

Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltning og bruk av arbeidsmarkedstiltak i NAV

Dokument 3:5 (2017–2018)



Bakgrunn og mål for undersøkelsen.
Funn og anbefalinger.



Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen
www.fagbokforlaget.no/offpub

ISBN 978-82-8229-417-1

Forsideillustrasjon: Flisa Trykkeri AS. Foto: Colourbox

Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltning og bruk av arbeidsmarkedstiltak i NAV

BAKGRUNN OG MÅL FOR UNDERSØKELSEN

Arbeidsmarkedet er den viktigste arenaen for å motvirke fattigdom, og aktiv deltakelse i arbeidslivet bidrar blant annet til å forhindre marginalisering av utsatte grupper. Arbeidsmarkedstiltakene skal styrke tiltaksdeltakernes muligheter til å skaffe seg eller beholde arbeid. Stortingets bevilgninger til arbeidsmarkedstiltak har vært på om lag 7–9 milliarder kroner per år i perioden 2010–2017.

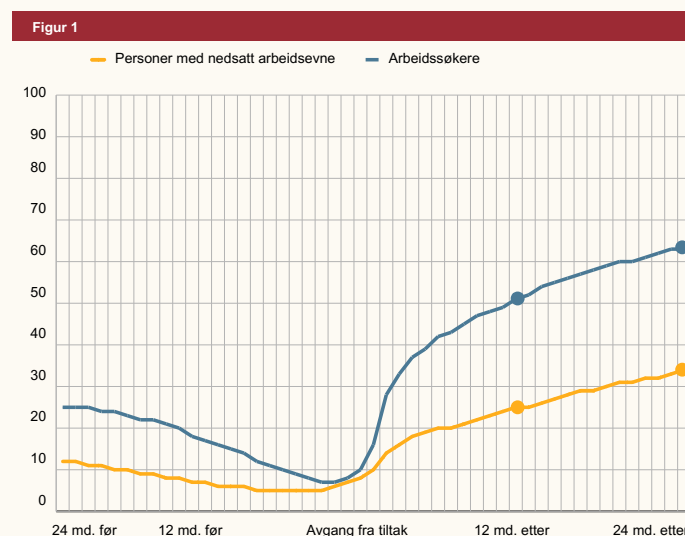
Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad arbeids- og velferdsetaten forvalter arbeidsmarkedstiltakene på en målrettet måte, og i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Undersøkelsen omfatter perioden 2010 til 2016.



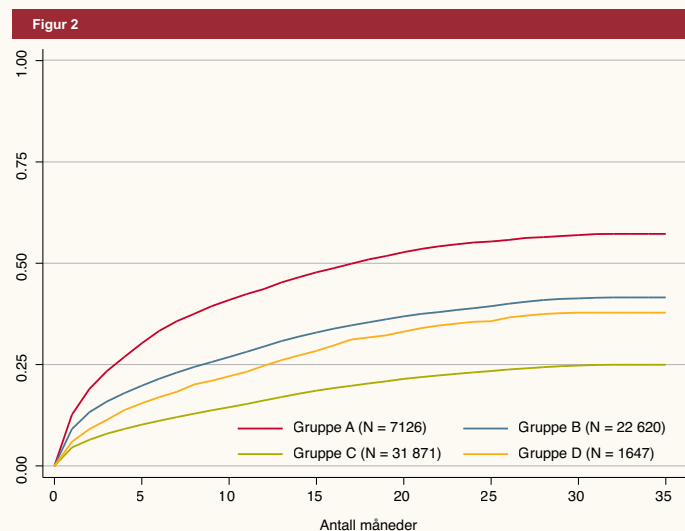
Funn og anbefalinger

Mange tiltaksdeltakere kommer ikke i arbeid etter at de har avsluttet arbeidsmarkedstiltak

Figur 1 viser at ca. 75 prosent av personene med nedsatt arbeidsevne som ikke var registrert i et arbeidsforhold før de startet på tiltak, var uten registrert jobb ett år etter avsluttet tiltak. To år etter at tiltaket var avsluttet var 65 prosent uten et registrert arbeidsforhold.



Figur 2 viser at gruppen som stort sett består av personer med nedsatt arbeidsevne og personer som mottar arbeidsavklaringspenger, har minst sannsynlighet for overgang til arbeid, med en beregnet sannsynlighet på 17 prosent etter ett år.



Arbeids- og velferdsetaten dokumenterer i varierende grad om arbeidsmarkedstiltaket er nødvendig og hensiktsmessig

Undersøkelsen viser at det i mange av de 60 gjennomgåtte sakene ikke er skriftlig dokumentasjon på om arbeidsmarkedstiltaket som blir tildelt, er vurdert som nødvendig og hensiktsmessig for at deltakeren skal kunne skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid.

Svakheter ved Arbeids- og sosialdepartementets og Arbeid- og velferdsdirektoratets styring og rapportering av bruken av arbeidsmarkedstiltakene

NAVs overgangsstatistikk, med informasjon om brukernes tilknytning til arbeidsmarkedet seks måneder etter avsluttet tiltak, gir ikke tilstrekkelig informasjon om den reelle overgangen til arbeid etter deltakelse i et arbeidsmarkedstiltak. Det gis heller ikke informasjon om tiltakenes ulike formål og føringene som ligger bak utvelgelsen av kandidatene.

En stor andel brukere har ikke aktivitetsplan ved oppstart på tiltak

Blant tiltaksdeltakerne med nedsatt arbeidsevne mangler ca. 45 prosent aktivitetsplan ved inngangen på siste tiltak i perioden 2010–2016. For arbeidssøkere er det i gjennomsnitt rundt 70 prosent som mangler aktivitetsplan.

Mangelfull oppfølging av tiltaksdeltakere fra NAV-kontorene

Gjennomsnittlig ventetid for personer med nedsatt arbeidsevne i forkant av et tiltak er mellom seks og elleve måneder for de mest brukte arbeidsmarkedstiltakene.

Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Arbeids- og sosialdepartementet:

- Tar initiativ til å styrke NAVs arbeid slik at personer med behov for arbeidsrettet bistand fra NAV får nødvendige og hensiktsmessige tiltak uten unødvendig ventetid.
- Ber Arbeids- og velferdsdirektoratet om å iverksette tiltak som gir informasjon om i hvilken grad den innførte standarden fra 2016 for obligatorisk bruk av aktivitetsplan etterleves i NAV-kontorenes oppfølgingsarbeid.
- Sørger for at arbeids- og velferdsetaten styrker oppfølgingen av deltakere på arbeidsmarkedstiltak, og iverksetter tiltak for å forbedre NAVs rapportering av oppfølgingen.
- Iverksetter nødvendige tiltak for å videreutvikle både departementets og direktoratets styring og rapportering, slik at det i større grad framskaffes relevant styringsinformasjon om arbeidsmarkedstiltakenes kvalitet og resultatoppgivelse.

Riksrevisjonens undersøkelse av
forvaltning og bruk av
arbeidsmarkedstiltak i NAV

Dokument 3:5 (2017–2018)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:5 (2017–2018) *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltning og bruk av arbeidsmarkedstiltak i NAV.*

Riksrevisjonen, 27. februar 2018

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhold

1	Hovedfunn	8
2	Riksrevisjonens merknader	8
3	Riksrevisjonens anbefalinger	12
4	Departementets oppfølging	13
5	Riksrevisjonens sluttmerknad	13
Vedlegg 1: Brev fra Riksrevisjonen til statsråden		17
Vedlegg 2: Svar fra statsråden		21
Vedlegg 3: Rapport		31
1	Innledning	41
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	43
3	Revisjonskriterier	48
4	Arbeids- og velferdsetatens avklaring av brukeres behov for arbeidsmarkedstiltak	56
5	Arbeids- og velferdsetatens tildeling av arbeidsmarkedstiltak	51
6	Arbeids- og velferdsetatens oppfølging av deltakere på tiltak	71
7	Tiltaksdeltakernes overgang til arbeid	78
8	Arbeids- og sosialdepartementets styring og oppfølging av arbeidsmarkedstiltak	91
9	Vurderinger	93
10	Referanseliste	97

Utbrett: Undersøkelsens bakgrunn, formål, funn og anbefalinger.

Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltning og bruk av arbeidsmarkedstiltak i NAV

Arbeidsmarkedet er den viktigste arenaen for å motvirke fattigdom, og aktiv deltakelse i arbeidslivet bidrar blant annet til å forhindre marginalisering av utsatte grupper. Høy yrkesdeltakelse er nødvendig for at den norske velferdsmodellen skal fungere etter hensikten og være økonomisk bærekraftig, og for å møte framtidige omstillinger.

Opprettelsen av NAV i 2006 hadde tre hovedformål, jf. St.prp. nr. 46 (2004–2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*: å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad, forenkle tjenestene for brukerne og tilpasse dem til brukernes behov og å få en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. De tre hovedformålene er tatt inn i formålsparagrafen til *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen* (NAV-loven) (§ 1), som blant annet sier at loven skal legge til rette for en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, tilpasset den enkeltes og arbeidslivets behov, og fremme overgang til arbeid og aktiv virksomhet.

Arbeidsmarkedstiltak er et viktig nasjonalt virkemiddel i arbeidsmarkedspolitikken. Arbeidsmarkedstiltakene skal styrke tiltaksdeltakernes muligheter til å skaffe seg eller beholde arbeid. Stortingets bevilgninger til arbeidsmarkedstiltak har vært på om lag 7–9 milliarder kroner per år i perioden 2010–2017.

Stortinget har gjennom behandlingen av de årlige budsjettene presisert at arbeidsmarkedstiltakene skal tildeles ut fra den enkeltes individuelle behov for arbeidsrettet bistand, uavhengig av hvilke ytelser personen mottar.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad arbeids- og velferdsetaten forvalter arbeidsmarkedstiltakene på en målrettet måte, og i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Undersøkelsen omfatter perioden 2010 til 2016.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven)
- Lov om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedsloven)
- Forskrift om arbeidsmarkedstiltak av 11. desember 2015 nr. 1598 (tiltaksforskriften)
- Forskrift om arbeidsmarkedstiltak av 11. desember 2008. Ikrafttredelse 1. januar 2009 (gammel forskrift)
- Prop. 1 S fra Arbeids- og sosialdepartementet i perioden 2010 til 2017 med tilhørende innstillinger
- Innst. S. nr. 148 (2006–2007), jf. St.meld. nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering
- Innst. O. nr. 55 (2005–2006), jf. Ot.prp. nr. 47 (2005–2006) Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)
- Innst. S. nr. 198 (2004–2005), jf. St.prp. nr. 46 (2004–2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning

Rapporten ble forelagt Arbeids- og sosialdepartementet ved brev 10. oktober 2017. Departementet har i brev 1. november 2017 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til Arbeids- og sosialdepartementet av 16. januar 2018 og statsrådets svar av 31. januar 2018 følger som vedlegg.

1 Hovedfunn

- Mange tiltaksdeltakere kommer ikke i arbeid etter at de har avsluttet arbeidsmarkedstiltak
- Arbeids- og velferdsetaten dokumenterer i varierende grad om arbeidsmarkedstiltaket er nødvendig og hensiktsmessig
- En stor andel brukere har ikke aktivitetsplan ved oppstart på tiltak, som er en rettighet etter NAV-loven
- Mangelfull oppfølging av tiltaksdeltakere fra NAV-kontorene
- Svakheter ved myndighetenes styring og rapportering av bruken av arbeidsmarkedstiltakene

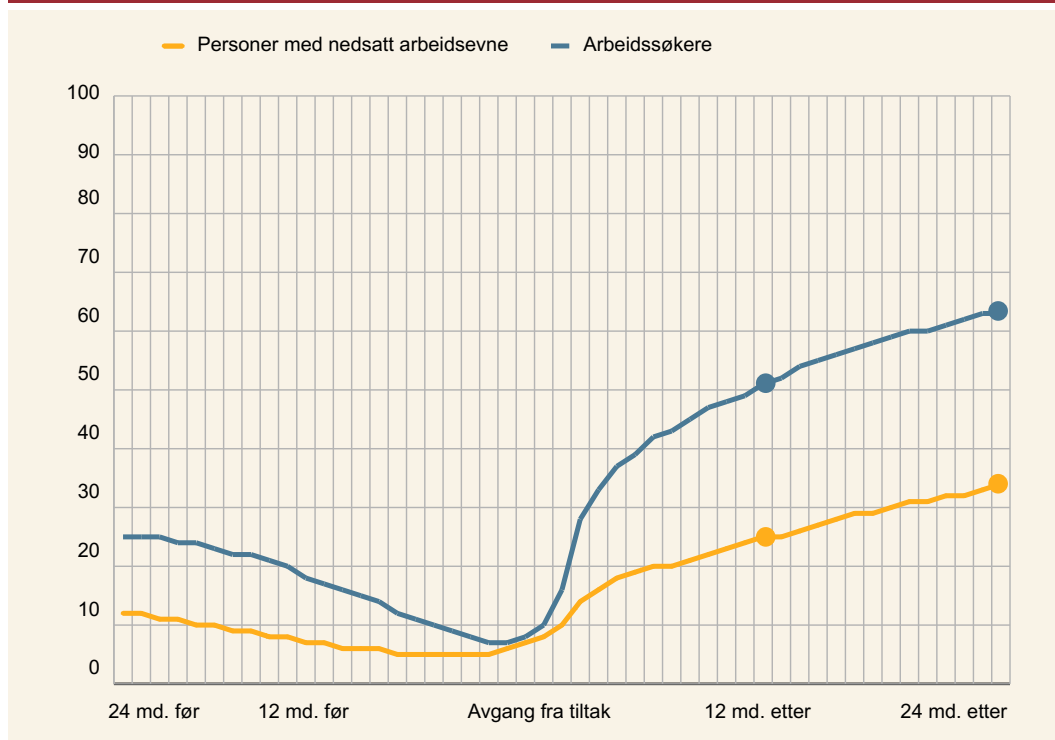
2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Mange tiltaksdeltakere kommer ikke i arbeid etter at de har avsluttet arbeidsmarkedstiltak

Det er et overordnet mål i arbeids- og velferdspolitikken å få flere i arbeid og færre på trygd. Arbeid er viktig for å motvirke fattigdom, og aktiv deltakelse i arbeidslivet bidrar blant annet til å forhindre marginalisering av utsatte grupper. Stortinget har gjennom flere år lagt til grunn at arbeidsmarkedstiltakene utgjør en viktig del av innsatsen for å få flere i arbeid.

Arbeidsmarkedstiltakene har som hovedformål å styrke tiltaksdeltakernes muligheter til å få, eller beholde arbeid. Undersøkelsen viser at et stort antall personer ikke kommer i arbeid etter å ha deltatt på ulike typer arbeidsmarkedstiltak.

Figur 1 Andel personer som er registrert i et arbeidsforhold av de som ikke var registrert i jobb før tiltak og avsluttet et arbeidsmarkedstiltak i 2014 (N = 104 213)



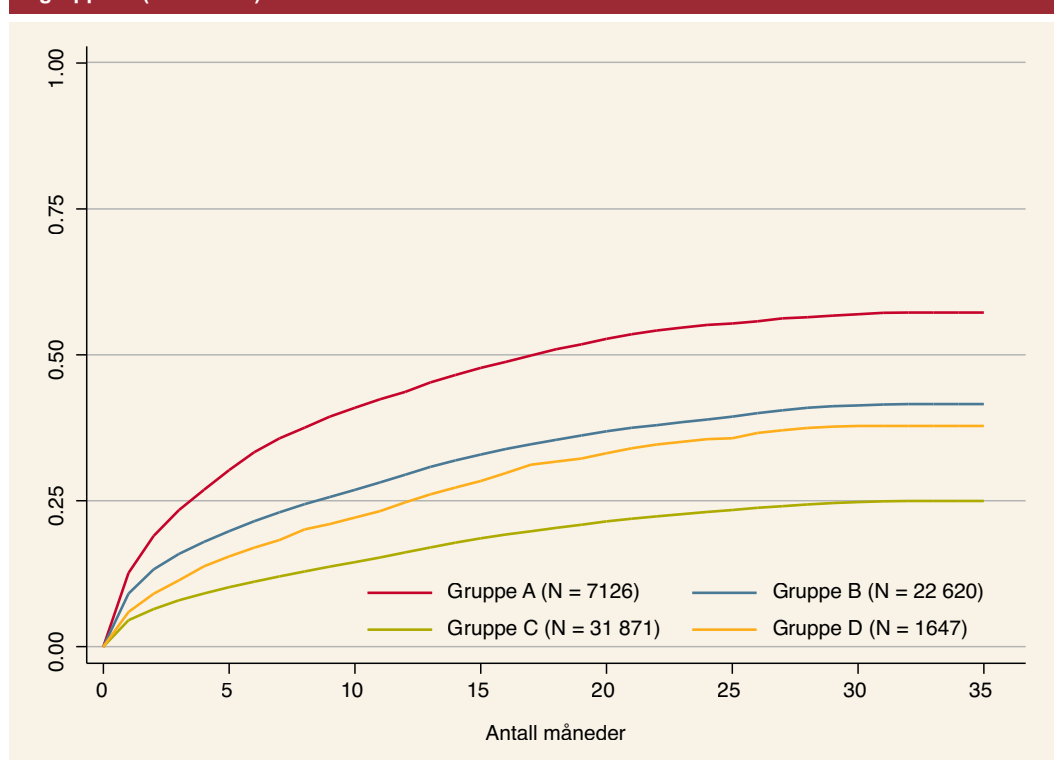
Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 1 viser at ca. 75 prosent av personene med nedsatt arbeidsevne som ikke var registrert i et arbeidsforhold før de startet på tiltak, var uten registrert jobb ett år etter avsluttet tiltak. To år etter at tiltaket var avsluttet var 65 prosent uten et registrert arbeidsforhold.

Blant arbeidssøkere som ikke var registrert i et arbeidsforhold før de startet på et tiltak, var ca. 50 prosent ikke registrert i jobb ett år etter endt tiltak. To år etter at tiltaket var avsluttet var 35 prosent fortsatt uten registrert arbeid. Dersom brukerne som var registrert i et arbeidsforhold ved oppstart på tiltak tas med, er andelen som kommer i jobb større.

Ytterligere analyser viser at det er stor variasjon i den beregnede sannsynligheten for overgang til arbeid etter avsluttet tiltak for ulike grupper av tiltaksdeltakere. Ved å gruppere relativt like deltakere sammen i gjensidig utelukkende grupper er det mulig å si noe om sannsynligheten for overgang til arbeid for relativt like deltakere, samt undersøke forskjellen i den beregnede sannsynligheten for arbeid mellom personer i ulike grupper. Analysen har resultert i fire grupper med et ulikt antall tiltaksdeltakere.

Figur 2 Beregnet sannsynlighet (akkumulert over tid) for overgang til arbeid for personer i de fire gruppene (N = 63 264)



Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 2 viser at gruppen med størst beregnet sannsynlighet for overgang til arbeid er gruppe A, som i hovedsak består av arbeidssøkere som mottar dagpenger eller sykepenger. Denne gruppen har en beregnet sannsynlighet på ca. 40 prosent ett år etter avgang fra tiltak. Dette er en forholdsvis liten gruppe som består av ca. 11 prosent av tiltaksdeltakerne i analysen.

Deltakerne i gruppe B, hvorav mange er unge innvandrere og mottakere av sosialstønad har en noe mindre sannsynlighet for overgang til arbeid i hele perioden.

Eksempelvis viser figuren at sannsynligheten for overgang til arbeid for en person i gruppe B som ikke har kommet i arbeid ett år etter avsluttet tiltak er på ca. 27 prosent.

Gruppe C, som stort sett består av personer med nedsatt arbeidsevne og personer som mottar arbeidsavklaringspenger, har minst sannsynlighet for overgang til arbeid, med en beregnet sannsynlighet på 17 prosent etter ett år. 35 måneder (i underkant av tre år) etter avsluttet tiltak er den akkumulerte sannsynligheten for overgang til arbeid for personene i denne gruppen på ca. 25 prosent. Dette er også den største gruppen i analysen, og består av ca. 50 prosent av tiltaksdeltakerne.

Personene i gruppe D, der mange er unge kvinner og de fleste mottar overgangsstønnad og/eller barnetillegg, har en beregnet sannsynlighet på 22 prosent ett år etter avsluttet tiltak.

Etter Riksrevisjonens vurdering synes det åpenbart at verken ressursbruk eller prioriteringer i forvaltningen av arbeidsmarkedstiltakene bidrar til å nå målene om arbeidsretting av stønader og tiltak, slik som Stortinget har forutsatt.

2.2 Arbeids- og velferdsetaten dokumenterer i varierende grad om arbeidsmarkedstiltaket er nødvendig og hensiktsmessig

Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften) som er gitt med hjemmel i arbeidsmarkedsloven, fastslår at deltakelse i arbeidsmarkedstiltak bør vurderes å være nødvendig og hensiktsmessig for at deltakeren skal skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid. Dersom en slik vurdering ikke er foretatt, vil sannsynligheten for at brukeren får et relevant tiltak være mindre. I neste omgang vil det for brukeren kunne innebære å starte på eller bytte til et annet tiltak uten at det er vurdert som nødvendig og hensiktsmessig.

Etaten kan også kreve at brukeren i denne sammenheng gjennomfører en behovs- og arbeidsevnevurdering. Det følger også av *lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven) at det skal være skriftlighet i saksbehandlingen for å sikre at denne er forsvarlig.

Undersøkelsen viser at det i mange av de 60 gjennomgåtte sakene ikke er skriftlig dokumentasjon på om arbeidsmarkedstiltaket som blir tildelt, er vurdert som nødvendig og hensiktsmessig for at deltakeren skal kunne skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid.

De vurderingene som er gjort skal dokumenteres for å sikre sporbarhet i saksbehandlingen slik at denne kan etterprøves. God dokumentasjon er viktig for å sikre både kvalitet, oversikt og kontinuitet i oppfølgingen av den enkelte bruker. Manglende skriftlighet i saksbehandlingen kan derfor ha negative konsekvenser for den enkelte bruker og gi økt risiko for at tiltaket ikke blir tilstrekkelig målrettet. I tillegg vil Riksrevisjonen framheve at mangler knyttet til dokumentasjon kan skape betydelig usikkerhet med hensyn til hvilke vurderinger som er gjort av bistandsbehov og arbeidsevne. Riksrevisjonen vil også peke på at manglende skriftlighet heller ikke ivaretar god forvaltningsskikk og hensynet til brukernes rettssikkerhet.

2.3 En stor andel brukere har ikke aktivitetsplan ved oppstart på tiltak

Alle personer med et bistandsbehov har ifølge NAV-loven rett til å delta i utarbeidelsen av en aktivitetsplan for hvordan de skal komme i arbeid. Det er arbeids- og velferdsetaten som har ansvar for at vurderingene blir gjennomført, og at aktivitetsplanene blir utarbeidet. Aktivitetsplan er ment å være et arbeidsverktøy som skal sikre at NAV-kontoret jobber målrettet, og at oppfølgingen er tilpasset den enkelte brukers bistandsbehov og arbeidsevnevurdering.

Blant tiltaksdeltakerne med nedsatt arbeidsevne mangler ca. 45 prosent aktivitetsplan ved inngangen på siste tiltak i perioden 2010–2016. For arbeidssøkere er det i gjennomsnitt rundt 70 prosent som mangler aktivitetsplan. Fra NAV Fylke blir det opplyst at dette er et resultat av bevisste prioriteringer som følge av stort saksbehandlingspress. Etter Riksrevisjonens vurdering er det sterkt kritikkverdig at et så sentralt virkemiddel for hvordan brukeren skal kunne komme i arbeid, nesten bare unntaksvis har blitt utarbeidet i perioden 2010 til 2016. Det vurderes som særlig uheldig at mange tiltaksdeltakere med nedsatt arbeidsevne, som ofte vil ha både et større bistandsbehov enn andre brukere og behov for tett oppfølging fra NAV, mangler aktivitetsplan.

Departementet opplyser om at det i 2016 ble innført en standard for bruk av arbeidsmarkedstiltak som tilsier at ingen deltakere skal starte i tiltak uten at dette er nedfelt i en aktivitetsplan.

2.4 Mangelfull oppfølging av tiltaksdeltakere fra NAV-kontorene

Gjennomsnittlig ventetid for personer med nedsatt arbeidsevne i forkant av et tiltak er mellom seks og elleve måneder for de mest brukte arbeidsmarkedstiltakene. Selv om de fleste brukerne venter kortere tid enn gjennomsnittet, er det mange som venter i over ett år. I noen tilfeller venter brukerne i flere år før de får startet opp i et arbeidsrettet tiltak. Mange deltar også på flere tiltak, og de kan da ha flere lengre perioder med ventetid mellom tiltakene. Dette er ventetid som ikke er knyttet til medisinsk behandling. Etter Riksrevisjonens mening er lang ventetid før oppstart i tiltak kritikkverdig, fordi tidlig innsats er vesentlig for å lykkes med å få personer i arbeid.

Brukere som har behov for bistand fra NAV for å skaffe seg eller beholde arbeid, skal ifølge Standard for arbeidsrettet brukeroppfølgning sikres oppfølging med utgangspunkt i brukerens individuelle behov. Det er også forutsatt at NAV følger opp brukere som deltar på tiltak, og underveis evaluerer om tiltaksdeltakelsen er i samsvar med bestillingen og planen. Det følger av standarden at oppfølging som hovedregel bør vurderes hver tredje måned.

Tett og god oppfølging av brukerne er avgjørende for at arbeidspraksis i ordinær virksomhet (kalt arbeidstrening fra 1. januar 2016) skal fungere. Undersøkelsen viser imidlertid at ca. 40 prosent av tiltaksdeltakerne ikke får individuell oppfølging mens de er på arbeidspraksis. Dette gjelder også tiltaksdeltakere med nedsatt arbeidsevne. Én av fem deltakere som har vært på arbeidspraksis lenger enn tre måneder, har ikke fått individuell oppfølging fra NAV. Disse mottar dermed ikke den minimumsoppfølgingen tiltaksforskriften krever.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det kritikkverdig at et stort antall brukere ikke får oppfølging som forutsatt. Konsekvensene vil etter Riksrevisjonens mening bli at de iverksatte arbeidsmarkedstiltakene ikke får ønsket effekt, og at personer som kunne ha kommet i varig arbeid, ikke gjør det.

2.5 Svakheter ved Arbeids- og sosialdepartementets og Arbeid- og velferdsdirektoratets styring og rapportering av bruken av arbeidsmarkedstiltakene

Arbeids- og sosialdepartementet har det overordnede ansvaret for arbeidsmarkeds-tiltakene. Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvar for at arbeids- og velferdsetaten oppfyller de kravene som stilles til etaten, og at etaten når de målene og resultatene som går fram av departementets oppdrag.

Departementet styrer hovedsakelig på budsjett og antall tiltaksplasser, og de etterspør i liten grad resultatoppgåelsen ved tiltaksbruken eller kvaliteten på den arbeid-sbistanden

som blir gitt. Departementet legger i tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet føringer for hvor mange tiltaksplasser som i gjennomsnitt skal gjennomføres i løpet av året, fordelt på arbeidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne. Direktoratet fordeler deretter plasser og midler til fylkeskontorene etter en fastsatt fordelingsnøkkel. Fylkeskontorene fordeler tiltaksplasser videre til NAV-kontorene. Fylkeskontorene disponerer midlene fritt innenfor de vedtatte rammene og har mulighet til å fordele tiltaksplassene mellom NAV-kontorene etter lokale behov.

NAVs overgangsstatistikk, med informasjon om brukernes tilknytning til arbeidsmarkedet seks måneder etter avsluttet tiltak, gir ikke tilstrekkelig informasjon om den reelle overgangen til arbeid etter deltakelse i et arbeidsmarkedstiltak. Det gis heller ikke informasjon om tiltakenes ulike formål og føringene som ligger bak utvelgelsen av kandidatene.

I Meld. St. 33 (2015-2016) *NAV i en ny tid - for arbeid og aktivitet* ble det varslet at styrings- og rapporteringssystemet for arbeidsmarkedstiltakene skulle videreutvikles i en retning som i større grad vektlegger kvaliteten på tiltakene og resultatene for arbeidssøkerne.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det sterkt kritikkverdig at Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet ikke etterspør informasjon om tiltakenes kvalitet og resultatoppnåelse, gitt den omfattende ressursinnsatsen som gjennomføres på dette området. Det er i tillegg viktig at departementet via direktoratet sikrer at NAV gir tiltaksdeltakerne tilstrekkelig oppfølging, og at det utarbeides informasjon og kunnskap om hvilke brukere som har størst behov for arbeidsmarkedstiltak, slik at tiltakene lettere kan kanaliseres mot disse.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen mener at det samlet sett er svak måloppnåelse i forvaltningen av arbeidsmarkedstiltak. Arbeids- og sosialdepartementets styring, som i hovedsak er rettet mot budsjett og antall tiltaksplasser, bidrar i liten grad til å sikre at arbeids- og velferdsetaten tar i bruk sentrale virkemidler som skal forsterke resultatoppnåelsen for arbeidsmarkedstiltakene.

Riksrevisjonen anbefaler at Arbeids- og sosialdepartementet:

- Tar initiativ til å styrke NAVs arbeid slik at personer med behov for arbeidsrettet bistand fra NAV får nødvendige og hensiktsmessige tiltak uten unødvendig ventetid.
- Ber Arbeids- og velferdsdirektoratet om å iverksette tiltak som gir informasjon om i hvilken grad den innførte standarden fra 2016 for obligatorisk bruk av aktivitetsplan etterleves i NAV-kontorenes oppfølgingsarbeid.
- Sørger for at arbeids- og velferdsetaten styrker oppfølgingen av deltakere på arbeidsmarkedstiltak, og iverksetter tiltak for å forbedre NAVs rapportering av oppfølgingen.
- Iverksetter nødvendige tiltak for å videreutvikle både departementets og direktoratets styring og rapportering, slik at det i større grad framskaffes relevant styringsinformasjon om arbeidsmarkedstiltakenes kvalitet og resultatoppnåelse.

4 Departementets oppfølging

Arbeids- og sosialministeren viser til at Riksrevisjonens rapport gir viktig kunnskap i arbeidet med å forbedre bruken av arbeidsmarkedstiltakene.

Statsråden viser til at det er et klart mål å øke andelen som går fra tiltak til arbeid. Hun deler imidlertid ikke Riksrevisjonens vurdering av svakheter i målrettingen av ressursbruken. Hun viser i den forbindelse til at prioriterte grupper (ungdom, innvandrere fra ikke-vestlige land, langtidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne) har en betydelig høyere andel tiltaksdeltakere enn hva som er gjennomsnittet for arbeidssøkere generelt. Statsråden framhever likevel betydningen av at tiltaksressursene kanaliseres mot de arbeidsmarkedstiltakene som har størst effekt på overgangen til arbeid, og viser til at departementet vil fortsette å prøve ut ulike metoder og verktøy som gir etaten et bedre grunnlag for å målrette innsatsen.

Statsråden framhever at Arbeids- og sosialdepartementet vil legge større vekt på resultater i form av overgang til arbeid i departementets styring av arbeids- og velferdsetatens forvaltning av arbeidsmarkedstiltakene. Fra og med 2017 styrer departementet ikke lenger på antall gjennomførte tiltaksplasser. Departementet vil arbeide videre med å utvikle styringen både når det gjelder resultatoppgåelse og kvalitet på den arbeidsrettede bistanden til brukerne.

Statsråden opplyser om at Arbeids- og velferdsdirektoratet i tildelingsbrevet for 2018 har fått i oppdrag å videreutvikle styringsinformasjon, rapportering og kvalitet ved bruk av arbeidsmarkedstiltak når det gjelder valg av arbeidsmarkedstiltak, oppfølging av tiltaksdeltakere, oppfølging av tiltaksleverandører og oppfølging av resultater.

Statsråden opplyser om at Arbeids- og velferdsetaten vil bli bedt om å vurdere omfang og praksis for tildeling av arbeidsmarkedstiltak til personer som allerede er i et arbeidsforhold.

Departementet vil gjennomgå arbeidsprosessene for å sikre bedre dokumentasjon av begrunnelser for vedtak om arbeidsmarkedstiltak. Statsråden viser videre til at departementet gradvis vil innføre obligatorisk bruk av aktivitetsplaner og bedre sporbarhet og dokumentasjon som ledd i overgangen til nye, digitaliserte saksbehandlingsrutiner.

Statsråden opplyser at departementet vil styrke oppfølgingen av tiltaksdeltakere gjennom nytt regelverk for arbeidsmarkedstiltakene fra 1.1.2016 med krav til obligatorisk oppfølging for mange av tiltakene, samt økte bevilgninger til oppfølging og nye modeller for brukeroppfølging.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Stortinget har lagt til grunn at arbeidsmarkedstiltakene utgjør en viktig del av innsatsen for å få flere i arbeid, og har presisert at arbeidsmarkedstiltak skal tildeles ut fra den enkeltes behov for arbeidsrettet bistand. Riksrevisjonen konstaterer at en betydelig andel ikke kommer i arbeid etter endt tiltak, tross omfattende ressursbruk på området. Videre er NAVs saksbehandling og oppfølging av tiltaksdeltakere mangelfull. Riksrevisjonen fastholder derfor at bruken og forvaltningen av arbeidsmarkedstiltakene ikke er tilstrekkelig målrettet, sett opp mot Stortingets forutsetninger om å få flere i arbeid.

