskning.
- Qvortrup & Spjelkavik (2013). Hva er god Arbeid med bistand? En studie av hvilke faktorer som avgjør om deltakere i arbeidsmarkedstiltaket Arbeid med bistand kommer seg ut i arbeidslivet. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Sanden Sannes & Spjelkavik (2014). Jobbspesialisten som balansekunstner mellom makt og hjelp. I: Frøyland og Spjelkavik (red.): 124-140.
- Schafft (2009). Å få seg en jobb: arbeidsrettet rehabilitering ved psykiske helseproblemer. Oslo: Kommuneforlaget.
- Schafft & Spjelkavik (2014). Arbeidsgiveres erfaringer med inkludering I: Frøyland og Spjelkavik (red.): 156- 173.
- Secker & Membrey (2003). Promoting Mental Health Through Employment And Developing Healthy Workplaces: The Potential of Natural Supports At Work. *Health Education Research*, 18(2): 207-215.
- Spjelkavik (2012). Supported Employment in Norway and in the other Nordic countries. *Journal of Vocational Rehabilitation*, 37(3): 163-172.
- Spjelkavik (2014). Ordinært arbeidsliv som metode og mål. I: Frøyland og Spjelkavik (red.): 33-49.
- Spjelkavik (2016). Arbeidsrettet brukeroppfølging. «Place then train» ved NAV-kontoret? Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Spjelkavik & Evans (2007). Impressions of Supported Employment In Europe. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Spjelkavik & Thingbø-Støldal (2014). Jobbmatch og jobbutvikling. I: Frøyland og Spjelkavik (red.): 52-64.
- Spjelkavik & Wangen (ed) (2015). Improving Supported Employment. Next Step 2013-2015. The Case Studies. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Spjelkavik, Frøyland & Skarðhamar (2003). Yrkeshemmede i det ordinære arbeidslivet – inkludering gjennom Arbeid med bistand. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Spjelkavik, Grimsmo, Mamelund & Rudningen (2014). Evaluering av forsøket Kjerneoppgaver i NAV. Delrapport 1. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Spjelkavik, Hagen & Härkäpää (2011). Supported Employment i Norden. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Hegelstad, Heitmann, Kydland & Schafft (2014). Psykiske lidelser og arbeidsdeltakelse. I: Frøyland & Spjelkavik (red) (2014).

Yin (1994). Case study research. Design and methods. Thousand Oaks: Sage.

Wehman (2012). Supported Employment: What is it? Journal of Vocational Rehabilitation, 37 (3): 139-142.

Lovarbeider, Stortingsmeldinger, utredninger o.l.:

Kravspesifikasjon for tiltak i skjermede virksomheter.

LOV 2006-06-16 nr 20: Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen.

NOU 2012:6 Arbeidsrettede tiltak.

Prop 1 S (2012-2013).

Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV. Vurdering av behov for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid og rett til aktivitetsplan etter Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14a (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2010)

Rundskriv Hovednr. 76 § 12.

St.meld. nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering

Tilretteleggings- og oppfølgingsavtale (TOA).

Utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsrettede tiltak (sist endret 29.01.2015 av Arbeids- og velferdsdirektoratet, Tjenesteavdelingen, Tiltaksseksjonen).

Vedlegg 1

KIN som femtrinnsprosessen i Supported Employment

Framstillinga av KIN i dette kapitlet er utviklet på grunnlag av gruppearbeid på dialogkonferanse med ledere og ansatte i KIN-teamene ved forsøkskontorene 3.3.2016.¹ Oppgaven konferansedeltakerne fikk var å beskrive hvordan KIN-teamene arbeider med arbeidsrettet brukeroppfølgning i lys av femtrinnsprosessen i SE. «The five stage process», som er utviklet av European Union of Supported Employment (EUSE), er anerkjent og mye brukt som en europeisk versjon for god praksis og rammeverk for SE.²

Selv om prosessen beskrives som et faseinndelt forløp, så er ikke dette det samme som den trinnvise tilnærmingen i tradisjonell attføring der brukeren først skal trenes eller rustes opp i ulike tiltak som gradvis skal føre fram til arbeidslivet. Femtrinnsprosessen er en beskrivelse av hvordan «place-train» foregår som et inkluderingsforløp der man raskest mulig tar i bruk den ordinære arbeidsplassen som avklarings-, -trenings-, kvalifiserings- og jobbutviklingsarena:

1. Innledende kontakt og samarbeidsavtale
2. Yrkeskartlegging og karriereplanlegging
3. Finne en passende jobb
4. Samarbeid med arbeidsgiver
5. Opplæring og trening på og/eller utenom arbeidsplassen

De fem fasebeskrivelsene er ikke ment som anvisning for et statisk eller nødvendig utviklingsforløp. Poenget er snarere at praktikernes erfaringer har vist at et inkluderingsforløp i SE ofte preges av disse fem fasene. Innenfor hver av fasene er det angitt et bredt spekter av aktiviteter og metoder, noen som vil være unike for en spesiell gruppe av brukere eller arbeidssøkere, andre som vil være mer generelle og gjelde mer på tvers av utsatte grupper. Femtrinnsprosessen representerer ikke nødvendige faser som brukeren må gjennom og de metodiske eksemplene i hver fase er ikke entydige oppskrifter på hvordan tingene skal gjøres. I praksis er elementer som er beskrevet innenfor hver fase ofte overlappende, og i bunn og grunn er fase 3, «finne en passende jobb» («jobbmatch»), hele poenget med Supported Employment. Femtrinnsprosessen må altså ikke forveksles med mer evidensbaserte - og dermed mer stringente – praksiser i Supported Employment for mer spesielle målgrupper, som i Individual Placement and Support (IPS) og Customized Employment (CE).

På dialogkonferansen ble deltakerne inndelt i grupper sånn at hver gruppe hadde medarbeidere fra alle forsøkskontorene og hver gruppe tok for seg én av fasene. Gruppene skulle beskrive arbeidet i Kjerneoppgaver i denne aktuelle fasen; de skulle beskrive hva som gjøres likt og ulikt i KIN-teamene og beskrive eventuelle risikomomenter for den aktuelle fasen. Lederne for forsøksteamene var

¹¹ Framstillinga er basert på gruppebesvarelsene, men er språklig en del endret og beskrivelser fra en gruppe er i flere tilfeller flyttet til en annen, noe som gjenspeiler overlappingen i faseinndelingen. Beskrivelsen er også supplert med informasjon fra intervju ved forsøkskontorene.

² Femtrinnsprosessen ble utviklet av praktikere innen SE fra Østerrike, Danmark, England, Finland, Tyskland, Hellas, Irland, Nord-Irland, Norge, Skottland, Spania og Sverige og var ferdigstilt i 2010. Mer informasjon om femtrinnsprosessen finnes her: <http://www.euse.org/process>. En gjennomgang av utfordringer med femtrinnsprosessen finnes i Spjelkavik & Wangen (ed) (2015).

samlet i en gruppe som tok for seg lederoppgaver for hver fase i femtrinnsprosessen, med tilhørende risikomomenter.

Det må understrekes at forsøket med kjerneoppgaver i NAV ikke ble designet for Supported Employment. Ikke desto mindre har Supported Employment og jobbspesialistmodellen blitt stadig mer sentralt ved forsøkskontorene, ikke minst fordi svært mange av KIN-veilederne har fått opplæring i SE. Forsøksledelsen i Arbeids- og velferdsdirektoratet har også sammen med KIN-lederne startet opp utviklingen av en egen tilpasset måleskala, basert på IPS Fidelity Scale.³ Når femtrinnsprosessen blir brukt som rammeverk i denne beskrivelsen av KIN, er det ikke for å evaluere i hvor stor grad forsøket faktisk er Supported Employment, men for å ha et relevant rammeverk å beskrive KIN-teamenes arbeidsrettede brukeroppfølging.

Den innledende og innrammede stikkordsmessige beskrivelsen for hver fase bygger EUSEs egen beskrivelse og er hentet fra Frøyland & Spjelkavik (2014). I hver fase har vi tatt med lederoppgaver og risikofaktorer.

Fase 1: Innledende kontakt og samarbeidsavtale

Oppgavene i denne fasen er å gi nødvendig informasjon til arbeidssøker på en hensiktsmessig måte, og å hjelpe den enkelte til å bruke informasjonen og erfaringskunnskap til å foreta informerte valg om bistand. Aktivitetene på dette stadiet skal være relevante, personsentrerte og del av en omforent handlingsplan som tar sikte på å støtte den enkelte til ordinært arbeid. Det forventes at denne innledende fasen avsluttes med at den enkelte arbeidssøker kan ta en avgjørelse om hvorvidt han eller hun ønsker bistand i tråd med SE.

Dette er fasen forut for vedtak om brukers oppstart i KIN. Både femtrinnsprosessen og fidelity-skalaen i Individual Placement and Support (IPS) legger til grunn at personer som vil jobbe i ordinært arbeidsliv og som ønsker å få bistand fra SE-tilbud, skal få det. Det skal i utgangspunktet ikke være adgangsrestriksjoner («zero exclusion»); det er opp til den enkelte å bestemme dette selv. NAV-systemet begrenser dette.

Målgruppa er i hovedsak brukere med spesielt tilpasset innsats, samt brukere med situasjonsbestemt innsats. Deltakere i kvalifiseringsprogrammet (KVP) kan være aktuelle når det er snakk om avklaring av arbeidsevne med tanke på å søke stønader, eller med konkret bestilling fra KVP-veileder om hva KIN skal gjøre som brukeren ikke får tilbud om i KVP. Selv om målet er en lønnet jobb, får alle KIN-teamene bestillinger fra innsøkende saksbehandlere som handler om avklaring av bruker mot uføretrygd.

- Ved Kongsvinger og Ski er det krav om at det skal kunne vurderes som realistisk med oppstart i praksis innen 6 uker i minst 20 % stilling.

³ IPS er kjent som «Individuell jobbstøtte» på norsk. Dette er en evidensbasert variant av Supported Employment for mennesker med psykoselidelser. Metodikken blir også anvendt overfor personer med andre moderate til alvorlige psykiske lidelser og jobbspesialisten er en del av behandlingsteamet (jf ten Velden Hegelstad mfl 2014). Den internasjonale IPS Fidelity Scale finnes her: <http://www.dartmouthips.org/wp-content/uploads/2016/03/ips-fidelity-manual-3rd-edition-2-4-16.pdf>

- Ved Kongsvinger gir KIN avslag gis hvis det blir vurdert at bruker mangler motivasjon eller hvis det mangler oppdaterte helseopplysninger.

Forarbeid

- Ordinær saksbehandler har samtale med bruker før innsøking for å sikre at bruker er informert om KIN, hva som forventes av egeninnsats og avdekke om bruker har andre planer.
 - Ved Ski brukes et informasjonsark om hva avklaring og oppfølging i KIN er som saksbehandler kan gi til bruker under samtalen.
- Brukere som venter på utredninger og operasjoner skal ikke søkes inn.
- Brukerens CV skal være oppdatert.
- For brukere med spesielt tilpasset innstas skal helseopplysninger være oppdatert.
- Saksbehandler rådfører seg ofte med en KIN-veileder om en bruker kan være aktuell for KIN.
 - Ved Ski skal det gjennomføres en vurderingssamtale før bruker søkes inn.
 - Ved Bamble og Kongsvinger blir saker normalt diskutert i teamet i forkant av innsøking.
- Det er utarbeidet egne innsøkingrutiner som er felles for KIN (se Vedlegg XX).
 - Kongsvinger har eget innsøkingsskjema med sjekkpunkter
 - Åsane har utarbeidet en egen innsøkingrutine.
 - Ved Kongsvinger og Åsane skal saksbehandler som bestiller begrunne innsøkningen skriftlig i Arena.

Innsøking

- Ordinær saksbehandler, vanligvis i mottaks- eller oppfølgingsavdeling, søker bruker inn i KIN via Arena med eget tiltaksnummer.

Trekantsamtale

- Før oppstart i tiltaket blir det gjennomført trekantkantsamtale som enten innsøkende saksbehandler (Åsane, Ski, Heimdal), KIN-leder (Kongsvinger) eller KIN-veileder (Bamble) bestiller.
 - Ved Heimdal kalles trekantsamtalen for vurderingssamtale.
 - Ved Bamble går man i ukentlige teammøter gjennom nye kandidater og bestemmer hvem av KIN-veilederne som skal være med på trekantsamtaler.
- I trekantsamtalen får brukeren informasjon om KIN og KIN-veileder får informasjon om bruker. Bruker får informasjon om hva avklaring og oppfølging innebærer og hva som kreves av bruker i KIN. Sjekkpunkter i trekantsamtalen er AEV, oppdaterte legeopplysninger, oppdatert 14a-vedtak, innsatsbehov, CV og aktivitetsplan.
 - Kongsvinger har egen mal med sjekkpunkter for trekantsamtalen.