Riksrevisjonen understreker at tildeling av tiltak til prioriterte grupper ikke alene sikrer den mest effektive bruken av arbeidsmarkedstiltakene. Det er også nødvendig å identifisere brukerne med størst bistandsbehov, og sikre at disse får den oppfølgingen som er forutsatt. Riksrevisjonen mener at bedre tilrettelegging og oppfølging av brukere med behov for arbeidsmarkedstiltak vil kunne gi økt resultatoppnåelse med tanke på overgang til arbeid.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonen 13. februar 2018

Per-Kristian Foss

Helga Pedersen

Gunn Karin Gjøl

Arve Lønnum

Jens Arild Gunvaldsen

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsråden

Utsatt offentlighet jf. rrevl. § 18(2)

ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENTET
Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

Oversendelse av utkast til Dokument 3:x (2017-2018) om arbeidsmarkedstiltak

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2017-2018) *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltning og bruk av arbeidsmarkedstiltak i NAV*.

Dokumentet er basert på en rapport som ble oversendt Arbeids- og sosialdepartementet ved brev 10. oktober 2017, og på departementets svar 1. november 2017.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Svarfrist: 30. januar 2018.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er ekspedert digitalt og har derfor ingen håndskreven signatur.

Vedlegg:
Dokument 3:x (2017-2018) *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltning og bruk av arbeidsmarkedstiltak i NAV*

Vedlegg 2

Statsrådets svar

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet,
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref

Vår ref
15/3456-25

Dato
30. januar 2018

Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltning og bruk av arbeidsmarkedstiltak i NAV - utkast til Dokument 3

Jeg viser til Riksrevisjonens brev fra 16.1.2018 der jeg blir bedt om å kommentere Riksrevisjonens hovedfunn samt redegjøre for oppfølgingen av anbefalingene.

Innledning

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere om Arbeids- og velferdsetaten forvalter arbeidsmarkedstiltakene på en målrettet måte, og i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Undersøkelsen omfatter perioden 2010 til 2016.

Det avsettes hvert år betydelige midler til arbeidsmarkedstiltak. Tiltakene er under stadig utvikling. Regelverket ble gjennomgått og revidert i 2016. Målet var færre og mer effektive tiltak. Jeg forventer at resultatene av denne omleggingen hvor det ordinære arbeidslivet prioriteres som tiltaksarena, er at flere kommer i arbeid. Det er også iverksatt egne satsinger i budsjettet for å tilby utsatte brukergrupper som ungdom og langtidsledige tettere og bedre oppfølging.

Riksrevisjonens rapport gir oss viktig kunnskap for å fortsette arbeidet med å forbedre bruken av arbeidsmarkedstiltakene.

Jeg velger å kommentere hovedfunnene i den rekkefølgen de er behandlet i Riksrevisjonens dokument 3.

Overgang fra arbeidsmarkedstiltak til arbeid

Riksrevisjonen finner at mange tiltaksdeltakere ikke kommer i arbeid etter å ha avsluttet et tiltak. Jeg vil understreke at det underliggende datamaterialet til Riksrevisjonen viser at resultatene for overgang til arbeid for *samtlige* arbeidsmarkedstiltak, *både for arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne*, har utviklet seg positivt. Det har vært en økning i andelen personer som kommer i arbeid hvert år i perioden 2011-2015. I denne forbindelse vil jeg også vise til at rapporteringen fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til departementet viser en positiv utvikling i andelen personer med overgang til arbeid, spesielt for arbeidssøkere. Andelen arbeidssøkere med overgang til arbeid har økt fra 55 pst. i 2014 til 65 pst. i 2. tertial 2017. Andelen personer med nedsatt arbeidsevne med overgang til arbeid har økt fra 41 pst. i 2014 til 44 pst. i 2. tertial 2017.

De målgruppene som skal prioriteres ved tildeling av arbeidsmarkedstiltak er omtalt i de årlige budsjettproposisjonene, og disse prioriteringene framgår også av Riksrevisjonens revisjonskriterier. Brukergrupper som skal prioriteres ved tildeling av tiltak har vært ungdom, innvandrere fra ikke-vestlige land, langtidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne.

Jeg kan imidlertid ikke se at Riksrevisjonen legger fram opplysninger som indikerer at dette er grupper som ikke blitt prioritert ved tildeling av tiltaksplasser. Tilgjengelig statistikk viser at alle de nevnte brukergruppene har dokumentert en betydelig høyere andel tiltaksdeltakere enn hva som er gjennomsnittet for arbeidssøkere generelt. Riksrevisjonens vurderinger knyttet til Arbeids- og velferdsetatens prioriteringer tar ikke utgangspunkt i målgruppene som er prioritert i budsjettene for perioden som analyseres. Jeg har derfor vanskelig for å se at "det er åpenbart at verken ressursbruk eller prioriteringer i forvaltningen av arbeidsmarkedstiltak bidrar til å nå målene om arbeidsretting av stønader og tiltak, slik som Stortinget har forutsatt".

Samtidig vil det være slik at det er forskjeller mellom ulike grupper i hvor stor andel som kommer i arbeid. Alle forskjeller mellom ulike brukergrupper utjevnes ikke ved hjelp av arbeidsmarkedstiltak. Det gjelder selv om man tilhører en prioritert gruppe. Det vil være mange forhold ved arbeidssøkeren som avgjør om man kommer i arbeid eller ikke. Det vil bl.a. påvirkes av både arbeidsmarkedssituasjonen, arbeidssøkers øvrige kvalifikasjoner og arbeidsgivers preferanser og ønsker.

Det er et klart mål i alle tildelingsbrev til etaten å øke andelen som går fra tiltak til arbeid. Samtidig finnes det ingen målestokk for hva som er optimal resultatoppnåelse for hvor mange arbeidssøkere som skal komme i arbeid etter deltakelse i arbeidsmarkedstiltak.

Ressursbruken vil ikke alltid ha som mål å oppnå direkte overgang til arbeid. Eksempelvis kan målet være avklaring av arbeidsevne og yrkesønsker, eller å imøtekomme behovet for lavterskeltilbud for personer som står langt fra arbeidsmarkedet, som bl.a. tiltaket arbeidsforberedende trening. Relativt store deler av tiltaksbevilgningen er avsatt til slike formål. Det er derfor vanskelig å se hva som er grunnlaget for Riksrevisjonens konklusjon om at ressursbruken på dette området ikke er målrettet.

I analysene av overgang fra tiltak til arbeid skiller Riksrevisjonen mellom deltakere som er registrert i et arbeidsforhold ved tiltaksstart og deltakere som ikke er det. Det kan være et hensiktsmessig skille siden arbeidsmarkedstiltak både kan benyttes overfor arbeidssøkere som skal inn i arbeidslivet og overfor arbeidstakere som skal beholde arbeidet. Formålene er hhv. å forebygge utstøting og å fremme inkludering.

Ifølge Riksrevisjonens analyse av tallmaterialet kan det se ut som en stor andel av tiltaksdeltakere allerede er i et arbeidsforhold når tiltaket starter. Det gjelder bl.a. for deltakere i arbeidspraksis i ordinær virksomhet og lønnstilskudd som i regelverket er definert som tiltak rettet mot arbeidssøkere og ikke personer som er i et arbeidsforhold. Merverdien av å bruke arbeidsmarkedstiltak blir derfor kraftig redusert når man trekker ut tiltaksdeltakere som allerede er i arbeid. Ved å analysere overgangen til arbeid på denne måten ser man bort fra den betydning arbeidsmarkedstiltak har for å forebygge utstøting fra arbeidslivet. Riksrevisjonens funn gir etter min vurdering likevel grunnlag for å undersøke nærmere hva som er praksis for tildeling av arbeidsmarkedstiltak til personer som allerede er i et arbeidsforhold.

Det vil alltid være rom for å effektivisere bruken av arbeidsmarkedstiltakene. Fra departementets side er det viktig å sikre at tiltaksressursene kanaliseres mot de arbeidsmarkedstiltakene som har størst effekt på overgangen til arbeid. Det gjelder bl.a. bruken av lønnstilskudd og opplæringstiltak. Det prøves nå ut nye metoder eller profileringsverktøy i Arbeids- og velferdsetaten som kan sette etaten bedre i stand til å rette innsatsen mot de brukerne som vil ha størst nytte av en tiltaksplass.

Jeg mener at resultatoppgåelsen på dette området jevnt over er tilfredsstillende. Ulike studier av bruk av arbeidsmarkedstiltak viser at effektene samlet sett er positive på overgang til arbeid både for arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne, selv om det er en betydelig forskjell mellom ulike tiltak. Mye av forskjellene kan forklares ved at tiltakene har ulike formål.

Jeg vil i styringen av Arbeids- og velferdsetaten legge forsterket vekt på resultater i form av økt overgang til arbeid. Dette vil bl.a. skje gjennom utformingen av tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsetaten.

Tildeling av arbeidsmarkedstiltak - dokumentasjon på om arbeidsmarkedstiltak er nødvendig og hensiktsmessig

Det er bekymringsfullt at Riksrevisjonen har avdekket mangler ved deler av saksbehandlingen i Arbeids- og velferdsetaten. Tildeling, avslag på og stans i et arbeidsmarkedstiltak er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det finnes et par unntak. Brukerne kan ikke klage på opptak til AMO-kurs og jobbklubb. NAV har heller ikke begrunnelsesplikt for tildeling av disse to tiltakene.

Undersøkelsen viser at i mange gjennomgåtte saker manglet det skriftlig dokumentasjon på om tildeling av arbeidsmarkedstiltaket var vurdert som nødvendig og hensiktsmessig for at deltakeren skal kunne skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid.

Jeg er informert om at Arbeids- og velferdsdirektoratet vil gjennomgå arbeidsprosessene og vurdere endringer som kan føre til at begrunnelsen for vedtak om arbeidsmarkedstiltak blir dokumentert.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at fra desember 2017 er det etablert en digital aktivitetsplan for alle brukere under arbeidsrettet oppfølging. Det forventer jeg vil legge grunnlaget for bedre saksbehandling.

Aktivitetsplan ved oppstart av tiltak

Jeg ser alvorlig på at Riksrevisjonen finner at andelen tiltaksdeltakere med nedsatt arbeidsevne som manglet aktivitetsplan var om lag 45 prosent. For arbeidssøkere var andelen 57 prosent på slutten av observasjonsperioden. Etter NAV-loven har Arbeids- og velferdsetaten ansvaret for at brukere som har et bistandsbehov, får en aktivitetsplan. Aktivitetsplanen er et viktig ledd i å ansvarliggjøre og trekke brukerne inn i prosessen med å komme i arbeid.

Andel tiltaksdeltakere med aktivitetsplan har vært økende i 2017 for personer med nedsatt arbeidsevne. Per november 2017 var andelen som manglet plan redusert til 31 prosent. For arbeidssøkere var det ingen endringer.

Jeg er informert om at Arbeids- og velferdsdirektoratet er i ferd med å innføre digitale løsninger på dette området. Det vil synliggjøre avtalte aktiviteter og tiltak på en bedre måte enn før, samt bidra til å øke tydeligheten rundt innhold og formål med det aktuelle arbeidsmarkedstiltaket. Den digitale løsningen vil sikre bedre sporbarhet og dokumentasjon av aktiviteter som tidligere har vært mangelfulle.

Skal saksbehandlingsrutiner bli etterlevd, vil det ofte avhenge av tilgang til gode, digitale løsninger. Den digitale plattformen som gradvis innføres i Arbeids- og velferdsetaten nå, vil gi veilederne et bedre verktøy for å ivareta lovpålagte oppgaver. Jeg forutsetter derfor at Riksrevisjonens anbefaling om obligatorisk bruk av aktivitetsplaner gradvis vil bli innført som ledd i etatens overgangen til nye, digitaliserte saksbehandlingsrutiner.

Oppfølging av tiltaksdeltakerne fra NAV-kontorene

Jeg merker meg at Riksrevisjonen finner at om lag 40 prosent av tiltaksdeltakerne på arbeidspraksistiltaket ikke får individuell oppfølging. Er varigheten på tiltaket lengre en tre måneder, mangler 20 prosent oppfølging. Analysene viser imidlertid at det i perioden 2012-2016 har vært en økning i antallet registrerte tilfeller av individuell oppfølging mens brukeren er i et venteforløp.

Riksrevisjonens analyser av arbeidspraksistiltaket understøtter funn fra andre undersøkelser. Dette kombinert med studier som har vist svake resultater på overgang til arbeid for

arbeidspraksistiltaket, var bakgrunnen for at departementet ved forenkling og revisjon av forskrift om arbeidsmarkedstiltakene fra 1.1. 2016, innskjerpet kravene til bruk av arbeidstrening i ordinær virksomhet.

Det skal f.eks. alltid foreligge en avtale mellom tiltaksdeltaker, arbeidsgiver og NAV om formål, innhold mv. for tiltaket. Det ble også forskriftsfestet at oppfølgingen fra NAV skal tilpasses den enkelte brukers og arbeidsgivers behov, men skal skje minst hver tredje måned. Jeg har derfor tillit til at etatens oppfølging vil bli bedre med nytt regelverk. Det er videre betryggende å vite at utviklingen på oppfølgingsområdet går i riktig retning i den perioden Riksrevisjonen har analysert.

Riksrevisjonen peker også på ventetiden som et problem for mange brukere. Jeg vil her legge til at mange brukere med nedsatt arbeidsevne kan ha omfattende helseproblemer, og behov for å gjennomgå medisinsk behandling eller delta i ulike kommunale aktiviteter før de går videre til et statlig arbeidsmarkedstiltak. Det som defineres som ventetid, kan derfor for mange brukere inneholde andre former for bistand enn bruk av statlige tiltaksplasser.

Departementet har imidlertid i lengre tid hatt oppmerksomhet rettet mot å styrke oppfølgingen av brukere og redusere ventetiden. Arbeids- og velferdsetaten er tilført økte ressurser til å drive bedre oppfølging, blant gjennom ungdomsinnsatsen, innsatsen overfor langtidsledige og overfor mottakere av arbeidsavklaringspenger. Etaten ble i 2018 styrket med til sammen 132 mill. kroner til oppfølging av de tre omtalte målgruppene.

Etaten kan i tillegg omdisponere inntil 200 mill. kroner fra tiltaksbudsjettet til eget driftsbudsjett for å drive utvidet oppfølging i egen regi. Det er også innført nye modeller for brukeroppfølging som det må forventes vil gi resultater. Generelt er målet bl.a. innenfor ordningen med arbeidsavklaringspenger at oppfølging og aktiv tiltaksbruk skal redusere tiden som passiv stønadsmottaker.

Et nytt regelverk for arbeidsmarkedstiltakene hvor oppfølging inngår som en obligatorisk del for mange av tiltakene, sammen med økte bevilgninger til dette området, forventer jeg vil gi resultater. Det bør bidra til å styrke den oppfølgingen Arbeids- og velferdsetatens brukere trenger både i venteperioden på tiltak og mens de deltar på tiltak, og slik imøtekomme Riksrevisjonens anbefalinger. Det vil videre bli stilt tydelige krav til rapportering om utviklingen innenfor de prioriterte oppfølgingsområdene.

Styring av arbeidsmarkedstiltakene

Riksrevisjonen påpeker svakheter ved departementets styring av arbeidsmarkedstiltakene. Kritikken retter seg mot at det styres på budsjett og antall tiltaksplasser, mens man i mindre grad er opptatt av resultatoppgåelse og kvalitet på arbeidsbistanden.

Her vil jeg understreke at dette nok var tilfellet for den perioden Riksrevisjonen har analysert og som dekket årene fra 2010 og fram til og med 2016. Departementets styring av Arbeids-

og velferdsetatens forvaltning av arbeidsmarkedstiltakene er blitt endret det siste året. Endringene faller sammen med anbefalingene fra Riksrevisjonen.

I Meld. St. 33 (2015-2016) *NAV i en ny tid - for arbeid og aktivitet* varslet Regjeringen at styringen av arbeidsmarkedstiltakene skal legge økt vekt på kvaliteten på tiltaksplassene og resultater for brukerne, og mindre på telling av gjennomførte aktiviteter og tiltaksplasser. Det enkelte NAV-kontoret skal ha stor frihet til å velge blant relevante tiltak innenfor den begrensningen som bevilgningen setter, og det skal fra departementets side utøves tilbakeholdenhet med å gi omfattende føringer på sammensetningen av tiltaksporteføljen. Ved kjøp av oppfølgingstiltak, som er et mye brukt tiltak, settes det krav til andelen som skal komme i arbeid etter tiltak.

I Prop. 1 S (2016-2017) varslet Regjeringen at den vil gi Arbeids- og velferdsetaten større frihet til å kunne avvike fra den tiltakssammensetningen, og følgelig det tiltaksnivået som lå til grunn for bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak. Som konsekvens av dette utgikk *antall gjennomførte tiltaksplasser* som styringsparameter for arbeidsmarkedstiltakene fra tildelingsbrevet 2017. Arbeids- og velferdsdirektoratet skal framover rapportere om gjennomføringen av arbeidsmarkedstiltak holdt opp mot planene som ligger til grunn for bevilgningen. Etaten skal ha frihet til å tilpasse antall gjennomførte tiltaksplasser til brukernes behov.

Viktige føringer fra stortingsmeldingen er derfor fulgt opp. For arbeidsmarkedstiltakene vil resultatoppnåelse bli knyttet til om personen er i jobb eller ikke på et bestemt tidspunkt etter at tiltaket er avsluttet. Å gjennomføre flest mulig tiltaksplasser er derfor ikke et mål i arbeidsmarkedspolitikken. Et sentralt mål er derimot at brukerne får den bistanden de har behov for, og at tiltakene er effektive og gir gode resultater i form av økt overgang til arbeid. På dette grunnlaget vil departementet arbeide videre med å utvikle relevante og treffsikre styringsparametere for resultatoppnåelse og kvalitet på den arbeidsbistanden brukerne mottar. Direktoratet har i tildelingsbrevet for 2018 fått i oppdrag å videreutvikle styringsinformasjon, rapportering og kvalitet ved bruk av arbeidsmarkedstiltak når det gjelder valg av arbeidsmarkedstiltak, oppfølging av tiltaksdeltakere, oppfølging av tiltaksleverandører og oppfølging av resultater.

Departementet vil i samråd med direktoratet vurdere en avgrenset utprøving av resultatindikatorer for arbeidsmarkedstiltakene som belyser forholdet mellom overgang til arbeid sett i forhold til kostnader ved tiltaksgjennomføringen, for å se om dette kan bidra til en mer effektiv tiltaksbruk.

Riksrevisjonens tilrådninger

Som det fremgår av svaret vil vi i styringen av Arbeids- og velferdsetaten følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger som følger:

- Legge større vekt på resultater i form av overgang til arbeid i departementets styring av Arbeids- og velferdsetatens forvaltning av arbeidsmarkedstiltakene. F.o.m. 2017 styrer departementet ikke lenger på antall gjennomførte tiltaksplasser. Vi vil arbeide

videre med å utvikle departementets styring både når det gjelder resultatoppnåelse og kvalitet på den arbeidsrettede bistanden til brukerne.

- Be etaten vurdere omfang og praksis for tildeling av arbeidsmarkedstiltak til personer som allerede er i et arbeidsforhold
- Fortsette å prøve ut ulike metoder og verktøy som gir etaten et enda bedre grunnlag for å målrette innsatsen
- Gjennomgå arbeidsprosessene for å sikre bedre dokumentasjon av begrunnelser for vedtak om arbeidsmarkedstiltak
- Innføre gradvis obligatorisk bruk av aktivitetsplaner og bedre sporbarhet og dokumentasjon som ledd i overgangen til nye, digitaliserte saksbehandlingsrutiner, jf. også strekpunktet over.
- Styrke oppfølging gjennom nytt regelverk for arbeidsmarkedstiltakene fra 1.1.2016 med krav til obligatorisk oppfølging for mange av tiltakene, samt økte bevilgninger til oppfølging og nye modeller for brukeroppfølging.

Med hilsen



Anniken Hauglie

Vedlegg 3

Rapport: Riksrevisjonens
undersøkelse av forvaltning og bruk
av arbeidsmarkedstiltak i NAV

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

1	Innledning	41
1.1	Bakgrunn	41
1.2	Mål og problemstillinger	41
1.3	Avgrensning	42
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	43
2.1	Dokumentanalyse	43
2.2	Intervju, gruppeintervju og brev med spørsmål	43
2.3	Saksgjennomgang	44
2.4	Spørreundersøkelse til NAV-kontorene	44
2.5	Analyse av registerdata	45
2.5.1	Deskriptive analyser	45
2.5.2	Analyser for å kartlegge deltakeres overgang til arbeid	45
2.5.3	Grupperingsanalyse (<i>cluster analysis</i>) og overlevelsesanalyse (<i>survival analysis</i>)	46
3	Revisjonskriterier	48
3.1	Overordnet mål om å få flere i arbeid og færre på stønad (arbeidsretting)	48
3.2	Mål om å prioritere utsatte grupper	49
3.3	Krav om å tilpasse arbeidsmarkedstiltakene til brukerne	50
3.4	Krav om å gjennomføre behovs- og arbeidsevnevurderinger og utarbeide aktivitetsplaner	51
3.5	Krav til dokumentasjon i saksbehandlingen	52
3.6	Krav til tiltaksarrangører	53
3.7	Krav til myndighetenes styring og oppfølging	54
3.7.1	Krav til Arbeids- og sosialdepartementet	54
3.7.2	Krav til arbeids- og velferdsetaten	54
4	Arbeids- og velferdsetatens avklaring av brukeres behov for arbeidsmarkedstiltak	56
4.1	Behovs- og arbeidsevnevurderinger	56
4.1.1	Behovsvurderinger	56
4.1.2	Arbeidsevnevurderinger	57
4.1.3	Aktivitetsplan	57
4.2	Vurderinger av om tiltak er nødvendig og hensiktsmessig	59
5	Arbeids- og velferdsetatens tildeling av arbeidsmarkedstiltak	61
5.1	Oversikt over arbeidsmarkedstiltakene	62
5.2	Arbeids- og velferdsetatens tildeling av arbeidsmarkedstiltak til de prioriterte målgruppene	65
5.3	Ventetid før inngangen på et arbeidsmarkedstiltak for brukere med nedsatt arbeidsevne	67

6	Arbeids- og velferdsetatens oppfølging av deltakere på tiltak	71
6.1	NAV-kontorenes oppfølging av personer som venter på tiltak	71
6.2	NAV-kontorenes oppfølging av deltakere som har fått tiltak	73
6.2.1	Vurdering av bedriftens egnethet	73
6.2.2	Oppfølgingsmetodikk	73
6.2.3	Måltrettet bruk av arbeidstrening	77
7	Tiltaksdeltakernes overgang til arbeid	78
7.1	Overgang fra arbeidsrettede tiltak til arbeid	78
7.2	Overgang til arbeid for personer som avsluttet tiltak i 2014	81
7.3	Beregnet sannsynlighet for overgang til arbeid etter avgang fra tiltak i 2014	88
8	Arbeids- og sosialdepartementets styring og oppfølging av arbeidsmarkedstiltak	91
9	Vurderinger	93
9.1	Svak måloppnåelse i forvaltningen av arbeidsmarkedstiltak	93
9.2	Mange tiltaksdeltakere kommer ikke i arbeid etter at de har avsluttet arbeidsmarkedstiltak	93
9.3	Arbeids- og velferdsetaten dokumenterer i varierende grad om arbeidsmarkedstiltaket er nødvendig og hensiktsmessig	94
9.4	En stor andel brukere har ikke aktivitetsplan ved oppstart på tiltak	94
9.5	Mangelfull oppfølging av tiltaksdeltakere fra NAV-kontorene	95
9.6	Svakheter ved Arbeids- og sosialdepartementets og Arbeids- og velferds-etatens styring og rapportering av bruken av arbeidsmarkedstiltakene	95
10	Referanseliste	97
	Vedlegg 1: Beskrivelse av tiltakene som omtales i undersøkelsen	100
	Vedlegg 2: Figurer og tabeller	102

Tabelloversikt

Tabell 1	Deltakere med nedsatt arbeidsevne som mangler aktivitetsplan	58
Tabell 2	Arbeidssøkere som mangler aktivitetsplan	58
Tabell 3	Årsgjennomsnitt for det månedlige antallet deltakere på tiltak innenfor NAVs ulike tiltakskategorier for arbeidssøkere og for personer med nedsatt arbeidsevne, 2011–2016	61
Tabell 4	Arbeidsmarkedstiltak fordelt etter tiltakstype/formål – antall og beløp	63
Tabell 5	Antall tiltak som ble startet opp per år i perioden fra 2011 til 2016, og prosentvis fordeling av deltakere på ulike typer tiltak	64
Tabell 6	Måneder registrert hos NAV med statusen «venter på tiltak» for personer med nedsatt arbeidsevne, januar 2011–desember 2016	68
Tabell 7	Måneder med statusen «venter på plan» og «venter på tiltak» for personer med nedsatt arbeidsevne, januar 2011–desember 2016	69
Tabell 8	Beskrivende statistikk over personer som avsluttet arbeidsmarkedstiltak i 2014	81
Tabell 9	Sammensetning av beregningsgruppen	89
Tabell 10	Andel tiltaksdeltakere per fylke som tilhører ulike brukergrupper når de startet på sitt siste tiltak i perioden 2011 til 2016	102
Tabell 11	Beskrivende statistikk over personer som avsluttet arbeidsmarkedstiltak i 2014	105

Figuroversikt

Figur 1	Mulige forløp fra behovsvurdering gjennom deltakelse på arbeidsmarkedstiltak til arbeid	56
Figur 2	NAV-veilederes svar på følgende spørsmål: «Ta utgangspunkt i de siste seks månedene, hvor mange av deltakerne fikk arbeidsmarkeds-tiltak som et resultat av skriftlige vurderinger av om tiltaket var nødvendig og hensiktsmessig for å skaffe eller beholde inntektsgivende arbeid?»	58
Figur 3	Andel av tiltaksdeltakerne i perioden 2011–2016 som tilhører de ulike prioriterte målgruppene	65
Figur 4	Fordeling av tiltaksdeltakerne etter målgruppe og tiltakstype, gjennomsnitt for 2011–2016*	66
Figur 5	Antall måneder ved ventetid (median)	70
Figur 6	Aktørene i forvaltningen av arbeidsmarkedstiltak samt kommunen som forvalter av kommunale tiltak	71
Figur 7	Individuell oppfølging under ventetid for personer med nedsatt arbeidsevne, 2011–2015	72
Figur 8	NAV-veilederes svar på følgende spørsmål: «Ta utgangspunkt i de siste seks månedene, for hvor mange deltakere på tiltaket arbeidstrening ble det undersøkt om tiltaksarrangør i ordinært arbeidsliv (ordinære bedrifter) var egnet til å ha deltakere, før tiltaket ble gitt?»	73
Figur 9	NAV-veilederes svar på hvordan de stiller seg til påstanden om at det sjelden undersøkes om arbeidsgivere følger opplæringsplanen for deltakere på arbeidstrening	74
Figur 10	Individuell oppfølging på arbeidspraksis i ordinær virksomhet (arbeidstrening)	74
Figur 11	Antall måneder på arbeidspraksis i ordinær virksomhet ut fra antall registrerte tilfeller av individuell oppfølging	75

Figur 12	NAV-veiledernes svar på følgende spørsmål: «Ta utgangspunkt i de siste seks månedene, for hvor mange av deltakerne på tiltaket arbeidstrening ble det redegjort skriftlig for om målet med tiltaket var nådd etter avsluttet tiltak?»	77
Figur 13	NAV-veiledernes svar på følgende spørsmål: «Ta utgangspunkt i de siste seks månedene, hvor mange av deltakerne på tiltaket arbeidstrening har vært på arbeidsplasser som gir relevant kompetanse for brukers yrkesmål?»	77
Figur 14	Andel arbeidssøkere registrert i jobb seks måneder etter avsluttet tiltak (Personer som ikke var i jobb før de startet på tiltak)	79
Figur 15	Andel personer med nedsatt arbeidsevne registrert i jobb seks måneder etter avsluttet tiltak (Personer som ikke var i jobb før de startet på tiltak)	80
Figur 16	Andel arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne som har mer enn tre års arbeidserfaring ved inngang på tiltak i perioden 2011–2015	81
Figur 17	Eksempler på statuser før og etter avgang fra arbeidsmarkedstiltak	82
Figur 18	Andel registrert i et arbeidsforhold av tiltaksdeltakerne som hadde avgang fra arbeidsmarkedstiltak i 2014	83
Figur 19	Andel registrert i et arbeidsforhold av tiltaksdeltakerne som hadde avgang fra arbeidsmarkedstiltak i 2014, både totalt og for de som ikke er registrert i jobb ved inngang på tiltak	84
Figur 20	Andel registrert i et arbeidsforhold av deltakere som avsluttet tiltakene arbeidspraksis i ordinær virksomhet og tidsbegrenset lønnstilskudd i 2014	85
Figur 21	Andel registrert i et arbeidsforhold av deltakere som avsluttet tiltakene arbeidsmarkedsopplæring og jobbkubb i 2014	86
Figur 22	Andel registrert i et arbeidsforhold av deltakere som avsluttet tiltakene arbeidspraksis i skjermet virksomhet og arbeid med bistand i 2014	87
Figur 23	Beregnet sannsynlighet for overgang til arbeid for personer i de fire gruppene	89
Figur 23	Beregnet sannsynlighet for overgang til arbeid for personer i de fire gruppene	89
Figur 24	Prosentandel for hvert år i perioden 2011-2015 som er ikke-vestlige innvandrere, unge under 25 år, har mer enn 3 års arbeidserfaring, har nedsatt arbeidsevne eller mottar ulike ytelser	103
Figur 25	Prosentandel av de personene som avsluttet et tiltak i 2014 som er ikke-vestlige innvandrere, unge under 25 år, har mer enn 3 års arbeidserfaring, har nedsatt arbeidsevne eller mottar ulike ytelser	104
Figur 26	Andel registrert i heltidsjobb av arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne etter avgang fra tiltak i 2014	106
Figur 27	Prosentandel i hver enkelt gruppe som er ikke-vestlige innvandrere, unge under 25 år, har mer enn 3 års arbeidserfaring eller mottar ulike ytelser	107

Ordliste og forkortelser

Aktivitetsplan	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. ¹ En aktivitetsplan er en beskrivelse av hvilke virkemidler som anses nødvendige og hensiktsmessige for å komme fra nåsituasjonen til målet. Planen har form av en gjensidig avtale som forplikter begge parter, og brukes for å systematisere arbeidet mot målet. Planen skal sikre forutsigbarhet og kontinuitet for begge parter samtidig som den gir en helhellig oversikt over brukerens aktiviteter og NAVs oppfølging. ²
Arbeidsevnevurdering	Brukere som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har rett til å få en arbeidsevnevurdering. ³ En arbeidsevnevurdering skal gi en vurdering av brukerens samlede ressurser og begrensninger sett opp mot krav og forventninger i arbeids- og hverdagslivet. Denne vurderingen skal bygge på brukerens egenvurdering og en ressursprofil som utarbeides av NAV i samhandling med brukeren. Arbeidsevnevurderingen skal munne ut i en helhetsvurdering basert på den samlede informasjonen om så vel brukeren som arbeidsmarkedet.
Arbeidssøker	For å bli ansett som reell arbeidssøker må vedkommende være arbeidsfør. ⁴ Arbeidssøkere er personer som er registrert som arbeidsledige hos NAV. De kan enten være helt ledige eller delvis ledige.
Ikke-vestlige innvandrere	Ikke-vestlige innvandrere er personer med registrert fødeland i en av følgende verdensdeler: Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania unntatt Australia og New Zealand og Europa utenom EU/EØS (samt Sveits og Monaco).
Langtidsledig	Langtidsledig er en person som har vært helt arbeidsledig, og som har vært registrert som arbeidssøker hos NAV i 26 uker (6 måneder) eller mer.
Nedsatt arbeidsevne	Personer med nedsatt arbeidsevne har redusert evne til å utføre eller skaffe inntektsgivende arbeid på grunn av sykdom, skade eller andre hindringer. ⁵ Årsaken til at personer blir registrert med nedsatt arbeidsevne kan være både helsemessige og sosiale forhold. Personer med nedsatt arbeidsevne er derfor en heterogen gruppe med tanke på bakgrunn og diagnose.

1) Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven [NAV-loven] § 14 a tredje ledd.

2) Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV, utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2010.

3) NAV-loven § 14 a første ledd.

4) Lov om folketrygd (folketrygdloven) § 4-5.

5) Folketrygdloven § 11-5.

Oppfølgingsvedtak	Alle som henvender seg til NAV, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. ⁶ NAV-loven § 14 a regulerer beslutningene som NAV gjør i oppfølgingen av den enkelte, som omfatter å vurdere brukerens behov for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid og fastsette brukerens mål og dessuten hvilke virkemidler som trengs for å nå målet. Alle brukere som omfattes av NAV-loven § 14 a, har rett til et vedtak om oppfølging, et såkalt oppfølgingsvedtak.
Pensjonsgivende inntekt	Pensjonsgivende inntekt er brutto arbeidsinntekt for lønnstakere og beregnet personinntekt fra næring som danner grunnlag for ytelser i folketrygden, knyttet til grunnbeløpet (G). Pensjonsgivende inntekt er den inntekten som det beregnes pensjonspoeng av. ⁷
Situasjonsbestemt innsats	Situasjonsbestemt innsats tilbys brukere som har vansker med å skaffe seg eller beholde arbeid. I tillegg til brukerens egeninnsats, innebærer dette innsatsbehovet at bruker har behov for bistand fra NAV, som kan omfatte kortere aktiviteter og tjenester som kvalifisering og jobbsøking, foruten de generelle tjenestene. ⁸
Spesielt tilpasset innsats	Spesielt tilpasset innsats tilbys brukere som etter en arbeidsevnevurdering har fått fastslått at arbeidsevnen er nedsatt (noe som tilsvarer begrepet nedsatt arbeidsevne), samtidig som det legges til grunn at brukeren vil kunne skaffe seg eller beholde arbeid gjennom egeninnsats og en innsats fra NAV eller andre samarbeidende aktører. ⁹
Tiltaksarrangører	Tiltaksarrangører er virksomheter som gjennomfører arbeidsmarkedstiltak i samarbeid med NAV, blant annet tiltaksbedrifter, ordinære bedrifter og utdanningsinstitusjoner.
Tiltaksbedrifter	Tiltaksbedrifter er profesjonelle tiltaksarrangører som gjennomfører arbeidsrettede tiltak på oppdrag fra arbeids- og velferdsetaten. Det skilles mellom forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter og anbudsbaserte tiltaksbedrifter.
Tiltaksdeltakere	Tiltaksdeltakere er personer som deltar på arbeidsmarkedstiltak. Tiltaksdeltakere deles inn i hovedgruppene arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne.
Ungdom	I innsatsen for å inkludere utsatte grupper på arbeidsmarkedet er det innført ulike garantiordninger for ungdom under 20 år og ungdom i alderen 20–24 år med vedtak om situasjonsbestemt innsats.

6) NAV-loven § 14 a.

7) Folketrygdloven § 3-15, jf. lov om skatt av formue og inntekt (skatteloven) § 12-2.

8) Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV, utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2010.

9) Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV, utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2010.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Arbeidsmarkedstiltak er et viktig nasjonalt virkemiddel i arbeidsmarkedspolitikken. Hovedformålet med tiltakene er å styrke tiltaksdeltakernes muligheter til å skaffe seg eller beholde arbeid.¹ Stortingets bevilgninger til arbeidsmarkedstiltak har vært på om lag 7–9 milliarder kroner per år i perioden 2010–2017.²

Høy yrkesdeltakelse er nødvendig for at den norske velferdsmodellen skal fungere etter hensikten og være økonomisk bærekraftig,³ og for å møte framtidige omstillinger.⁴ Personer som står utenfor arbeidslivet, representerer en betydelig ressurs som samfunnet ellers går glipp av.⁵ Arbeidsmarkedet er den viktigste arenaen for å motvirke fattigdom, og aktiv deltakelse i arbeidslivet bidrar blant annet til å forhindre marginalisering av utsatte grupper.⁶

Stortinget har gjennom behandlingen av de årlige budsjettene presisert at arbeidsmarkedstiltakene skal tildeles ut fra den enkeltes individuelle behov for arbeidsrettet bistand, uavhengig av hvilke ytelser personen mottar.⁷ NAVs arbeidsrettede tjenester til brukerne er et knapphetsgode. Det er derfor viktig å sikre at det er brukerne med størst behov som får mest bistand.⁸ Grupper som skal prioriteres, er ungdom, innvandrere fra land utenfor EØS-området, langtidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne.⁹

I NAVs såkalte omverdensanalyse for 2016 er det tre grupper som trekkes fram som særlig utsatte: ungdom som ikke har fullført videregående skole, innvandrere med manglende norskkunnskaper og lite utdanning og personer med psykiske lidelser. Omverdensanalysen viser til at endringer i regelverket har ført til at personer som er i gråsonen mellom arbeidsledighet og et helseproblem, har svakere arbeidstilknytning og økt risiko for uføretrygd.¹⁰

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere i hvilken grad arbeids- og velferdsetaten forvalter arbeidsmarkedstiltakene på en målrettet måte i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Undersøkelsen belyser følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad er arbeids- og velferdsetatens tildeling av arbeidsmarkedstiltak og oppfølging av tiltaksdeltakere i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger?

1) Forskrift om arbeidsmarkedstiltak av 11. desember 2015 nr. 1598 (tiltaksforskriften) § 1-1.

2) Prop. 1 S (2016–2017); Prop. 1 S (2015–2016); Prop. 1 S (2014–2015); Prop. 1 S (2013–2014); Prop. 1 S (2012–2013); Prop. 1 S (2011–2012); Prop. 1 S (2010–2011) for Arbeids- og sosialdepartementet.

3) NOU 2012: 6 *Arbeidsrettede tiltak*, Brofossutvalget, s. 37.

4) Meld. St. 2 (2014–2015) *Revidert nasjonalbudsjett 2015*, s. 7.

5) NOU 2012: 6 *Arbeidsrettede tiltak*, Brofossutvalget, s. 38.

6) NOU 2012: 6 *Arbeidsrettede tiltak*, Brofossutvalget, s. 38.

7) Prop. 1 S (2016–2017), s. 107.

8) Vågegutvalget (2015) *Et NAV med muligheter*. Sluttrapport fra ekspertgruppe 9.4.15, s. 8.

9) Prop. 1 S (2015–2016), s. 17.

10) NAV (2016) *NAVs omverdensanalyse 2016. Utvikling, trender og konsekvenser fram mot 2030*. NAV-Rapport nr.3-2016.

2. I hvilken grad kommer tiltaksdeltakere i arbeid?
3. I hvilken grad sikrer Arbeids- og sosialdepartementets styring og oppfølging at arbeidsmarkedstiltak forvaltes i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger?

1.3 Avgrensning

Problemstillingene dekker hele tiltaksforløpet fra brukeren får en behovsvurdering og blir tildelt et tiltak og fram til tiltaket avsluttes.

I mars 2010 ble det innført en ny ordning med arbeidsavklaringspenger og en ny oppfølgingsmetodikk hvor bruk av behovs- og arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner sto sentralt. Undersøkelsen dekker derfor perioden fra mars 2010 til desember 2016.

Undersøkelsen omfatter arbeids- og velferdsetatens forvaltning av statlige arbeidsmarkedstiltak. Statlige arbeidsmarkedstiltak gjennomføres av tiltaksarrangører på oppdrag fra arbeids- og velferdsetaten. Tiltak er hjemlet i tiltaksforskriften og finansieres over Arbeids og sosialdepartementets budsjett (kapittel 634, post 76).¹¹

Det ble innført endringer i ordningen med arbeidsmarkedstiltak med virkning fra og med 1. januar 2016. Det skulle opprettes flere og bedre tiltaksplasser i ordinært arbeidsliv, blant annet gjennom å øke bruken av lønnstilskudd, styrke arbeidspraksistiltaket og opprette det nye tiltaket arbeidsforberedende trening (AFT)¹². Overlappende avklarings- og oppfølgingstiltak ble slått sammen.¹³ Konsekvensene av endringene i ordningen med arbeidsmarkedstiltak som ble innført 1. januar 2016, er ikke blitt belyst på grunn av endringenes korte virketid.

Etter en behovs- eller arbeidsevnevurdering får brukeren vurdert sitt innsatsbehov til enten standard, situasjonsbestemt, spesielt tilpasset eller varig tilpasset.¹⁴ Videre i denne rapporten vil brukere med situasjonsbestemt innsatsbehov bli omtalt som *arbeidssøkere*. Brukere med spesielt tilpasset innsatsbehov omtales som *brukere med nedsatt arbeidsevne*. Personer med varig nedsatt arbeidsevne inngår ikke i undersøkelsen.

Undersøkelsen belyser om tiltaksdeltakere kommer i arbeid etter avgang fra de mest brukte tiltakene.

11) NOU 2012:6 *Arbeidsrettede tiltak*, Brofossutvalget, s. 21.

12) Tiltaket AFT ble tatt i bruk i slutten av undersøkelsesperioden og omfattes derfor ikke av den videre undersøkelsen.

13) Innst. 208 L (2014–2015).

14) Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2010.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

For å belyse problemstillingene i undersøkelsen er det gjennomført dokumentanalyse, intervjuer med relevante aktører, saksgjennomgang og spørreundersøkelser, det er sendt ut brev med spørsmål, og det er gjennomført analyse av statistikk og registerdata.

2.1 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse er brukt for å belyse alle de tre problemstillingene. Forsknings- og evalueringsrapporter om tildeling av arbeidsmarkedstiltak har blitt gjennomgått for å få en oversikt over hvilke funn ulike forskningsinstitusjoner har publisert. Forskning på effekten av arbeidsmarkedstiltakene på overgang til arbeid har også blitt undersøkt.

For å besvare problemstillingen om i hvilken grad Arbeids- og sosialdepartementets styring og oppfølging sikrer at arbeidsmarkedstiltakene forvaltes i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, er relevante rapporter (forskning og evalueringer) og styringsdokumenter (årsrapporter, tildelingsbrev, mål og disponeringsbrev) analysert.

2.2 Intervju, gruppeintervju og brev med spørsmål

Følgende aktører er intervjuet:

- representanter for brukerorganisasjoner (Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO), Rådet for psykisk helse og Rusmisbrukernes interesseorganisasjon (RIO))
- tiltaksbedrifter (Arba, Funkweb og Personalpartner)
- ledere for NAV-kontor
 - gruppeintervju med ledere for NAV-kontor i Askim, Hillevåg og Hinna (Stavanger), Notodden og Hjartdal og Alna (Oslo)
 - gruppeintervju med ledere for NAV-kontor i Aust-Agder: Lillesand, Arendal, Tvedestrand og Grimstad
 - gruppeintervju med ledere for NAV-kontor i Troms: Nordreisa, Lenvik, Tromsø og Harstad
- representanter for NAV Fylke i Aust-Agder og Troms
- Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Arbeids- og sosialdepartementet

Hensikten med intervjuene var innledningsvis å få innsikt i forvaltningen av arbeidsmarkedstiltakene, få innspill til spørsmål i spørreundersøkelsen til NAV-kontorene og få innspill til hva som ville være hensiktsmessig å undersøke i saksgjennomgangen. Videre er intervjuer benyttet for å få svar på i hvilken grad arbeidsmarkedstiltakene tildeles i tråd med brukernes behov, og belyse hvordan NAV-veiledere bestiller tiltak og følger opp tiltaksdeltakerne før, under og etter tiltaket.

Det er gjennomført gruppeintervju med representanter fra ulike fylkeskontor i NAV og gruppeintervju med NAV-kontorledere. Det ble valgt ut ett fylke med lav og ett med høy registrert arbeidsledighet. Til sammen er det gjennomført intervjuer med seks fylkeskontor og elleve NAV-kontor. Intervjuene med NAV Fylke og NAV-kontorlederne ble blant annet benyttet for å avdekke mulige svakheter i arbeids- og velferdsetatens organisering med hensyn til å etablere og følge opp tiltaksplasser og hvordan NAV følger opp tiltaksdeltakere.

Det ble gjennomført både innledende og avsluttende intervju med Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. I tillegg ble det sendt ut brev med spørsmål til departementet og direktoratet.

Alle referatene fra intervjuene som blir brukt i rapporten, er verifisert.

2.3 Saksgjennomgang

For å belyse om arbeids- og velferdsetatens tildeling av arbeidsmarkedstiltak er tilstrekkelig brukerrettet og behovstilpasset, er et tilfeldig utvalg på 60 enkeltsaker for brukere som deltok på arbeidsmarkedstiltak i 2015, gjennomgått. Formålet med denne saksgjennomgangen var å få innsikt i hvordan vurderinger av om tiltak er nødvendig og hensiktsmessig for brukeren, er dokumentert, hvorvidt arbeids- og velferdsetaten tildeler tiltak i tråd med den enkelte brukers behov, og om arbeids- og velferdsetaten følger opp brukerne som er på tiltak.

Utvalget består av brukere som i løpet av 2015 deltok på tiltakene arbeidsmarkedsopplæring enkeltplass, avklaring, oppfølging, tidsbegrenset lønnstilskudd, arbeidspraksis i skjermet virksomhet eller arbeidspraksis i ordinær virksomhet. Disse tiltakene er valgt ut på bakgrunn av at det i intervjuer og i forsknings- og evalueringsrapporter er pekt på utfordringer ved tiltakene, for eksempel at flere av tiltakene i liten grad fører til at brukerne kommer i jobb. I tillegg har alle tiltakene vært mye brukt gjennom hele undersøkelsesperioden.

I forbindelse med utvelgelsen av sakene som skulle undersøkes i saksgjennomgangen, ble det lagt inn en forutsetning om at sakene skulle være behandlet ved NAV-kontor i kommuner med minimum 10 000 innbyggere. Dette ble gjort av personvern-hensyn og for å sikre at NAV-kontorene hadde god erfaring med bruken av tiltakene. Det ble i tillegg lagt vekt på at de fire prioriterte målgruppene (personer med nedsatt arbeidsevne, ikke-vestlige innvandrere, ungdom og langtidsledige) skulle være representert i utvalget.

Enkeltsakene er kontrollert ved at informasjonen i arbeids- og velferdsetatens saksbehandlingssystemer (Arena, Gosys og Modia) er gjennomgått.

2.4 Spørreundersøkelse til NAV-kontorene

For å belyse på hvilken måte arbeids- og velferdsetaten tildeler og følger opp arbeidsmarkedstiltak ut fra brukernes behov, ble det sendt ut en spørreundersøkelse til ledere og veiledere ved NAV-kontorene. Formålet med spørreundersøkelsen var å finne svar på hvordan arbeids- og velferdsetaten identifiserer, avklarer og følger opp brukere med behov for bistand. Spørreundersøkelsen ble også benyttet til å vurdere i hvilken grad funn fra intervjuer og dokumentanalyse samsvarer med erfaringer ved de ulike NAV-kontorene.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til samtlige ledere for NAV-kontor (ved 454 kontor) og et utvalg på 1698 NAV-veiledere. Den ble dermed sendt til totalt 2152 personer. 1402 av disse besvarte undersøkelsen, og det gir en brutto svarprosent på 65. Etter å ha trukket fra NAV-veiledere som svarte at de ikke har søkt brukere inn på arbeidsmarkedstiltak de siste 6 månedene, ble den netto svarprosenten 58 (1257 respondenter).

2.5 Analyse av registerdata

Det er hentet inn tallmateriale (registerdata) fra Arbeids- og velferdsdirektoratet om personer som har deltatt i arbeidsmarkedstiltak i perioden fra mars 2010 til desember 2016. Dette omfatter vel 506 000 personer. Analysene som har blitt utført på registerdata, har hovedsakelig blitt brukt til å belyse aspekter ved arbeids- og velferdsetatens tildeling og oppfølging av tiltaksdeltakerne samt til å belyse i hvilken grad tiltaksdeltakerne kommer i arbeid etter avsluttet tiltak.

Deltakerne på arbeidsmarkedstiltak blir av NAV delt inn i tre grupper: *arbeidssøkere på tiltak*, *personer med nedsatt arbeidsevne på tiltak* og *andre på tiltak*. Undersøkelsen tar utgangspunkt i arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne, ettersom *andre på tiltak* er en liten og sammensatt gruppe som i stor grad består av sykemeldte som er registrert i et arbeidsforhold, men som trenger bistand fra NAV i form av oppfølging på arbeidsplassen eller utredning og behandling for psykiske lidelser o.l. Om lag 450 000 personer var registrert som arbeidssøker, med nedsatt arbeidsevne på tiltak eller med begge statuser i løpet av undersøkelsesperioden. Ca. 270 000 personer var registrert med nedsatt arbeidsevne og ca. 240 000 var registrert som arbeidssøker på tiltak i undersøkelsesperioden.¹⁵

Arbeidsmarkedstiltakene som omfattes av undersøkelsen, er

- avklaring
- arbeid med bistand¹⁶
- jobbklubb
- oppfølging
- arbeidsmarkedsopplæring
- utdanning
- tidsbegrenset lønnstilskudd¹⁷
- arbeidspraksis i ordinær virksomhet¹⁸
- arbeidspraksis i skjermet virksomhet

2.5.1 Deskriptive analyser

Registerdataanalyser har blitt utført for å belyse en rekke spørsmål. Det har blitt gjennomført deskriptive analyser for å undersøke hvor mange tiltaksdeltakere som har fått tildelt aktivitetsplan etter lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [NAV-loven] § 14 a, og om det har blitt registrert individuell oppfølging underveis på tiltaket arbeidspraksis i ordinær virksomhet. Ventetiden på arbeidsmarkedstiltak for brukere med nedsatt arbeidsevne har blitt beregnet, og graden av oppfølging under denne ventetiden har blitt kartlagt.

Flere av registerdataanalysene som omhandler individuell oppfølging, er rettet mot deltakere på tiltaket arbeidspraksis i ordinær virksomhet, fordi dette er et tiltak som tildeles i regi av NAV-kontorene selv, og fordi tiltaket har klare krav til oppfølging fra arbeids- og velferdsetaten under tiltaksdeltakelsen.

2.5.2 Analyser for å kartlegge deltakeres overgang til arbeid

Registerdata er videre benyttet for å belyse hvorvidt målgruppene (unge, ikke-vestlige innvandrere, langtidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne) blir prioritert i innsøkingen på tiltak ved NAV-kontorene, samt for å undersøke hvor mange av tiltaksdeltakerne som kommer i arbeid etter endt tiltak. Overgang til arbeid er i

15) 210 908 personer var registrert kun som «nedsatt arbeidsevne på tiltak», 184 536 personer var registrert som «arbeidssøker på tiltak» og 58 024 personer var i løpet av undersøkelsesperioden registrert med begge statusene.

16) Tiltaket arbeid med bistand er under utfasing.

17) Tidsbegrenset lønnstilskudd ble erstattet av midlertidig lønnstilskudd 1. januar 2016.

18) Arbeidspraksis i ordinær virksomhet ble erstattet av arbeidstrening 1. januar 2016.

analysene målt ved registreringer i arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (Aa-registeret).¹⁹

Arbeid er definert som at en person er registrert i et arbeidsforhold i Aa-registeret etter at vedkommende har avsluttet et arbeidsmarkedstiltak. Aa-registeret inneholder informasjon om arbeidsforhold i Norge. Registeret forvaltes av arbeids- og velferdsetaten og inneholder opplysninger om ansettelsesforhold der forventet arbeidstid per uke utgjør fire timer eller mer, og der arbeidsforholdet har en varighet på mer enn seks dager.²⁰

For å belyse om tiltaksdeltakere kommer i arbeid etter avgang fra arbeidsmarkedstiltak, er deltakere som har avsluttet arbeidsmarkedstiltak i perioden fra 2011 til desember 2016, undersøkt. Det har blitt utført to ulike analyser av overgang til arbeid etter arbeidsmarkedstiltak. I den ene analysen er det tatt utgangspunkt i personer som har avsluttet tiltak hvert år i perioden fra 2011 til 2015, og det er undersøkt hvor mange som er registrert i et arbeidsforhold et halvt år etter at tiltaket ble avsluttet. I denne analysen er det å avslutte et tiltak definert som at en bruker deltar på et tiltak i én referansemåned, men ikke deltar på samme tiltak de to påfølgende månedene. Denne definisjonen ble valgt for at analysen skulle være sammenlignbar med Arbeids- og velferdsdirektoratets egen statistikk. I den andre analysen er både personer som avsluttet tiltak i løpet av 2014, og kjennetegn ved disse personene to år før og to år etter at tiltaket ble avsluttet, undersøkt. I denne analysen er det å avslutte et tiltak definert som å delta på et tiltak i én referansemåned, men ikke samme tiltak måneden etter.

2.5.3 Grupperingsanalyse (*cluster analysis*) og overlevelsesanalyse (*survival analysis*)

For å undersøke hvilke arbeidsmarkedstiltak som blir gitt forholdsvis like grupper av brukere som kommer til NAV for å få arbeidsrettet bistand, og hvilken tilknytning disse brukerne har til arbeidsmarkedet etter tiltaksdeltakelsen, har det blitt gjennomført en grupperingsanalyse i kombinasjon med en overlevelsesanalyse.

Grupperingsanalysen er datastyrt i den forstand at gruppene som analysen resulterer i bestemmes av en grupperingsalgoritme²¹. Hensikten med en grupperingsanalyse er å gruppere et sett av objekter eller enheter på en slik måte at enheter innenfor den samme gruppen (ofte kalt cluster) er mer like²² hverandre enn enhetene i de øvrige gruppene (clustrene). Alle variabler mottatt fra NAVs database som sier noe om tiltaksdeltakerne før de mottar et arbeidsmarkedstiltak, har blitt brukt så langt dette har vært mulig. Verdiene for alle variabler er basert på datoen for tiltaksdeltakernes inngang i 2014-analysen beskrevet i kapittel 2.5.2.

Overlevelsesanalysen beregner sannsynligheten for en hendelse, som i dette tilfellet vil være at tiltaksdeltakeren går over i arbeid etter en periode. Perioden vil være tiden mellom avgang fra tiltak i 2014 og fram til personen får en jobb eller går ut av undersøkelsesperioden (desember 2016) uten å ha fått arbeid. Arbeid er her definert som at personen minst er registrert i en 20 prosentstilling (7,5 arbeidstimer per uke), og at arbeidsforholdet har en varighet på minst tre måneder.

19) Alle arbeidsgivere plikter å melde arbeidstakere inn og ut av Aa-registeret. Melding om inntak og opphør av arbeidstakere skal gjøres senest fredag i uken etter at endringen er oppstått. Meldeplikten er hjemlet i *lov om folketrygd* (folketrygdloven) §§ 25-1 og 25-3 med tilhørende forskrift. Det ble innført nye rapporteringskrav for arbeidsgivere med virkning 1. januar 2015. Arbeidsgivere har fra og med 2015 rapportert inn arbeidstidsordninger, avlønningstype, endringsdato for lønn-/stillingsprosent og permisjon/permutteringer for sine ansatte.

20) NAV (2015) *Personer som avsluttet arbeidsmarkedstiltak i 2013. Hvor er de etter seks måneder?*

21) Det finnes flere ulike grupperingsanalyser og algoritmer, hvorav *hierarchical clustering* og *k-means clustering* er to av de mest brukte. Av disse har k-means-algoritmen blitt vurdert som den mest hensiktsmessige for dette datasettet.

22) Med «like» refereres det her til matematisk likhet og ikke faktisk likhet, at personer med minst avstand til hverandre ut ifra verdiene på variablene som har blitt brukt i analysen grupperes sammen.

Personene som er tatt med i analysen, er arbeidssøkere eller personer med nedsatt arbeidsevne. De er ikke registrert i et arbeidsforhold tre måneder før inngangen på et arbeidsmarkedstiltak, noe som gjør det enklere å avdekke reelle overganger til arbeid etter deltakelsen på arbeidsmarkedstiltakene.

Disse forutsetningene har resultert i en populasjon på til sammen 63 264 personer for både grupperingsanalysen og overlevelsesanalysen.

3 Revisjonskriterier

3.1 Overordnet mål om å få flere i arbeid og færre på stønad (arbeidsretting)

Opprettelsen av NAV i 2006 hadde tre hovedmål, jf. St.prp. nr. 46 (2004–2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*.²³

- arbeidsretting: flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad
- behovstilpasning: enklere for brukerne og bedre tjenester tilpasset brukernes behov
- effektivisering: en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

De tre hovedmålene er tatt inn i formålsparagrafen til NAV-loven (§ 1), hvor det blant annet står at loven skal legge til rette for en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, tilpasset den enkeltes og arbeidslivets behov, og fremme overgang til arbeid og aktiv virksomhet. I Innst. O. nr. 55 (2005–2006) gir arbeids- og sosialkomiteen uttrykk for at formålet i NAV-loven skal understøtte det overordnede målet om å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad, jf. Ot.prp. nr. 47 (2005–2006).²⁴

Et mål med NAV-loven er også å legge til rette for en samordnet anvendelse av folketrygdloven, sosialtjenesteloven og arbeidsmarkedsloven. Arbeids- og velferdsetatens forvaltning av arbeidsmarkedstiltakene er hjemlet i lov om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedsloven) § 12, som slår fast at tiltakene skal uformes og organiseres i samsvar med lovens formål, forskrifter, de mål og retningslinjer som ligger til grunn for Stortingets bevilgninger, og tildelingsbrev fra departementet.

Arbeidsmarkedslovens formålsparagraf slår fast at formålet er å bidra til å oppnå et inkluderende arbeidsliv gjennom et velfungerende arbeidsmarked med høy yrkesdeltakelse og lav arbeidsledighet.

Arbeids- og sosialdepartementet har, i medhold av arbeidsmarkedsloven § 12, gitt nærmere regler om forvaltningen av arbeidsmarkedstiltak i *forskrift om arbeidsmarkedstiltak* (tiltaksforskriften).²⁵ Ifølge formålsparagrafen til forskriften (§ 1-1) er hovedformålet å styrke tiltaksdeltakernes muligheter til å få eller beholde arbeid.²⁶

Arbeids- og sosialkomiteen viser til at arbeidsmarkedstiltakene utgjør en viktig del av innsatsen for å få flere i arbeid, og at tiltakene kan benyttes til å avklare arbeidsevne, øke mulighetene for overgang til inntektsgivende arbeid, eller gi meningsfullt arbeid til personer som har vanskeligheter med å få arbeid på ordinære lønns- og arbeidsbetingelser.²⁷

Arbeids- og sosialkomiteen viser også til at hensikten med arbeidsmarkedstiltakene er å bedre arbeidssøkernes mulighet for å komme i arbeid. Deltakelse i arbeidslivet er viktig for den enkeltes inntekt og for muligheten til å utnytte evner og ressurser. Det er i tillegg viktig for velferdssamfunnets bærekraft på lang sikt at andelen yrkesaktive i befolkningen er høy. Komiteen understreker at i en situasjon der flere hundre tusen

23) St.prp. nr. 46 (2004–2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*, s. 5 og 53; Innst. S. nr. 198 (2004–2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*, s. 4.

24) Ot.prp. nr. 47 (2005–2006) *Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)*, s. 6 og 79; Innst. O. nr. 55 (2005–2006), s. 3–4.

25) Fra og med 1. januar 2016 er de arbeidsrettede tiltakene også regulert gjennom tiltaksforskriften.

26) Tiltaksforskriften § 1, 1. januar 2016.

27) Innst. 15 S (2013–2014), s. 27.

mennesker i yrkesaktiv alder står utenfor arbeidslivet, må arbeidsmarkedstiltakene utnyttes på en slik måte at flest mulig i yrkesaktiv alder forblir eller kommer i arbeid framfor å motta stønader.²⁸

3.2 Mål om å prioritere utsatte grupper

Ved behandlingen av St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering* understreket arbeids- og sosialkomiteen viktigheten av at NAV retter et særlig fokus mot å inkludere seniorer, mennesker med nedsatt funksjonsevne, psykiske lidelser, rusavhengighet, ungdom, innvandrere og andre som av en eller annen grunn sliter med å komme inn på arbeidsmarkedet, jf. Innst. S. nr. 148 (2006–2007).

Stortinget har gjennom behandlingen av de årlige budsjettbevilgningene presisert at personer som har problemer med å få eller beholde arbeid, skal gis tilbud om arbeidsrettet bistand tilpasset sitt behov. Tiltak skal tildeles ut fra den enkeltes individuelle behov for arbeidsrettet bistand, uavhengig av hvilken ytelse personen mottar.²⁹

Arbeids- og sosialkomiteen mener det vil være uhensiktsmessig å forplikte personer inn i langvarige tiltak dersom det er en reell mulighet for at kortere, arbeidsrettede tiltaksløp vil resultere i fast ansettelse i det ordinære arbeidslivet. Men komiteen understreker at mange personer fortsatt vil ha behov for langvarige tiltaksløp, gjerne med tett individuell oppfølging, og at kortvarige kurs ikke vil være hensiktsmessig for disse. Komiteen viser til at det særlig vil være personer med nedsatt arbeidsevne som har behov for arbeidsrettet bistand.³⁰

Samtidig skal utsatte grupper som ungdom, innvandrere fra land utenfor EØS-området, langtidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne prioriteres ved inntak til arbeidsmarkedstiltak.³¹

Stortinget har gjennom behandlingen av budsjettproposisjonene forutsatt følgende garantier:

- Ungdom under 20 år som ikke har arbeid eller skoleplass, skal få tilbud om arbeidsmarkedstiltak.
- Unge mellom 20 og 24 år uten arbeid eller skoleplass som har behov for bistand for å komme i arbeid, skal få utarbeidet en aktivitetsplan med mål om arbeid innen en måned etter oppfølgingsvedtak fra NAV-kontoret.
- Brukere som har minst toårig arbeidssøkerperiode og seks måneders sammenhengende ledighet, skal få tilbud om arbeidsmarkedstiltak, jf. langtidsledighetsgarantien.
- Personer med nedsatt arbeidsevne som har behov for arbeidsmarkedstiltak, skal få tilbud om hensiktsmessige tiltak så raskt som mulig, uten at det oppstår unødig ventetid. De under 30 år skal prioriteres, jf. garantiordningen for unge med nedsatt arbeidsevne, Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne og IA-avtalens delmål 2.³²

28) Innst. 15 S (2011–2012), s. 41.

29) Prop. 1 S (2015–2016), s. 111; Prop. 1 S (2014–2015), s. 68; Prop. 1 S (2013–2014), s. 106.

30) Innst. 15 S (2009–2010), s. 39.

31) Prop. 1 S (2015–2016) Arbeids- og sosialdepartementet, s. 11; Prop. 1 S (2014–2015) Arbeids- og sosialdepartementet, s. 15; Innst. S. nr. 148 (2006–2007), s. 8.

32) Prop. 1 S (2014–2015) Arbeids- og sosialdepartementet, s. 69; Prop. 1 S (2015–2016) Arbeids- og sosialdepartementet, s. 75.

Garantiordningene er ikke lovfestede rettigheter, men politiske erklæringer som fungerer som målsettinger for arbeids- og velferdsetatens arbeid mot disse målgruppene.

Ifølge Meld. St. 1 (2015–2016) *Nasjonalbudsjettet 2016* må utsatte grupper med svak eller lite etterspurt kompetanse tilbys arbeidsrettet bistand for å unngå at de faller varig utenfor arbeidsmarkedet. Arbeidsmarkedstiltak kan hjelpe ledige med å komme raskere tilbake i jobb, men for nye arbeidsledige bør det likevel legges til rette for jobbsøking framfor deltakelse på arbeidsmarkedstiltak, slik at disse personene kan kanaliseres til ledige jobber. Ledige personer med høy og etterspurt kompetanse bør i første omgang være aktive arbeidssøkere, og ikke låses inne på langvarige arbeidsmarkedstiltak, jf. Innst. 2 S (2015–2016).³³

Arbeids- og sosialkomiteen har pekt på at det er viktig at tiltaksmidlene kanaliseres til brukerne med størst behov for tiltak.³⁴ I Innst. 49 S (2016–2017) viser komiteen til Meld. St. 33 (2015–2016): For at NAV-kontorene skal være bedre rustet til å kunne yte arbeidsrettet oppfølging av god kvalitet til brukere med behov for tilpassede og koordinerte tjenester, er det nødvendig å legge til rette for en mer effektiv og målrettet bruk av forvaltningens og NAV-kontorenes ressurser.

3.3 Krav om å tilpasse arbeidsmarkedstiltakene til brukerne

Et sentralt utgangspunkt for NAV-reformen var bedre brukerretting av tjenestene. Et brukerrettet tjenestetilbud innebærer at tiltakene i størst mulig grad tilpasses den enkelte, og at brukernes erfaringer og synspunkter trekkes inn i saksbehandlingen. Ivaretagelse av rettsikkerhet, likeverdig behandling og personvern er grunnleggende deler i brukerrettingen av offentlige tjenester. jf. Innst. S. nr. 198 (2004–2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*.³⁵

I St.prp. nr. 46 (2004–2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning* slutter regjeringen seg til konklusjonene i NOU 2004: 13, som viser at den samlede arbeids- og velferdsforvaltningen ikke var organisert i henhold til brukernes behov. Utredningen presiserer at brukerretting er et virkemiddel som kan gi bedre måloppnåelse for målet om arbeid. Brukeren kjenner best sin egen situasjon, og dersom brukeren kan påvirke hvilke tiltak som settes inn, øker dette muligheten for overgang til arbeid. Brukerens kompetanse om egen situasjon må sammenholdes med forvaltningens innsikt, for eksempel i forhold til krav og muligheter på arbeidsmarkedet.³⁶

I Innst. S. nr. 198 (2004–2005) *Ny Arbeids- og velferdsforvaltning* legger arbeids- og sosialkomiteen til grunn at reformen innebærer en samordnet tilnærming til brukerne, både de som først og fremst har behov for arbeidsmarkedstiltak, og de som trenger en kombinasjon av arbeidsmarkedstiltak, kommunale tiltak og tjenester fra andre deler av offentlig forvaltning, for eksempel polikliniske psykiatritjenester. Komiteen understreker at alle brukergrupper med sammensatte behov skal ivaretas på en helhetlig måte.³⁷

33) Meld. St. 1 (2015–2016) *Nasjonalbudsjettet 2016*, s. 72.

34) Innst. 15 S (2010–2011), s. 46.

35) St.prp. nr. 46 (2004–2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*, s. 34 og 55; Innst. S. nr. 198 (2004–2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*; St.meld. nr. 14 (2002–2003) *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*, s. 3; Innst. S. nr. 189 (2002–2003).

36) NOU 2004: 13 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning*, s. 133.

37) Innst. S. nr. 198 (2004–2005) *Ny Arbeids- og velferdsforvaltning*, s. 9.

3.4 Krav om å gjennomføre behovs- og arbeidsevnevurderinger og utarbeide aktivitetsplaner

Det er tatt inn en rekke bestemmelser i NAV-loven som skal sikre at tjenestene rettes mot den enkelte brukers behov, blant annet § 14 a om behovs- og arbeidsevnevurdering og § 15 om brukermedvirkning samt en tidlig og helhetlig behovsavklaring.