- Åsane har eget informasjonsskriv for avklaring og oppfølging for å sikre at alle brukere får lik informasjon uavhengig av hvilken KIN-veileder som er med i trekantsamtalen og et skjema som fylles ut slik at informasjon fra bruker blir videreformidlet til den KIN-veilederen i KIN som skal følge bruker opp videre.
- Bamble strukturerer trekantsamtalen med fokus på jobbmatch; bruker presenteres for noen aktuelle stillinger og KIN-veileder ber bruker om positiv/negativ respons på disse.
- Ved Ski får brukerne et kartleggingsskjema hvor de skal beskrive sin situasjon, sine ønsker, hva de tror de kan og ikke kan.
- KIN-veileder skriver notat i Arena etter trekantsamtale.
 - Ved Åsane skriver innsøkende saksbehandler notat i Arena.

Beslutning om inntak

- KIN tar endelig beslutning om inntak.
 - Ved Åsane tar innsøkende saksbehandler beslutning om avklaring eller oppfølging i KIN. KIN-leder mottar bestilling fra ordinær saksbehandler når denne og bruker har bestemt at avklaring eller oppfølging er riktig tiltak; bestilling blir skrevet i notat i Arena og oppfølgingsoppgaven blir flyttet over på KIN-leders Arenabenk.
 - Ved Bamble er det ukentlig teammøte der brukere som er søkt inn blir vurdert.
 - Flere av KIN-teamene gir råd om alternativt tiltak dersom brukeren ikke får starte i KIN

Fordeling av brukersakene i KIN

- Brukersakene blir fordelt på KIN-veilederne på teammøte; det tas hensyn til brukere med spesielle utfordringer og KIN-veileders spesialkompetanse.
 - Ved Åsane fordeler KIN-leder brukersakene til KIN-veiledere med ledig kapasitet.
 - Ved Ski fordeler KIN-leder brukersakene slik at KIN-veilederne har både "tyngre" og "lettere" brukersaker i sine porteføljer.
 - Ved Heimdal og Bamble er en av KIN-veilederne tiltaksansvarlig og fordeler brukersakene til KIN-veileder med ledig kapasitet.
 - Ved Heimdal fører tiltaksansvarlig venteliste og fordeler fra øverst på ventelista, men KIN-leder har siste ord mht. hvilken KIN-veileder som skal ha bruker.

Lederoppgaver i denne fasen

- KIN-leder har overordnet ansvar:
 - Sikrer at teamet har gode fagdiskusjoner.
 - Har oversikt over brukere som er søkt inn.
 - Sikrer at bruker får riktig tiltak, at bruker får tilbud om KIN til riktig tid og at bruker får riktig oppfølging.
 - Sikrer at brukersakene blir fordelt riktig til KIN-veilederne.

- Har porteføljegjennomgang hver tredje til sjette uke med alle KIN-veilederne.

Risikovurderinger – aspekter som det er viktig å være oppmerksom på i denne fasen

- Tidspress kan gå utover de gode fagdiskusjonene.
- Tidspress kan føre til at trekantsamtaler ikke blir gjennomført.
- Trekantsamtalen er nødvendig og vel anvendt tid, men det kan gå med for mye tid/ressurser før det blir aktuelt med trekantsamtale.
- Når KIN-teamet selv tar avgjørelsen om inntak til KIN:
 - Fare for «creaming»
 - Inntak til KIN kan bli personavhengig ved at noen KIN-veiledere er mindre eller mer strenge enn andre i trekantsamtalen eller i avgjørelsen om inntak.
- Når saksbehandler tar avgjørelsen om inntak til KIN:
 - «Innsøkingssivrige» saksbehandlere og uoversiktlige porteføljer kan føre til at det kommer brukere i KIN som burde vært på andre tiltak.
- Bruker kan møte én KIN-veileder i trekantsamtalen eller i vurderingssamtalen, men får tildelt ny KIN-veileder i etterkant; KIN-veileder kan dermed gå glipp av informasjon, og tillit mellom bruker og KIN-veileder må bygges på nytt.
- Problematiske aspekter kan oppstå i fordelingen av saker i KIN på grunnlag av ulik kompetanse, datofordeling og ved at noen KIN-veiledere blir spesielt «populære».

Fase 2: Yrkeskartlegging og karriereplanlegging

Aktivitetene i denne fasen skal gi et innblikk i sider ved den enkeltes interesser, ferdigheter, og bistandsbehov. Arbeidssøker skal aktivt identifisere ønske om en jobb i samsvar med egne interesser, ambisjoner, behov, forutsetninger og erfaringsbakgrunn. Handlingsplanen som utvikles er basert på en myndiggjøringstilnærming, der arbeidssøker foretar egne karrierevalg og deltar i utformingen av sitt eget arbeidsprosjekt, i samsvar med sine interesser og yrkesfaglige ambisjoner.

Deltakelse i KIN er individuelle forløp. Brukeren eier sin egen sak og det er sterkt fokus på brukermedvirkning. Brukeren styrer prosessen og gjøre egne vurderinger. Kartleggingen i KIN foregår i stor grad når brukeren er på arbeidsplass.

Oppstart

- KIN-veileder har møter med bruker minst ukentlig i oppstarten. KIN-veileder setter seg inn i brukerens mobilitet, NAV-historikk og medisinsk historikk og vurderer eventuell dialog med lege.
- Uavhengig av om det er avklaring eller oppfølging, har KIN-veileder fokus på at bruker skal raskt ut på arbeidsplass.

- Tidspunkt for oppstart av arbeid avhenger av brukerens helse, erfaring, utdanning, sosiale forhold osv.
- Når bruker er kommet inn i KIN avklaring er det en «sømløs» overgang til KIN oppfølging og KIN-veileder jobber likedan med bruker uavhengig om det defineres som avklarings- eller oppfølgingssak.
 - Ved Åsane er det et klart skille mellom KIN-avklaring og KIN-oppfølging: Saksbehandler gjør ny bestilling i Arena dersom bruker skal fra avklaring til oppfølging. Noen KIN-veiledere jobber med brukere i avklaring og andre jobber med brukere i oppfølging.
- Etter vedtak gjennomfører KIN-veileder en oppstartsamtale med bruker.
 - Ved Kongsvinger kaller den KIN-veilederen som får saken inn til en førstegangssamtale med bruker og en kollega i KIN.
 - Ved Bamble tar KIN-veileder kontakt med bruker innen en uke.
 - Ved Ski brukes kartleggings skjema fra trekantsamtalen, der bruker har beskrevet sin situasjon, sine ønsker, hva de tror de kan og ikke kan, som utgangspunkt for kartleggingen.

Kartlegging og planlegging

- KIN-veileder gjennomfører individuell yrkeskartlegging og karriereplanlegging både i avklaring og oppfølging for alle brukerne ved å anvende skjema som kartlegger brukerens omsorgsbehov, mobilitet, helseutfordringer, arbeidserfaring, yrkesønsker, evner og ressurser. KIN-veilederne bruker MI, LØFT, HPMT, AI (Bamble) og ulike kartleggingsverktøy som VIP24 og WIE (Åsane).
- Brukernes aktivitetsplan, som ble laget av innsøkende saksbehandler, blir videreutviklet i KIN og den dokumenterer det man blir enig om og handlingsplan blir skriftliggjort ved behov.
 - Ved Åsane får brukerne i avklaring og de av brukerne i oppfølging som vurderes å ha behov, et yrkeskartleggingskurs. Kurset foregår tre timer hver dag i tre uker, med maks 12 brukere. To KIN-veiledere holder kurset mens to andre er ute for å finne jobber til kursdeltakerne i henhold til deres ønsker. Hensikten med kurset er å kartlegge evner, ferdigheter, interesser og jobbønsker. Det er intervjutrening, søknadsskriving, bedriftsbesøk og nettverksbygging, samt «jobbsmak» når det er hensiktsmessig. Kurset inneholder aktiv jobbsøking fra starten og siste uke er besøk i arbeidslivet. I kurset brukes WIE for å kartlegge jobbønsker og interesser, samt utforske muligheter og lage handlingsplan.
- KIN-teamene har samarbeidspartnere rundt avklaringsoppgaver, som leger, DPS, kommunale rusteam og andre relevante i øvrig støtteapparat og internt i NAV.

Arbeidsfokus i karriereveiledningen

- I karriereveiledningen inngår kartlegging og aktivisering av nettverk, besøk på arbeidsplasser og jobbsmak.

- Ved Åsane har «jobbsmak» varighet på maks en dag og er en mulighet for bruker å være i en bedrift for å se hva en yrkesgruppe eller en bransje gjør. Her kan også KIN-veileder være med brukeren. Jobbsmak brukes mest når brukeren er usikker på hvilken jobb eller bransje som er aktuell og hvilke krav som stilles i den enkelte bransjen.
- Bamble starter arbeid med jobbmach som en del av trekantsamtalen ved at brukeren blir presentert aktuelle stillinger.

Lederoppgaver i denne fasen

- Sikrer at alle brukere får god hjelp til yrkeskartlegging og karriereveiledning og at KIN-veiledere og KIN-leder er sertifisert i kartleggingsverktøy.
- Sikrer at KIN-veileder kjenner arbeidsmarkedet godt for å imøtekomme brukers arbeidsønsker.
- Sikrer progresjon i markedsarbeidet.
- Porteføljegjennomgang minst hver fjerde - sjette uke for å følge med på KIN-veiledernes tidsbruk, aktivitet i arbeidsmarkedet og progresjon fram mot jobbmach.
- Sørger for jevnlige teammøter der brukersaker blir diskutert.
- Setter av tid til fagdager hver annen - tredje måned.

Risikovurderinger – aspekter som det er viktig å være oppmerksom på i denne fasen

- Det kan utvikle seg ulike praksiser innad i KIN-teamet.
- Det kan bli for lite tid til faglig god yrkeskartlegging og karriereveiledning i nye saker.
- Bruk av kartleggings- og karriereverktøy kan være ressurskrevende.
- For dårlig kjennskap til veiledning og karriereverktøy blant KIN-leder og KIN-veiledere gir dårlig grunnlag for «informerte valg».
- Manglende bruk av kartleggingsverktøy kan begrense muligheten for å se nye muligheter eller nye karrierevalg; kartleggingsverktøy kan avdekke «noe ukjent» for bruker og «noe usett» for KIN-veileder.
- For mye bruk av skjema i kartleggingen kan påvirke relasjonen til brukeren (og arbeidsgivere) negativt.
- Gruppetilbud kan ta for mye ressurser fra KIN-veiledere.
- Enkelte brukere kan oppleve skifte av KIN-veileder som negativt.
- Dårlig markedskunnskap blant KIN-leder og KIN-veilederne kan føre til manglende progresjon i inkluderingsforløp.
- For kort tid i mer omfattende avklaringssaker.

Fase 3: Finne en passende jobb

Det finnes ikke en enkelt «beste» metode for jobbsøking og bistand til å finne en jobb, men man vurderer hvilke aktiviteter som best passer behovene til den enkelte arbeidssøker. Det er en rekke metoder som kan brukes for å identifisere en egnet jobb (jobbmatch).

Både avklaring, kartlegging og yrkesplanlegging foregår ofte på arbeidsplasser, i nært samarbeid med arbeidsgivere, gjennom arbeidstrening og av og til "jobbsmak" og. I de fleste KIN-teamene gjør KIN-veilederne alle oppgaver.

- Ved Åsane er det krav at KIN-veilederne skal være minst 40 % av arbeidstiden ute i bedrifter og at alle deler ny markedsinformasjon på møte en gang pr uke.
- Ved Kongsvinger jobber en egen markedskontakt mest ut mot marked og mindre med egne brukere. To KIN-veiledere jobber spesielt med en bedrift som ofte blir brukt til avklaring.
- Ved Åsane jobber KIN-veilederne enten med brukere i avklaring eller i oppfølging.
- Ved Bamble er KIN-veilederne inndelt i to grupper, de som jobber mot industri og de som jobber mot salg/service.
- Det jobber aktivt med CV og søknadsskriving.
- KIN-veileder ser på aktuelle stillinger sammen med bruker og ser om vedkommende matcher krav som stilles i de ulike stillingene.
 - Ved Ski setter brukeren opp tre jobbønsker: 1) drømmejobb, 2) grei jobb, og 3) ok jobb.
 - Ved Bamble bruker KIN-veilederne arbeidskravsanalyse.
- KIN-veileder avklarer med bruker hvem som skal gjøre hva i arbeidet med å finne en jobb: Ønsker bruker selv å ta kontakt med arbeidsgivere, skal KIN-veileder gjøre det, eller skal begge gjøre det?
 - Ved Åsane blir rollefordeling mellom KIN-veileder og bruker beskrevet i Aktivitetsplanene og i Tilretteleggings- og oppfølgingsavtalen (TOA).
- Hensikten med den første arbeidsgiverkontakten varierer ut fra brukerens situasjon og ønsker, om det er aktuelt med «jobbsmak», arbeidstrening, direkte ansettelse, om brukeren har jobb fra før, eventuelt om vedkommende skal avklares hos egen arbeidsgiver.
- Arbeidsgivere som kontaktes er basert på en grundig kartlegging av brukers ønsker og behov.
 - Ski og Kongsvinger har mer faste arbeidsgivere for avklaringsplasser.
- Avklarer med bruker hvilken informasjon som kan deles med arbeidsgiver.