Fra og med 2010 er brukernes rett til behovsvurderinger regulert i NAV-loven § 14 a, som stadfester at alle som henvender seg til NAV, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov i en behovsvurdering. NAV-loven fastsetter også at brukere som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har rett til å få en arbeidsevnevurdering, som blant annet vurderer muligheter for å komme i arbeid, hva slags arbeid som skal være målet, behovet for bistand og hvilken type bistand som er aktuell for brukeren.

Ifølge forarbeidene til NAV-loven § 14 a dreier behovsvurderingene og arbeidsevnevurderingene seg i prinsippet om samme type vurderinger, men betegnelsen arbeidsevnevurdering er brukt for å skille ut den delen av målgruppen som skal få en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov. Behovs- og arbeidsevnevurderingen skal ta utgangspunkt i arbeidssøkerens real- og formalkompetanse, sett i forhold til mulighetene på arbeidsmarkedet.³⁸

Det heter videre at en systematisk vurdering av brukerens bistandsbehov vil være et nyttig redskap for å sikre riktige avgjørelser med hensyn til hvilke tiltak og tjenester den enkelte bør få.³⁹ Ifølge proposisjonen skal behovs- og arbeidsevnevurderingene være et verktøy som skal gi arbeids- og velferdsforvaltningen et best mulig grunnlag for å prioritere tiltaksressurser og for å tildele økonomiske ytelser.⁴⁰

Behovs- og arbeidsevnevurderingene skal bidra til en målrettet og entydig avklaring av brukerens ressurser og barrierer, og skal peke mot de virkemidler som er nødvendig for at brukeren skal kunne komme i arbeid. Vurderingen må kunne gi grunnlag for å prioritere hvem som skal få tilbud om tiltak og tjenester i regi av arbeids- og velferdsforvaltningen. Behovsvurderingen skal avdekke utfordringer som kan møtes med enklere virkemidler, for eksempel der brukeren kan ha nytte av trening i jobbsøking eller kortere kurs for å få innpass i arbeidslivet. Behovsvurderingen skal samtidig identifisere brukere som har et mer omfattende bistandsbehov. Behovs- og arbeidsevnevurderingen gir et bilde av situasjonen på vurderingstidspunktet. Det vil derfor være nødvendig å foreta en ny vurdering ved vesentlige endringer i brukerens situasjon.⁴¹

Ifølge Prop. 39 L (2014–2015) har gode behovs- og arbeidsevnevurderinger og riktig utvelgelse av deltakere til tiltakene stor betydning for om tiltakene skal få den ønskede effekten. Veileder ved NAV-kontoret skal avklare behovet for arbeidsmarkedstiltak i samråd med bruker, og ved tildeling av tiltak velges tiltakstype for den enkelte bruker og deretter leverandør.⁴²

38) Ot.prp. nr.4 (2008–2009) *Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner)*, s. 51 og 83; Innst. O. nr. 28 (2008–2009).

39) Alle arbeidssøkere hadde fram til 2010 rett til å få vurdert sitt behov for bistand og tjenester fra arbeids- og velferdsetaten i henhold til arbeidsmarkedsloven § 11.

40) Ot.prp. nr.4 (2008–2009) *Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner)*, s. 83.

41) Ot.prp. nr.4 (2008–2009) *Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner)*, s. 52 og 53.

42) Prop. 39 L (2014–2015), s. 67; Innst. 208 L (2014–2015).

Alle personer med et bistandsbehov har rett til å delta i utarbeidelsen av en aktivitetsplan for hvordan de skal komme i arbeid, jf. NAV-loven § 14 a. Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for at vurderingene blir gjennomført, og at aktivitetsplanene blir utarbeidet. Aktivitetsplanen skal være et arbeidsverktøy, og gir ikke brukeren rett til de tiltak og aktiviteter som er beskrevet i planen. Aktivitetsplanen må dermed følges opp med beslutninger om tildeling av tiltak, tjenester og ytelser.⁴³

Arbeids- og sosialkomiteen har understreket viktigheten av at den arbeidsrettede bistanden skal vurderes og tilpasses den enkelte arbeidssøkers behov, og at det jobbes systematisk med arbeidsevnevurdering og oppfølging av den enkelte med konkrete aktivitetsplaner.⁴⁴

Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften) § 1-3 fastslår at deltakelse i arbeidsmarkedstiltak bør vurderes å være nødvendig og hensiktsmessig for at deltakeren skal skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid, samt at arbeids- og velferdsetaten kan kreve at brukeren gjennomfører en behovs- eller arbeidsevnevurdering.

Ifølge et rundskriv med utfyllende regler til arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskriften om arbeidsmarkedstiltak bør tildeling av tiltak som hovedregel følge utfallet av en behovs- eller arbeidsevnevurdering. Når arbeids- og velferdsetaten vurderer om et arbeidsrettet tiltak er nødvendig og hensiktsmessig, bør det blant annet legges vekt på brukers bakgrunn (alder, evner, helse mv.), totale kostnader ved tiltaket og arbeidsmuligheter. Brukerperspektivet bør veie tungt i vurderingen av hvilke tiltak som er hensiktsmessige.⁴⁵

3.5 Krav til dokumentasjon i saksbehandlingen

Vedtak om tildeling av arbeidsmarkedstiltak er enkeltvedtak etter *lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven), noe som innebærer krav om begrunnelse, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25. Begrunnelsen skal vise til de regler og faktiske forhold vedtaket bygger på, og den bør nevne de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn. Kravet om begrunnelse må avpasses etter hvor inngripende vedtaket er.⁴⁶

Forvaltningsloven har flere bestemmelser som gjelder skriftlighet i saksbehandlingen.⁴⁷ Lovens § 23 fastsetter som hovedregel at enkeltvedtak skal være skriftlige, og kravet til forsvarlig saksbehandling tilsier normalt skriftlighet også for andre avgjørelser enn selve vedtaket. Forvaltningen har et dokumentasjonsansvar, og det følger av kravet til forsvarlig saksbehandling at det skal være mulig å være sikker på at det er truffet en avgjørelse, og hva denne går ut på.⁴⁸ Dette innebærer også å sørge for journalføring og arkivering som sikrer at det er mulig å holde rede på hva som har blitt gjort.⁴⁹

43) Ot.prp. nr.4 (2008–2009) *Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner)*, s. 56 og 57.

44) Innst. 15 S (2011–2012), s. 41.

45) Rundskriv R76-12-01-K14 *Utfyllende regler til arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsrettede tiltak*.

46) Rt. 1981, s. 745, Isene-dommen.

47) Jf. § 11 d om muntlige konferanser og nedtegning av opplysninger, varslingsregelen i § 16, innsynsregelen i § 18, om formene for enkeltvedtak i § 23, om grunngiving i § 24 og om underretning om vedtaket i § 27.

48) Bernt, Jan Fridthjof og Ørnulf Rasmussen (2003) *Frihagens forvaltningsrett bind 1*.

49) *Lov om arkiv* av 4. desember 1992 og *forskrift om offentlige arkiv* av 11. desember 1998. Ansvaret omfatter også bruk av e-post som ledd i saksbehandlingen, jf. Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2001) *Bruk av elektronisk post (e-post) i statsforvaltningen*.

3.6 Krav til tiltaksarrangører

Ifølge Prop. 39 L (2014–2015) skal det stilles klare kvalitets- og resultatkrav til leverandører av arbeidsmarkedstiltak.⁵⁰ Det er et krav til tiltaksarrangøren etter tiltaksforskriften § 1-6 at tiltaksplasser ikke skal fortrengre ordinær arbeidskraft i virksomheten, og at de ikke skal virke konkurransevridende. Et eksempel på at tiltaksplasser fortrengrer ordinær arbeidskraft, kan være tilfeller der arbeidsgivere i ordinært arbeidsliv stadig tar inn personer på tiltak, men der et fåtall ansettes permanent. Arbeids- og velferdsetaten bør i slike tilfeller vurdere arbeidsgiverens egnethet som tiltaksarrangør.⁵¹ Tiltaksarrangøren skal rapportere til arbeids- og velferdsetaten om alle forhold av betydning for gjennomføringen av tiltaket.⁵²

Varigheten av arbeidsmarkedstiltak skal tilpasses deltakernes individuelle behov, med utgangspunkt i en behovs- eller arbeidsevnevurdering, men innenfor en maksimal varighetsramme, jf. tiltaksforskriften.

Tiltaket *avklaring* kan tilbys personer som har behov for mer omfattende avklaringsbistand enn det arbeids- og velferdsetaten kan tilby. Formålet med avklaring er å kartlegge og vurdere tiltaksdeltakerens arbeidsevne og eventuelle spesifikke behov for bistand for å skaffe seg eller beholde arbeid.⁵³ Tiltaksarrangøren skal, senest når avklaringen er avsluttet, gi en skriftlig rapport om gjennomføringen av tiltaket og gjøre rede for eventuelle bistandsbehov for å skaffe eller beholde arbeid. Anskaffelse av avklaring skal skje i overensstemmelse med lov om offentlige anskaffelser med forskrifter.⁵⁴

Tiltaket *oppfølging* kan tilbys personer som har behov for mer omfattende formidlings- og oppfølgingsbistand enn det arbeids- og velferdsetaten kan tilby. Formålet med oppfølging er å gi tiltaksdeltakeren bistand med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid. Oppfølging kan kombineres med andre arbeidsmarkedstiltak når dette er hensiktsmessig, og kan blant annet inneholde kartlegging, veiledning, bistand til å søke arbeid, oppfølging på arbeidsplassen og bistand til praktiske oppgaver.⁵⁵ Tiltaksarrangøren skal fortløpende gi en skriftlig vurdering av gjennomføringen av tiltaket. Senest når tiltaket er avsluttet, skal tiltaksarrangøren gi en skriftlig rapport om den endelige gjennomføringen av tiltaket og gjøre rede for deltakerens status på arbeidsmarkedet. Anskaffelse av tiltaket oppfølging skal skje i tråd med lov om offentlige anskaffelser med forskrifter.⁵⁶

Tiltaket *arbeidstrening* (tidligere *arbeidspraksis*) har som formål å prøve ut tiltaksdeltakerens muligheter på arbeidsmarkedet, gi relevant arbeidserfaring og styrke deltakerens muligheter for å få ordinært arbeid. Tiltaksdeltakeren skal få tilrettelagt *arbeidstrening* i ordinært arbeidsliv med individuell oppfølging fra arbeids- og velferdsetaten og arbeidsgiver. Det skal utarbeides en avtale mellom tiltaksdeltakeren, arbeidsgiveren og arbeids- og velferdsetaten som avklarer arbeidstreningens formål, innhold og plan for opplæringen på arbeidsplassen.⁵⁷ Det er videre et vilkår at tiltaksplassen er drøftet med de ansattes representanter i virksomheten.⁵⁸ Oppfølging

50) Prop. 39 L (2014–2015), s. 9; Innst. 208 L (2014–2015).

51) Rundskriv R76-12-01-K14 *Utfyllende regler til arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsrettede tiltak*.

52) Tiltaksforskriften § 1-6.

53) Avklaring kan vare i inntil fire uker, med mulighet for forlengelse i inntil åtte uker.

54) Tiltaksforskriften kapittel 2. Tiltaket avklaring var tidligere regulert i *forskrift om arbeidsrettede tiltak mv.* av 11. desember 2008 nr. 1320, kapittel 2.

55) Oppfølging kan ha en varighet på inntil seks måneder. Tiltaket kan forlenges med ytterligere seks måneder. For personer med nedsatt arbeidsevne kan tiltaket forlenges slik at samlet varighet kan være inntil tre år.

56) Tiltaksforskriften kapittel 4.

57) Arbeidstrening kan vare i inntil ett år. For personer med nedsatt arbeidsevne kan det forlenges med ytterligere seks måneder.

58) Tiltaksforskriften kapittel 3.

fra arbeids- og velferdsetaten skal tilpasses den enkelte tiltaksdeltakerens og arbeidsgiverens behov, men skje minst hver tredje måned.⁵⁹

Tiltaket *arbeidspraksis i skjermet virksomhet* (APS) kan tilbys personer som har fått sin arbeidsevne nedsatt slik at de hindres i å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid, anses å ha særlig usikre yrkesmessige forutsetninger og har behov for tett og bred oppfølging. Tiltaket kan kun gjennomføres av forhåndsgodkjente tiltaksarrangører, og arbeids- og velferdsetaten betaler for plassene gjennom tilskudd til tilrettelegging (driftstilskudd) per tiltaksplass.⁶⁰

Tiltaket *opplæring* skal bidra til at arbeidssøkere kvalifiseres til ledige jobber, og gis blant annet i form av *arbeidsmarkedskurs* (AMO). *Arbeidsmarkedsopplæring* skal anskaffes i tråd med lov om offentlige anskaffelser med forskrifter.⁶¹

Midlertidig lønnstilskudd (tidligere *tidsbegrenset lønnstilskudd*) skal gis arbeidsgivere som ansetter personer som har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet på ordinære lønns- og arbeidsvilkår. Formålet er å bidra til at tiltaksdeltakeren kan bli fast ansatt i ordinær virksomhet, og hindre utstøting av personer som står i fare for å falle ut av arbeidslivet. Tiltaksdeltakeren skal ansettes i en privat eller offentlig virksomhet og skal utføre ordinære oppgaver i virksomheten. Lønnstilskuddet skal kompensere for arbeidstakerens lavere produktivitet i denne perioden. Det skal inngås en avtale mellom arbeidstaker, arbeidsgiver og arbeids- og velferdsetaten som avklarer behov for lønnstilskudd, varighet, ansettelsesforhold og oppfølgingsbehov.⁶²

3.7 Krav til myndighetenes styring og oppfølging

3.7.1 Krav til Arbeids- og sosialdepartementet

Arbeids- og sosialdepartementet har det overordnede ansvaret for at arbeids- og velferdspolitikken er i samsvar med de målene som framgår av Stortingets vedtak og forutsetninger.⁶³ Departementet skal i forslaget til statsbudsjett beskrive de resultater som tilskites oppnådd, og gi opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår.⁶⁴ Departementet har ansvar for at utgiftsbevilgningene disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til forutsatte resultater.⁶⁵

Arbeids- og sosialdepartementet skal fastsette overordnede mål og styringsparametere for arbeids- og velferdsetaten, og har det overordnede ansvaret for at styringsdialogen fungerer på en hensiktsmessig måte, at etaten bruker ressurser effektivt, og at pålitelig resultatinformasjon rapporteres.⁶⁶

3.7.2 Krav til arbeids- og velferdsetaten

Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvar for å lede arbeids- og velferdsetaten. Den interne styringen skal være innrettet slik at virksomheten har nødvendig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag til å følge opp aktivitetene og resultatene.⁶⁷

59) Tiltaksforskriften § 3-4 andre ledd.

60) For å være en forhåndsgodkjent tiltaksarrangør er det blant annet krav om at virksomheten skal være organisert som et aksjeselskap med kommunal/fylkeskommunal aksjemajoritet, at utføring skal være virksomhetens primære virksomhet, og at eventuelt overskudd skal forbli i virksomheten.

61) Tiltaksforskriften kapittel 7.

62) Tiltaksforskriften kapittel 9.

63) Prop. 1 S (2014–2015) Arbeids- og sosialdepartementet.

64) *Bevilgningsreglementet* § 9.

65) *Bevilgningsreglementet* § 10.

66) Bestemmelser om økonomistyring i staten (økonomibestemmelsene) punkt 1.2 Myndighet og ansvar.

67) *Reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) §§ 4 og 7; økonomibestemmelsene 2.3.2.

Alle statlige virksomheter skal fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger, sikre at fastsatte mål og resultatkrav nås, og sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag.⁶⁸

Arbeids- og sosialkomiteen viste ved behandling av St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering* til at en satsing på arbeidsmarkedstiltak ikke bør skje uten rutiner for kvalitetssikring av de enkelte tiltak. Det er nødvendig å utvikle gode registreringsverktøy for å måle resultater av tiltak, sikre brukere plass på egnede tiltaksplasser og sørge for at myndighetene har mulighet for god styring av den nye arbeids- og velferdsetaten.⁶⁹ På bakgrunn av høy ressursbruk og svake resultater understreker komiteen behovet for en løpende resultatoppfølging.⁷⁰

68) Økonomireglementet §§ 4 og 7; økonomibestemmelsene punkt 2.3.2.

69) Innst. S. nr. 148 (2006–2007), s. 9.

70) Innst. S. nr. 148 (2006–2007), s. 26.

4 Arbeids- og velferdsetatens avklaring av brukeres behov for arbeidsmarkedstiltak

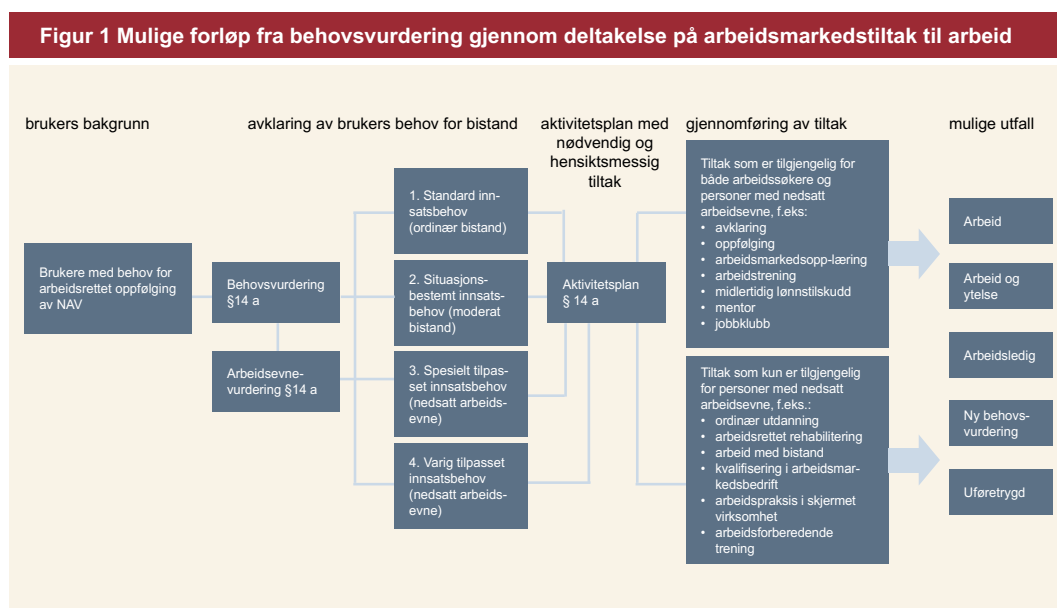
4.1 Behovs- og arbeidsevnevurderinger

4.1.1 Behovsvurderinger

Etter NAV-loven § 14 a har alle som henvender seg til NAV, og som ønsker bistand for å komme i arbeid, rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Brukeren skal få en skriftlig vurdering av sine muligheter for å komme i arbeid, hva slags arbeid som skal være målet, behovet for bistand til å komme i arbeid, om og eventuelt hvor mye arbeidsevnen er nedsatt, og hvilken type bistand som kan være aktuell for brukeren.

Ved utgangen av juni 2016 var om lag 201 000 personer registrert med nedsatt arbeidsevne. Av disse mottok tre av fire arbeidsavklaringspenger. En stor andel av de med nedsatt arbeidsevne har behov for medisinsk oppfølging og rehabilitering før de er aktuelle for jobb eller arbeidsmarkedstiltak.⁷¹

Brukere som etter en arbeidsevnevurdering har fått varig tilpasset innsatsbehov, er vurdert til å ha en varig nedsatt arbeidsevne som hindrer dem i å skaffe seg eller beholde arbeid gjennom en innsats fra NAV og andre samarbeidende aktører.



Figur 1 illustrerer saksbehandlingsprosessen for en person som har behov for arbeidsrettet oppfølging fra NAV, fra avklaring av brukerens behov for bistand, via utarbeiding av aktivitetsplan med nødvendig og hensiktsmessig tiltak, gjennomføring av tiltak og til en eventuell overgang til arbeid.

NAV-kontorlederne opplyser i intervju at stor pågang av brukere ved mange NAV-kontor kan føre til at kartleggingene som ligger til grunn for vurderingene, er lite

71) Prop. 1 S (2016–2017) Arbeids- og sosialdepartementet, s. 26.

grundige. Dersom det hadde blitt gjort en mer grundig jobb i starten, kunne NAV ha satt inn gode tiltak på et tidligere tidspunkt.⁷²

Direktoratet bekrefter i intervju at mange NAV-veiledere har svært mange brukere, noe som gjør det vanskelig å følge opp brukere med behov for tett oppfølging.⁷³ Arbeids- og sosialdepartementet erkjenner at NAV-kontorenes ressurser til oppfølging av utsatte brukergrupper er begrenset.⁷⁴

4.1.2 Arbeidsevnevurderinger

Brukere som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har rett til å få en arbeidsevnevurdering. Brukeren skal få en skriftlig vurdering av blant annet sine muligheter for å komme i arbeid og behovet for bistand for å komme i arbeid.⁷⁵

Arbeids- og sosialdepartementet framhever at arbeidsevnevurderingen skal synliggjøre bistandsbehovet, mens aktivitetsplanen skal være konkret med hensyn til hvordan brukeren skal komme i arbeid. Etter departementets syn vil det ofte være hensiktsmessig at arbeids- og velferdsetaten oppdaterer arbeidsevnevurderingen etter gjennomførte tiltak i lys av resultatene av tiltaket. For eksempel er den arbeidsrettede bistanden for mottakere av arbeidsavklaringspenger ofte innrettet mot å avklare hvor stor arbeidsevnen faktisk er. I den grad det har skjedd endringer i arbeidsevnen som har betydning for innretningen av den arbeidsrettede bistanden, er det hensiktsmessig at dette nedfelles i arbeidsevnevurderingen. Det viktigste vil likevel være at dette gjenspeiles i aktivitetsplanen slik at brukeren får riktig bistand.⁷⁶

Arbeidsevnevurderingene skal fastsette bistandsbehov, mens aktivitetsplanen skal konkretisere hvilke tiltak som skal settes i gang for å få brukeren over i arbeid eller aktivitet.⁷⁷

4.1.3 Aktivitetsplan

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). Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for at vurderingene blir gjennomført, og at aktivitetsplanene blir utarbeidet.⁷⁸ Gjennomgangen av et utvalg saksmapper for deltakere på arbeidsmarkedstiltak viser tilfeller hvor aktivitetsplanene i stor grad består av standardtekst, og at den teksten saksbehandleren skriver inn i den enkelte saken, er forholdsvis kortfattet. Arbeids- og sosialdepartementet understreker at kvaliteten på aktivitetsplanene skal være god.⁷⁹

Det er mange som mangler aktivitetsplan når de begynner på et arbeidsmarkedstiltak. Tabell 1 og 2 angir andelen av tiltaksdeltakerne som ikke hadde fått aktivitetsplan den første måneden på sitt siste tiltak eller tidligere i perioden 2011–2016. Deltakere på kvalifiseringsprogrammet er utelatt fra analysen.

72) Intervju med ledere for NAV-kontor 15. mars 2016 (NAV Notodden, NAV Askim, NAV Hillevåg og Hinna og NAV Alna).

73) Intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet 10. november 2016.

74) Intervju med Arbeids- og sosialdepartementet 11. november 2016.

75) NAV-loven § 14 a.

76) Brev fra Arbeids- og sosialdepartementet til Riksrevisjonen av 1. november 2016.

77) Intervju med Arbeids- og sosialdepartementet 11. november 2016.

78) NAV-loven § 14 a.

79) Tildelingsbrev for 2015 til Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Tabell 1 Deltakere med nedsatt arbeidsevne som mangler aktivitetsplan

År	Prosent	N
2011	44,1	19 763
2012	45,1	22 193
2013	44,1	26 164
2014	45,3	28 195
2015	45,7	35 372
2016*	44,1	89 920

Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Tabell 2 Arbeidssøkere som mangler aktivitetsplan

År	Prosent	N
2011	77,8	21 309
2012	75,3	24 544
2013	72,6	25 768
2014	68,2	24 861
2015	65,1	27 601
2016*	57,0	58 056

*2016 viser et kunstig høyt antall deltakere fordi undersøkelsen ble avsluttet dette året. De som ikke hadde sitt siste tiltak i et av de foregående årene, vil derfor telles i populasjonen for 2016, selv om mange vil kunne ventes å være på tiltak også etter undersøkelsesperioden.

Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Tabell 1 viser at i underkant av halvparten av deltakerne med nedsatt arbeidsevne ikke hadde fått utarbeidet en aktivitetsplan da de begynte på periodens siste tiltak, og dette tallet holder seg forholdsvis stabilt i hele perioden.



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

Aktivitetsplanen skal være en beskrivelse av de virkemidlene som anses som nødvendige og hensiktsmessige for å komme fra nåsituasjonen til målet. Planen skal ha form av en gjensidig avtale som forplikter begge parter, og den skal brukes for å systematisere arbeidet mot målet. Den skal sikre forutsigbarhet og kontinuitet for begge parter samtidig som den gir en helhetlig oversikt over brukerens aktiviteter og NAVs oppfølging.⁸⁰

Tabell 2 viser at andelen som mangler aktivitetsplan ved inngangen på tiltak, er større for arbeidssøkere enn for personer med nedsatt arbeidsevne. I 2011 manglet rundt 80 prosent av arbeidssøkerne som startet på et tiltak, aktivitetsplan. I 2016 var andelen som manglet aktivitetsplan ved oppstarten av et tiltak, redusert til rundt 60.

NAV fylkeskontor bekrefter i intervju at mange brukere ikke får noen aktivitetsplan, og forteller at oppgaver som å utarbeide aktivitetsplaner ofte nedprioriteres på grunn av arbeidspress.⁸¹ Ledere for NAV-kontor uttaler at det er den samme utfordringen med manglende aktivitetsplaner som med manglende behovsvurderinger, nemlig at det går for fort i saksbehandlingen.⁸²

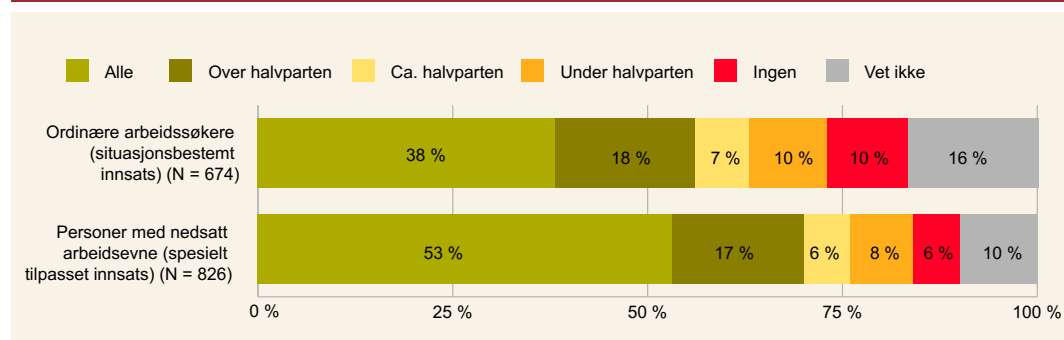
Arbeids- og velferdsdirektoratet understreker at det både i standarden for arbeidsrettet brukeroppfølging og ved opplæring av nytilsatte preiseres at brukere som deltar på arbeidsmarkedstiltak, skal ha en aktivitetsplan. Direktoratet er likevel kjent med at mange brukere ikke får noen aktivitetsplan.⁸³

I 2016 ble det innført en ny standard for bruk av arbeidsmarkedstiltak som tilsier at ingen deltakere skal starte i tiltak uten at dette er nedfelt i en aktivitetsplan.⁸⁴

4.2 Vurderinger av om tiltak er nødvendig og hensiktsmessig

Det følger av tiltaksforskriften § 1-3 at deltakelse i arbeidsmarkedstiltak bør være nødvendig og hensiktsmessig for at deltakerne skal skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid. Arbeids- og velferdsdirektoratet har presisert i rundskriv at det skal legges vekt på brukers bakgrunn (alder, evner, utdanning mv.), totale kostnader ved tiltaket og arbeidsmuligheter når NAV-kontorene skal vurdere om et tiltak er nødvendig og hensiktsmessig.⁸⁵

Figur 2 NAV-veilederes svar på følgende spørsmål: «Ta utgangspunkt i de siste seks månedene, hvor mange av deltakerne fikk arbeidsmarkedstiltak som et resultat av skriftlige vurderinger av om tiltaket var nødvendig og hensiktsmessig for å skaffe eller beholde inntektsgivende arbeid?»



Kilde: Spørreundersøkelse til NAV-veiledere og ledere for NAV-kontor

80) Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV, utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2010.

81) Intervju med NAV Aust-Agder 13. september 2016.

82) Intervju med ledere for NAV-kontor i Aust-Agder 14. september 2016.

83) Brev fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til Riksrevisjonen av 1. november 2016.

84) Brev fra Arbeids- og sosialdepartementet til Riksrevisjonen av november 2017.

85) Rundskriv R76-12-01-K14 *Utfyllende regler til arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsrettede tiltak.*

Figur 2 viser at 6 prosent av NAV-veilederne svarer at ingen av deltakerne med nedsatt arbeidsevne fikk arbeidsmarkedstiltak som et resultat av skriftlige vurderinger av om tiltaket var nødvendig og hensiktsmessig for å skaffe eller beholde inntektsgivende arbeid, mens 10 prosent av veilederne svarer det samme når det gjelder arbeids-søkerne. En vesentlig andel av veilederne har også plassert seg på midten av skalaen eller svarer «vet ikke», noe som kan tyde på at disse er usikre på om alle har fått tiltakene som et resultat av skriftlige vurderinger av om tiltaket var nødvendig og hensiktsmessig for å skaffe eller beholde inntektsgivende arbeid.

Vedtak om tildeling av arbeidsmarkedstiltak er enkeltvedtak etter forvaltningsloven, noe som innebærer at det stilles krav om begrunnelse.⁸⁶ Hovedregelen er at enkeltvedtak skal være skriftlige, og kravet til forsvarlig saksbehandling tilsier normalt at også andre avgjørelser enn selve vedtaket skal være skriftlig dokumentert.⁸⁷

Gjennomgangen av saksmapper viser at vurderingene som gjøres i forbindelse med tildelingen av tiltak, i varierende grad er skriftlig dokumentert og i flere tilfeller er ufullstendige.⁸⁸ Det er vanskelig å kontrollere hvilke faglige vurderinger som er gjort av saksbehandler når vurderingene ikke er dokumentert. Saksgjennomgangen viser at NAV-veilederen for eksempel fyller ut det aktuelle feltet i saksbehandlingssystemet Arena med at «tiltaket vurderes som nødvendig og hensiktsmessig» uten at det foreligger en nærmere begrunnelse. I feltet «Begrunnelse innsøking» er det obligatorisk at saksbehandleren skriver en kort begrunnelse for hvorfor brukeren skal gjennomføre dette tiltaket.⁸⁹ Denne registreringen genererer et informasjonsbrev med tittelen «Vedtak om arbeidsrettet tiltak» hvor den eventuelt ufullstendige begrunnelsen videreføres.

Også ledere for et utvalg NAV-kontor forteller i intervju at de ofte opplever at det mangler skriftlige vurderinger som beskriver hvorfor tiltak er nødvendig og hensiktsmessig.⁹⁰ Manglende ressurser trekkes fram som en av årsakene til at slike vurderinger ofte mangler, men også manglende kompetanse oppgis som en av årsakene til at disse skriftlige vurderingene ofte mangler.⁹¹

Arbeids- og sosialdepartementet framhever at det å delta på arbeidsmarkedstiltak bør være nødvendig og hensiktsmessig for at deltakeren skal skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid. Departementet opplyser at det ikke er kjent med at det ofte mangler skriftlige vurderinger av om tiltak er nødvendig og hensiktsmessig, før tiltak tildeles.⁹²

86) Jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25.

87) Jf. forvaltningsloven § 23.

88) Det er i saksgjennomgangen tatt hensyn til at arbeidsmarkedskurs er unntatt begrunnelsesplikten, jf. *forvaltningslovforskriften* § 21.

89) Brukerveiledning arbeidsrettede tiltak i Arena, NAV, januar 2013.

90) Intervju med ledere for NAV-kontor i Troms 21. september 2016 og Aust-Agder 14. september 2016.

91) Møte med NAV-kontor i Troms (NAV Tromsø, NAV Nordreisa, NAV Harstad og NAV Lenvik) 21. september 2016.

92) Intervju med Arbeids- og sosialdepartementet 11. november 2016.

5 Arbeids- og velferdsetatens tildeling av arbeidsmarkedstiltak

I perioden fra 2011 til 2016 deltok i gjennomsnitt ca. 163 000 personer på arbeidsmarkedstiltak hvert år. Det brukes om lag 6,5 milliarder kroner årlig⁹³ på arbeidsmarkedstiltak til arbeidssøkere (post 76).⁹⁴

NAV deler i sin tiltaksstatistikk tiltakene inn i elleve tiltakskategorier. Tabell 3 viser årsgjennomsnittet for det månedlige antallet deltakere i disse kategoriene.