Finne aktuelle arbeidsgivere

- Bruker skriver liste over aktuelle arbeidsgivere, jobber og yrkesønsker og får veiledning i hvordan man selv kan ta kontakt med arbeidsgivere.

- Arbeidsgivere tar også kontakt direkte med KIN.
- Informasjonsinnsamling for å bli kjent med markedet, rekrutteringsbehov og aktuelle arbeidsgivere foregår ved å sjekke bransjer, konsern, selskapsstruktur, framtidsutsikter i bransje, arbeidsmarked, virksomheters hjemmesider, stillingsannonser, deltakelse i frokostmøter eller bransjemøter, følger med på nyheter, LinkedIn, Facebook, proff.no, pure-help.no, utdanning.no, Google, Gule sider, hverandres bekjenskaper, personlige relasjoner, nettverk, markedskontaktene i NAV-kontoret.
 - Bamble bruker tavlemøter to ganger i uken for felles idémyldring rundt mulige arbeidsplasser og har felles oversikt (word-dokument) over brukere som trenger arbeidstrening.
 - Ved Åsane og Kongsvinger brukes tavle for ledige stillinger og ledige arbeidstreningss-plasser.
- Ved å invitere seg selv på bedriftsbesøk under påskudd av å lære mer om markedet og bedrifter, forteller bedriften om seg selv først og så forteller KIN-veileder om KIN.
 - Bamble tilbyr service utover det som er knyttet til KIN-brukere; holder kurs for arbeidsgivere for å bygge relasjoner til arbeidslivet og komme i kontakt med mange potensielle samarbeidspartnere.

Første kontakt med aktuell arbeidsgiver

- Første kontakt med aktuell arbeidsgiver skjer ved å stikke innom, ringe eller sende e-post.
 - KIN-veilederne bruker ofte metodikken «Tre kopper te».
 - KIN-veiledere stikker innom for eksempel butikker for å ta kontakt, mens de i andre bransjer ofte bruker telefon for å avtale møte (f. eks. innen kontor, IT).
 - KIN-veileder tar kontakt/spør etter vedkommende som har med ansettelse å gjøre, daglig leder eller personalansvarlig.
- Når en aktuell bedrift er identifisert, sjekker KIN-veileder i Arena:
 - Om andre har hatt kontakt med bedriften, når og hvorfor.
 - Om bedriften har andre på tiltak, sjekker notater på arbeidsgiver, tiltakshistorikk, om det er IA-bedrift, om bedriften har IA-plass, hva som har vært utfall av eventuelle tidligere arbeidspraksiser.
 - Aktivitetsliste på arbeidsgiver og forhører seg eventuelt med kollega som har hatt kontakt med den aktuelle arbeidsgiveren i den siste tiden.
 - Utlyste stillinger.
 - Om kontaktpersoner, personalansvarlig, daglig leder er oppført i Arena.
 - Sykefravær, sanksjoner.
 - Om det har vært oppsigelser, permitteringer.

- Det første eller de to første møtene foregår ofte uten at bruker er til stede. Dette for å presentere KIN generelt, og for å få informasjon om bedriften/arbeidsplassen og skape en god relasjon.
- KIN-veilederne vurderer om det er hensiktsmessig å informere om spesifikk bruker i første samtale.
- Dersom bruker tar kontakt med bedrifter selv, kan KIN-veileder invitere seg med i møte.
- KIN-veileder informerer arbeidsgiver om KIN, om hva KIN kan tilby, om KINs brukere og om aktuelle tiltak og virkemidler som lønnstilskudd, arbeidstrening, fritak for arbeidsgiverperiode.
- KIN-veileder prøver å få mest mulig informasjon om bedriften, type arbeidsoppgaver, antall ansatte, rekrutteringsbehov, hvilken kompetanse bedriften etterspør (ufaglært, faglært, lærling), avdelinger, utdanningskrav, arbeidsmiljø.
 - KIN-veiledere ved Bamble gjennomfører arbeidskravsanalyser ved alle virksomheter. Arbeidskravsanalysen vurderer nivået på krav ved spesifikke arbeidsoppgave (krav til jobben) opp mot brukerens evner på følgende faktorer:
 - Kunnskapsfaktorer: Spesiell kunnskap/erfaring som kreves for arbeidsoppgaven, språklige krav: Lese og skrive, regne, søke informasjon, betjene kjøretøy- bil, truck ol., bruke telefon/PC for kommunikasjon med andre, bruke maskiner.
 - Psykososiale faktorer: Gi/ta imot muntlige beskjeder, gi/ta imot skriftlige beskjeder, agere ift sosiale, regler/klær, hygiene, holde passe distanse til andre, samarbeide med andre, møte kunders krav.
 - Energi-/selvstendighetsfaktorer: Utholdenhet, kunne holde tempo, ha ork og energi, fokusere/beholde oppmerksomhet, evnen til å motta informasjon, evnen til å planlegge og organisere, ta beslutninger, løse problem – enkle/komplekse, holde tidsrammer.
- KIN-veileder kartlegger arbeidsgivers forutsetning for å ta brukere inn på ulike tiltak (avklaring, oppfølging, lønnstilskudd, arbeidstrening)
- KIN-veileder presenterer seg som samarbeidspartner, ikke som «selger», forklarer hva KIN kan tilby, at KIN er et eget team med mulighet til tett oppfølging basert på brukers og arbeidsgivers individuelle behov og informerer om tilgjengelighet på mobiltelefon.
- KIN-veileder deler ut brosjyre og visittkort (det er utarbeidet egen informasjonsbrosjyre).
 - Bamble har laget en arbeidsgivermappe med info om KIN som gis til bedrifter som blir besøkt for å sikre en god dialog og for at bedriften får knyttet en kontakt inn mot NAV.
 - Åsane har laget en brosjyre som brukes i kontakten med arbeidsgivere som ikke har utlyste stillinger der brukere som ønsker jobb blir presentert og hvordan KIN følger opp.
- KIN-veileder avtaler nytt møte der aktuell bruker er med.

- KIN-veileder dokumenterer kontakten i Arena (på arbeidsgiver), skriver noe om tema for samtale, utfall og hva som er avtalt videre og oppdaterer kontakthinformatjon.
- KIN-veileder registrer kontakt og avtale på tavle i fellesområdet på NAV-kontoret.
- Alle i KIN-teamene oppdaterer hverandre om arbeidsgivere og behov og har ukentlige møter der det deles informasjon om behov i arbeidsmarkedet og annen relevant markedsinformasjon.
- Dersom KIN ikke kan levere det en arbeidsgiver har behov for, blir andre avdelinger ved kontoret involvert for å imøtekomme disse.

Lederoppgaver i denne fasen

- Porteføljegjennomgang, stiller spørsmål om hvorfor KIN-veileder har kontaktet eller vært hos akkurat den arbeidsgiveren, følger opp kartleggingen i brukersaken og sjekker at rett arbeidsgiver blir kontaktet (jobbmatch).
- Benytter erfaringsutvekslinger, sørger for at KIN-veilederne bruker hverandre i teamet for å få innspill til alternative yrker og jobber når man «går seg fast».
- Holder fokus på arbeidsmarkedet i KIN-teamet med faste møter om arbeidsmarkedet, samarbeider med markeds koordinatør og markedsteam og sikrer at KIN-veilederne deler markedsinformasjon innad i KIN-teamet og med resten av kontoret.
- Tilrettelegger for at KIN-veileder har tid til å holde seg oppdatert på arbeidsmarkedet, for å finne utlyste og ikke utlyste jobber, og for å bygge relasjoner med arbeidsgivere.
- Er pådriver og motivator for KIN-veilederne for at brukerne skal komme i jobb; hjelper KIN-veilederne til å tenke nytt og se nye muligheter i arbeidslivet for brukerne.
- Sikrer at KIN-veiledere har kunnskap om regelverk og tiltak som kan benyttes for å sikre bruker å få lønnet arbeid (for eksempel arbeidstrening, lønnstilskudd, mentor og fritak for arbeidsgiverperioden).
- Fokuserer på og prioriterer bestemte brukere og brukergrupper.
- Sikrer at KIN-veiledere kan Arena og at de registrerer inn bedriftskontakt, oppdaterer arbeidsgiverinformasjon og jobbmatch.

Risikovurderinger – aspekter som det er viktig å være oppmerksom på i denne fasen

- Manglende registrering i Arena kan medføre at flere tar kontakt med samme arbeidsgiver, noe som kan være negativt for relasjonen til arbeidsgiver.
- Både KIN-ledere og KIN-veiledere kan bli mer opptatt av å «selge inn» KIN og oppnå raske resultater enn å være nysgjerrig på arbeidsgiveren og bransjen; forløpet kan skje mer på KIN-veilederens premisser enn på brukerens ønsker.
- «Oversalg» av bruker kan føre til at arbeidsgiver ikke opplever at KIN-veileder som åpen og ærlig.

- Manglende avklaring med bruker om hva arbeidsgiver kan informeres om, kan virke ødeleggende på tillitsrelasjonen med KIN-veileder.
- Det er lett å kjøre seg fast i et spor med tanke på muligheter for yrker og arbeidsoppgaver.
- Noen av NAVs tiltaksarrangører har laget eksklusive avtaler med virksomheter og det finnes interne forhold i NAV-systemet som begrenser brukernes muligheter på arbeidsmarkedet.

Fase 4: Samarbeid med arbeidsgiver

Denne fasen avgjør hvilke muligheter som finnes hos den aktuelle arbeidsgiveren. Potensielle temaer som kan tas opp til drøfting omfatter blant annet: Kompetanse og erfaring, arbeidstid (eller jobbsmak / arbeidspraksis), vilkår og betingelser for ansettelse, arbeidsplassens kultur, støtte- og tilretteleggingsbehov, aspekter vedrørende informasjon/åpenhet om utfordringer og bistandsbehov, bevissthetstrening for arbeidsgivere og medarbeidere, helse- og sikkerhetskrav, finansiering og muligheter for stønader fra velferdstjenestene og veiledning og råd til arbeidsgivere om deres forpliktelser og ansvar.

I denne fasen blir samarbeidet med arbeidsgiver etablert og videreutviklet. Det er viktig at alle parter, både bruker og arbeidsgiver, opplever at KIN tilbyr et skreddersydd opplegg for arbeidsinkludering. KIN-veileder jobber med arbeidsgivere etter partnerskapsmodellen. På grunnlag av avtale med bruker om hva det kan informeres om, er KIN-veileder åpen mot arbeidsgiver om brukerens utfordringer. Åpenhet om brukerens utfordringer og tilretteleggingsbehov blir ansett som positivt for å skape tillit og for at arbeidsgiver skal være villig til å strekke seg langt for å tilrettelegge for brukeren. KIN-teamene bruker tavler på kontoret for oversikt over virksomheter man samarbeider med.

- KIN-veileder etablerer avtale for oppfølging hos arbeidsgiver som inneholder mål for samarbeidet og oversikt over hvordan opplæring er tenkt gjennomført.
- KIN-veileder informerer arbeidsgiver om forventninger og leverer informasjonsskriv.
 - Rolleavklaring – arbeidsgiver, bruker, NAV
 - Avtale startdato, stillingsprosent og tilretteleggingsbehov (og eventuelt sluttdato).
 - Oppfølgings- og tilretteleggingsavtale.
 - Levere ut krav, vilkår og informasjonsskriv om aktuelle ulike tiltak
 - Tilby hjelp til utfylling av tiltaksskjema.
 - Informerer om yrkesskadeforsikring ved arbeidstrening
 - Informer om at arbeidstrening kan avsluttes uten oppsigelsestid.
 - Informerer om tilsagn og refusjon (tilsagn kan kun gis for tre måneder om gangen og arbeidsgiver må sette frem krav innen to måneder etter avsluttet tiltak)
 - Arbeidskontrakt ved lønnstilskudd

- Informerer arbeidsgiver om registrering i AA-registeret ved lønnstilskudd og ordinært arbeid.
- KIN-veileder har en portefølje på maks 15 brukere for å sikre tid til å være ute av kontoret mellom 35 og 50 prosent av arbeidstida.
 - Åsane har en egen «Standard for oppfølging på arbeidsplass».
- KIN-teamene har inngått avtaler med noen virksomheter om avklaring av brukere, men virksomheter uten avtaler blir også benyttet.
 - Åsane benytter virksomheter ut fra brukerens ønsker for både avklaring og oppfølging.
- KIN-veileder følger opp arbeidsgiver:
 - Forespør om lønnet arbeid – Hva kreves det for at kandidaten skal få lønnet arbeid?
 - Vurderer hvilke behov arbeidsgiver har for oppfølging.
 - Tilbyr støtte til fadder og andre kollegaer, bygger opp under naturlig bistand på arbeidsplassen.
 - Har faste evalueringsmøter og avklarer om det er ønskelig med referat.
 - Tilbyr hjelp til å ta vanskelige samtaler med bruker.
 - Vurderer hva som skal til for at bedriften på sikt overtar oppfølgingen, hva slags bistand som er nødvendig på lang sikt
 - Tilbyr hjelp til generelle spørsmål om NAV og til å få kontakt med rett person i NAV-systemet.
- KIN-veileder følger opp bruker på arbeidsplass:
 - Får informasjon fra bruker, kolleger og arbeidsgiver om hvordan bruker fungerer på arbeidsplassen, løser arbeidsoppgaver, samarbeid med kollegaer, hvordan tilretteleggingen fungerer, om det er ønske om annen tilrettelegging, hvordan oppmøte er, holdninger.
 - Vurderer brukers behov for oppfølging på arbeidsplass.
 - Vurderer behov for mentor.
 - Vurderer om det finnes annen bistand i NAV som er aktuell (for eksempel ARK, Hjelpemiddelsentralen).
 - Vurderer arbeidsoppgaver, nye oppgaver, færre oppgaver, endring av arbeidsinstruks, om det finnes det andre oppgaver i bedriften som passer til brukeren, om det kan bli laget en lønnet stilling/jobsnekring.
 - Kartlegger muligheter/hva som skal til for at brukeren får ansettelse.
 - Vurderer brukers kompetansebehov for å sikre lønnet arbeid.
- KIN-veileder utarbeider nedtrappingsplan og avslutter oppfølgingen på arbeidsplassen
 - Sjekker om AA-registeret oppdatert.