Tabell 3 Årsgjennomsnitt for det månedlige antallet deltakere på tiltak innenfor NAVs ulike tiltakskategorier for arbeidssøkere og for personer med nedsatt arbeidsevne, 2011–2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Arbeidssøkere						
Avklaringstiltak	231	204	187	202	291	379
Oppfølgingstiltak	2 473	2 641	2 683	2 362	2 935	3 747
Opplæringstiltak	5 463	5 626	4 904	3 695	3 236	4 197
Lønnstilskudd	1 388	1 484	1 482	1 206	1 221	2 043
Arbeidspraksis	5 964	6 776	6 975	5 179	5 138	6 875
Jobbskaping	117	91	82	55	46	94
Totalt	15 636	16 822	16 313	12 699	12 867	17 335
Personer med nedsatt arbeidsevne						
Avklaringstiltak	2 189	2 281	2 361	2 473	2 622	2 228
Oppfølgingstiltak	7 787	8 012	8 346	9 651	11 333	10 549
Opplæringstiltak	19 494	16 700	13 786	12 327	12 419	12 436
Lønnstilskudd	3 735	3 767	3 868	4 260	4 879	5 443
Arbeidspraksis	14 364	14 794	14 886	15 060	15 790	15 647
Arbeidsrettet rehabilitering	323	337	378	236	310	492
Tilrettelagt arbeid	10 055	10 195	10 389	10 551	10 617	10 569
Helsemessig utredning/behandling	52	48	37	35	34	38
Tilrettelegging	16	69	156	202	167	117
Jobbskaping	127	115	94	75	55	72
Totalt	58 140	56 318	54 301	54 870	58 226	57 590

Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Tabell 3 viser at personer med nedsatt arbeidsevne deltar på flere typer tiltak enn arbeidssøkere. Vi ser også at type tiltak som brukes, endrer seg over tid, selv om den totale andelen som mottar tiltak hvert år, er relativt stabil både for arbeidssøkere og for personer med nedsatt arbeidsevne. Antall deltakere på oppfølgings- og avklaringstiltak har økt i perioden 2011–2016, mens antall deltakere på opplæringstiltakene har gått

93) Beløpet har vært relativt konstant i undersøkelsesperioden, med 6,8 milliarder kroner i 2011, 7,0 milliarder kroner i 2012, 6,2 milliarder kroner i 2013, 5,9 milliarder kroner i 2014, 6,4 milliarder kroner i 2015 og 6,9 milliarder kroner i 2016.

94) Prop. 1 S (2012–2013); Prop. 1 S (2013–2014); Prop 1 S (2014–2015); Prop 1 S (2015–2016); Prop 1 S (2016–2017); NAVs årsrapport for 2016.

ned. Dette er tilfelle både for personer med nedsatt arbeidsevne og for arbeidssøkere og kan i stor grad forklares med en sterk reduksjon i bruken av tiltaket utdanning. Antall deltakere på arbeidspraksis- og lønnstilskuddstiltakene har hatt en svak økning i perioden for begge gruppene. Bruken av tilrettelagt arbeid har holdt seg forholdsvis stabilt i hele perioden. De resterende tiltaksgruppene har relativt få tiltaksdeltakere per år.

5.1 Oversikt over arbeidsmarkedstiltakene

Arbeids- og velferdsetaten etablerer i hovedsak tiltaksplasser på tre ulike måter:

- Tiltaksplasser kjøpes gjennom konkurranse etter lov om offentlige anskaffelser. Dette gjelder blant annet tiltakene avklaring, oppfølging og arbeidsmarkedsopplæring.
- Tiltaksplasser kjøpes direkte av forhåndsgodkjente tiltaksarrangører i skjermet sektor. Dette gjelder blant annet tiltakene arbeidspraksis i skjermet virksomhet, arbeid med bistand og det nye tiltaket arbeidsforberedende trening.
- NAV-kontorene etablerer selv tiltaksplasser hos ordinære arbeidsgivere. Dette gjelder tiltakene arbeidspraksis i ordinær virksomhet og tidsbegrenset lønnstilskudd.

Hovedformålet med arbeidsmarkedstiltakene er å styrke tiltaksdeltakernes muligheter til å skaffe seg eller beholde arbeid. Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften) fastsetter på hvilke vilkår det enkelte tiltak er utformet.⁹⁵

Arbeidsmarkedstiltakene har forskjellige formål og ulikt innhold, og enkelte tiltak har et annet hovedmål enn overgang til arbeid, for eksempel kvalifisering, arbeidserfaring eller avklaring av arbeidsevnen.⁹⁶

Tiltaksporteføljen er i endring over tid, og tiltak blir lagt ned, slått sammen og opprettet. Hvilke arbeidsmarkedstiltak som ble brukt i perioden fra mars 2010 til desember 2015, forandret seg fra måned til måned. Ved utgangen av 2015 var det 36 ulike tiltaksvarianter som var i bruk.⁹⁷ Noen tiltak har vært i bruk i hele perioden. Disse er også blant tiltakene som er mest brukt.

95) Tiltaksforskriften § 1-1.

96) NAV (2015) *Personer som avsluttet arbeidsrettede tiltak i 2013. Hvor er de etter seks måneder?*

97) Det ble innført endringer i ordningen med arbeidsmarkedstiltak med virkning fra og med 1. januar 2016. Det skulle opprettes flere og bedre tiltaksplasser i ordinært arbeidsliv, blant annet gjennom økt bruk av lønnstilskudd, styrking av arbeidspraksistiltaket og opprettelse av det nye tiltaket arbeidsforberedende trening (AFT). Overlappende avklarings- og oppfølgingstiltak ble slått sammen (jf. punkt 1.3).

Tabell 4 Arbeidsmarkedstiltak fordelt etter tiltakstype/formål – antall og beløp

Tiltaksvariant/formål	Gjennomsnittlig antall tiltaksdeltakere per måned i 2016	Regnskap 2016 (tall i 1 000 kroner)
Avklaring	1 795	239 845
Arbeid med bistand (AB)*	3 716	324 290
Jobbklubb	2 185	218 463
Oppfølging	7 666	485 040
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO-kurs)	6 223	641 518
Utdanning	9 059	143 342
Midlertidig/tidsbegrenset lønnstilskudd	4 879	650 399
Arbeidstrening/arbeidspraksis i ordinær virksomhet	15 599	102 179
Arbeidspraksis i skjermet virksomhet	7 055	1 294 600

*Arbeid med bistand ble slått sammen med oppfølging med virkning fra 1. januar 2015, og sammenslåingen skal være gjennomført innen utgangen av 2016.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Tabell 4 viser hvor store beløp som ble brukt på de ulike arbeidsmarkedstiltakene i 2016.⁹⁸ Arbeidspraksis i skjermet virksomhet utgjør det største beløpet, med om lag 1,3 milliarder kroner (ca. 17 prosent av de samlede utgiftene for arbeidsmarkedstiltak). Arbeidspraksis i ordinær virksomhet er et av tiltakene som blir brukt mest, men som koster relativt lite per tiltaksplass.

506 644 personer har deltatt på arbeidsmarkedstiltak i perioden fra mars 2010 til desember 2016. Om lag 163 000 personer har deltatt på tiltak årlig.

Tabell 5 viser antall tiltak som ble startet opp per år i perioden fra 2011 til 2016,⁹⁹ og prosentvis fordeling av deltakere på de ulike tiltakene. Én person kan ha startet på flere tiltak samme år.

98) Tabellen inkluderer også gruppen «andre på tiltak».

99) Oppstart av arbeidsmarkedstiltak defineres som at en person er registrert som deltaker på et tiltak en gitt måned, men ikke var registrert på samme tiltak måneden før.

Tabell 5 Antall tiltak som ble startet opp per år i perioden fra 2011 til 2016, og prosentvis fordeling av deltakere på ulike typer tiltak

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Antall oppstartede tiltaksdeltakelser	134 953	185 948	180 335	173 311	183 307	204 664
Prosentvis fordeling mellom tiltakene						
Avklaring	2	2	2	3	3	6
Oppfølging	5	4	4	4	6	10
Arbeid med bistand	5	7	8	9	9	5
Jobbklubb	9	8	8	8	9	9
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO-kurs)	17	15	13	12	11	11
Ordinær utdanning	11	14	12	10	9	9
Arbeidstrening/arbeidspraksis i ordinær virksomhet	25	25	26	25	24	26
Tidsbegrenset/midlertidig lønnstilskudd	5	5	5	5	5	7
Arbeidspraksis i skjermet virksomhet	7	9	9	10	9	8
Andre tiltak og tiltaksvarianter	14	12	13	14	14	10
Totalt	100	100	100	100	100	100

Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Tabell 5 viser at arbeidspraksis i ordinær virksomhet, arbeidsmarkedsopplæring (AMO-kurs) og jobbklubb er de tiltakene som arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne oftest har blitt søkt inn på de siste årene. Andelen tiltaksplasser som er avklarings- og oppfølgingstiltak, har økt noe i perioden, mens andelen som er arbeidsmarkedsopplæring og ordinær utdanning har gått ned. Andelen tiltaksplasser for tiltakene arbeidspraksis i ordinær virksomhet og tidsbegrenset (midlertidig) lønnstilskudd har ligget på et relativt stabilt nivå de siste årene.

I intervju med fylkeskontor og ledere for NAV-kontor opplyses det at en av årsakene til at andelen deltakere på tiltaket ordinær utdanning har blitt halvert de siste årene, er styringssignaler som har blitt gitt i arbeids- og velferdsetaten.¹⁰⁰ Arbeids- og sosialdepartementet viser til at det siden 2003 har blitt gjennomført flere regelverksendringer hvor formålet har vært å begrense bruken av lange utdanningsløp som tiltak. Med NAV-reformen og innføringen av ordningen med arbeidsavklaringspenger er det også lagt større vekt på at veien til jobb primært skal gå gjennom kortere kurs og tiltak innenfor ordinært arbeidsliv. Fra oktober 2016 er aldersgrensen for tiltaket ordinær utdanning redusert fra 26 til 22 år for å stimulere til en noe utvidet bruk av tiltaket blant de yngste med nedsatt arbeidsevne. Dette skal motvirke tendensen til at flere unge ikke kommer inn på arbeidsmarkedet og blir gående på offentlige ytelser.¹⁰¹

Når det gjelder hvordan tiltaksdeltakerne fordeler seg på målgrupper, er det små fylkesvise forskjeller (se tabell 11 i vedlegg 2). Det eneste fylket som skiller seg ut, er Oslo, som har en høyere andel ikke-vestlige innvandrere blant tiltaksdeltakerne enn andre fylker, noe som kan skyldes at Oslo har en høyere andel ikke-vestlige innvandrere i befolkningen. Det er også en lavere andel personer under 25 år blant tiltaksdeltakerne i Oslo.

100) Intervju med ledere for NAV-kontor i Troms 21. september 2016 og NAV Troms 22. september 2016.

101) Brev fra Arbeids- og sosialdepartementet til Riksrevisjonen av 1. november 2016.

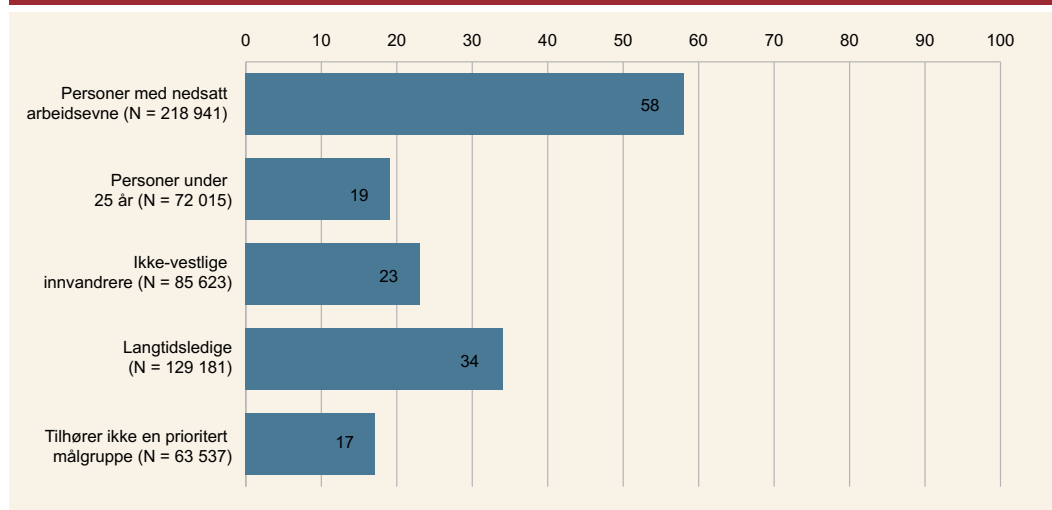
5.2 Arbeids- og velferdsetatens tildeling av arbeidsmarkedstiltak til de prioriterte målgruppene

Arbeids- og sosialdepartementet opplyser i Meld. St. 33 (2015–2016) at NAV-kontorene i dag stilles overfor en rekke krav om prioriteringer av til dels overlappende, parallelle, motstridende og uklare målgrupper. Dette gjør styringssignalene om hvem som faktisk skal prioriteres, mer uklare. Pålegg om å prioritere mange mindre målgrupper begrenser NAV-kontorets handlingsrom til å prioritere personer ut fra kjennetegn ved den enkelte og lokale forhold. Det står videre i meldingen at dette i verste fall kan føre til en situasjon som kan beskrives med uttrykket «prioriteres alle, prioriteres ingen». Gitt NAV-kontorets mange oppgaver og brukere og de mange utfordringene velferdssamfunnet står overfor, er det nødvendig å forvalte NAV-kontorets ressurser slik at de kanaliseres til dem som har størst oppfølgingsbehov.¹⁰²

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at nasjonale normkrav for resultatoppnåelse reflekterer forventningene til arbeidsmarkedstiltaket. Direktoratet tar hensyn til både formålet og målgruppen med tiltaket når kravene fastsettes. Resultatmålene og oppfølgingen av måloppnåelse for disse er viktige verktøy både i oppfølgingen av avtalen med leverandør og i videreutviklingen av kvaliteten i tjenestene NAV kjøper fra tiltaksbedriftene. Om en tiltaksbedrift ikke når resultatkravet, vil ikke dette påvirke avtalen, men det vil være et utgangspunkt for dialog med NAV.¹⁰³

Ifølge tildelingsbrevet fra departementet skal arbeids- og velferdsetaten prioritere ungdom, ikke-vestlige innvandrere, langtidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne med vekt på tidlig intervensjon. Innenfor gruppen personer med nedsatt arbeidsevne skal personer under 30 år prioriteres særskilt.

Figur 3 Andel av tiltaksdeltakerne i perioden 2011–2016 som tilhører de ulike prioriterte målgruppene



Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

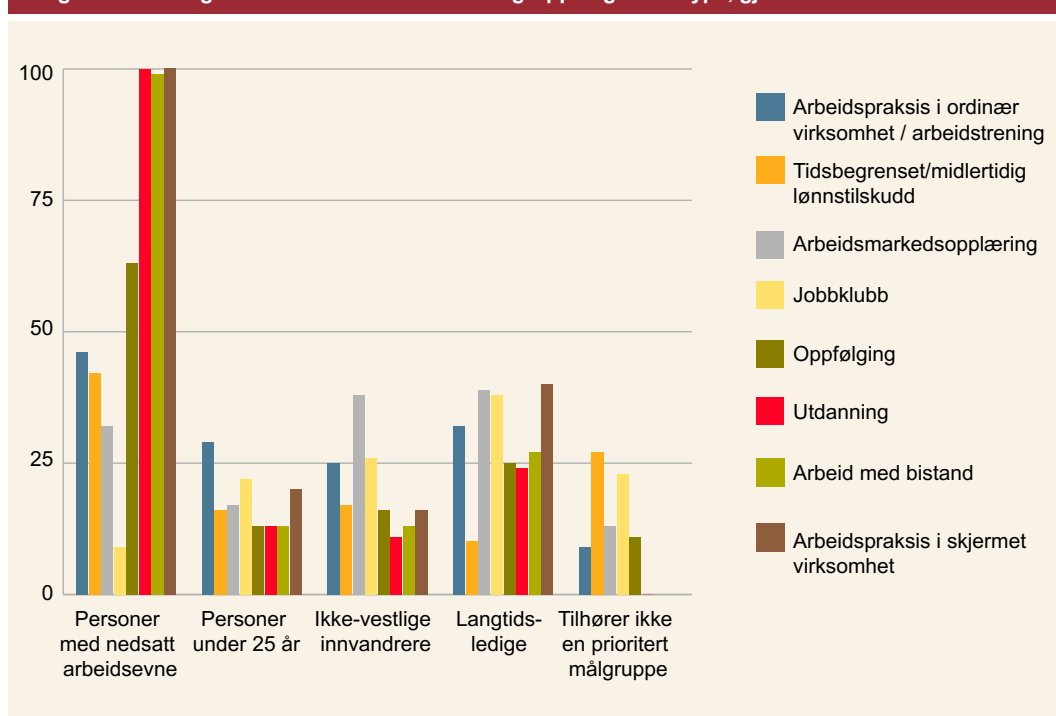
Figur 3 viser at ca. 58 prosent av tiltaksdeltakerne som gikk inn på tiltak i perioden 2011 til 2016 hadde nedsatt arbeidsevne. 19 prosent av tiltaksdeltakerne var under 25 år, 23 prosent var ikke-vestlige innvandrere og 33 prosent var langtidsledige. 17 prosent av tiltaksdeltakerne tilhørte ikke en prioritert målgruppe måneden de startet på tiltaket.

¹⁰²) Meld. St. 33 (2015–2016), s. 35.

¹⁰³) Brev fra Arbeids- og velferdsdirektoratets til Riksrevisjonen av 1. november 2016.

Målgruppene er ikke gjensidig utelukkende, og en person kan være i flere av målgruppene samtidig. Nærmere analyser viser at den vanligste kombinasjonen av målgruppene er langtidsledige og nedsatt arbeidsevne (12 prosent). 28 prosent av tiltaksdeltakerne er kun i gruppen med nedsatt arbeidsevne, 7 prosent er kun i gruppen ikke-vestlig innvandrere, 6 prosent er kun langtidsledig og 6 prosent er kun i gruppen ung (under 25 år).

Figur 4 Fordeling av tiltaksdeltakerne etter målgruppe og tiltakstype, gjennomsnitt for 2011–2016*



*En person kan tilhøre én eller flere av målgruppene.
Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 4 viser at de tiltakene med størst gjennomsnittlig andel personer med nedsatt arbeidsevne i perioden 2011–2016 var utdanning, arbeid med bistand og arbeidspraksis i skjermet virksomhet, fulgt av tiltaket oppfølging. Tiltakene utdanning, arbeid med bistand og arbeidspraksis i skjermet virksomhet er tiltak som er forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne. Tiltakene arbeidspraksis i ordinær virksomhet (arbeidstrening), tidsbegrenset lønnstilskudd og arbeidsmarkedsopplæring hadde en andel tiltaksdeltakere med nedsatt arbeidsevne på henholdsvis 46, 42 og 31 prosent. Jobbklubb hadde lavest andel (under 10 prosent) tiltaksdeltakere med nedsatt arbeidsevne.

Figuren viser videre at tiltakene arbeidspraksis i ordinær virksomhet, arbeidsmarkedsopplæring og jobbklubb har størst andel ikke-vestlige innvandrere. Disse tiltakene er også blant de tiltakene med størst andel personer under 25 år (29, 18 og 22 prosent), og langtidsledige (32, 39 og 38 prosent). 40 prosent av tiltaksdeltakerne på tiltaket arbeidspraksis i skjermet virksomhet er langtidsledige og 20 prosent er personer under 25 år. Unge under 25 år, ikke-vestlige innvandrere og langtidsledige som deltar på tiltakene arbeidspraksis i skjermet virksomhet, utdanning og arbeid med bistand vil nødvendigvis også tilhøre gruppen med nedsatt arbeidsevne. Tiltakene med størst gjennomsnittlig andel personer som ikke tilhører en prioritert målgruppe er tidsbegrenset lønnstilskudd og jobbklubb.



Arbeidspraksis i ordinær virksomhet/arbeidstrening er tiltaket som er mest brukt blant personer under 25 år.
Foto: Colourbox.

Arbeids- og sosialdepartementet har satt krav i tildelingsbrevet for 2016 om at andelen personer med nedsatt arbeidsevne med overgang til arbeid, skal opp. Det er imidlertid arbeids- og velferdsetaten som vurderer hvilke resultatkrav som skal settes til den enkelte tiltaksarrangør og tiltaksvariant. Departementet legger vekt på at resultatmålene arbeids- og velferdsetaten setter, skal være realistiske, og at målene ikke skal nås ved at man velger bort brukere med behov for mye oppfølging. Samtidig er det viktig at arbeids- og velferdsetaten setter krav som stimulerer tiltaksarrangørene til å utvikle og forbedre tiltakstilbudet til brukerne.¹⁰⁴

5.3 Ventetid før inngangen på et arbeidsmarkedstiltak for brukere med nedsatt arbeidsevne

Det er et mål for arbeids- og velferdsetaten at rett tiltak skal tilbys til rett tid, uten unødig ventetid.¹⁰⁵ Langvarig fravær kan øke sannsynligheten for frafall fra arbeidslivet. Med lang ventetid kan både kvalifikasjoner, arbeidsevne og arbeidsmotivasjon svekkes. At innsatsen settes inn tilstrekkelig tidlig, kan derfor være vesentlig for å lykkes og en god investering i arbeidet med arbeidsformidling.¹⁰⁶ Går en person gjennom flere tiltak, vil det være flere utrednings- og planleggingsfaser med ventetid mellom tiltakene.

104) Brev fra Arbeids- og sosialdepartementet til Riksrevisjonen av 1. november 2016.

105) Prop. 1 S (2016–2017) Arbeids- og sosialdepartementet, s. 69.

106) NOU 2012:6 *Arbeidsrettede tiltak*, s. 40.

Tabell 6 Måneder registrert hos NAV med statusen «venter på tiltak» for personer med nedsatt arbeidsevne, januar 2011–desember 2016 (N = 125 457)

Tiltak	Gjennomsnitt	Median*	Maks antall måneder
Avklaring	8,3	5	64
Avklaring i skjermet virksomhet	7,6	5	68
Arbeid med bistand	5,8	4	54
Oppfølging	6	3	59
Arbeidsmarkedsopplæring	5,7	3	53
Utdanning	5,3	3	60
Tidsbegrenset lønnstilskudd	4,3	2	51
Arbeidspraksis i ordinær virksomhet	5,3	3	55
Arbeidspraksis i skjermet virksomhet	6,7	4	61

*Medianen angir verdien som deler et utvalg i to deler slik at hver del har like mange elementer. Det vil si at det er like mange ventetider som er lavere/høyere enn angitt median.

Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Tabell 6 viser antall måneder med ventetid i forkant av inngang på et arbeidsmarkedstiltak. Eventuell ventetid i forbindelse med helsebasert behandling vil komme i tillegg. Tabellen viser at den gjennomsnittlige ventetiden for personer som skal begynne på tiltakene avklaring og avklaring i skjermet virksomhet, er på åtte måneder. De øvrige tiltakene har en gjennomsnittlig ventetid på ca. seks måneder, med unntak av tidsbegrenset lønnstilskudd som har i overkant av fire måneders ventetid. Tiltakene utdanning, tidsbegrenset lønnstilskudd og arbeidspraksis i ordinær virksomhet har kortest ventetid. Avklaringstiltakene er korte tiltak som ofte gis i begynnelsen av en tiltakskjede, noe som betyr at mange som deltar på disse tiltakene, vil delta på ytterligere tiltak etter at de har blitt avklart.

Tabellen viser videre at noen deltakere beholder sin ventestatus over flere år (over 60 måneder for noen av tiltakene) før de begynner på et tiltak. Medianen for samtlige tiltak er noe lavere enn gjennomsnittet, noe som indikerer at de som venter spesielt lenge, trekker opp gjennomsnittet.

Nærmere analyse av registerdata viser at mange tiltaksdeltakere veksler mellom å ha statusen «venter på plan» og «venter på tiltak» i månedene før inngangen på et arbeidsmarkedstiltak. Mange har også en lengre periode med statusen «venter på plan» før ventetiden på tiltaket begynner, og har derfor en lengre ventetid enn tabellen ovenfor tilsier. Noen går også direkte fra å ha statusen «venter på plan» til oppstart på et tiltak.

Tabell 7 Måneder med statusen «venter på plan» og «venter på tiltak» for personer med nedsatt arbeidsevne, januar 2011–desember 2016 (N = 198 586)

Tiltak	Gjennomsnitt	Median*	Maks antall måneder
Avklaring	11,2	7	72
Avklaring i skjermet virksomhet	10,7	6	78
Arbeid med bistand	6,8	4	64
Oppfølging	7,3	4	71
Arbeidsmarkedsopplæring	7,3	4	71
Utdanning	6,5	3	75
Tidsbegrenset lønnstilskudd	4,8	2	57
Arbeidspraksis i ordinær virksomhet	6	3	68
Arbeidspraksis i skjermet virksomhet	8	5	75

*Medianen angir verdien som deler et utvalg i to deler slik at hver del har like mange elementer. Det vil si at det er like mange ventetider som er lavere/høyere enn angitt median.

Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

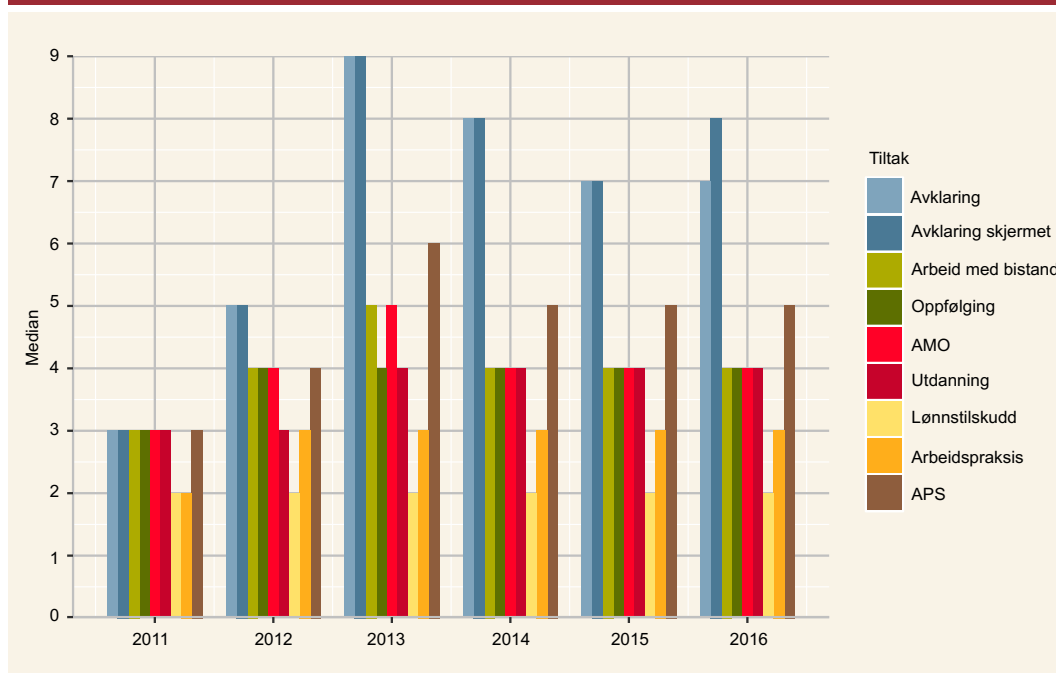
En sammenligning av tabell 7 og tabell 6 viser at ventetiden øker for samtlige arbeidsmarkedstiltak med en gjennomsnittlig ventetid på over et halvt år når månedene hvor brukere venter på plan, tas med. Avklaringstiltakene og tiltaket arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS) skiller seg fortsatt ut med lengst ventetid.

Ventetiden vil være påvirket av mange forhold, som pågangen av nye saker, kapasitet og prioritering i arbeids- og velferdsetaten.



Gjennomsnittlig ventetid for personer med nedsatt arbeidsevne i forkant av et tiltak er mellom seks og elleve måneder for de mest brukte arbeidsmarkedstiltakene. Foto: Colourbox

Figur 5 Antall måneder ved ventetid (median*) (N = 132 756)



*Medianen angir verdien som deler et utvalg i to deler slik at hver del har like mange elementer. Det vil si at det er like mange ventetider som er lavere enn angitt median, som det er som er høyere.
Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 5 viser at ventetiden økte fram til 2013 for samtlige av de utvalgte tiltakene i tabellen, med unntak av tidsbegrenset lønnstilskudd. For avklaringstiltakene og APS (arbeidspraksis i skjermet virksomhet) gikk ventetiden likevel noe ned i 2014 og 2015, før den flatet ut i 2016. For avklaring i skjermet virksomhet økte ventetiden i 2016.

Nærmere analyser viser at gjennomsnittlig ventetid er noe høyere enn medianen for alle tiltakene. Et høyt standardavvik tyder på at det er en stor spredning fra gjennomsnittet, og kan bety at medianen gir et mer riktig bilde av den mest vanlige ventetiden før inngangen på de utvalgte tiltakene.

Ledere for et utvalg NAV-kontor opplyser i intervju at ventetid for å delta på tiltak er en utfordring for brukere med nedsatt arbeidsevne. Veilederne bruker mye tid på å motivere denne gruppen for å delta på arbeidsmarkedstiltak samtidig som det er lange ventelister hos tiltaksbedriftene. NAV-kontorlederne forteller at det er vanlig med en ventetid på seks–sju måneder for de tiltakene som er aktuelle.¹⁰⁷ Ett av fylkeskontorene påpeker i intervju at det er en utfordring at brukere med bistandsbehov blir passive stønadsmottakere uten oppfølging av NAV mens de venter på tiltak.¹⁰⁸

Arbeids- og sosialdepartementet opplyser at mange venter for lenge på tiltaksplass. Lang ventetid kan i noen tilfeller skyldes omfattende helseproblemer, slik at ulike former for behandling må gjennomføres før det er hensiktsmessig å prøve seg ute i arbeidslivet.¹⁰⁹

¹⁰⁷⁾ Intervju med ledere for NAV-kontor 15. mars 2016 (NAV Notodden, NAV Askim, NAV Hillevåg og Hinna og NAV Alna).

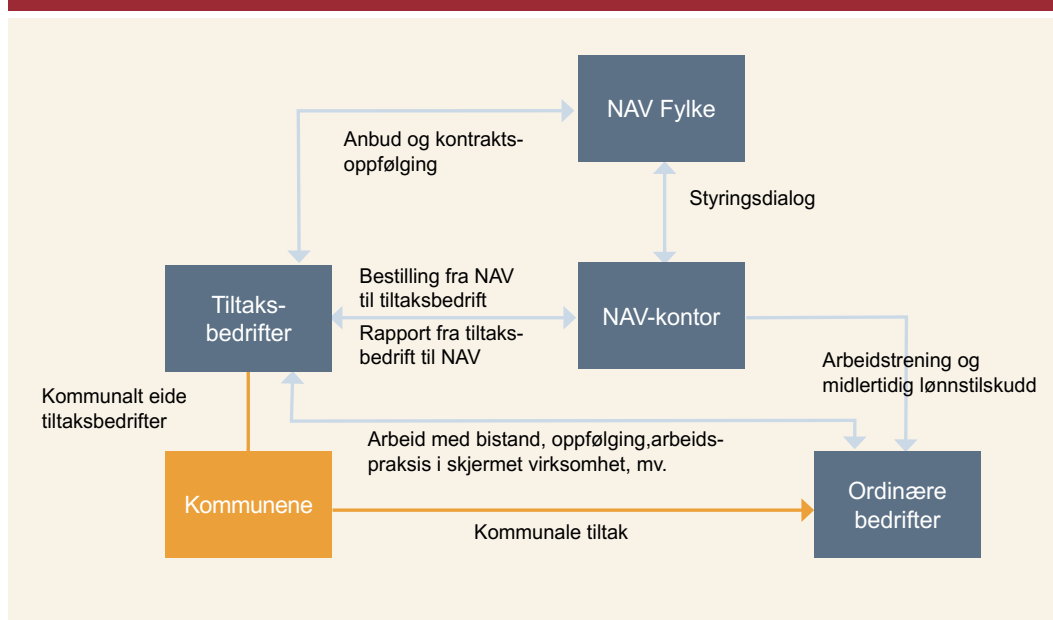
¹⁰⁸⁾ Intervju med NAV Troms 22. september 2016.

¹⁰⁹⁾ Tildelingsbrev for 2016 fra Arbeids- og sosialdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet.

6 Arbeids- og velferdsetatens oppfølging av deltakere på tiltak

Brukere som har behov for bistand fra NAV for å skaffe seg eller beholde arbeid, skal ifølge Standard for arbeidsrettet brukeroppfølging sikres oppfølging med utgangspunkt i brukernes individuelle behov. NAV har oppfølgingsansvar for brukere som deltar på tiltak, og skal underveis evaluere om tiltaksdeltakelsen er i samsvar med bestillingen og planen. Tilstrekkelig oppfølging underveis fra NAV er med på å sikre en god og målrettet tiltaksgjennomføring for brukeren. I henhold til Minimumsstandard for arbeidsrettede tiltak¹¹⁰ skal oppfølging av tiltaksdeltakeren og tiltaksarrangøren i tiltaksperioden gjennomføres ved behov. Det følger av standarden at det som hovedregel bør vurderes hver tredje måned om det er behov for oppfølging.

Figur 6 Aktørene i forvaltningen av arbeidsmarkedstiltak samt kommunen som forvalter av kommunale tiltak



Figur 6 viser de ulike aktørene som er involvert i gjennomføringen av arbeidsmarkedstiltak, inkludert kommunale tiltak. NAV-kontorene, tiltaksbedriftene og kommunene plasserer brukere på tiltak i ordinært arbeidsliv.