- Informerer om ulike ordninger og bistand som kan være aktuelt i framtida.
- Drøfter muligheter for nye tiltaksplasser med arbeidsgiver.
- Tar opp hvordan arbeidsgiver opplever samarbeidet med NAV.
- Undersøker arbeidsgivers nettverk, om det er andre arbeidsgivere som kan være interessert i samarbeid.
- Informerer om framtidig rekrutteringsbistand – og gir kontaktinformasjon om markedskoordinator.
- Vurderer oppfølging av arbeidsgiver og bruker videre.

Lederoppgaver i denne fasen

- Tilrettelegger for at KIN-veileder har tid til å vedlikeholde relasjoner med arbeidsgivere og oppfølging på arbeidsplassen.
- Er med KIN-veiledere ute hos arbeidsgiver for å lære og for å kunne veilede KIN-veiledere i samarbeidet med arbeidsgivere.

Risikovurderinger – aspekter som det er viktig å være oppmerksom på i denne fasen

- Manglende erfaring med place-train-metodikk.
- Prioritering og rammevilkår på det enkelte NAV-kontoret og i fylket kan komme i veien for et godt inkluderingsarbeid i KIN og kan gå på bekostning av individuelt tilpasset brukeroppfølging og tid til å være ute på arbeidsplass.
- KIN-veileder er en jobbspesialist, som er en rolle som ikke passer for alle NAV-ansatte.
- KIN-veileder og KIN-leder har for lite næringslivskontakt.
- Manglende rutiner for arbeidsgiverkontakt og registrering i Arena kan medføre for stor pågang på enkeltarbeidsgivere og manglende muligheter for å framstå som en enhetlig og profesjonell aktør.
- Ved bruk av arbeidstrening uten klarlagt intensjon om ansettelse, kan brukeren bli utnyttet som gratis arbeidskraft.
- Dersom KIN ikke er integrert med resten av NAV-kontoret klarer man ikke å bruke kunnskap og erfaring fra KIN til å løfte markedsarbeidet i hele kontoret.

Fase 5: Opplæring og trening på og/eller utenom arbeidsplassen

Nivå, mengde og hva slags støtte som skal gis avhenger av den enkeltes behov og arbeidssituasjon. Støtten bør gradvis nedtrappes og erstattes av støtte fra kolleger. Nivåene av støtte og strategier for avvikling av støtten, planlegges og gjennomgås med kolleger, arbeidsgiver og arbeidstaker/bruker. Støttetiltakene som kan tilbys i denne fasen skal være personsentrerte og fleksible, og kan omfatte bistand på arbeidsplassen, oppfølging i forhold til sosiale ferdigheter, identifisering av mentor eller fadder, vurdere arbeidsplasskultur/arbeidsmiljø, støtte arbeidssøker i å tilpasse seg arbeidsplassen, støtte til arbeidsgiver og arbeidskollegaer, identifisere arbeidsplassens skikk og praksis, identifisere muligheter for karriereutvikling, bistand utenfor jobb, løse praktiske problemer (reisevei, kjøp av arbeidsklær etc.), diskutere arbeidsrelasjoner, bistå i forhold til å utløse velferdsgoder eller kontakt med byråkrati, opprettholde samarbeid med støtteapparatet og lytte og gi råd om saker som kommer opp.

De fleste brukerne i KIN går fra praksis/arbeidstrening til jobb, men noen får også direkte ansettelse. En vesentlig oppgave for KIN-veileder er å forhandle om reell jobbmulighet, se etter behov og muligheter for mestring, tilpassing av arbeidsoppgaver og arbeidstid, utvikling og jobbsnekring, og å aktivt støtte bruker og arbeidsgiver. KIN-veileder er også oppmerksom på oppfølgingsbehov utenfor arbeidsplassen.

- KIN-veileder følger opp bruker på arbeidsplassen og samarbeider med arbeidsgiver ved oppstart og etter at arbeidsforholdet er etablert.
- KIN-veileder følger tett opp på arbeidsplassen i begynnelsen av etablert arbeidsforhold og trapper ned etter hvert. Målet med KIN-veileders oppfølging er at relasjonen mellom bruker og arbeidsgiver skal bli så god at det ikke er behov for NAV mer.
 - Ved Åsane har KIN-leder månedlig porteføljegjennomgang med KIN-veilederne med fokus på hvilken oppfølging som gis til bruker og arbeidsgiver når en arbeidsrelasjon er etablert, hvilke støtteordninger som eventuelt kan benyttes på arbeidsplassen og nedtrappingsplan i forhold til oppfølging på arbeidsplassen.
- KIN-veileder følger opp både bruker og arbeidsgiver. Tett oppfølging defineres av flere som kontakt minimum en gang i uka, men både når det gjelder innhold, intensitet/hyppighet og varighet er KIN-veileders oppfølging individualisert, «skreddersydd» til den enkelte bruker, arbeidsgiver, arbeidsforhold.
- KIN-veileders oppfølging i bedrift avdekker erfaringsmessig forhold som er viktig å få avklart og som KIN-veileder neppe hadde klart å kartlegge i forkant eller under vanlige samtaler.
- KIN-veileder bruker arbeidstrening, tilretteleggings og oppfølgingsavtale, mentorordning, det som måtte være aktuelt av tilskudd, «fritak for arbeidsgiverperioden» o.l. i der det blir vurdert som nødvendig og hensiktsmessig.
- KIN-veileder understøtter arbeidsforholdet ved å ha god og tett kommunikasjon med bruker og arbeidsgiver/arbeidsleder for å fange opp eventuelle utfordringer. Eksempler på oppfølging av KIN-veileder:

- Er med på oppstart i arbeidstrening eller jobb og jobber fysisk sammen med bruker på arbeidsplass der det vurderes som hensiktsmessig. Det gir innsikt i arbeidsoppgavene og forhold på arbeidsplassen og gir mulighet for å trygge brukeren i oppstartsfasen. KIN-veileder avklarer dette med brukeren i forkant for å unngå at brukeren opplever at KIN-veileder er med for å overvåke.
 - Bistår bruker i å trene på å bruke offentlig transport, er med i butikk og kjøper arbeidstøy, bistår i å finne fram til aktuelle hjelpemidler.
 - Hekter på andre faginstanser når det er behov for det, som rådgivende overlege, arbeidsrådgivningskontoret, hjelpemiddelsentralen og arbeidslivssenteret, hjelper til med henvisning til ulike behandlere eller deltar på møter med lege og DPS sammen med bruker.
 - Er med brukeren på tur, trening, kafebesøk, butikk og liknende når det er hensiktsmessig for å bygge opp mestring og motivasjon.
 - Gir fortløpende arbeidsgiver relevant informasjon og hjelper til med utfylling av skjema.
 - Er med og vurderer behovet for opplæring i arbeidsoppgaver, hjelper til med å få laget og videreutvikle opplæringsplan.
 - Har fortløpende dialog med bruker om hvor tett og hva slags oppfølging det er behov for, hjelper bruker å føre jobblogg etter arbeidsdagen, er tilgjengelig på mobil og e-post.
 - Har fortløpende dialog med arbeidsgiver for å øke forståelsen av hvorfor KIN-veileder er med ute i bedriften, og for raskt å fange opp spørsmål og utfordringer, er tilgjengelig på mobil og e-post.
 - Har formelle veiledningsmøter i virksomheten, stikker innom virksomheten på besøk, har møter kun med arbeidsgiver, har møter kun med bruker.
- KIN-veileder skriver normalt ut brukeren fra KIN når vedkommende får ansettelse, men KIN-veileder følger likevel opp videre i inntil 6 måneder, avhengig av behov. Oppfølgingen av bruker etter ansettelse inngår normalt ikke i KIN-veilederes formelle brukerportefølje.

Lederoppgaver i denne fasen

- Har fokus på utejobbing, sikrer at KIN-veileder har tid til å være på arbeidsplassen og til å følge opp over tid.
- Er ute hos arbeidsgivere sammen med KIN-veiledere.
- Bygger opp spisskompetanse på arbeidsmarkedet, er ute i næringslivet, kjenner arbeidsgivere, har gode relasjoner i næringslivet, driver nettverksbygging.

Risikovurderinger – aspekter som det er viktig å være oppmerksom på i denne fasen

- KIN-veileder har ikke tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre oppfølging på og utenfor arbeidsplassen.
- Den tette oppfølgingen i KIN kan
 - være stigmatiserende for brukeren når KIN-veileder er med ute i bedriften og jobber sammen med dem,
 - over tid skape en oppfølgingsavhengighet for både bruker og arbeidsgiver,
 - i enkelte tilfeller redusere sannsynligheten for fast ansettelse,
 - bli en felle hvis KIN ikke alltid klarer å gjennomføre den tette oppfølgingen som avtalt,
 - virke «ødeleggende» for andre veiledere i NAV som ikke har muligheten til å gi den samme tette oppfølgingen,
 - i enkelte tilfeller gi bedrifter som ofte har brukere konkurransefordeler.
- Det er uklart hva som skal skje med brukere som får ansettelse og som kan stå i fare for å ramle ut av arbeid igjen – om de skal skrives ut eller følges opp videre.
- KIN-veileder kommer i lojalitetskonflikt mellom bruker og arbeidsgiver.
- KIN-veileder kan ha for mange krevende brukersaker på en gang.

VEDLEGG 2

INTERVJUGUIDER

Casebesøk 1: 2013

Tema: Situasjonen ved NAV-kontoret i 2013 (forsøkets oppstartsfasen).

Intervjuguider, forsøkskontor

Spørsmål til kontorledelse og fylke

1. Organisering og ressursbruk

1. Beskriv kontorets prosedyre for brukere som skal til Kjerneoppgaver (tiltaket)
 - Prosedyrer før inntak i Kjerneoppgaver (tiltak)
2. Beskriv organiseringen av arbeidet med avklaring og oppfølging ved NAV-kontoret:
 - Med brukerne
 - Med arbeidsgiverne
 - Med andre samarbeidspartnere
3. Fører Kjerneoppgaver (dvs arbeid med avklaring og oppfølging) til økt effektivitet i:
 - Den interne organiseringen ved kontoret? – på hvilken måte?
 - Den interne ressursbruken ved kontoret? – på hvilken måte?
4. Fører Kjerneoppgaver (dvs økt avklaring og oppfølging i egen regi) til endringer i kostnader?
 - På hvilken måte?
5. Beskriv de største organisatoriske utfordringene ved kontoret så langt i forsøket.
6. Beskriv de største ressursmessige utfordringene ved kontoret så langt i forsøket.
7. Er det så langt erfaringer som tilsier at deler av avklarings- og oppfølgingsoppgaver best kan løses av eksterne aktører på grunn av ressursmessige eller organisatoriske forhold?
 - Hvilke?
 - Beskriv hvorfor?

2. Kompetansebehov og utnyttelse av kompetanse

1. Hvilken intern fagopplæring har de NAV-ansatte fått for arbeid med kjerneoppgaver?
2. Har NAV-kontorene tilstrekkelig kompetanse til å påta seg avklaringsoppgaver?
 - a. Hva mangler eventuelt?
3. Har NAV-kontorene tilstrekkelig kompetanse til å påta seg oppfølgingsoppgaver?
 - a. Hva mangler eventuelt?
4. Fører forsøket til en bedre utnyttelse av NAVs samlede kompetanse på avklaring og oppfølgingsområdet?
 - a. På hvilken måte?
5. Beskriv de største kompetansemessige utfordringene ved kontoret så langt i forsøket.