I intervjuer med fylkeskontor fra Telemark, Østfold og Oslo og et utvalg NAV-kontor kommer det fram at manglende oversikt over tiltaksplasser i ordinært arbeidsliv er en utfordring for markedsarbeidet i NAV. Det framheves i intervjuene at NAV-kontorene plasserer brukere på tiltak i ordinært arbeidsliv uten å kjenne til hvorvidt tiltaksbedrifter har plassert deltakere i samme bedrift.¹¹¹

6.1 NAV-kontorenes oppfølging av personer som venter på tiltak

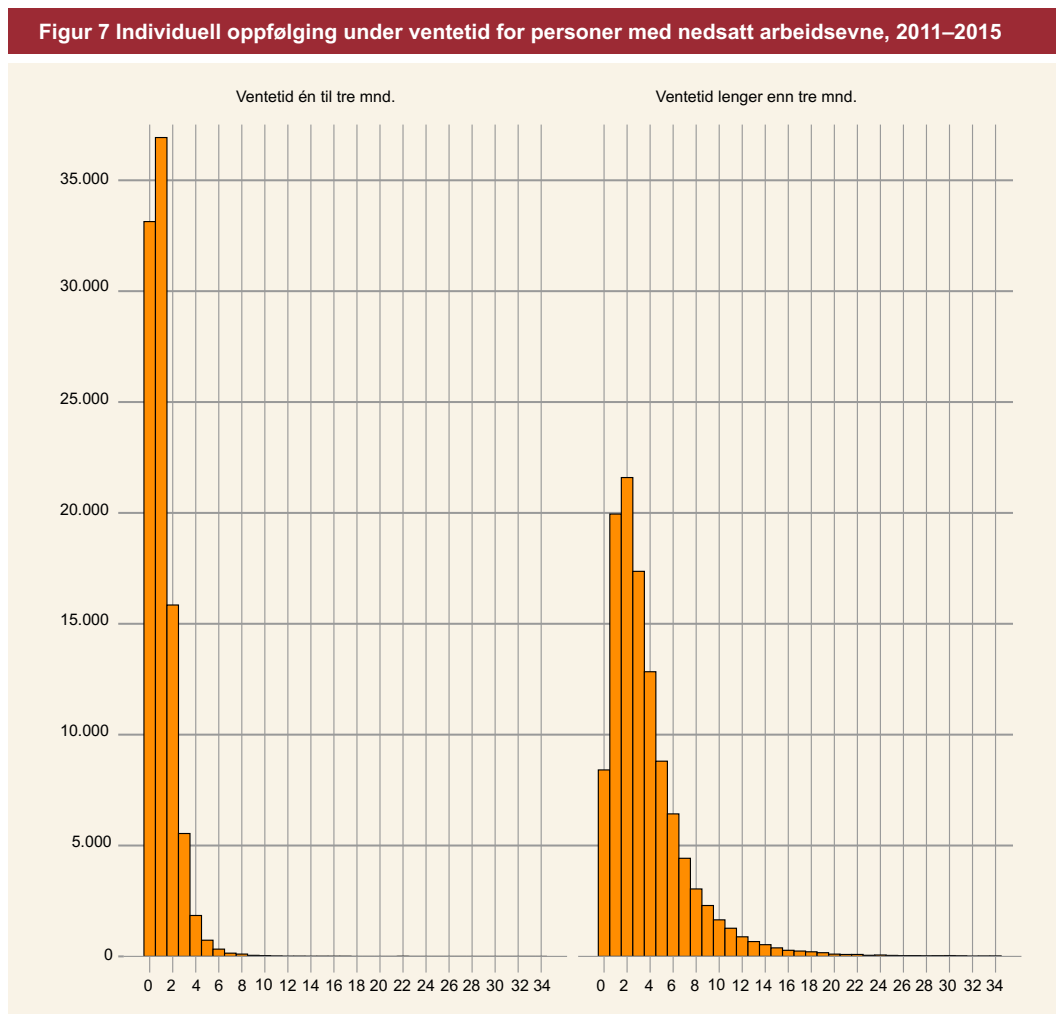
Analyser av registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at det har vært i underkant av 200 000 venteforløp i perioden 2011–2015. Venteforløp defineres her

¹¹⁰) Minimumsstandard for arbeidsrettede tiltak, NAV 2007.

¹¹¹) Gruppeintervju med NAV Fylke (Telemark, Østfold, Rogaland og Oslo) 9. mars 2016 og intervju med ledere for NAV-kontor (NAV Notodden, NAV Askim, NAV Hillevåg og Hinna og NAV Alna) 15. mars 2016.

som sammenhengende måneder en person har arbeidsmarkedsstatusen «venter på plan» og/eller «venter på tiltak» i forkant av inngangen på et arbeidsmarkedstiltak. Én person kan ha flere venteforløp.

Én av fem av venteforløpene (i underkant av 40 000) var uten individuell oppfølging fra NAV. Når det skilles mellom korte og lange venteforløp, viser analysen derimot at andelen som ikke er registrert med individuell oppfølging, blir vesentlig redusert, jf. figur 7.



Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 7 viser at for personer med nedsatt arbeidsevne er omtrent 33 000 venteforløp med en varighet på én til tre måneder uten individuell oppfølging. Antallet med ett tilfelle av registrert individuell oppfølging er ca. 37 000. Figuren viser videre at antallet venteforløp uten individuell oppfølging reduseres til ca. 8000 når varigheten er mer enn tre måneder. De fleste som har hatt et lengre ventetidsforløp, får individuell oppfølging, og mange blir registrert med gjentatte tilfeller av oppfølging fra NAV i den perioden de er registrert med en ventestatus.

Videre analyser viser at det i perioden 2012–2016 har vært en økning i antallet registrerte tilfeller av individuell oppfølging mens brukeren er i et venteforløp.

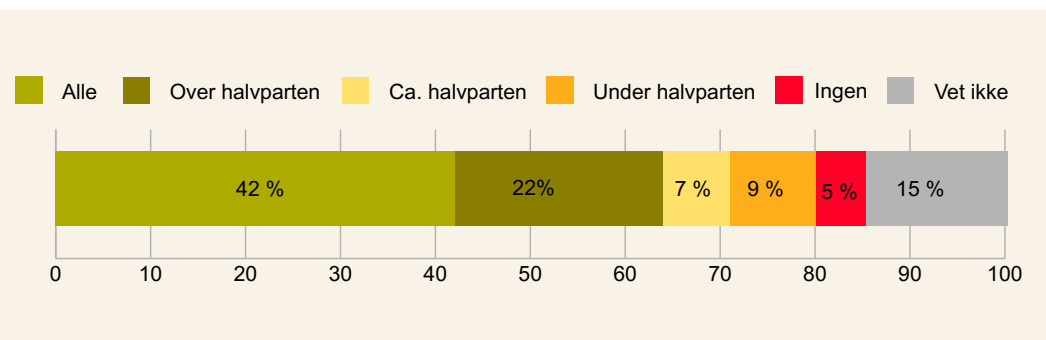
6.2 NAV-kontorenes oppfølging av deltakere som har fått tiltak

Tiltakene arbeidspraksis i ordinær virksomhet (arbeidstrening) og tidsbegrenset (midlertidig) lønnstilskudd etableres som regel av NAV-kontorene, og det er NAV-kontorene som har ansvar for å følge opp deltakere og bedrifter som har deltakere på tiltak. Ved lønnstilskudd blir tiltaksdeltakeren ansatt i bedriften, og arbeidsgiveren får dekket deler av utgiftene til lønn av NAV.¹¹² Mange av deltakerne på arbeidspraksis (arbeidstrening) står langt unna det ordinære arbeidslivet og har behov for oppfølging og tilrettelegging av NAV-kontorene og arbeidsgiver.

6.2.1 Vurdering av bedriftens egnethet

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at NAV-kontoret ved oppstart av tiltaksplasser i ordinært arbeidsliv skal vurdere statusen til den enkelte bedrift. Dette innebærer at NAV-kontoret skal vurdere tidligere gjennomførte tiltak, antall pågående tiltak samt det generelle behovet for rekruttering i bedriften. Dersom en bedrift står i en omstillings- eller nedbemanningsprosess, vil det ikke være naturlig å etablere tiltaksplasser i bedriften.¹¹³

Figur 8 NAV-veilederes svar på følgende spørsmål: «Ta utgangspunkt i de siste seks månedene, for hvor mange deltakere på tiltaket arbeidstrening ble det undersøkt om tiltaksarrangør i ordinært arbeidsliv (ordinære bedrifter) var egnet til å ha deltakere, før tiltaket ble gitt?» (N = 790)



Kilde: Spørreundersøkelse med NAV-veiledere og ledere for NAV-kontor

Figur 8 viser at mange av NAV-veilederne i spørreundersøkelsen svarer at det i stor grad blir undersøkt om tiltaksarrangøren i ordinært arbeidsliv er egnet til å ha deltakere, før tiltaket blir gitt. I spørreundersøkelsen svarer to av tre NAV-veiledere at det for over halvparten eller alle deltakere er undersøkt om bedriftene er egnet til å ha deltakere, før tiltaket arbeidstrening blir gitt. Et mindretall av NAV-veilederne, 5 prosent, svarer at det ikke for noen deltakere ble undersøkt om tiltaksarrangøren var egnet til å ha deltakere.

6.2.2 Oppfølgingsmetodikk

Arbeids- og velferdsdirektoratet har ikke utarbeidet faglige retningslinjer eller standarder som viser hvordan arbeidsgivere og brukere med behov for oppfølging skal følges opp på arbeidsplassen.¹¹⁴

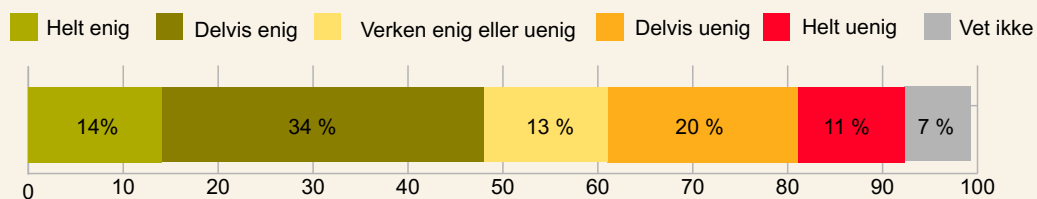
Etter tiltaksforskriften er det et krav at det skal utarbeides en opplæringsplan for deltakere på tiltaket arbeidstrening.

¹¹²) NAV (2015) *Personer som avsluttet arbeidsrettede tiltak i 2013. Hvor er de etter seks måneder?*, s. 82.

¹¹³) Brev fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til Riksrevisjonen av 1. november 2016.

¹¹⁴) Intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet 10. november 2016.

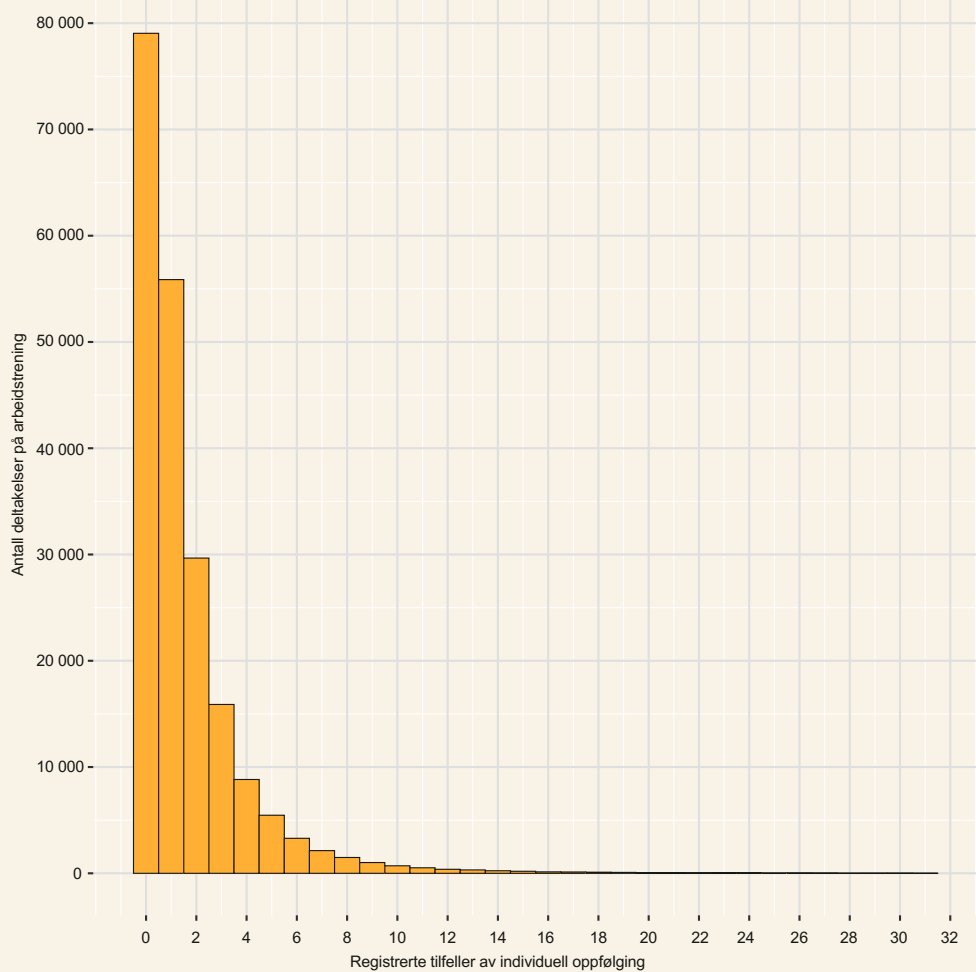
Figur 9 NAV-veilederes svar på hvordan de stiller seg til påstanden om at det sjelden undersøkes om arbeidsgivere følger opplæringsplanen for deltakere på arbeidstrening (N = 582)



Kilde: Spørreundersøkelse til NAV-veiledere og ledere for NAV-kontor

Figur 9 viser at mange veiledere mener det sjelden undersøkes om arbeidsgivere følger opplæringsplanen for deltakere på tiltaket arbeidstrening. 48 prosent av veilederne er helt eller delvis enig i at de sjelden undersøker om arbeidsgivere følger opplæringsplanen for deltakere på arbeidstrening. 31 prosent av veilederne er helt eller delvis uenig i påstanden.

Figur 10 Individuell oppfølging på arbeidspraksis i ordinær virksomhet (arbeidstrening)

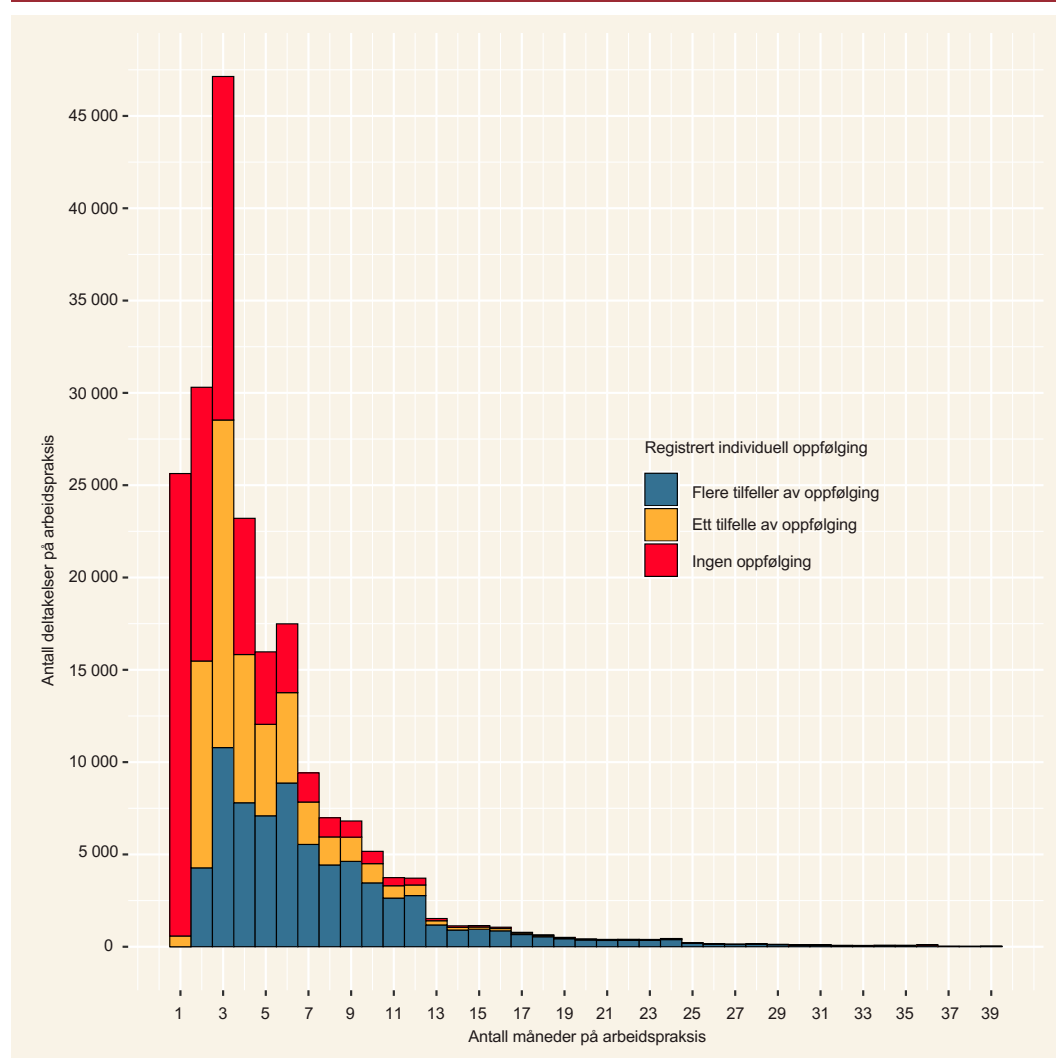


Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 10 viser antall registrerte tilfeller av individuell oppfølging per deltakelse på tiltaket arbeidspraksis i ordinær virksomhet i perioden 2011–2015. En person kan ha deltatt flere ganger på tiltaket, og vil følgelig bli registrert med flere deltakelser. I denne perioden var det i overkant av 200 000 deltakelser på tiltaket arbeidspraksis, og halvparten hadde deltakere med nedsatt arbeidsevne. Nærmere 80 000 (40 prosent) av tiltaksdeltakelsene var uten individuell oppfølging fra NAV. Det kan imidlertid ikke utelukkes at en del av oppfølgingen av deltakerne på tiltaket arbeidspraksis kan være registrert på den aktuelle arbeidsgiveren eller i et av NAVs andre systemer, og derfor ikke omfattes av NAVs oppfølgingsstatistikk.

Videre analyser viser at 38 prosent av deltakelser på tiltaket arbeidspraksis i ordinær virksomhet hvor personen hadde nedsatt arbeidsevne, ikke var registrert med noen individuell oppfølging. For deltakelser med lengre varighet enn tre måneder, mangler 20 prosent individuell oppfølging.

Figur 11 Antall måneder på arbeidspraksis i ordinær virksomhet ut fra antall registrerte tilfeller av individuell oppfølging (N = 205 843)



Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet



Tilstrekkelig oppfølging underveis fra NAV er med på å sikre en god og målrettet tiltaksgjennomføring for brukeren. Foto: Colourbox

Analysene av registerdata viser at det er en positiv sammenheng mellom lengden på tiltaket og antall individuelle oppfølginger deltakerne er registrert med. Dette innebærer at de som deltar lenger på arbeidspraksis i ordinær virksomhet, får oftere oppfølging.

Figur 11 viser imidlertid at mange av tiltaksdeltakerne som har langvarig deltakelse på tiltaket arbeidspraksis i ordinær virksomhet, har lite eller ingen registrert individuell oppfølging fra NAV nesten uansett varighet på tiltaket. I underkant av 4000 deltakere på arbeidspraksis i ordinær virksomhet var uten individuell oppfølging etter seks måneder, og nærmere 5000 hadde bare fått individuell oppfølging ved ett tilfelle.

Ledere for et utvalg NAV-kontor opplyser i intervju at NAV-kontorene ofte fatter vedtak om deltakelse på tiltak for tre måneder om gangen, og at deltakerne vanligvis følges opp én gang i løpet av tremånedersperioden. Lederne opplyser at på grunn av at brukerporteføljene er store, skjer mye av veilederens oppfølging av deltakere via telefon.¹¹⁵ I spørreundersøkelsen til NAV-kontorene svarer om lag 80 prosent av veilederne at de er helt eller delvis enig i at det ikke er tilstrekkelig med tid til å følge opp deltakere på arbeidsplassen¹¹⁶ i henhold til behov.

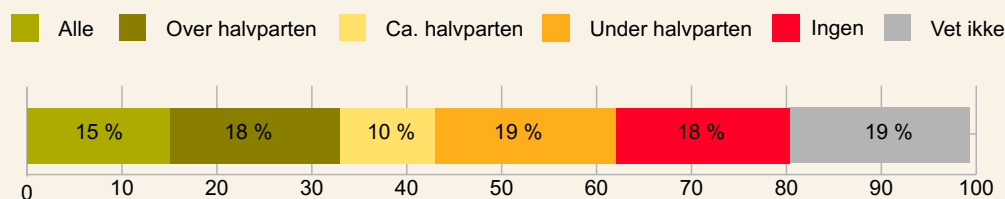
Arbeids- og sosialdepartementet har fra og med 1. januar 2016 fastsatt gjennom tiltaksforskriften¹¹⁷ at arbeids- og velferdsetaten skal utarbeide skriftlig dokumentasjon der det blant annet skal redegjøres for om målet med tiltaket arbeidstrening har blitt oppnådd.

115) Intervju med ledere for NAV-kontor 15. mars 2016.

116) Tiltak i ordinært arbeidsliv.

117) Tiltaksforskriften § 3-4 tredje ledd.

Figur 12 NAV-veiledernes svar på følgende spørsmål: «Ta utgangspunkt i de siste seks månedene, for hvor mange av deltakerne på tiltaket arbeidstrening ble det redegjort skriftlig for om målet med tiltaket var nådd etter avsluttet tiltak?» (N = 749)



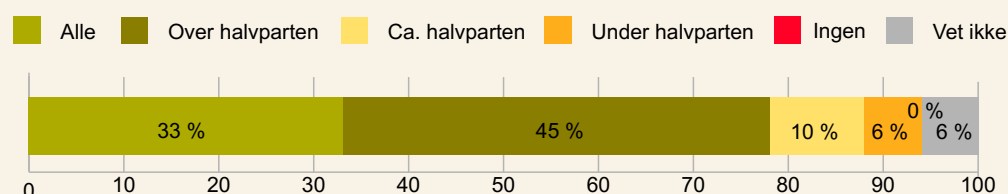
Kilde: Spørreundersøkelse med NAV-veiledere og ledere for NAV-kontor

Figur 12 viser at i underkant av 40 prosent av NAV-veilederne oppgir at det for ingen eller under halvparten av deltakerne ble redegjort skriftlig for om målet for arbeidstrening ble nådd etter avsluttet tiltak. En relativt stor andel av NAV-veilederne (19 prosent) svarer «vet ikke» på spørsmålet om hvorvidt en slik redegjørelse er gitt. Dette tyder på at mange tiltaksdeltakere avslutter arbeidstrening uten at det er skriftlig dokumentert at målet med tiltaket er nådd.

6.2.3 Målrettet bruk av arbeidstrening

Arbeids- og sosialdepartementet har fastsatt at arbeids- og velferdsetaten fra og med 1. januar 2016 jevnlig skal vurdere mulighetene for ordinær ansettelse ved bruk av tiltaket arbeidstrening.

Figur 13 NAV-veiledernes svar på følgende spørsmål: «Ta utgangspunkt i de siste seks månedene, hvor mange av deltakerne på tiltaket arbeidstrening har vært på arbeidsplasser som gir relevant kompetanse for brukers yrkesmål?» (N = 802)



Kilde: Spørreundersøkelse til NAV-veiledere og ledere for NAV-kontor

I spørreundersøkelsen til NAV-kontorene svarer i underkant av 80 prosent av NAV-veilederne at alle eller over halvparten av tiltaksdeltakerne har vært på arbeidsplasser som gir relevant kompetanse for deres yrkesmål (se figur 13).

7 Tiltaksdeltakernes overgang til arbeid

Hovedformålet med arbeidsmarkedstiltakene er å styrke tiltaksdeltakernes muligheter til å skaffe seg eller beholde arbeid.¹¹⁸

Arbeids- og sosialdepartementet har stilt krav i tildelingsbrevene til arbeids- og velferdsetaten om at flere brukere skal komme i arbeid. Departementet viser til at rapporter de har fått om resultater for arbeidsmarkedstiltakene, viser at NAV-kontorene i stor grad har oppfylt resultatkravene, og at overgangen til arbeid er stigende for arbeidssøkere.¹¹⁹

7.1 Overgang fra arbeidsrettede tiltak til arbeid

Arbeids- og velferdsdirektoratets offentlige statistikk over overgang fra arbeidsmarkedstiltak til arbeid publiseres på NAVs hjemmesider én gang i halvåret. Denne statistikken viser personer som er registrert som arbeidssøkere på tiltak, eller personer med nedsatt arbeidsevne på tiltak og hvor stor andel som er registrert i jobb og/eller på stønad seks måneder etter.¹²⁰ Overgangstallene på NAVs nettsider viser at det er stor variasjon i type tiltak når det gjelder andel som kommer i jobb. Arbeids- og velferdsdirektoratets beregninger viser at det har vært en økning i andelen som kommer i arbeid etter avsluttet tiltak, i perioden fra 2013 til 2016.¹²¹

Arbeidsmarkedstiltak brukes både til å bistå arbeidsledige med å skaffe seg en jobb og til å bistå personer som av ulike årsaker står i fare for å bli arbeidsledige, med å beholde jobben. Dette gjør at flere av dem som er registrert i arbeid etter endt tiltak, var i arbeid allerede før tiltaket startet. De reelle tallene for overgang til arbeid etter deltakelse på et arbeidsmarkedstiltak kan derfor være noe lavere enn NAVs beregninger tilsier.

For å vise forskjellen i andel arbeidsmarkedsdeltakere som går over i et nytt arbeidsforhold for de ulike årene i undersøkelsesperioden, viser figur 14 kun deltakere som ikke var registrert i et arbeid før oppstarten på siste tiltak gjeldende år¹²².

118) Tiltaksforskriften § 1-1.

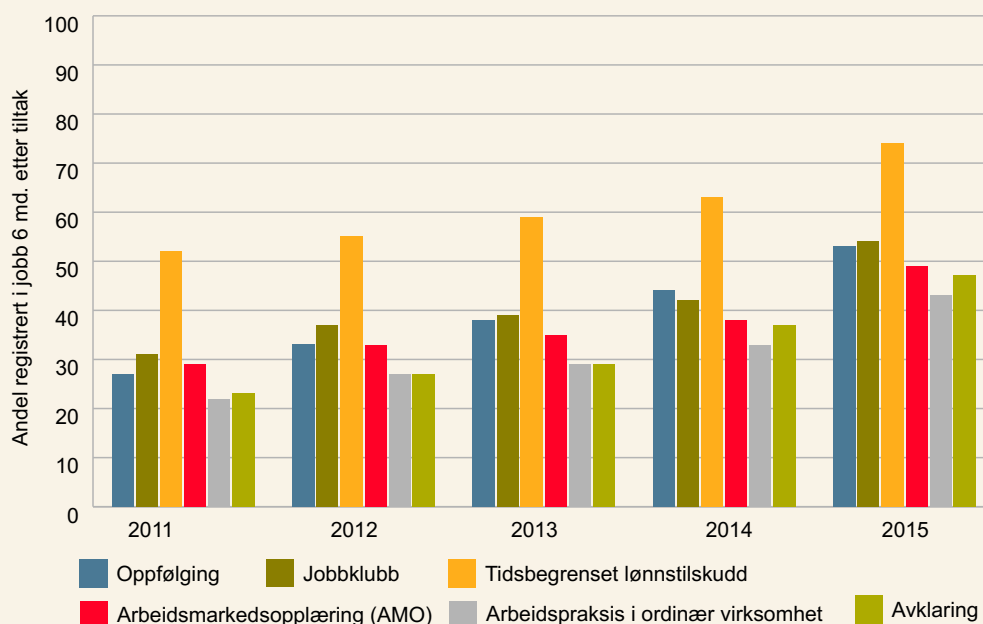
119) Intervju med Arbeids- og sosialdepartementet 11. november 2016.

120) Det å avslutte et tiltak (avgang fra tiltak) defineres som at tiltaksdeltakerne er registrert på et gitt tiltak én referansemåned, men ikke de to påfølgende. I den offentlige statistikken blir «i arbeid» definert som at personen er registrert i et arbeidsforhold og mottar lønnsinntekt.

121) NAVs statistikk om overgang fra arbeidsrettede tiltak til arbeid og stønad på NAVs nettsider. <<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Arbeidssøkere+og+stillinger+-+statistikk/Overgang+fra+arbeidsrettede+tiltak+til+arbeid+og+stønad>>

122) Samme deltaker kan delta på tiltak flere ganger i undersøkelsesperioden, og vil følgelig telle med i populasjonen flere ganger. Deltakere med varig nedsatt arbeidsevne inngår ikke i analysen.

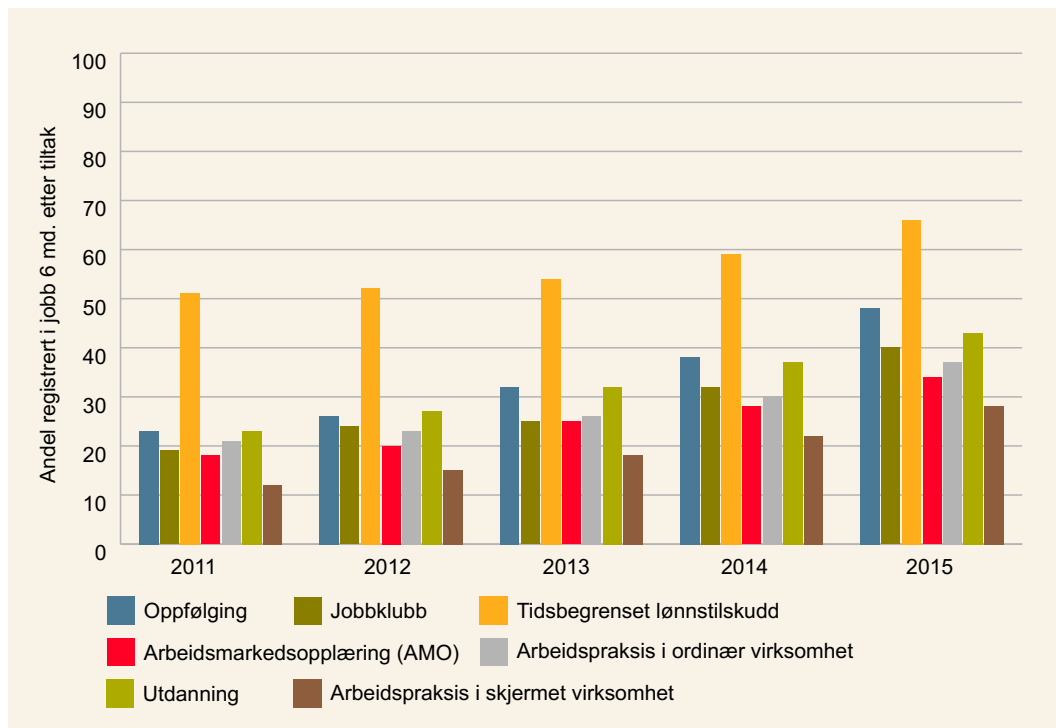
Figur 14 Andel arbeidssøkere registrert i jobb seks måneder etter avsluttet tiltak (Personer som ikke var i jobb før de startet på tiltak)



Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 14 viser at det i perioden fra 2011 til 2015 har vært en økning i andel personer som kommer i arbeid seks måneder etter avsluttet tiltak, for samtlige av tiltakene. Arbeidspraksis i ordinær virksomhet er et av de mest brukte tiltakene, men er det tiltaket som har lavest overgang til registrert arbeidsforhold blant tiltakene som undersøkes. Andelen har imidlertid doblet seg i perioden 2011 til 2015. Tidsbegrenset lønnstilskudd er det tiltaket som har bidratt til høyest overgang til arbeid for personer som ikke var registrert i jobb før tiltaket. Deltakelse på tiltaket forutsetter imidlertid at deltakeren blir ansatt i bedriften, noe som innebærer at de som ikke er registrert i et arbeidsforhold seks måneder etter endt tiltak, ikke beholdt arbeidsforholdet etter tiltaket. Det tiltaket som har gitt størst økning i andel personer som er registrert i et arbeidsforhold seks måneder etter avsluttet tiltak, er tiltaket oppfølging (andelen har økt fra 27 prosent til 53 prosent). Arbeidsmarkedsopplæring har hatt minst økning i andel blant arbeidssøkerne (andelen har økt fra 29 prosent til 49 prosent). Antall personer som var registrert i et arbeidsforhold etter at de hadde avsluttet tiltaket jobbklubb, økte fra 31 prosent i 2011 til 54 prosent i 2015.

Figur 15 Andel personer med nedsatt arbeidsevne registrert i jobb seks måneder etter avsluttet tiltak (Personer som ikke var i jobb før de startet på tiltak)



Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

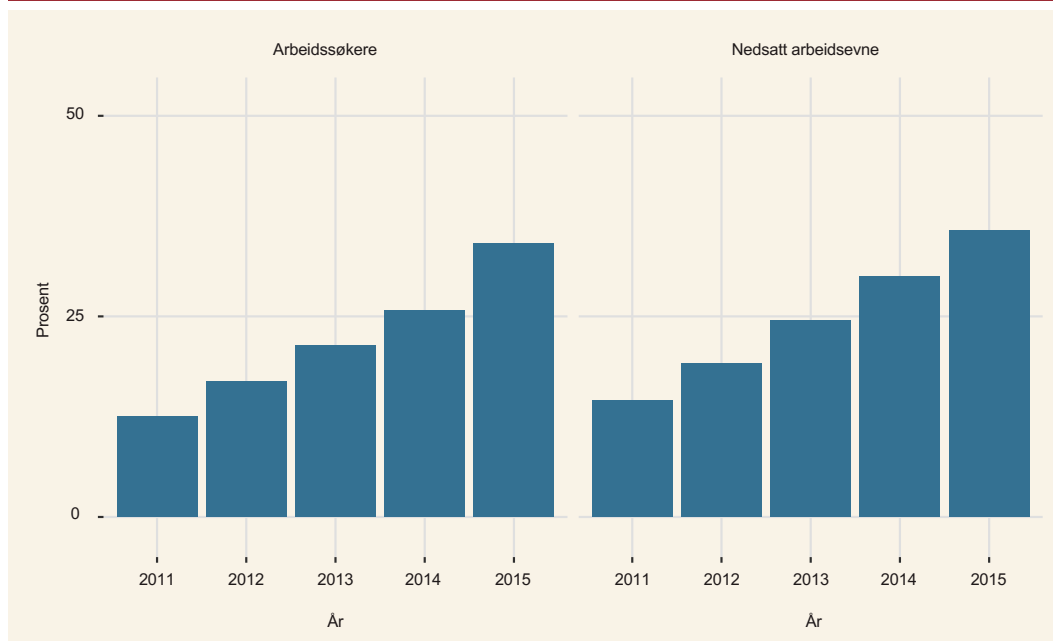
Figur 15 viser at også andelen personer med nedsatt arbeidsevne som er registrert i et arbeidsforhold seks måneder etter at tiltaket var avsluttet, øker for hvert år. Tiltaksdeltakerne med nedsatt arbeidsevne har gjennomgående noe lavere overgang til registrert arbeidsforhold enn arbeidssøkerne etter endt tiltak. Personer med nedsatt arbeidsevne har imidlertid tilgang til flere tiltak enn arbeidssøkerne, noe som i figur 15 er vist ved tiltakene *utdanning*, *arbeidspraksis i skjermet virksomhet* og *arbeid med bistand*.

Figur 15 viser videre at det er stor variasjon overgangen til arbeid etter deltakelse på de ulike tiltakene. Det er derimot verdt å merke seg at tiltakene kan ha ulike formål, og formålet vil i noen tilfeller ikke være direkte overgang til arbeid. Tiltaket kan også være et ledd i et lengre arbeidsbistandsforløp eller ha som mål å avklare bruker mot for eksempel uføretrygd.

Blant tiltakene som er vist i figur 15 er det *arbeidspraksis i skjermet virksomhet* som har den lavest overgang til registrert arbeidsforhold med 12 prosent i 2011 og 28 prosent i 2015. Tiltaket er da også beregnet på personer som anses å ha særlig usikre yrkesmessige forutsetninger, og som har behov for tett og bred oppfølging i et skjermet arbeidsmiljø. Tiltaket *utdanning* hadde relativt lav overgang til registrert arbeidsforhold blant deltakerne i 2011, men det har, i likhet med flere av de andre tiltakene, hatt en betydelig økning fram mot 2015. Blant personer med nedsatt arbeidsevne er overgangen til arbeid størst blant deltakere på tiltaket *tidsbegrenset lønnstilskudd*, mens deltakere på tiltaket *oppfølging* har hatt den største økningen i overgang til arbeid i perioden 2011 til 2015. Dette er også de to tiltakene hvor det er minst forskjell på overgang til arbeid mellom arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne.

Det er altså en økning fra år til år i andelen som blir registrert i et nytt arbeidsforhold, men det er ikke klart hva som er årsakene til økningen. Analysene viser for eksempel ikke om økningen skyldes tettere oppfølging av tiltaksdeltakere, endringer i arbeidsmarkedet eller andre relevante forhold. Personene som mottar tiltak i de ulike årene endrer seg heller ikke spesielt mye fra år til år med tanke på andel med nedsatt arbeidsevne, andel unge under 25 år, eller andel som mottar ulike stønader, (se vedlegg 2, figur 24 for en nærmere beskrivelse), men det er en betydelig endring i andelen med arbeidserfaring fra år til år.

Figur 16 Andel arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne som har mer enn tre års arbeidserfaring ved inngang på tiltak i perioden 2011–2015



Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 16 viser at andelen med mer enn tre års arbeidserfaring ved inngang på tiltak øker hvert år i hele perioden, og at andelen med arbeidserfaring har mer enn doblet seg i perioden 2011–2015. Dette gjelder både for arbeidssøkere og for personer med nedsatt arbeidsevne.

7.2 Overgang til arbeid for personer som avsluttet tiltak i 2014

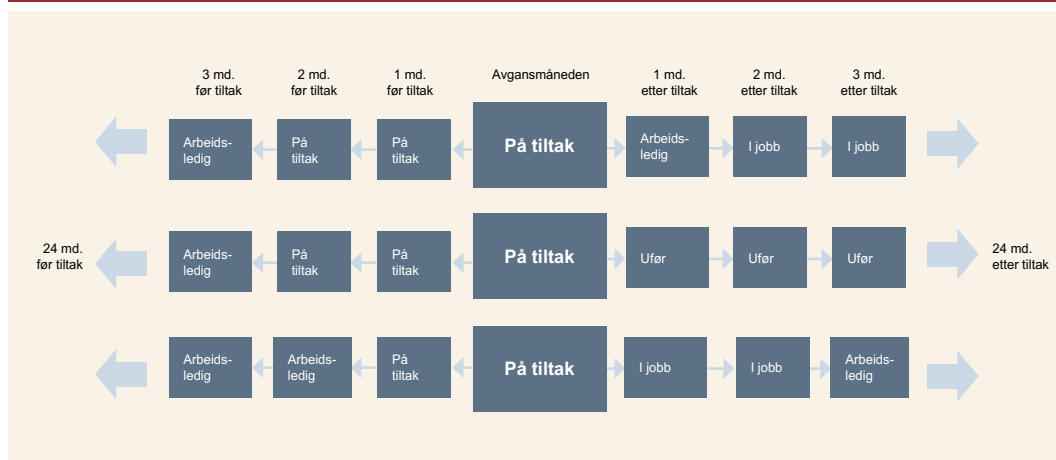
For å se nærmere på hva som kjennetegner arbeidstilknytningen før og etter avsluttet deltakelse på arbeidsmarkedstiltak, er det tatt utgangspunkt i personer som avsluttet et arbeidsmarkedstiltak i 2014, for så å se på hvor disse personene befinner seg to år før og to år etter at tiltaket er avsluttet. Til sammen 104 213 personer avsluttet et arbeidsmarkedstiltak i 2014.¹²³

I denne analysen blir avslutning av et tiltak definert som at personen deltok på et tiltak i en gitt referansemåned, men ikke deltok på samme tiltak måneden etter. I analysen er oppmerksomheten rettet mot månedlige statuser to år før og to år etter tiltaket (jf. figur

123) For de personene som gikk ut av flere enn ett tiltak i 2014, er det tatt utgangspunkt i det siste tiltaket personen avsluttet i 2014. Personer som deltok på varige tiltak er ikke inkludert i analysen.

16). En status kan for eksempel være at personen er registrert i et arbeidsforhold, at personen er registrert hos NAV som arbeidsledig, eller at personen er uføretrygdet.

Figur 17 Eksempler på statuser før og etter avgang fra arbeidsmarkedstiltak



I analysen er oppmerksomheten rettet mot hvor mange som kommer i jobb etter at tiltaket er avsluttet, men det er ikke mulig å påvise hvorvidt tiltaket var den avgjørende faktoren som førte til at disse personene kom i jobb. Analysen kan derimot gi et bilde av hvor mange av de som er i tiltakssystemet i 2014, som kommer i arbeid etter avsluttet tiltak, samt bidra med et mer detaljert bilde av tiltaksdeltakernes bakgrunn og sammensetning.

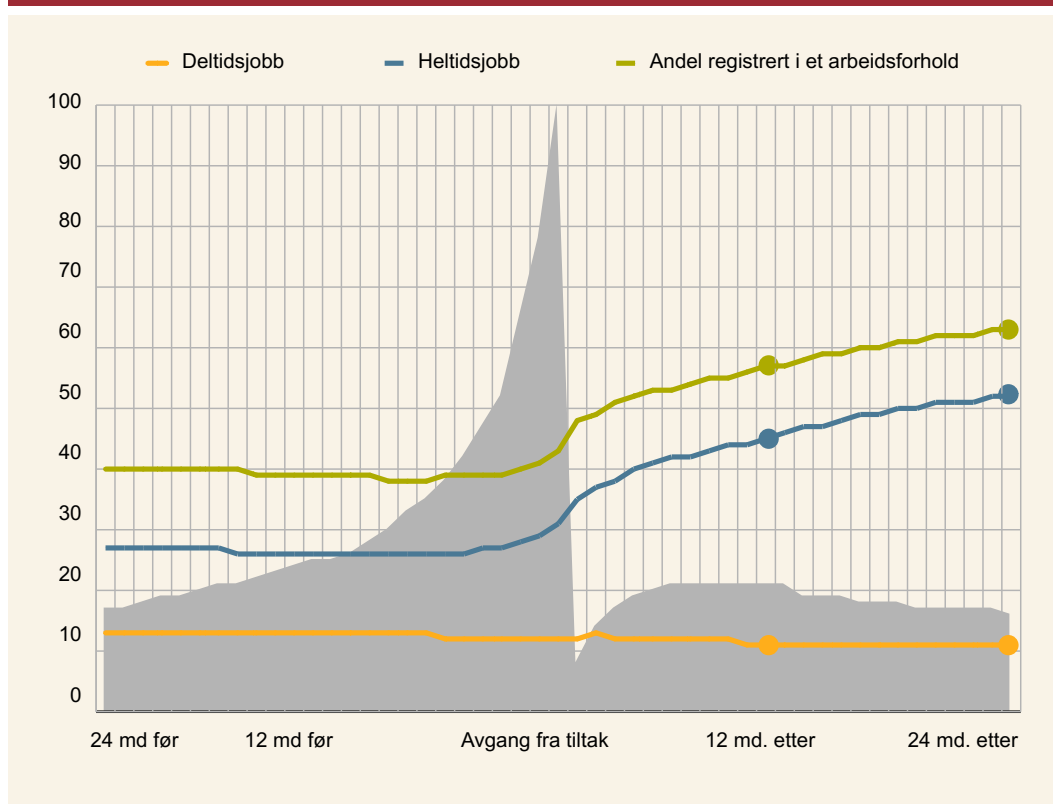
Tabell 8 Beskrivende statistikk over personer som avsluttet arbeidsmarkedstiltak i 2014

	Antall	Prosent
Alle med avgang fra tiltak i 2013	104 213	
Arbeidssøkere	40 497	39
Personer med nedsatt arbeidsevne	63 716	61
Kjønn		
Kvinner	53 446	51
Menn	50 767	49
Alderskategorier		
16–19 år	3 713	4
20–24 år	15 945	15
25–29 år	14 094	14
30–49 år	51 500	49
50 år og over	18 961	18
Fødeland		
Ikke-vestlige innvandrere	23 237	22
Personer født i vestlige land	79 431	76
Personer registrert med ukjent fødeland	1 545	1

Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Tabell 8 viser at andelen personer som avsluttet et tiltak i 2014,¹²⁴ er noe høyere blant personer med nedsatt arbeidsevne enn blant arbeidssøkere. Årsaker til at denne forskjellen ikke er enda større, kan være at personer med nedsatt arbeidsevne ofte deltar på tiltak av lengre varighet og derfor ikke går ut av tiltak like hyppig som arbeidssøkere. Tabellen viser også at det er tilnærmet like mange kvinner som menn som avsluttet et arbeidsmarkedstiltak i 2014. Figuren viser videre at halvparten av personene som avsluttet et arbeidsmarkedstiltak i 2014, var mellom 30 og 49 år, mens 19 prosent var under 25 år. 22 prosent var ikke-vestlige innvandrere, mens kun et fåtall var registrert med ukjent fødeland.¹²⁵ For en nærmere beskrivelse av personene som avsluttet et tiltak i 2014 se vedlegg 2, tabell 11 og figur 25. Personer som har deltatt på varige tiltak er ikke med i analysen. Alle tiltaksdeltakerne som er med i analysen startet i tiltaket etter mars 2010.

Figur 18 Andel registrert i et arbeidsforhold av tiltaksdeltakerne som hadde avgang fra arbeidsmarkedstiltak i 2014 (N = 104 213)



Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 18 viser at ca. 63 prosent av tiltaksdeltakerne var registrert i et arbeidsforhold to år etter at tiltaksdeltakerne avsluttet et arbeidsmarkedstiltak i 2014. I overkant av 50 prosent var registrert i heltidsjobb (32 arbeidstimer i uken eller mer), og 12 prosent var registrert i deltidsjobb (4 til 31 arbeidstimer i uken). En stor andel var imidlertid også registrert i arbeidsforhold før de avsluttet tiltaket. Dette kan for eksempel være personer som trenger bistand til å beholde et arbeidsforhold, eller personer som er registrert i et arbeidsforhold gjennom tiltaket de deltar i. Ett år før tiltaket ble avsluttet, var 36 prosent av tiltaksdeltakerne registrert i et arbeidsforhold, mens 51 prosent var registrert i et arbeidsforhold ett år etter at tiltaket var avsluttet. Dette betyr at det var 15

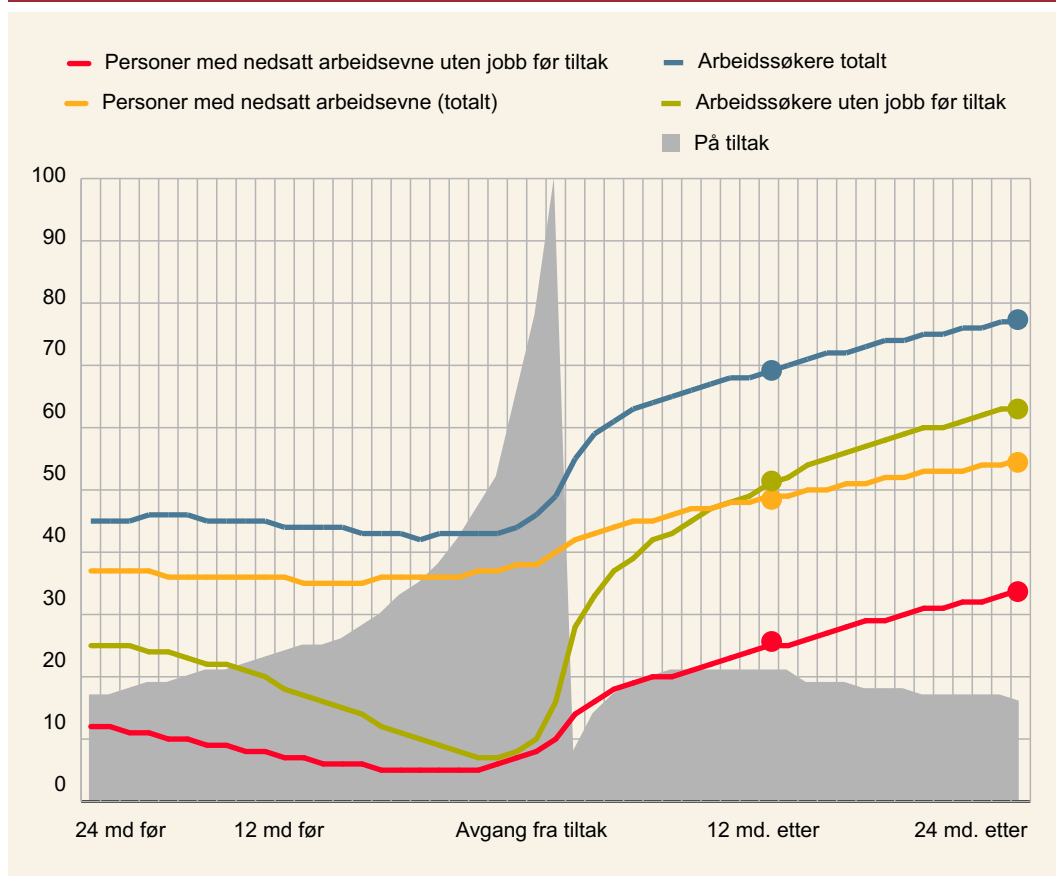
124) Tiltaksdeltakere som avsluttet et arbeidsmarkedstiltak i 2014, fordeler seg ganske likt når det gjelder andel arbeidssøkere og andel personer med nedsatt arbeidsevne, og dessuten innenfor gruppene kjønn, alder og fødeland som alle tiltaksdeltakere som avsluttet tiltak i undersøkelsesperioden (2011–2016).

125) Tabell 12 i vedlegg 2 viser fordelingen mellom typer av tiltak.

prosentpoeng flere som var registrert i et arbeidsforhold året etter at tiltaket var avsluttet, enn året før det ble avsluttet.

Figur 18 viser også andelen av de som avsluttet et tiltak i 2014 som deltar på et arbeidsmarkedstiltak i perioden to år før til to år etter at tiltaket ble avsluttet. Andelen øker i månedene før avgang fra tiltak, og i avgangsmåneden vil alle være deltakere i et tiltak. Seks måneder etter avsluttet tiltak er omtrent 20 prosent deltakere i et nytt tiltak, og etter to år er 15 prosent tiltaksdeltakere.

Figur 19 Andel registrert i et arbeidsforhold av tiltaksdeltakerne som hadde avgang fra arbeidsmarkedstiltak i 2014, både totalt og for de som ikke er registrert i jobb ved inngang på tiltak (N = 104 213)



Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Arbeidssøkere er i større grad registrert i et arbeidsforhold i Aa-registeret enn personer med nedsatt arbeidsevne, både før og etter avgang fra tiltak¹²⁶. Figur 19 viser at andelen som var registrert i et arbeidsforhold ett år etter endt tiltak er 70 prosent for arbeidssøkere og 49 prosent for personer med nedsatt arbeidsevne. Etter to år er andelen på 77 prosent for arbeidssøkere og 55 prosent for personer med nedsatt arbeidsevne. I overkant av 40 prosent av arbeidssøkerne og 30 prosent av personene med nedsatt arbeidsevne var registrert i jobb også før de startet på tiltaket.

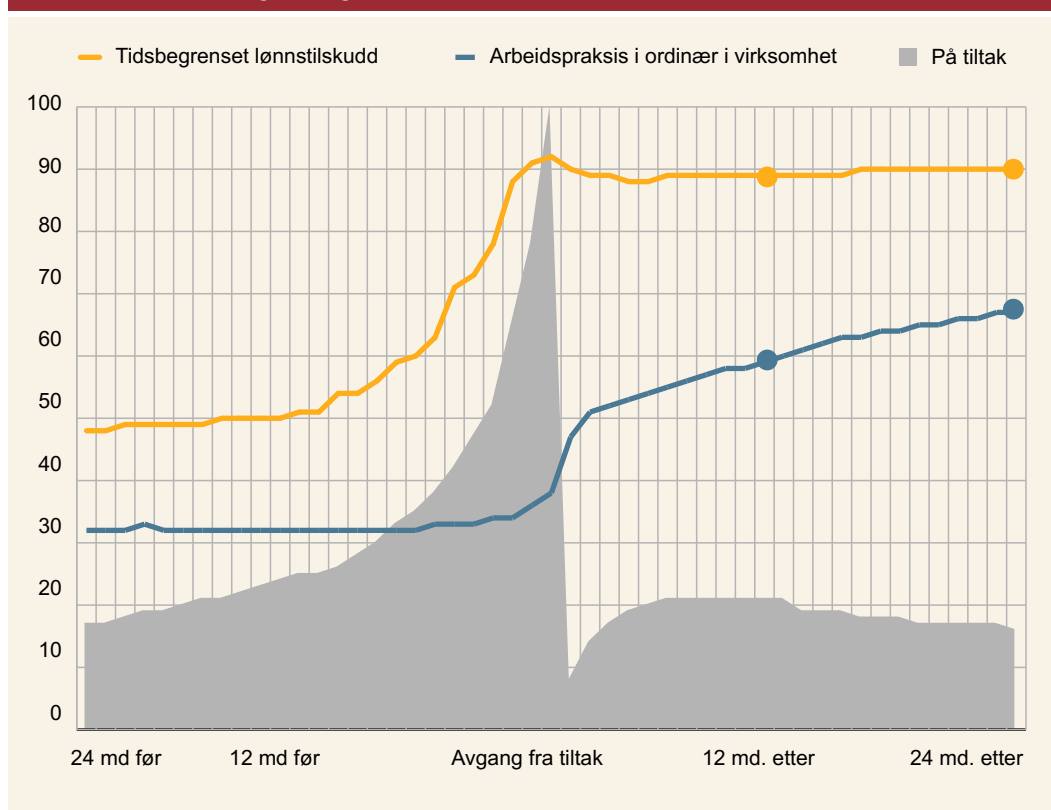
Figur 19 viser videre at andelen som kommer i jobb etter avsluttet tiltak er lavere dersom personer som var registrert i et arbeidsforhold før oppstart på tiltaket ikke er medregnet. Blant arbeidssøkere som ikke var i jobb da de startet på tiltak var 41 prosent registrert i et arbeidsforhold ett år etter tiltak, og 63 prosent var registrert i jobb

126) Alle stillingsandeler er inkludert i figuren.

etter to år. For personer med nedsatt arbeidsevne var andelene som var registrert i jobb etter tiltak på 25 prosent ett år etter jobb, og 33 prosent etter to år.

Figur 19 viser alle arbeidsforhold helt ned til 4 avtalte arbeidstimer i uken. Dersom kun heltidsarbeid regnes med (32 arbeidstimer eller mer i uken) var 58 prosent av arbeidssøkerne registrert i heltidsjobb etter ett år. 67 prosent av arbeidssøkerne var registrert i heltidsjobb to år etter endt tiltak. For personer med nedsatt arbeidsevne var 38 prosent i heltidsjobb etter ett år, mens ca. 43 prosent var i heltidsjobb to år etter endt tiltak (se vedlegg 2, figur 26 for en nærmere beskrivelse av andelen som var registrert med heltidsjobb i samme periode).

Figur 20 Andel registrert i et arbeidsforhold av deltakere som avsluttet tiltakene arbeidspraksis i ordinær virksomhet og tidsbegrenset lønnstilskudd i 2014

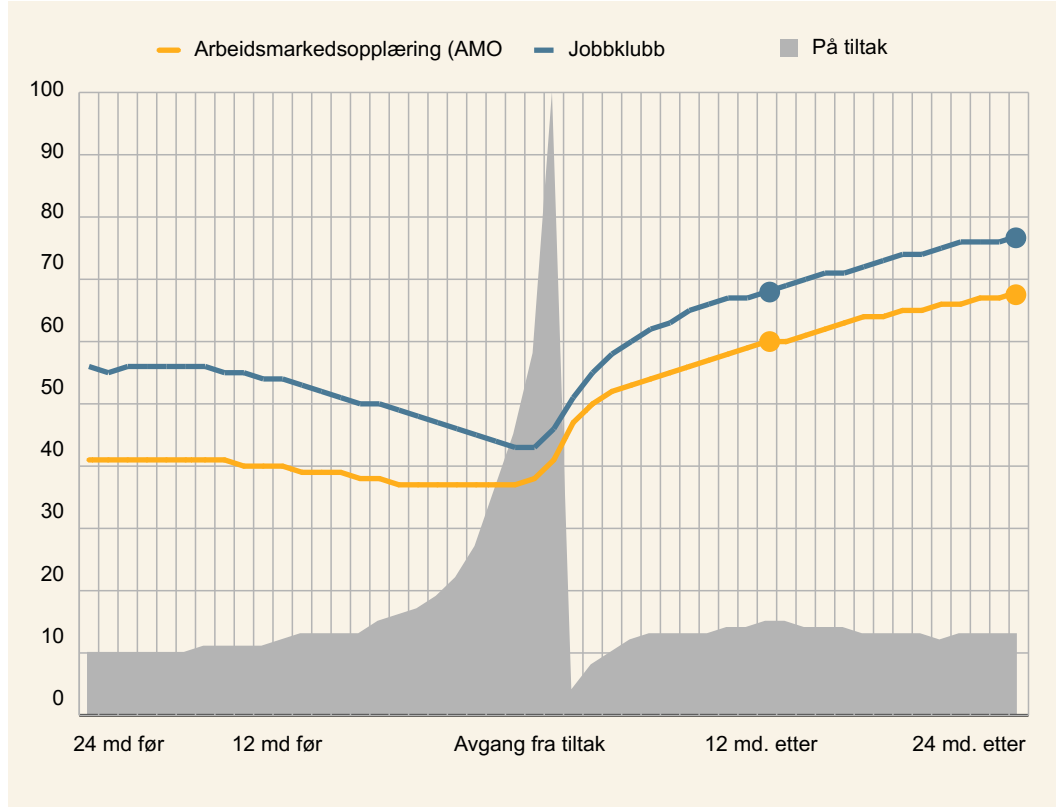


Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 20 viser at rundt 60 prosent av deltakerne på arbeidspraksis i ordinær virksomhet (N = 25 861) var registrert i et arbeidsforhold ett år etter endt tiltak, mens 68 prosent var registrert i et arbeidsforhold to år etter endt tiltak. I overkant av 30 prosent av dem som avsluttet tiltaket arbeidspraksis i 2014, var imidlertid registrert i et arbeidsforhold de to siste årene før de avsluttet tiltaket. Figuren visere videre at når det gjelder deltakere på tiltaket tidsbegrenset lønnstilskudd (N = 5 486), var 89 prosent registrert i et arbeidsforhold seks måneder etter endt tiltak.

Tidsbegrenset lønnstilskudd anses for å være et tiltak som fungerer godt. Overgangen til arbeid er høy for dette tiltaket sammenlignet med andre tiltak, noe som skyldes at deltakelsen på tiltaket forutsetter at tiltaksdeltakeren har fått et arbeidsforhold. Figur 20 viser at en stor andel av dem som har deltatt på dette tiltaket, er registret i et arbeidsforhold også to år etter endt tiltak, noe som kan indikere at mange av disse personene beholder sin tilknytning til arbeidsmarkedet.

Figur 21 Andel registrert i et arbeidsforhold av deltakere som avsluttet tiltakene arbeidsmarkedsopplæring og jobbklubb i 2014

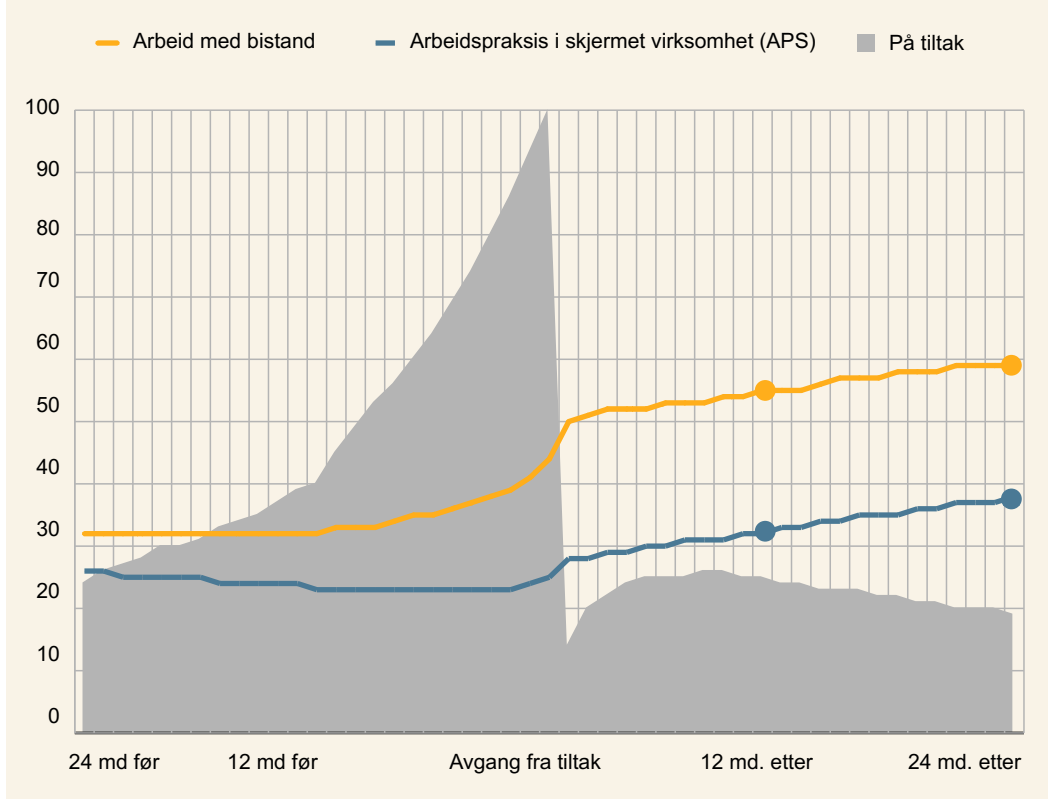


Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 21 viser at 77 prosent av deltakerne som avsluttet tiltaket jobbklubb (N = 11 289) i 2014, var registrert i et arbeidsforhold to år etter endt tiltak. En relativt høy andel (ca. 55 prosent) av disse var også registrert i arbeid f r de avsluttet tiltaket, noe som kan indikere at de som deltar på jobbklubb, er personer som tidligere har hatt en etablert tilknytning til arbeidslivet, og som bare er midlertidig ute av arbeidsmarkedet.

Figuren viser videre at for personer som avsluttet tiltaket arbeidsmarkedsopplæring (N = 12 872), var 60 prosent registrert i et arbeidsforhold ett år etter at tiltaket var avsluttet, mens ca. 68 prosent var registrert i et arbeidsforhold to år etter endt tiltak. Her var ca. 40 prosent registrert i arbeid to år f r de avsluttet tiltaket.

Figur 22 Andel registrert i et arbeidsforhold av deltakere som avsluttet tiltakene arbeidspraksis i skjermet virksomhet og arbeid med bistand i 2014



Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 22 viser at ca. 55 prosent av deltakerne på tiltaket arbeid med bistand (N = 7 063) var i jobb ett år etter avsluttet tiltak. Etter to år var andelen økt til ca. 60 prosent. For deltakere på tiltaket arbeidspraksis i skjermet virksomhet (N = 9 344) var ca. 32 prosent registrert i jobb ett år etter endt tiltak. Etter to år etter tiltaket var andelen økt til ca. 40 prosent.

Figur 22 viser videre at over 20 prosent av deltakerne på tiltakene arbeidspraksis i skjermet virksomhet og arbeid med bistand starter på nye tiltak senere i løpet. Tiltakene arbeidspraksis i skjermet virksomhet er tiltak forbeholdt deltakere som har behov for omfattende bistand fra NAV.

Oppsummert viser analysen at andelen som er registrert i arbeid etter endt tiltak, varierer fra tiltak til tiltak. Deltakerne på tidsbegrenset lønnstilskudd er de som i størst grad er registrert i et arbeidsforhold etter endt tiltak, noe som kan skyldes at ansettelse er en forutsetning for å starte på tiltaket.

Analysen som er gjort her, viser kun andelen av tiltaksdeltakerne som er registrert i et arbeidsforhold, og sier ikke noe om hvorvidt tiltaket er årsaken til at deltakerne får seg jobb. Analysen sier heller ikke noe om hvor langt unna arbeidsmarkedet brukerne er, eller om hvorvidt det er noen sammenheng mellom bistandsbehovet til tiltaksdeltakerne og hvilke tiltak som fungerer. Analysen gir imidlertid et bilde av hvor mange av tiltaksdeltakerne som er i et arbeidsforhold etter at de har avsluttet et tiltak, og det med en varighet på inntil to år etter at tiltaket er avsluttet.

7.3 Beregnet sannsynlighet for overgang til arbeid etter avgang fra tiltak i 2014

Det er gjennomført en overlevelsesanalyse (survival analysis) for å si noe om sannsynligheten for overgang til arbeid i en toårsperiode etter deltakelse på et arbeidsmarkedstiltak. I tillegg er det gjennomført en grupperingsanalyse (cluster analysis) hvor hensikten er å gruppere relativt like deltakere i sammen slik at det er mulig å si noe om sannsynligheten for overgang til arbeid for relativt like deltakere.¹²⁷ Begge analysene er gjennomført for 63 264 personer som avsluttet et arbeidsmarkedstiltak i 2014. Dette er personer som ikke var registrerte i et arbeidsforhold tre måneder før inngang på et arbeidsmarkedstiltak.

Grupperingsanalysen¹²⁸ har resultert i fire gjensidig utelukkende grupper (for en nærmere beskrivelse av fordelingen av de ulike variablene som har blitt brukt i analysen på de fire gruppene, se vedlegg 2, figur 27):¹²⁹

- A. Gruppe A består av den største andelen mottakere av sykepenger og dagpenger. 91 prosent av personene i gruppen mottar dagpenger, og 10 prosent mottar sykepenger. Det er en relativt høy gjennomsnittsalder i gruppen, og mange av deltakerne bor sentralt.¹³⁰ Deltakerne i denne gruppen har lengst gjennomsnittlig arbeidserfaring,¹³¹ og den gjennomsnittlige avtalte arbeidstiden i forrige arbeidsforhold er høyest.
- B. Gruppe B består av mange unge under 25 år (42 prosent) og mange ikke-vestlige innvandrere (44 prosent). Gruppen har den høyeste andelen mottakere av individstønad (42 prosent) og sosialstønad (52 prosent). Den gjennomsnittlige arbeidserfaringen er lavere i denne gruppen enn de øvrige gruppene, og bare 2 prosent har mer enn tre års arbeidserfaring.
- C. Gruppe C består hovedsakelig av mottakere av arbeidsavklaringspenger (96 prosent). Noen mottar også uføretrygd (3 prosent). Gjennomsnittsalderen i gruppen er forholdsvis høy, og 15 prosent av personene i gruppen har mer enn tre års arbeidserfaring (bare gruppe A har flere med 39 prosent). Gruppen har den laveste andelen ikke-vestlige innvandrere (13 prosent).
- D. Gruppe D består av mange unge kvinner hvorav alle mottar enten overgangsstønad eller barnetillegg (eller begge). 42 prosent av personene i gruppen mottar AAP, og 42 prosent mottar sosialstønad. 8 prosent av personene i gruppen har mer enn tre års arbeidserfaring.