3. Tilpassing av tjenester for brukerne

1. Fører arbeidet med *avklaring og oppfølging* ved NAV-kontoret til en positiv utvikling i brukertilpassede tjenester sammenliknet med før Kjerneoppgaver (tiltak)?
 - På hvilken måte?
2. Fører Kjerneoppgaver (dvs arbeidet med avklaring og oppfølging i egen regi) til redusert ventetid for brukerne?
 - På hvilken måte?

3. Fører Kjerneoppgaver (tiltak) til en mer målrettet innsats som sikrer en høyere overgang til arbeid?
 - På hvilken måte?
4. Fører avklaring i egen regi til at NAV-kontoret blir bedre til å møte brukerens individuelle behov?
 - På hvilken måte?
5. Får flere brukere enn tidligere en mer riktig innsats?
 - På hvilken måte?
6. Hvilke effekter har Kjerneoppgaver (tiltak) på:
 - Bruker?
 - Arbeidsgiver, herunder
 - i. tilrettelegging/tiltak på arbeidsplassen?
 - ii. oppfølging av arbeidsgiver
7. Fører Kjerneoppgaver (tiltak) til at brukere opplever større mestring på arbeidsplass, i arbeidspraksis/i jobb?
 - På hvilken måte?
8. Fører forsøket til at NAV-kontoret som helhet gjør en bedre innsats med avklaringsarbeidet?
 - På hvilken måte?
9. Fører forsøket til at NAV-kontoret som helhet gjør en bedre innsats i oppfølgingsarbeidet?
 - På hvilken måte?

4. Samarbeid og omgivelser

1. Har det vært noen kritiske hendelser i perioden som har påvirket utførelsen av kontorets «kjerneoppgaver»?
 - Internt ved kontoret?
 - Eksternt, i kontorets omgivelser (arbeidsmarked, tiltaksarrangører)?
2. Kjenner du til noen markante forskjeller mellom ditt NAV-kontor og kontrollkontoret som har oppstått i løpet av 2013?
3. Kjenner du til noen endringer ved kontrollkontoret i løpet av 2013?
4. Gi en vurdering av likheter og forskjeller mellom ditt forsøkskontor og de andre forsøkskontorene når det gjelder organisering, ressursbruk, kompetanse og metodisk innretting knyttet til Kjerneoppgaver (tiltak):
 - Hvilket av de andre forsøkskontorene er mest lik dette kontoret når det gjelder Kjerneoppgaver (tiltak)? – på hvilken måte?
 - Hvilket av de andre forsøkskontorene er mest ulikt dette kontoret når det gjelder Kjerneoppgaver (tiltak)? – på hvilken måte?

5. Fagdiskusjoner

1. Beskriv kontorinterne fagdiskusjoner knyttet til avklarings- og oppfølgingstiltakene
 - a. Hvilke tema har vært oppe?
 - b. Har det vært faglig uenighet?
2. Beskriv fagdiskusjoner med fylket knyttet til avklarings- og oppfølgingstiltakene
 - a. Hvilke tema har vært oppe?
3. Beskriv fagdiskusjoner med direktoratet knyttet til forsøket
 - a. Hvilke tema har vært oppe?
 - b. Har det vært faglig uenighet?

Spørsmål til medarbeidere i Kjerneoppgaver

1. Organisering og ressursbruk

1. Beskriv arbeidet som gjøres i Kjerneoppgaver (tiltaket)
 - a. Kriterier for hvilke brukere som får tilbud
 - b. Hvem får ikke tilbud?
 - c. Beskriv arbeidet med brukerne
 - d. Beskriv arbeidet med arbeidsgiverne
 - e. Beskriv arbeidet med andre samarbeidspartnere
2. Beskriv spesifikt medarbeidernes samarbeid med veileder i oppfølgingsavdeling etter at brukeren starter i Kjerneoppgaver (tiltak)
 - i. Hvordan er roller og ansvarsfordeling
 - ii. hvem har beslutningsansvar
 - iii. hvem er ansvarlig for svar på henvendelser
3. Er det så langt erfaringer som tilsier at deler av avklarings- og oppfølgingsoppgaver best kan løses av eksterne aktører på grunn av ressursmessige eller organisatoriske forhold?
 - a. Hvilke?
 - b. Beskriv hvorfor?

2. Kompetansebehov og utnyttelse av kompetanse

1. På hvilken måte støtter ledelsen ved kontoret opp under arbeidet med kjerneoppgaver?
2. Hvilken intern fagopplæring har medarbeiderne i Kjerneoppgaver fått?
3. Har medarbeiderne i Kjerneoppgaver tilstrekkelig kompetanse til å påta seg avklaringsoppgaver?
 - a. Hva mangler eventuelt?
4. Har medarbeiderne i Kjerneoppgaver tilstrekkelig kompetanse til å påta seg oppfølgingsoppgaver?
 - a. Hva mangler eventuelt?
5. Beskriv de største kompetansemessige utfordringene ved kontoret så langt i forsøket.
6. Er det så langt erfaringer som tilsier at deler av avklarings- og oppfølgingsoppgaver best kan løses av eksterne aktører på grunn av kompetansemessige forhold?
 - a. Hvilke?
 - b. Beskriv hvorfor?

3. Tilpassing av tjenester for brukerne

1. Fører arbeidet med Kjerneoppgaver til en positiv utvikling i brukertilpassede tjenester?
 - a. På hvilken måte?
2. Er det ventetid for brukerne i Kjerneoppgaver?
 - a. På hvilken måte?
3. Klarer medarbeiderne i Kjerneoppgaver å gi en målrettet innsats som sikrer en rask overgang til arbeid?
 - a. På hvilken måte?
4. Klarer medarbeiderne i Kjerneoppgaver å møte brukerens individuelle behov?
 - a. På hvilken måte?
5. Klarer medarbeiderne i Kjerneoppgaver å gi brukere en riktig innsats?
 - a. På hvilken måte?
6. Hvilke effekter mener dere Kjerneoppgaver (tiltak) har for:
 - a. Bruker?
 - b. Arbeidsgiver, herunder
 - i. tilrettelegging/tiltak på arbeidsplassen
 - ii. oppfølging av arbeidsgiver

7. Fører arbeidet med Kjerneoppgaver (tiltak) til at brukere opplever mestring på arbeidsplass?
 - a. På hvilken måte?

4. Samarbeid og omgivelser

5. Beskriv prosessen/samarbeidet i forbindelse med overføring av brukere fra tiltaksarrangører av avklarings- og oppfølgingstiltak ved oppstart av Kjerneoppgaver (tiltak)
 - Samarbeidet med tiltaksarrangører
 - i. Positivt
 - ii. Negativt
 - Samarbeidet med brukere som ble overført fra avklarings- og oppfølgingstiltak til Kjerneoppgaver (tiltak)
 - i. Positivt
 - ii. Negativt
 - Samarbeidet med andre involverte/relevante instanser
 - i. Positivt
 - ii. Negativt
6. Beskriv samarbeid på tvers internt i NAV – hvordan benyttes og koordineres tjenester fra
 - ARK
 - Arbeidslivssentret
 - Hjelpemiddelsentralen
 - Andre (hvilke)
7. Hvem er – og hva gjør - eksterne samarbeidspartnerne i arbeidet med Kjerneoppgaver (tiltak) utenom arbeidsgivere?

5. Fagdiskusjoner

1. Beskriv kontorinterne fagdiskusjoner knyttet til avklarings- og oppfølgingstiltakene
 - a. Hvilke tema har vært oppe?
 - b. Har det vært faglig uenighet

Spørsmål til deltakere i Kjerneoppgaver

Kryss av for hvem som er tilstede:

Kvinne _____ Mann _____ (antall)

20 ____ 30 ____ 40 ____ 50 ____ 60 ____ (antall)

Andre opplysninger: etnisitet og lignende.

Intervjuguide:

1. Samarbeid og omgivelser

1. a) Noen av dere har blitt overført fra tiltaksarrangør (NAVN?) til NAV-kontoret (Kjerneoppgaver):
 - a. Kan dere beskrive hvordan denne overgangen har vært?
 - i. Hva er positivt?
 - ii. Hva er negativt?
 - b. Hva er nytt nå/annerledes?
- b) Noen av dere har kommet rett inn til det som kalles Kjerneoppgaver i NAV:
 - Hvilke erfaringer har dere med NAVs arbeid så langt?

2. Hvilken informasjon har dere fått om hva som skal foregå (i Kjerneoppgaver)?
 - a. Var denne riktig/viktig?

2. Organisering og ressursbruk

1. Hvordan arbeider NAV-medarbeiderne (Hva gjør NAV-medarbeiderne i Kjerneoppgaver konkret?):
 - a. Med dere
 - b. (Med arbeidsgiverne)
 - c. (Med eventuelt andre samarbeidspartnere)

3. Kompetansebehov og utnyttelse av kompetanse

1. Synes dere de NAV-ansatte er flinke med hensyn til å gi den støtten som dere trenger?
 - a. På hvilken måte?
 - b. Hva mangler eventuelt?

4. Tilpassing av tjenester for brukerne

1. Har dere fått praksisplass/arbeid?
 - a. Hvordan skjedde det – hva gjorde NAV?
2. Opplever dere at NAV tilpasser sitt arbeid til deres behov?
 - a. På hvilken måte?
3. Dersom dere har praksisplass eller arbeid – trives dere der, er det en ok jobb/arbeidsoppgaver?
 - a. På hvilken måte har NAV vært involvert i det?

Casebesøk 2: 2014

Tema: Situasjonen i Kjerneoppgaver ved det enkelte forsøkskontoret i 2014 (forsøkets andre år).

Spørsmål til kontorledelse og fylke

1. Organisering og ressursbruk

8. Beskriv og begrunn endringer i løpet av det siste året i organisering/teamutvikling i Kjerneoppgaver ved NAV-kontoret.
9. På hvilken måte mener dere at Kjerneoppgaver eventuelt medfører økt effektivitet i den arbeidsrettede innsatsen?
10. Hva mener dere kan være forklaringer på at Kjerneoppgaver eventuelt medfører endringer i kostnader i den arbeidsretta innsatsen?
11. Ta stilling til følgende påstander:
 - KIN er et forsøk som er tydelig avgrenset fra det øvrige arbeidet ved kontoret.
 - KIN er et forsøk som er integrert med øvrige aktiviteter ved kontoret.

2. Kompetansebehov og utnyttelse av kompetanse

6. Begrunn følgende påstander med referanse til lokale erfaringer:
 - a. Kjerneoppgaver medfører at NAV-kontoret som helhet gjør en bedre innsats med avklaringsarbeidet.
 - b. Kjerneoppgaver medfører at NAV-kontoret som helhet gjør en bedre innsats i oppfølgingsarbeidet.
7. Beskriv de største utfordringene dere har nå i forsøket.

3. Tilpassing av tjenester for brukerne

10. Begrunn følgende påstander med referanse til egne erfaringer:
 - Kjerneoppgaver medfører en positiv utvikling i brukertilpassede tjenester sammenliknet med tidligere (før Kjerneoppgaver).
 - Kjerneoppgaver medfører at flere brukere enn tidligere får en mer individuelt tilpasset bistand.
 - Kjerneoppgaver medfører at NAV-kontoret blir bedre til å møte brukerens individuelle behov sammenliknet med tidligere.
 - Kjerneoppgaver medfører en mer målrettet innsats som sikrer en høyere overgang til arbeid sammenliknet med tidligere.
 - Kjerneoppgaver medfører reduisert ventetid for brukerne sammenliknet med tidligere.

4. Samarbeid og omgivelser

8. Har det vært noen kritiske hendelser i løpet av det siste året som har påvirket utførelsen av kontorets «kjerneoppgaver»?
9. Kjenner dere til noen markante forskjeller mellom ditt NAV-kontor og kontrollkontoret som har oppstått i løpet av det siste året?
10. Kjenner dere til noen endringer ved kontrollkontoret i løpet av det siste året?
11. Gi en vurdering av likheter og forskjeller mellom dette forsøkskontoret og de andre forsøkskontorene i Kjerneoppgaver:
 - Hvilket av de andre forsøkskontorene/Kjerneoppgaver er mest lik dette kontoret – på hvilken måte?

- Hvilket av de andre forsøkskontorene/Kjerneoppgaver er mest ulikt dette kontoret – på hvilken måte?

5. Fagdiskusjoner

4. Fagdiskusjoner knyttet til forsøket/Kjerneoppgaver:
 - a. Hvilke tema har vært oppe?
 - b. Hva har det vært faglig uenighet om?

Spørsmål til ordinære saksbehandlere ved forsøkskontoret

1. Organisering og ressursbruk

4. Hva er kriteriene som bestemmer hvilke brukere som får tilbud i Kjerneoppgaver?
5. Hvem får ikke tilbud i Kjerneoppgaver?
 - i. Hvor blir det av brukere som ikke går til Kjerneoppgaver (avklaring/oppfølging)?
 - ii. Er det noe økning i bruk av andre tiltak (APS, utdanning, utføre)?
6. Opplever dere å ha større kontroll over egen brukerportefølje som følge av Kjerneoppgaver?
7. Er antall brukere pr saksbehandler minsket som følge av Kjerneoppgaver?
8. Ta stilling til følgende påstander:
 - a. Brukerne i KIN ville ellers ha gått til avklarings- og oppfølgingstiltakene hos tiltaksarrangører.
 - b. Brukerne i KIN er «tyngre» enn de som ellers ville ha gått til avklarings- og oppfølgingstiltakene hos tiltaksarrangører.
 - c. Brukerne i KIN er «lettere» enn de som ellers ville ha gått til avklarings- og oppfølgingstiltakene hos tiltaksarrangører.

2. Kompetansebehov og utnyttelse av kompetanse

7. Hva mener dere er de største utfordringene i Kjerneoppgavers arbeid med brukerne?

3. Tilpassing av tjenester for brukerne

8. Om aktivitetsplan:
 - a. Hvem utarbeider denne og hvordan for de brukerne som skal til KIN?
 - b. Er innholdet i aktivitetsplan for brukere som skal til KIN annerledes nå enn tidligere?
9. På hvilken måte klarer Kjerneoppgaver eventuelt å gi brukerne en mer individuelt tilpasset bistand sammenliknet med hva tiltaksarrangørene klarte?
 - a. Hvordan kan dette eventuelt forklares?
10. Er rapportene fra avklaring i Kjerneoppgaver bedre nå sammenliknet med hva dere fikk fra tiltaksarrangører tidligere – på hvilken måte?
11. Kommer flere av brukerne i jobb med Kjerneoppgaver/oppfølging sammenliknet med resultatene i Arbeid med bistand og Oppfølging tidligere – hvordan kan det i så fall forklares?
12. Hva skjedde med 'konvertittene' (stikkord: avklaring, oppfølging, utføre, behandling, jobb) – på hvilken måte var eventuelt Kjerneoppgaver til hjelp?

4. Samarbeid og omgivelser

1. Er roller og ansvarsfordeling mellom deg og Kjerneoppgaver i brukersaken annerledes enn når du samarbeidet med tiltaksarrangører om brukeren?
 - a. Hva er i så fall annerledes?
2. I samarbeidet med Kjerneoppgaver, hvem har beslutningsansvar for den enkelte brukeren når det gjelder:
 - a. forhold knyttet til brukerens økonomi
 - b. forlengelse av AAP

- c. søknad om tiltakspenger
 - d. sosialhjelp
 - e. hjelp til bolig
 - f. praksisplass
 - g. beslutning om lønnstilskudd
3. Hva er eventuelt annerledes ved den jobben dere gjør med brukeren nå sammenliknet med når brukeren deltok i Avklaring, Arbeid med bistand og Oppfølging hos tiltaksarrangører?
 - a. Hvis annerledes, hvordan vil dere forklare dette?
 4. Beskriv de største utfordringene som dere nå opplever i samarbeidet med Kjerneoppgaver.

5. Fagdiskusjoner

1. Beskriv kontorinterne fagdiskusjoner knyttet til forsøket/Kjerneoppgaver
 - a. Hvilke tema har vært oppe?
 - b. Hva har det vært faglig uenighet om?

Spørsmål til medarbeidere i Kjerneoppgaver

1. Organisering og ressursbruk

2. Har det vært endringer i arbeidet i Kjerneoppgaver i løpet av det siste året på følgende tema:
 - a. Kriterier for hvilke brukere som får tilbud i KIN:
 - i. Avklaring?
 - ii. Oppfølging?
 - b. Hvem som ikke får tilbud i KIN?
 - c. Det konkrete arbeidet med brukerne i
 - i. Avklaring?
 - ii. Oppfølging?
 - d. I samarbeidet med andre instanser i NAV-systemet?
3. Hvem har beslutningsansvar i brukersaken etter at brukeren har startet i Kjerneoppgaver:
 - a. forhold knyttet til brukerens økonomi
 - b. forlengelse av AAP
 - c. søknad om tiltakspenger
 - d. sosialhjelp
 - e. hjelp til bolig
 - f. praksisplass
 - g. beslutning om lønnstilskudd
4. Opplever dere at ordinær saksbehandlers bestillerkompetanse blitt bedre – eventuelt på hvilken måte?

2. Kompetansebehov og utnyttelse av kompetanse

1. Beskriv de største utfordringene i forsøket nå:
 - a. I arbeidet med brukerne
 - b. I arbeidet med arbeidsgivere

3. Tilpassing av tjenester for brukerne

1. Ta stilling til og begrunn følgende påstander:
 - a. Vi møter brukernes individuelle behov bedre enn hva som var tilfelle før KIN.

- b. Vi gir brukerne en riktigere innsats/bistand sammenliknet med hva som var tilfelle før KIN
- c. KIN medfører at brukerne opplever økt mestring på arbeidsplass sammenliknet med hva som var tilfelle før KIN
- d. Vi gir en mer målrettet innsats som sikrer en raskere overgang til arbeid enn hva som var tilfelle før KIN

4. Samarbeid og omgivelser

1. Beskriv samarbeidet dere har hatt i løpet av det siste året med andre instanser i NAV:
 - a. ARK
 - b. Arbeidslivssentret
 - c. Hjelpemiddelsentralen
 - d. Andre (hvilke)
2. Hva er de største utfordringene i forsøket nå i samarbeidet med andre NAV-interne aktører?
3. Hvilke NAV-eksterne instanser har dere samarbeidet med i løpet av det siste året (utenom arbeidsgivere)?
 - a. Hvordan bruker dere disse og hvor hyppig har dere samarbeid med dem om enkeltbrukere?
 - b. Hva er de største utfordringene i samarbeidet med eksterne instanser?
4. Beskriv samarbeidet med arbeidsgivere – hvem gjør hva og hvordan:
 - a. For avklaring
 - b. For å få praksisplass
 - c. For opplæring, tilpasning, arbeidsutførelse
 - d. For å få jobb
 - e. For jobbfastholdelse
 - f. For forhold utenom jobb/arbeidsplass
5. Hvilke erfaringer har dere med Tilretteleggingsgarantien?
6. Hva er de største utfordringene i samarbeidet med arbeidsgivere?

5. Fagdiskusjoner

1. Beskriv kontorinterne fagdiskusjoner knyttet til Kjerneoppgaver
 - a. Hvilke tema har vært oppe?
 - b. Hva har det vært faglig uenighet om?

Fokusgruppe med deltakere i Kjerneoppgaver

Kryss av for hvem som er til stede:

Antall kvinner ___ Antall menn ___

Alder: 30-årene ___ 40-årene ___ 50-årene ___ 60-årene ___

Antall som har hatt tiltak gjennom NAV tidligere: ___

Antall som er i jobb nå: ___

Antall på praksisplass eller lignende nå: ___

TEMA 1. NAVs samarbeid med brukere

3. Hvilke erfaringer (positivt/negativt) har dere med NAVs oppfølging av brukere?

TEMA 2. Organisering og ressursbruk

2. Hvordan arbeider NAV-medarbeiderne konkret:
 - a. Med brukere?

- b. Med arbeidsgivere?
- c. Med eventuelt andre instanser som er viktige for brukerne?

TEMA 3. Kompetansebehov og utnyttelse av kompetanse

- 2. Er de NAV-ansatte i stand til å gi brukerne den støtten som de trenger for å få seg en jobb?
 - a. På hvilken måte?
 - b. Hva mangler eventuelt?

TEMA 4. Tilpassing av tjenester for brukerne

- 4. Er NAV i stand til å tilpasse sin innsats/oppfølging til brukernes behov?
 - a. På hvilken måte?
 - b. Hva mangler eventuelt?

Intervju arbeidsgivere

NB - fylles ut for hver bedrift/arbeidsgiver:

Type bedrift/bransje:

Spørsmål om den aktuelle (tidligere) brukeren fra NAV:

- 1. Hvor lenge har denne aktuelle brukeren/kandidaten/arbeidssøkeren/arbeidstakeren vært i bedriften?
- 2. Er/var vedkommende:
 - a. På praksisplass?
 - b. I fast jobb? (deltid/heltid)
 - c. Først praksisplass, så jobb?
 - d. Annet?
- 3. Hvordan vil du beskrive denne aktuelle brukeren/kandidaten/arbeidstakeren på en skala fra 1 – 5, der 5 er «normalarbeidskraft»:
 - a. Arbeidsutførelse?
 - b. Sosial fungering på arbeidsplass?
- 4. Hva vil du si er de største utfordringene med tanke på å ansette vedkommende?

Spørsmål om NAV:

- 5. Hvilke erfaringer har du med NAV når det gjelder:
 - a. Måten de henvender seg til bedriften på?
 - b. Måten kandidaten/bukeren/arbeidssøkeren blir presentert på?
 - c. Service/oppfølging fra NAV?
- 6. Hva savner du av service, oppfølging, støtte fra NAV?
- 7. På hvilken måte vil du si at NAV skiller seg fra andre tiltaksarrangører/instanser som henvender seg til bedriften i forbindelse med en bruker som de forsøker å hjelpe i jobb?

Casebesøk 3: 2016

Tema: Situasjonen ved NAV-kontoret i 2015-2016 (fokus på forsøkets konsolideringsfase).

Forhåndsopplysninger bestilt elektronisk hos leder for KIN

1. Organisasjonskart for NAV-kontoret pr 30. november 2015 som viser hvor Kjerneoppgave-teamet er plassert.
2. Hvis forsøket lokalt har egen styringsgruppe, hvem deltar i denne:
3. Totalt antall stillinger i Kjerneoppgaver pr 30. november 2015:
 - a. Hvorav antall ansatte heltid:
 - b. Hvorav antall ansatte deltid:
4. Gjennomsnittlig antall brukere per veileder i Kjerneoppgaver pr 30. november 2015:
5. Antall brukere i Kjerneoppgaver pr 30. november 2015 med
 - a. AAP:
 - b. KVP:
 - c. Sosialhjelp:
 - d. Dagpenger:
 - e. Annet:
6. Antall brukere i Kjerneoppgaver på praksisplass/prøveperiode på ordinær arbeidsplass pr 30. november 2015 fordelt på
 - a. Statlig:
 - b. Kommunal:
 - c. Privat:
 - d. Frivillig organisasjon:
 - e. Egen virksomhet:
7. Totalt antall brukere fra Kjerneoppgaver til ordinær ansettelse og avsluttet tiltak pr 30. november 2015:
 - a. Av disse
 - i. Antall vikariat:
 - ii. Antall midlertidige stillinger:
8. Totalt antall brukere fra Kjerneoppgaver til ordinær ansettelse og avsluttet tiltak pr 30. november 2015 med
 - a. Vanlig lønnstilskudd:
 - b. TULT:
 - c. Tilretteleggingsgaranti:
 - d. Mentortilskudd:
 - e. Faddertilskudd:
 - f. Tilretteleggingstilskudd:
9. Totalt antall brukere avsluttet Kjerneoppgaver pr 30. november 2015 uten ordinær ansettelse
 - a. Fra Avklaring:
 - b. Fra Oppfølging:

Spørsmål til kontorledelse og fylke

1. Organisering, ressursbruk og kompetanse

12. Har det vært endringer i organiseringen av arbeidet med avklaring og oppfølging ved NAV-kontoret i løpet av 2015:
 - Hvis ja, beskriv endringer og begrunnelse for disse.
13. Beskriv det som har vært de største organisatoriske utfordringene ved kontoret i forsøksperioden.
14. Beskriv det som har vært de største ressursmessige utfordringene ved kontoret i forsøksperioden.
15. Beskriv de største kompetansemessige utfordringene i Kjerneoppgaver i forsøksperioden:
 - Innen avklaring
 - Innen oppfølging
16. Med de erfaringene dere har med forsøket Kjerneoppgaver, hva slags kompetanse mener dere er viktigst hos en veileder når det gjelder:
 - Avklaringsoppgaver?
 - Oppfølgingsoppgaver?
17. Er det deler av avklarings- og oppfølgingsoppgaver som best kan løses av eksterne aktører på grunn av organisatoriske, ressursmessige eller kompetansemessige forhold?
 - Hvilke?
 - Beskriv hvorfor?
18. Hva vil dere si er de vesentligste forskjellene mellom NAV-kontor med Kjerneoppgaver (forsøkskontor) og kontrollkontoret (eventuelt andre NAV-kontor i fylket) når det gjelder utnyttelse av kontorets samlede kompetanse på avklaring og oppfølgingsområdet?
19. Med de erfaringene dere har med forsøket Kjerneoppgaver, hva ville dere påpekt som viktigst dersom dere skulle gi råd ved en eventuell utrulling av Kjerneoppgaver for alle NAV-kontor (ta utgangspunkt i situasjonen før oppstart/nullpunkt)?
 - Organisatoriske råd – trengs særskilte organisatoriske grep?
 - Kompetansemessige råd – trengs noen særskilt kompetansetilførsel?
 - Ressursmessige råd, gitt en situasjon uten ekstra ressurstilførsel?

2. Tilpassing av tjenester for brukerne

11. TA STILLING TIL FØLGENDE PÅSTAND: Kjerneoppgaver (dvs arbeidet med avklaring og oppfølging i egen regi) har ført til redusert ventetid for brukerne!
 - Hvis ja, hvilke tre hovedfaktorer har bidratt til dette?
 - Hvis nei, hvilke tre hovedfaktorer har vært til hinder for dette?
12. TA STILLING TIL FØLGENDE PÅSTAND: Kjerneoppgaver har ført til en mer målrettet innsats som sikrer en høyere overgang til arbeid?
 - Hvis ja, hvilke tre hovedfaktorer har bidratt til dette?
 - Hvis nei, hvilke tre hovedfaktorer har vært til hinder for dette?
13. TA STILLING TIL FØLGENDE PÅSTAND: Har avklaring i egen regi ført til at NAV-kontoret er blitt bedre til å møte brukerens individuelle behov, slik at flere brukere enn tidligere får en mer riktig innsats!
 - Hvis ja, på hvilken måte?
 - Hvis ja, hvilke tre hovedfaktorer har bidratt til dette?
 - Hvis nei, hvilke tre hovedfaktorer har vært til hinder for dette?
14. Er dere helt sikre på at brukerne i Kjerneoppgaver er de samme som ellers ville ha gått til tiltakene avklaring (skjermet og ordinær) og AB/Oppfølging?
 - Er det noe økning/reduksjon i bruk av andre tiltak (AMO, APS, utdanning, utføre)?

3. Samarbeid og omgivelser

12. Har tema samarbeid med andre institusjoner (NAV-internt/NAV-eksternt) om brukere har vært oppe til diskusjon i forsøksperioden?
 - Hva er eventuelt erfaringene/utfordringene?
13. Har det vært noen kritiske hendelser i forsøksperioden som har påvirket utførelsen forsøket med «kjerneoppgaver» ved kontoret?
 - Internt ved kontoret?
 - Eksternt, i kontorets omgivelser (arbeidsmarked, tiltaksarrangører)?
14. Kjenner dere til noen markante forskjeller/endringer mellom ditt NAV-kontor og kontrollkontoret som har oppstått i løpet av forsøket med Kjerneoppgaver?
15. Kjenner dere til noen viktige endringer ved kontrollkontoret mens forsøket med Kjerneoppgaver har pågått?

4. Fagdiskusjoner

5. Beskriv fagdiskusjoner knyttet til forsøket med kjerneoppgaver (avklaring- og oppfølging i egen regi) i 2015:
 - a. Hvilke tema har vært oppe?
 - b. Har det vært faglig uenighet?
6. Til slutt – er det noe å tilføye, noe vi ikke har spurt om, som dere mener det er viktig å få med i evalueringen?

Spørsmål til medarbeidere i Kjerneoppgaver

1. Organisering og ressursbruk

9. Har det vært vesentlige endringer i Kjerneoppgaver i løpet av 2015?
 - Måter å arbeide på
 - Ressurssituasjonen internt i teamet
 - Annet
10. Beskriv arbeidet med brukerne
 - i. Innen avklaring:
 - Hvem får tilbud – hvilke kriterier brukes?
 - Hvem får ikke tilbud?
 - Hvordan gjør dere avklaringen – beskriv prosess?
 - Hvis arbeidsgivere er involvert, beskriv samarbeidet
 - ii. Innen oppfølging
 - Hvem får tilbud – hvilke kriterier brukes?
 - Hvem får ikke tilbud?
 - Hvordan gjør dere oppfølgingen – beskriv prosess?
 - Beskriv samarbeidet med arbeidsgivere
11. Har det vært vesentlige endringer i samarbeidet mellom innsøkende veiledere og veiledere i Kjerneoppgaver i løpet av 2015?
 - i. Roller og ansvarsfordeling
 - ii. Hvem som har beslutningsansvar
 - iii. Hva er i dag de største utfordringene i dette samarbeidet?
 - iv. Hva tror dere de (innsøkende veiledere) vil si er de største utfordringene i samarbeidet med Kjerneoppgaver?
 - v. Hva tror dere de vil si er Kjerneoppgavers største svakheter?

2. Kompetansebehov og utnyttelse av kompetanse

8. På hvilken måte har ledelsen ved kontoret støttet opp under arbeidet med kjerneoppgaver?

9. Hvilken kompetanseopplæring/fagopplæring har medarbeiderne i Kjerneoppgaver fått i 2015?
10. Med de erfaringene dere har med forsøket Kjerneoppgaver, hva slags kompetanse mener dere er viktigst hos en veileder når det gjelder (nevnt 3 stikkord):
 - a. Avklaringsoppgaver?
 - b. Oppfølgingsoppgaver?
11. Hva vil dere si er de viktigste kompetansehevende grepene som har vært gjort for at Kjerneoppgave-teamet og den enkelte KIN-veileder skal stå godt rustet når det gjelder:
 - a. Avklaringsoppgaver?
 - b. Oppfølgingsoppgaver?
12. Er det blitt gjennomført kompetanseheving i forsøksperioden i Kjerneoppgaver som dere ikke synes har vært nyttig eller som har vært unødvendig?
13. Hva mener dere er de tre største kompetansemessige utfordringene i KIN-teamet nå (hva er vanskeligst å få til)?

3. Tilpassing av tjenester for brukerne

1. TA STILLING TIL FØLGENDE PÅSTAND: Kjerneoppgaver har ført til reduert ventetid for brukerne!
 - Hvis ja, hvilke tre hovedfaktorer innen avklaring har bidratt til dette?
 - Hvis nei, hvilke tre hovedfaktorer innen avklaring har vært til hinder for dette?
2. TA STILLING TIL FØLGENDE PÅSTAND: Kjerneoppgaver har ført til en mer målrettet innsats som sikrer en høyere overgang til arbeid!
 - Hvis ja, hvilke tre hovedfaktorer har bidratt til dette?
 - Hvis nei, hvilke tre hovedfaktorer har vært til hinder for dette?
3. TA STILLING TIL FØLGENDE PÅSTAND: Avklaring i egen regi har ført til at NAV-kontoret som helhet er blitt bedre til å møte brukerens individuelle behov slik at flere får brukere enn tidligere en mer riktig innsats!
 - Hvis ja, hvilke tre hovedfaktorer har bidratt til dette?
 - Hvis nei, hvilke tre hovedfaktorer har vært til hinder for dette?
 - Hva er vanligste utfall/resultat av Kjerneoppgaver – avklaring?
4. TA STILLING TIL FØLGENDE PÅSTAND: Sammenliknet med eksterne tiltak, så har Kjerneoppgaver ført til at brukere opplever større mestring på arbeidsplass, i arbeidspraksis/i jobb!
 - Hvis ja, hvilke tre hovedfaktorer har bidratt til dette?
 - Hvis nei, hvilke tre hovedfaktorer har vært til hinder for dette?
5. Hvor står forsøket i dag i arbeidet med brukere innen Kjerneoppgaver avklaring og oppfølging:
 - Hva er de tre største utfordringene:
 - Innen Kjerneoppgaver – avklaring?
 - Innen Kjerneoppgaver – oppfølging?

4. Samarbeid og omgivelser

7. Hvilke NAV-interne instanser samarbeidet dere med (eks ARK, ALS, Hjelpemiddelsentralen osv):
 - a. Hvilken instans (oppdrags)?
 - i. Hva samarbeider dere om?
 - ii. Hvor hyppig er dette samarbeidet?
 - b. Hva har vært de største utfordringene i forsøket når det gjelder samarbeidet med andre NAV-interne aktører?
8. Hvilke NAV-eksterne instanser (utenom arbeidsgivere) samarbeider dere med
 - a. Hvilken instans (oppdrags)?
 - i. Hva samarbeidet dere om?
 - ii. Hvor hyppig er dette samarbeidet?

- b. Hva har vært de største utfordringene når det gjelder samarbeid med NAV-eksterne aktører?
- 9. Beskriv hvordan samarbeidet med arbeidsgivere er:
 - a. I avklaring
 - b. I praksisplass
 - c. For å få jobb/ansettelse
 - d. For jobbfastholdelse
 - e. For forhold utenom jobb/arbeidsplass
- 10. Hva er de tre største utfordringene i samarbeidet med arbeidsgivere?
- 11. Bruker dere Tilretteleggingsgaranti?
 - a. Når?
 - b. Hvordan?

5. Fagdiskusjoner

- 2. Beskriv kontorinterne fagdiskusjoner knyttet til Kjerneoppgaver-avklaring:
 - a. Hvilke tema har vært oppe?
 - b. Har det vært faglig uenighet om noe?
- 3. Beskriv kontorinterne fagdiskusjoner knyttet til Kjerneoppgaver-oppfølging:
 - a. Hvilke tema har vært oppe?
 - b. Har det vært faglig uenighet om noe?
- 4. Til slutt – er det noe å tilføye, noe vi ikke har spurt om, som dere mener det er viktig å få med i evalueringen?

Spørsmål til ordinære saksbehandlere ved forsøkskontoret

1. Organisering og ressursbruk

- 1. Har det vært endringer i løpet av 2015 i samarbeidet mellom dere og Kjerneoppgave-teamet?
- 2. Er dere som er innsøkende veilederne samstemte i hvilke brukere som skal få tilbud om:
 - a. Kjerneoppgaver-avklaring?
 - b. Kjerneoppgaver-oppfølging?
- 3. Hvem får ikke tilbud i Kjerneoppgaver?
 - a. Hva skjer med brukere som ikke går til Kjerneoppgaver (avklaring/oppfølging) – hvor blir det av dem?
 - b. Er det noe økning/reduksjon i bruk av andre tiltak (AMO, APS, utdanning, utføre)?
- 4. Opplever dere at Kjerneoppgaver har påvirket egen brukerportefølje?
 - a. Er antall brukere pr saksbehandler minsket som følge av Kjerneoppgaver?
 - b. Hva skjedde med 'konvertittene' (stikkord: avklaring, oppfølging, utføre, behandling, jobb) – på hvilken måte var eventuelt Kjerneoppgaver til hjelp?
- 5. TA STILLING TIL FØLGENDE PÅSTANDER:
 - a. Brukerne i KIN-**avklaring** er «letterere» enn de som ellers ville ha gått til
 - i. avklaring hos tiltaksarrangører!
 - b. Brukerne i KIN-**oppfølging** er «letterere» enn de som ellers ville ha gått til
 - i. oppfølgingstiltakene hos tiltaksarrangører!

2. Kompetansebehov og utnyttelse av kompetanse

- 1. Er Kjerneoppgave-teamet godt integrert ved kontoret?
 - Kjenner de andre NAV-veilederne godt til forsøket?
- 2. Har det mens forsøket med Kjerneoppgaver har pågått, forekommet det dere mener er urettferdig forskjellsbehandling mellom KIN-veiledere og ordinære saksbehandlere (f. eks når det gjelder organisering, ressursbruk, kompetansehevingstilbud)?

3. Tilpassing av tjenester for brukerne

1. TA STILLING TIL FØLGENDE PÅSTAND: Kjerneoppgaver har ført til reduisert ventetid for brukerne!
 - Hvis ja, hvordan kan dette eventuelt forklares?
2. TA STILLING TIL FØLGENDE PÅSTAND: Kjerneoppgaver gir brukerne en mer individuell tilpasset bistand sammenliknet med tiltaksarrangørene!
 - Hvis ja, hvordan kan dette eventuelt forklares?
3. TA STILLING TIL FØLGENDE PÅSTAND: Avklaringen i Kjerneoppgaver er bedre sammenliknet med avklaring hos eksterne tiltaksarrangører!
 - a) Hvis ja, på hvilken måte og hvordan kan det forklares?
 - b) Er rapportene fra avklaring i Kjerneoppgaver bedre/dårligere sammenliknet med hva dere fikk fra tiltaksarrangører tidligere – på hvilken måte?
4. TA STILLING TIL FØLGENDE PÅSTAND: Flere av brukerne kommer i jobb med Kjerneoppgaver sammenliknet med resultatene i Arbeid med bistand og Oppfølging tidligere!
 - Hvis ja, hvordan kan det i så fall forklares?
5. Hva slags inntrykk har dere av brukernes opplevelser med å være med i Kjerneoppgaver?
 - Sammenliknet med å være hos tiltaksarrangør?
6. Har dere eksempler på misfornøyde brukere i KIN?
 - Hvordan er i så fall dette blitt håndtert?
7. Hva mener dere er de største utfordringene i Kjerneoppgaver nå?
 - Innen avklaring?
 - Innen oppfølging?

4. Samarbeid og omgivelser

5. Er roller og ansvarsfordeling mellom dere og Kjerneoppgaver annerledes enn når du samarbeidet med tiltaksarrangører om brukeren?
 - a. Hva er i så fall annerledes og hvordan vil dere forklare dette??
6. I samarbeidet med Kjerneoppgaver, hvem har beslutningsansvar for den enkelte brukeren når det gjelder:
 - a. forhold knyttet til brukerens økonomi
 - b. forlengelse av AAP
 - c. søknad om tiltakspenger
 - d. sosialhjelp
 - e. hjelp til bolig
 - f. beslutning om praksisplass
 - g. beslutning om mentortilskudd
 - h. beslutning om lønnstilskudd
7. Beskriv de største utfordringene som dere opplever i samarbeidet med Kjerneoppgaver nå.

5. Fagdiskusjoner

2. Beskriv kontorinterne fagdiskusjoner knyttet til forsøket/Kjerneoppgaver
 - a. Hvilke tema har vært oppe?
 - b. Hva har det vært faglig uenighet om?
3. **Med de erfaringene dere har med forsøket Kjerneoppgaver, hva ville dere påpekt som viktigst dersom dere skulle gi råd ved en eventuell utrulling av Kjerneoppgaver for alle NAV-kontor?**
4. **Til slutt** – er det noe å tilføye, noe vi ikke har spurt om, som dere mener det er viktig å få med i evalueringen?
- 5.

Spørsmål til eksterne samarbeidspartnere ved forsøkskontoret

Kort presentasjonsrunde – fokus på organisasjon/institusjon.

1. **Runde:** Gi et konkret eksempel på hvordan du har samarbeidet med en eller flere av veilederne i Kjerneoppgaver?
 - Oppfølgingsspørsmål til eksempel:
 - Hva var din spisskompetanse/bidrag/rolle?
 - Hva var veileders rolle og spisskompetanse
 - Hva ble utfallet/resultatet
 - Hva slags inntrykk har du av brukerens opplevelse
2. Hvor hyppig har dere hatt denne type samarbeid?
3. Hvordan har samarbeidet med forsøkskontoret/Kjerneoppgaver vært sammenliknet med samarbeid med NAV-kontoret tidligere (eventuelt andre NAV-kontor)?
4. Hvordan har samarbeidet med forsøkskontoret/Kjerneoppgaver vært sammenliknet med samarbeid med tiltaksarrangører?
 - Hva har vært eventuelle fordeler/ulempes med Kjerneoppgaver?
5. Hvordan vil dere vurdere KIN-veiledernes kompetanse og metodikk?
6. Hvorfor er det sett fra ditt ståsted viktig/ikke viktig at NAV-kontoret selv gjør mer av denne type oppfølging (altså det som omtales som avklarings- og oppfølgingsoppgaver)?
 - Hvordan er dette sett fra brukernes ståsted?
 - Har dere eksempler på misfornøyde brukere?

Spørsmål til leder av Kjerneoppgaver

Begynn med litt tilbakemelding/observasjoner fra de fire foregående gruppeintervjuene.

1. Var det noe som kom fram i gruppeintervjuet med ledere som du vil kommentere/utdype?
2. Hvordan vurderer du forsøkets kommunikasjon/samhandling med resten av kontoret?
3. Kan du gi en faglig vurdering av KIN-teamets kompetanse og resultater, både samlet og individuelt?
 - Hva er styrkene?
 - Hva er de største utfordringene?
4. Hvordan vurderer du din kontorleders støtte og prioritering av forsøket?
5. Hvordan vurderer du styringsgruppens funksjon/innsats?
6. Hvordan vurderer du AV-direktoratets funksjon/innsats?
7. Gi en vurdering av likheter og forskjeller mellom ditt forsøkskontor og de andre forsøkskontorene:
 - Hvilket av de andre forsøkskontorene er mest likt og mest ulikt dette kontoret når det gjelder Kjerneoppgaver? – på hvilken måte?

Telefonintervju kontrollkontor 2015 og 2016

1. Hva mener du er de viktigste forskjellene på ditt kontor og casekontoret?
2. Styrker og svakheter ved arbeidsevnevurderingen og aktivitetsplan ved ditt kontor
 - Har alle brukerne på AAP en aktivitetsplan?
3. Hvordan blir avklaring av AAP-brukere gjennomført?
4. Hvordan bestemmes hvem av brukerne som skal til tiltaksarrangører for tiltakene
 - Avklaring
 - Oppfølging / Arbeid med bistand
5. Hva er de viktigste forskjellene mellom tiltak skjermet og anbud med hensyn til
 - Kvalitet
 - Resultat
6. Vurdering av kontorets oppfølging av brukere på
 - (ekstern) praksisplass
 - Skjermete tiltak (avklaring, arbeid med bistand)
7. Kompetanseheving blant NAV-ansatte siste to år?

VEDLEGG 3

SPØRRESKJEMA ARBEIDSGIVERE

ARBEIDSGIVERES ERFARINGER MED FORSØK "KJERNEOPPGAVER I NAV»

NAV gjennomfører forsøket «Kjerneoppgaver i NAV» (KIN) ved fem NAV-kontor: NAV Bamble, NAV Heimdal, NAV Kongsvinger, NAV Ski og NAV Åsane. Forsøket innebærer at disse 5 NAV-kontorene selv gjennomfører avklaring og oppfølging av kandidater med nedsatt arbeidsevne i samarbeid med arbeidsgivere. Dette er oppgaver som vanligvis settes ut til ulike tiltaksarrangører. Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) har fått i oppdrag å evaluere forsøket.

Din bedrift får denne invitasjonen til å delta i en spørreundersøkelse blant arbeidsgivere fordi bedriften har hatt eller har kandidater fra NAV som omfattes av forsøket. Det vil si at NAV bruker deg som samarbeidspartner for å avklare eller ansette personer som av en eller annen grunn har nedsatt arbeidsevne eller som trenger ekstra oppfølging for å få seg en jobb.

Spørreundersøkelsen sendes ut til e-postadresser i NAVs registre, som ingen andre enn NAV har tilgang til. Svarene du gir lagres kun i AFIs QuestBack-konto som ikke kan åpnes av andre enn AFI. Derfor vil både bedriften du svarer for, svarene dine og kandidatene fra KIN forbli anonyme.

Det er viktig at du kun svarer med utgangspunkt i de kandidatene som kommer fra forsøket ved forsøkskontoret NAV <NN>. Dersom du er usikker kan du kontakte det aktuelle NAV-kontoret (se nedenfor).

Det tar 10-15 minutter å svare på undersøkelsen, og den må besvares i ett. Du kommer inn i undersøkelsen ved å trykke på lenken under:

[<lenke>](#)

Husk å trykke på «Send-knappen» når du er ferdig med å svare.

Bruker du «tilbakepilen» i nettleseren øverst til venstre mister du svarene du har gitt på den siden du står på. Skulle du få feilmeldingen «Websiden er utløpt», trykker du F5 på tastaturet eller klikker Oppdater på verktøylinjen i nettleseren. Lukker du nettleseren eller fanen som undersøkelsen er på før du har trykket på «Send-knappen», må du starte undersøkelsen på nytt ved å trykke på lenken over.

Om du har spørsmål om samarbeidet med NAV-kontoret kan du kontakte KIN-leder <NN>. Ved tekniske problemer knyttet til utfylling av spørreskjema, kontakt Rasmus Jahr (rasmus.jahr@afi.hioa.no). Det er forsker Øystein Spjelkavik (oystein.spjelkavik@afi.hioa.no) ved AFI (www.afi.no) som har ansvaret for evalueringen av forsøket.

Vennlig hilsen

NN

Tlf:

<INTRO/OVERSKRIFT>

Hvilket av disse 5 NAV-kontorene har du hatt samarbeid med?

- NAV Bamble
- NAV Heimdal
- NAV Kongsvinger
- NAV Ski
- NAV Åsane

I hvilken bransje eller næring er bedriften?

- Jordbruk, skogbruk og fiske
- Bergverksdrift og utvinning
- Industri
- Elektrisitets-, gass-, damp- og varmtvannsforsyning
- Bygge- og anleggsvirksomhet
- Varehandel, reparasjon av motorvogner
- Transport og lagring
- Overnattings- og serveringsvirksomhet
- Informasjon og kommunikasjon
- Finansierings- og forsikringsvirksomhet
- Omsetning og drift av fast eiendom
- Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting
- Forretningsmessig tjenesteyting
- Offentlig administrasjon
- Undervisning
- Helse- og sosialtjenester
- Kulturell virksomhet, underholdning og fritidsaktiviteter
- Annen tjenesteyting

Er bedriften du svarer for en del av en større virksomhet?

- **Ja**
- **Nei**

Hvor mange ansatte er det i bedriften?

- Under 10
- 10-19
- 20-29
- 30-49
- 50-69
- 70-100
- Over 100

Er bedriften en offentlig eller privat virksomhet?

- **Privat**
- **Offentlig**
- **Offentlig foretak**
- **Frivillig organisasjon**

<INTRO/ OVERSKRIFT>

Informasjon: Denne undersøkelsen omhandler kun kandidater fra det aktuelle NAV-kontoret som har vært eller er til avklaring og/eller oppfølging.

Hvor mange kandidater fra dette aktuelle NAV-kontoret har bedriften hatt de to siste årene - og som ikke lengre er i bedriften?

- Ingen
- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6 eller flere

(Routing etter antall personer)

Hva er hovedårsaken til at disse kandidatene ikke er ansatt i din bedrift nå?

- Bruker var kun til arbeidsavklaring
- Svak arbeidsinnsats
- Dårlig sosial fungering
- Bedriftens økonomi
- For lite støtte fra NAV

(Routing) **På forrige spørsmål krysset du av «For lite støtte fra NAV»: Hva manglet (stikkord)?**

- Åpent:

(Til alle) **Informasjon:** Denne undersøkelsen omhandler kun kandidater fra dette aktuelle NAV-kontoret som har vært eller er til avklaring og/eller oppfølging.

Hvor mange kandidater fra det aktuelle NAV-kontoret er nå utplassert (praksisplass eller liknende, men ikke formelt ansatt) i bedriften?

- Ingen
- 1
- 2
- 3
- 4
- 5 eller flere

(Routing etter antall personer)

Hvor lenge har kandidaten/ kandidatene vært i bedriften?

- Mindre enn 1 måned
- 1 – 3 måneder
- 3 – 6 måneder
- 6 – 12 måneder
- Over ett år

Hvordan vil du beskrive kandidaten/ kandidatene på en skala fra 1 – 5, der 5 er «normalarbeidskraft», når det gjelder arbeidsutførelse?

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

Hvordan vil du beskrive kandidaten/ kandidatene når det gjelder sosial fungering på arbeidsplassen på en skala fra 1 – 5, der 5 er «normalarbeidskraft»?

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

(Til alle) **Informasjon:** Denne undersøkelsen omhandler kun kandidater fra det aktuelle NAV-kontoret som har vært eller er til avklaring og/eller oppfølging.

Hvor mange kandidater fra det aktuelle NAV-kontoret har de to siste årene fått fast ansettelse i bedriften?

- Ingen
- 1
- 2
- 3
- 4
- 5 eller flere

(Routing etter antall personer)

Hvor lenge var den tidligere kandidaten/de tidligere kandidatene i bedriften før det ble ansettelse?

- Mindre enn 3 måneder
- 3 – 6 måneder
- 6 – 12 måneder
- 1 – 2 år
- Over 2 år

Hvor stor stillingsandel har den tidligere kandidaten/de tidligere kandidatene?

- Under 1/4 stilling
- 1/4 -1/2 stilling
- 1/2 – 3/4 stilling
- 3/4 – 1/1 stilling

Hva vil du si var de største utfordringene med tanke på å ansette den tidligere kandidaten/de tidligere kandidatene?

- Svak arbeidsinnsats
- Dårlig sosial fungering
- Bedriftens økonomi

- For lite støtte fra NAV

(Routing) **På forrige spørsmål krysset du av «For lite støtte fra NAV»: Hva manglet?**

- Åpent:
- Fulgte det med noen virkemidler med tidligere kandidater, lønnstilskudd etc?

OM NAVS SERVICE

(Til alle) **Hvilke erfaringer har du med dette aktuelle NAV-kontoret når det gjelder..**

Profesjonelt Mindre profesjonelt

- ..måten de henvender seg til bedriften på?
- ..måten kandidaten blir presentert på?

(Routing) **På forrige spørsmål krysset du av «Mindre profesjonelt»: Hva mangler?**

(Til alle)

Hvordan vurderer du servicen (oppfølging, støtte) fra dette aktuelle NAV-kontoret?

- Svært bra
- Meget bra
- Bra
- Mindre bra
- Dårlig

Har du hatt samarbeid med andre enn dette aktuelle NAV-kontoret om kandidater med nedsatt arbeidsevne?

- Ja
- Nei

(Routing) **Hvordan vurderer du servicen/oppfølgingen fra dette aktuelle NAV-kontoret er sammenliknet med andre du har hatt samarbeid med om kandidater med nedsatt arbeidsevne/behov for arbeidsrettet oppfølging?**

- Mye bedre
- Bedre
- Omtrent likt
- Dårligere
- Mye dårligere

(Til alle) **Hva savner du av service, oppfølging, støtte fra dette aktuelle NAV-kontoret?**

- Åpent:

Hva vil du trekke fram som positivt ved servicen, oppfølgingen, støtten fra dette aktuelle NAV-kontoret?

- Åpent:

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.

Arbeidsforskningsinstituttet

Høgskolen i Oslo og Akershus

Postboks 4 St. Olavs plass

0130 Oslo

Telefon 23 36 92 00

www.afi.no