127) Gruppene i analysen skal være så forskjellige som mulig, mens personene innad i gruppene skal være så like som mulig. Alle tilgjengelige variabler fra NAV som angir egenskaper ved tiltaksdeltakerne før disse går inn i sitt første arbeidsmarkedstiltak, er tatt i bruk. Variabler med svært mye missing, hvor det ikke har vært klare indikasjoner på hvordan de manglende verdiene skal behandles, har derimot blitt utelatt av hensyn til kvaliteten på analysen.

128) Variablene som har blitt brukt i grupperingsanalysen har tatt utgangspunkt i status første måned tiltaksdeltakerne deltok på det tiltaket som de avsluttet i 2014.

129) I en grupperingsanalyse er kjennetegnene som definerer hver av de ulike gruppene, ukjente på forhånd, i motsetning til i en klassifiseringsanalyse, som er en kategoriseringsprosess hvor objekter blir tildelt forhåndsdefinerte merkelapper.

130) Sentralitetsindeksen til Statistisk sentralbyrå (SSB) er brukt til å klassifisere deltakernes bokommune. Hver enkelt kommune er gitt et tall for grad av sentralitet, fastsatt hovedsakelig etter størrelsen på kommunesenteret og nærhet til andre befolkningstetthetspunkter. Indeksen går fra 0 til 3, hvor 0 er gitt de minst sentrale kommunene, og 3 er gitt sentrale kommuner.

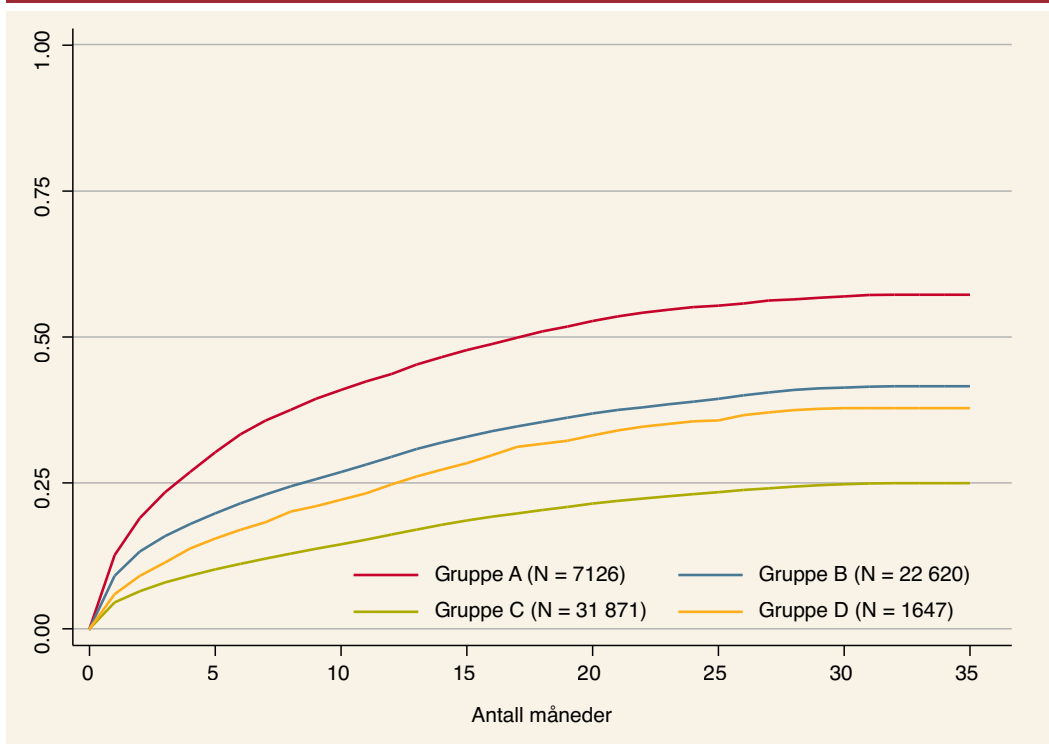
131) Arbeidserfaring er definert som antall dager registrert i Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret. Det har blitt kontrollert for overlappende arbeidsforhold og opphold mellom arbeidsforhold.

Tabell 9 Sammensetning av beregningsgruppen

Gruppe	Totalt		Herav prosentandel med nedsatt arbeidsevne
	Antall personer i hver gruppe	Prosentandel av utvalget	
A	7 126	11	12
B	22 620	36	35
C	31 871	50	97
D	1 647	3	54
SUM	63 264	100	

Tabell 9 viser hvordan andelen tiltaksdeltakere fordeler seg på de ulike gruppene. Gruppe C er den største gruppen med halvparten av deltakerne, mens gruppe D er den minste med ca. 3 prosent av tiltaksdeltakerne. Videre viser tabell 9 hvor stor andel av deltakerne i hver av gruppene som har nedsatt arbeidsevne.¹³² I gruppe C og D har henholdsvis 97 og 54 prosent nedsatt arbeidsevne, mens andelen er på 12 prosent for gruppe A og 35 prosent for gruppe B.

Figur 23 Beregnet sannsynlighet for overgang til arbeid for personer i de fire gruppene (N = 63 264)¹³³



Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 23 viser at det er stor variasjon i sannsynligheten for overgang til arbeid mellom de ulike gruppene. Personene som er i gruppe A, som hovedsakelig består av arbeidssøkere, mange mottakere av dagpenger og de med høyest gjennomsnittlig arbeidserfaring, har høyest sannsynlighet for overgang til arbeid. Den er likevel ikke høyere enn ca. 55 prosent for de som ikke er registrert i arbeid i slutten av perioden.

132) Variabelen med arbeidsmarkedsstatus inngikk ikke i grupperingsanalysen, da arbeidsmarkedsstatus ikke nødvendigvis er informasjon som blir gitt NAV-veilederen i forkant av tildelingen av et tiltak.

133) Forskjellene mellom de ulike gruppene er signifikante med 99 prosent og 95 prosent signifikansnivå.

Deltakerne i gruppe B, hvorav mange er unge innvandrere og mottakere av sosialstønad har på alle tidspunkter en noe mindre sannsynlighet for overgang til arbeid. Eksempelvis viser figuren at dersom en person i gruppe B ikke har kommet i arbeid innen 20 måneder vil den beregnede sannsynligheten for at vedkommende kommer i arbeid påfølgende måned være ca. 30 prosent. Dersom en person i samme gruppe ikke har kommet i arbeid i måned 30, er sannsynligheten for arbeid påfølgende måned 40 prosent.

Figuren viser videre at personene i gruppe C, som blant annet består av mange mottakere av arbeidsavklaringspenger, har lavest beregnet sannsynlighet for å komme i arbeid etter å ha deltatt på arbeidsmarkedstiltak. For de deltakerne i gruppe C som ikke er kommet i jobb på et gitt tidspunkt i perioden, øker i liten grad sannsynligheten for å komme i arbeid fra måned til måned.¹³⁴

Personene i gruppe D, der mange er unge kvinner og de fleste mottar overgangsstønad og/eller barnetillegg, har en større beregnet sannsynlighet for overgang til arbeid enn deltakerne i gruppe C gjennom hele perioden. Sannsynligheten for overgang til arbeid for en person i denne gruppen som ikke er i arbeid etter to år (24 måneder), er likevel ikke høyere enn ca. 35 prosent.

62 prosent av de som er med i analysen hadde ikke blitt registrert i noen jobb mellom avgang fra tiltak i 2014 og utgangen av vår observasjonsperiode (desember 2016).

Det er store variasjoner i hvilke tiltak som hovedsakelig blir gitt tiltaksdeltakerne i de ulike gruppene. Deltakerne i gruppe A, som består av mange mottakere av dagpenger og de med høyest gjennomsnittlig arbeidserfaring, har som regel gått på korte tiltak som jobbklubb (36 prosent) og AMO-kurs (21 prosent), men mange går også på tiltaket arbeidspraksis i ordinær virksomhet (18 prosent). Deltakerne i gruppe B og gruppe D får oftest arbeidspraksis i ordinær virksomhet (henholdsvis 44 og 27 prosent), fulgt av AMO-kurs (20 og 17 prosent) og jobbklubb (12 og 13 prosent). Gruppe C, som i hovedsak består av AAP-mottakere, går derimot ofte på tiltaket avklaring i skjermet virksomhet (19 prosent), arbeidspraksis i skjermet virksomhet (18 prosent) og arbeidspraksis i ordinær virksomhet (17 prosent).

Analysen viser at det er stor variasjon i tiltaksdeltakernes overgang til arbeid, men at ingen grupper har særlig stor beregnet sannsynlighet for overgang til arbeid etter avsluttet tiltak hos NAV.

134) Når kurven flates ut betyr dette at sannsynligheten for at en person som ikke har kommet i arbeid etter en gitt måned ikke er større den neste måneden.

8 Arbeids- og sosialdepartementets styring og oppfølging av arbeidsmarkedstiltak

Arbeids- og sosialdepartementet har det overordnede ansvaret for arbeidsmarkedstiltakene. Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvar for at arbeids- og velferdsetaten oppfyller de kravene som stilles til etaten, og når de målene og resultatene som går fram av departementets oppdrag.

Å bidra til at flere kommer i arbeid og færre mottar stønad, skal være den høyest prioriterte oppgaven, ifølge tildelingsbrevet for 2016 fra departementet til arbeids- og velferdsetaten. Av tildelingsbrevene til Arbeids- og velferdsdirektoratet de senere årene går det fram at personer med stort bistandsbehov skal gis tidlig og tett oppfølging.

Arbeids- og sosialdepartementet opplyser at arbeids- og velferdsetatens forvaltning av arbeidsmarkedstiltakene blir fulgt opp gjennom styringsdialogen, herunder rapporterte utfordringer. Styringsdialogen sikrer kommunikasjon blant annet om hvordan virkemidlene benyttes, og om resultatoppnåelse som grunnlag for eventuelt endrede og nye prioriteringer for etaten. Arbeids- og velferdsdirektoratet har også et selvstendig ansvar for å informere departementet dersom det er risiko for vesentlige avvik i gjennomføringen av politikken, i planer som er avtalt med departementet, eller i virksomheten for øvrig. Departementet skal varsles dersom etaten ikke er i stand til å nå målene sine eller utføre de oppgavene etaten er pålagt, og direktoratet skal i den forbindelse også gi sin vurdering av hvordan en slik situasjon bør håndteres. Arbeids- og sosialdepartementet påpeker at direktoratets tilbakemeldinger til departementet vil være en sentral del av departementets beslutningsgrunnlag i forvaltningen av arbeidsmarkedstiltakene.

Arbeids- og sosialdepartementet styrer i hovedsak arbeids- og velferdsetatens tiltaksgjennomføring gjennom å følge opp at budsjett og måltall for antall tiltaksplasser gjennomføres i tråd med en fordeling mellom personer med nedsatt arbeidsevne og arbeidssøkere på om lag henholdsvis 80 og 20 prosent. I det årlige tildelingsbrevet til etaten angis styringsparametere for tiltaksnivået, og etaten skal rapportere om gjennomføringen for de respektive innsatsgruppene.¹³⁵

Arbeids- og sosialdepartementet legger i tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet føringer for hvor mange tiltaksplasser som i gjennomsnitt skal gjennomføres i løpet av året, fordelt på arbeidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne. Direktoratet fordeler deretter plasser og midler til fylkeskontorene etter en fastsatt fordelingsnøkkel.

Fylkeskontorene fordeler tiltaksplasser videre til NAV-kontorene. Fylkeskontorene disponerer midlene fritt innenfor de vedtatte rammene og har mulighet til å fordele tiltaksplassene mellom NAV-kontorene etter lokale behov.¹³⁶

Fylkeskontorene budsjetterer og periodiserer bruken av arbeidsmarkedstiltakene gjennom året.¹³⁷ De rapporterer månedlig til direktoratet om aktivitet, bruk av midler og månedspriser, og de mottar månedlig statusrapporter fra direktoratet. I statusrapportene gir direktoratet kommentarer til vesentlige avvik fra de prioriteringene fylkeskontorene er pålagt å følge opp. Direktoratet har også resultatoppfølgingsmøter med fylkesdirektørene gjennom året, hvor fylkeskontorenes gjennomføring av

135) Tildelingsbrev for 2016 fra Arbeids- og sosialdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet.

136) Gruppeintervju med NAV fylkeskontor 10. mars 2016.

137) Sintef (2014) *Evaluerings av jobbstrategien*, s. 169.

arbeidsmarkedstiltak blir fulgt opp. Fylkeskontorenes rapportering til Arbeids- og velferdsdirektoratet danner grunnlaget for direktoratets rapportering til Arbeids- og sosialdepartementet.¹³⁸

Representanter for et utvalg fylkeskontor påpeker i intervju at styringen oppleves som rigid og lite hensiktsmessig. Det er et press på NAV-kontorene for å øke bruken av tiltaksplasser for å fylle tiltaksbudsjettet. Dette gjelder særlig tiltaksplasser til personer med nedsatt arbeidsevne, som utgjør den største gruppen. Det er altså et påtrykk fra fylkene overfor NAV-kontorene for å fylle ledige plasser med brukere, uavhengig av om de har brukere som har behov for tiltakene eller ikke.¹³⁹ I spørreundersøkelsen til NAV-kontorene har 22 prosent av veilederne trukket fram at påtrykk for å fylle ledige tiltaksplasser er et hinder for at det gis tiltak i tråd med den enkeltes individuelle behov. Departementet uttaler i brev at det gjennom tildelingsbrevet legges føringer for at den arbeidsrettede bistanden skal tilpasses den enkeltes ressurser og behov.¹⁴⁰

Departementet legger ingen føringer for tiltakssammensetningen ved det enkelte NAV-kontor, utover at tildelingen skal skje ut fra brukernes behov, situasjonen på arbeidsmarkedet og arbeidsgivernes behov for arbeidskraft.¹⁴¹ Departementet påpeker i intervju at det innenfor aktivitetsstyringen av arbeidsmarkedstiltakene har vært et lokalt handlingsrom som har vært brukt for å sikre måloppnåelse. Ansvaret for oppfølging av brukerne ligger hos NAV-kontorene, og det er mange forhold som spiller inn når NAV-kontorene velger arbeidsmarkedstiltak for den enkelte bruker. Lokale forhold og det lokale arbeidsmarkedet vil påvirke hvilke tiltak brukerne får tilgang til.¹⁴²

Ledere for et utvalg NAV-kontor opplyser i intervju at kontorene har stor faglig frihet til å velge arbeidsmarkedstiltak innenfor de rammene som er fastsatt av overordnet myndighet.¹⁴³ Dette gjenspeiles også i svarene på spørreundersøkelsen til NAV-kontorene, hvor 57 prosent av lederne er helt eller delvis enig i at kontoret har stor faglig frihet på området arbeidsmarkedstiltak.

I Meld. St. 33 (2015-2016) *NAV i en ny tid - for arbeid og aktivitet* ble det varslet at styrings- og rapporteringssystemet for arbeidsmarkedstiltakene skulle videreutvikles i en retning som i større grad vektlegger kvaliteten på tiltakene og resultatene for arbeidssøkerne.

138) Vågegutvalget (2015) *Et NAV med muligheter*. Sluttrapport fra ekspertgruppen 9. april 2015, s. 101.

139) Gruppeintervju med fylkeskontor i NAV 9. mars 2016.

140) Brev fra Arbeids- og sosialdepartementet til Riksrevisjonen av 1. november 2016.

141) Brev fra Arbeids- og sosialdepartementet til Riksrevisjonen av 1. november 2016.

142) Møte med Arbeids- og sosialdepartementet 11. november 2016.

143) Intervju med ledere for NAV-kontor 15. mars 2016.

9 Vurderinger

Det er et overordnet mål i arbeids- og velferdspolitikken å få flere i arbeid og færre på trygd. Høy yrkesdeltakelse er en forutsetning for at den norske velferdsmodellen skal fungere etter hensikten og være økonomisk bærekraftig. Personer som står utenfor arbeidslivet, representerer en betydelig ressurs som samfunnet går glipp av, og samtidig er arbeidsmarkedet den viktigste arenaen for å motvirke fattigdom. Stortinget har gjennom flere år lagt til grunn at arbeidsmarkedstiltakene utgjør en viktig del av innsatsen for å få flere i arbeid, blant annet i Innst. 15 S (2013–2014), Innst. 15 S (2014–2015), Innst. 15 S (2015–2016) og Innst. 15 S (2016–2017).

9.1 Svak måloppnåelse i forvaltningen av arbeidsmarkedstiltak

Stortinget bevilger 7-9 milliarder kroner årlig til arbeidsrettede tiltak. Gjennom behandlingen av de årlige budsjettbevilgningene har Stortinget presisert at personer som har problemer med å få eller beholde arbeid, skal gis tilbud om arbeidsrettet bistand tilpasset sitt behov.

Tiltaket skal tilbys til rett tid, uten unødig ventetid, og det skal foreligge en aktivitetsplan med vurderinger om hvilken bistand som er nødvendig og hensiktsmessig for at brukeren skal komme i arbeid. 75 prosent av personene som deltar på arbeidsmarkedstiltak, har nedsatt arbeidsevne. Gjennomsnittlig ventetid for disse personene før de får begynne på et arbeidsmarkedstiltak, er 6–11 måneder, og i underkant av 50 prosent av disse personene mangler en aktivitetsplan når de starter på et tiltak. Blant arbeidssøkere mangler 70 prosent aktivitetsplan ved oppstart på et arbeidsmarkedstiltak.

Undersøkelsen viser videre at et stort antall personer ikke kommer i arbeid etter å ha deltatt på ulike typer arbeidsmarkedstiltak. Blant personer som avsluttet et tiltak i 2014 og som ikke var registrert i jobb da de gikk inn i tiltaket hadde ca. 65 prosent av personene med nedsatt arbeidsevne og 35 prosent av arbeidssøkerne ikke blitt registrert i et arbeidsforhold to år etter tiltaket. Det kan synes som om ressursbruken i forvaltningen av arbeidsmarkedstiltakene ikke er tilstrekkelig målrettet, gitt målene om arbeidsretting av stønader og tiltak i arbeids- og velferdsforvaltningen.

9.2 Mange tiltaksdeltakere kommer ikke i arbeid etter at de har avsluttet arbeidsmarkedstiltak

Arbidsmarkedstiltakene har som hovedformål å styrke tiltaksdeltakernes muligheter til å få eller beholde arbeid. Analysene av registerdata viser at ca. 60 prosent av dem som avsluttet tiltak i 2014, var registrert i arbeid ett år etter at tiltaket var avsluttet.

Hvor stor andel som registreres i jobb etter endt tiltak, varierer fra tiltak til tiltak og mellom brukergrupper. Av dem som er registrert i arbeid etter endt tiltak, er de fleste registrert i heltidsjobb.

70 prosent av arbeidssøkerne og 49 prosent av personene med nedsatt arbeidsevne som avsluttet tiltak i 2014 var registrert i jobb ett år etter at tiltaket ble avsluttet. Resultatene er også i betydelig grad avhengig av den enkeltes tidligere arbeidssituasjon. Blant personer som ikke var registrert i et arbeidsforhold da de startet

opp tiltaket var i overkant av 50 prosent av arbeidssøkerne og ca. 25 prosent av personene med nedsatt arbeidsevne registrert i et arbeidsforhold ett år etter endt tiltak.

Ytterlige analyser viser at det er stor variasjon i andelen som får seg jobb for relativt like grupper av tiltaksdeltakere. Gruppen som i hovedsak består av arbeidssøkere som mottar dagpenger eller sykepenger har størst sannsynlighet for overgang til arbeid, med en beregnet sannsynlighet på ca. 50 prosent ett år etter avgang fra tiltak. Gruppen som stort sett består av personer med nedsatt arbeidsevne og personer som mottar arbeidsavklaringspenger, har minst sannsynlighet for overgang til arbeid, med en beregnet sannsynlighet på 25 prosent etter ett år.

9.3 Arbeids- og velferdsetaten dokumenterer i varierende grad om arbeidsmarkedstiltaket er nødvendig og hensiktsmessig

Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften) fastslår at deltakelse i arbeidsmarkedstiltak bør vurderes å være nødvendig og hensiktsmessig for at deltakeren skal skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid. Dersom en slik vurdering ikke er foretatt, vil sannsynligheten for at brukeren får et relevant tiltak være mindre. I neste omgang vil det for brukeren kunne innebære å starte på eller bytte til et annet tiltak uten at det er vurdert som nødvendig og hensiktsmessig. Det følger også av *lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven) at det skal være skriftlighet i saksbehandlingen for å sikre at denne er forsvarlig.

Undersøkelsen viser at det i mange av de 60 gjennomgåtte sakene ikke er skriftlig dokumentasjon på om arbeidsmarkedstiltaket som blir tildelt, er vurdert som nødvendig og hensiktsmessig for at deltakeren skal kunne skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid.

De vurderingene som er gjort skal dokumenteres for å sikre sporbarhet i saksbehandlingen slik at denne kan etterprøves. God dokumentasjon er dessuten viktig for å sikre kvalitet, oversikt og kontinuitet i oppfølgingen av den enkelte bruker. Manglende skriftlighet i saksbehandlingen kan derfor ha negative konsekvenser for den enkelte bruker og gi økt risiko for at tiltaket ikke blir tilstrekkelig målrettet. I tillegg kan mangler knyttet til dokumentasjon skape usikkerhet med hensyn til hvilke vurderinger som er gjort, og om deltakeren har fått korrekt tiltak ut fra de behovene vedkommende har, og de vurderingene som har blitt gjort i utredningsfasen.

9.4 En stor andel brukere har ikke aktivitetsplan ved oppstart på tiltak

Alle personer med et bistandsbehov har ifølge NAV-loven rett til å delta i utarbeidelsen av en *aktivitetsplan* for hvordan de skal komme i arbeid. Det er arbeids- og velferdsetaten som har ansvar for at vurderingene blir gjennomført, og at aktivitetsplanene blir utarbeidet. Aktivitetsplan er ment å være et arbeidsverktøy som skal sikre at NAV-kontoret jobber målrettet, og at oppfølgingen er tilpasset den enkelte brukers bistandsbehov og arbeidsevnevurdering.

Blant tiltaksdeltakerne med nedsatt arbeidsevne mangler ca. 45 prosent aktivitetsplan ved inngangen på siste tiltak i perioden 2010–2016. For arbeidssøkere er det i gjennomsnitt rundt 70 prosent som mangler aktivitetsplan. Andelen arbeidssøkere som mangler en aktivitetsplan, går ned i perioden 2011–2016. Fra NAV Fylke blir det opplyst at dette er et resultat av bevisste prioriteringer som følge av saksbehandlings-

press. Det vurderes som uheldig at en så stor andel tiltaksdeltakere mangler aktivitetsplan ved inngang på tiltak. Det vurderes som særlig uheldig at mange tiltaksdeltakere med nedsatt arbeidsevne og som ofte vil ha både et større bistandsbehov enn andre brukere og behov for tett oppfølging fra NAV, mangler aktivitetsplan.

Departementet opplyser om at det i 2016 ble innført en standard for bruk av arbeidsmarkedstiltak som tilsier at ingen deltakere skal starte i tiltak uten at dette er nedfelt i en aktivitetsplan.

9.5 Mangelfull oppfølging av tiltaksdeltakere fra NAV-kontorene

Gjennomsnittlig ventetid for personer med nedsatt arbeidsevne i forkant av et tiltak er mellom seks og elleve måneder for de mest brukte arbeidsmarkedstiltakene. Selv om de fleste brukerne venter kortere tid enn gjennomsnittet, er det mange som venter i over ett år, og noen ganger i flere år, før de får startet opp på et arbeidsrettet tiltak. Mange deltar også på flere tiltak og kan da ha flere lengre perioder med ventetid mellom tiltakene. Lang ventetid er uheldig, siden tidlig innsats er vesentlig for å lykkes med å få personer i arbeid.

Brukere som har behov for bistand fra NAV for å skaffe seg eller beholde arbeid, skal ifølge *Standard for arbeidsrettet brukeroppfølging* sikres oppfølging med utgangspunkt i brukerens individuelle behov. Det er også forutsatt at NAV følger opp brukere som deltar på tiltak, og underveis evaluerer om tiltaksdeltakelsen er i samsvar med bestillingen og planen. Det følger av standarden at oppfølging som hovedregel bør vurderes hver tredje måned.

Det framgår av undersøkelsen at mange tiltaksdeltakere ikke er registrert med individuell oppfølging fra NAV i tiden de venter på tiltak. Blant de vel 110 000 tilfellene som har en lengre ventetid enn tre måneder, er det 8 400 som ikke er registrert med noen individuell oppfølging fra NAV i perioden.

Tett og god oppfølging av brukerne er avgjørende for at arbeidspraksis i ordinær virksomhet (kalt arbeidstrening fra 1. januar 2016) skal fungere. Undersøkelsen viser imidlertid at ca. 40 prosent av tiltaksdeltakerne ikke får individuell oppfølging mens de er på arbeidspraksis. Dette gjelder også tiltaksdeltakere med nedsatt arbeidsevne. Én av fem deltakere som har vært på arbeidspraksis lenger enn tre måneder, har ikke fått individuell oppfølging fra NAV. Disse mottar dermed ikke den minimumsoppfølgingen tiltaksforskriften krever. Det vurderes som alvorlig at en så stor andel brukere ikke får oppfølging som forutsatt. Resultatet kan være at de iverksatte arbeidsmarkedstiltakene ikke får ønsket effekt, og at personer som kunne ha kommet i varig arbeid, ikke gjør det.

9.6 Svakheter ved Arbeids- og sosialdepartementets og Arbeids- og velferdsetatens styring og rapportering av bruken av arbeidsmarkedstiltakene

Arbeids- og sosialdepartementet har det overordnede ansvaret for arbeidsmarkeds-tiltakene. Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvar for at arbeids- og velferdsetaten oppfyller de kravene som stilles til etaten, og at etaten når de målene og resultatene som går fram av departementets oppdrag.

Undersøkelsen viser at departementet hovedsakelig styrer på budsjett og antall tiltaksplasser, men i liten grad etterspør resultatoppnåelsen ved tiltaksbruken eller kvaliteten på den arbeidsbistanden som blir gitt. Departementet legger i tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet føringer for hvor mange tiltaksplasser som i gjennomsnitt skal gjennomføres i løpet av året, fordelt på arbeidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne. Direktoratet fordeler deretter plasser og midler til fylkeskontorene etter en fastsatt fordelingsnøkkel. Fylkeskontorene fordeler tiltaksplasser videre til NAV-kontorene. Fylkeskontorene disponerer midlene fritt innenfor de vedtatte rammene og har mulighet til å fordele tiltaksplassene mellom NAV-kontorene etter lokale behov.

NAVs overgangsstatistikk, med informasjon om brukernes tilknytning til arbeidsmarkedet seks måneder etter avsluttet tiltak, gir ikke tilstrekkelig informasjon om den reelle overgangen til arbeid etter deltakelse i et arbeidsmarkedstiltak. Det gis heller ikke informasjon om tiltakenes ulike formål og føringene som ligger bak utvelgelsen av kandidatene.

I Meld. St. 33 (2015-2016) *NAV i en ny tid - for arbeid og aktivitet* ble det varslet at styrings- og rapporteringssystemet for arbeidsmarkedstiltakene skulle videreutvikles i en retning som i større grad vektlegger kvaliteten på tiltakene og resultatene for arbeidssøkerne.

For å sikre målrettet styring av NAVs arbeidsbistand er det viktig at Arbeids- og sosialdepartementet får kunnskap om tiltakenes kvalitet og resultatoppnåelse av den omfattende ressursinnsatsen som gjennomføres på dette området. Det er videre viktig at departementet sikrer at NAV gir tiltaksdeltakerne tilstrekkelig oppfølging, og at det utarbeides informasjon og kunnskap om hvilke brukere som har størst behov for arbeidsmarkedstiltak, slik at tiltakene lettere kan kanaliseres mot disse.

10 Referanseliste

Intervjuer og møter

- Verifisert referat fra intervju med tiltaksarrangører, 16.2.2016.
- Verifisert referat fra intervju med brukerorganisasjoner, 1.3.2016.
- Verifisert referat fra intervju med representanter fra NAV Fylke, 9.3.2016.
- Verifisert referat fra intervju med fire NAV-kontorledere, 15.3.2016.
- Verifisert referat fra intervju med representanter fra NAV Aust-Agder, 13.9.2016.
- Verifisert referat fra intervju med fire NAV-kontorledere i Aust-Agder, 14.9.2016.
- Verifisert referat fra intervju med fire NAV-kontorledere i Troms, 21.9.2016.
- Verifisert referat fra intervju med representanter fra NAV Troms, 22.9.2016.
- Verifisert referat fra intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet, 10.11.2016.
- Verifisert referat fra intervju med Arbeids- og sosialdepartementet, 11.11.2016.

Brev

- Brev fra Arbeids- og sosialdepartementet til Riksrevisjonen, datert 1.11.2016.
- Brev fra Arbeids og velferdsdirektoratet til Riksrevisjonen, datert 1.11.2016.

Styringsdokumenter

Stortingsproposisjoner

- Prop. 1 S (2010–2011) Arbeids- og sosialdepartementet.
- Prop. 1 S (2011–2012) Arbeids- og sosialdepartementet.
- Prop. 1 S (2012–2013) Arbeids- og sosialdepartementet.
- Prop. 1 S (2013–2014) Arbeids- og sosialdepartementet.
- Prop. 1 S (2014–2015) Arbeids- og sosialdepartementet.
- Prop. 1 S (2015–2016) Arbeids- og sosialdepartementet.
- Prop. 1 S (2016–2017) Arbeids- og sosialdepartementet.
- Prop. 39 L (2014–2015) *Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)*. Arbeids- og sosialdepartementet.
- St.prp. nr. 46 (2004–2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*.
- Ot.prp. nr. 47 (2005–2006) *Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)*.
- Ot.prp. nr. 4 (2008–2009) *Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner)*.

Stortingsmeldinger

- Meld. St. 1 (2015–2016) *Nasjonalbudsjettet 2016*.
- Meld. St. 2 (2014–2015) *Revidert nasjonalbudsjett 2015*.
- Meld. St. 33 (2015–2015) *NAV i en ny tid - for arbeid og aktivitet*.
- St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering*.
- St.meld. nr. 14 (2002–2003) *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*.

Innstillinger til Stortinget

- Innst. 2 S (2015–2016) *Innstilling fra finanskomiteen om nasjonalbudsjettet 2016 og forslaget til statsbudsjett for 2016*.
- Innst. 208 L (2014–2015) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)*.
- Innst. 15 S (2009–2010) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2010, kapitler under Arbeidsdepartementet, Barne-, inkluderings- og likestillingsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet (rammeområde 7)*.

- Innst. 15 S (2010–2011) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2011, kapitler under Arbeidsdepartementet, Barne-, inkluderings- og likestillingsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet (rammeområde 7).*
- Innst. 15 S (2011–2012) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2012, kapitler under Arbeidsdepartementet, Barne-, inkluderings- og likestillingsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet (rammeområde 7).*
- Innst. 15 S (2013–2014) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2014, kapitler under Arbeids- og sosialdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet (rammeområde 7).*
- Innst. 15 S (2014–2015) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2015, kapitler under Arbeids- og sosialdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet (rammeområde 7).*
- Innst. 15 S (2015–2016) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2016, kapitler under Arbeids- og sosialdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet (rammeområde 7).*
- Innst. 15 S (2016–2017) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2017, kapitler under Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet (rammeområde 7).*
- Innst. O. nr. 28 (2008–2009) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner).*
- Innst. S. nr. 148 (2006–2007) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om arbeid, velferd og inkludering.*
- Innst. O. nr. 55 (2005–2006) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven).*
- Innst. S. nr. 198 (2004–2005) *Innstilling fra sosialkomiteen om ny arbeids- og velferdsforvaltning.*
- Innst. 49 S (2016–2017) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om Nav i en ny tid – for arbeid og aktivitet.*
- Innst. S. nr. 189 (2002–2003) *Innstilling fra sosialkomiteen om samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten.*

Andre styringsdokumenter

- Arbeids- og sosialdepartementet (2010–2016) *Tildelingsbrev til arbeids- og velferdsetaten.*
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2010–2016) *Mål- og disponeringsbrev til fylkene.*
- Referat fra etatsstyringsmøter i perioden 2010–2016.
- Årsrapport for arbeids- og velferdsetaten for årene 2010–2016.

Norges offentlige utredninger

- NOU 2012:6 *Arbeidsrettede tiltak.*
- NOU 2004:13 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning.*

Andre utredninger

- Arbeids- og sosialdepartementet (2015) *Et NAV med muligheter, Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet, Gjennomgang av NAV, Sluttrapport fra ekspertgruppen.*

Lover

- *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen* (NAV-loven).
- *Lov om folketrygd* (folketrygdloven).
- *Lov om skatt av formue og inntekt* (skatteloven).
- *Lov om arkiv* (arkivlova).
- *Rt-1981-745* (Isene-dommen).

Forskrifter, reglement, instruks, veiledere

- *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak* av 11. desember 2015 nr. 1598 (tiltaksforskriften)
- *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak* av 11. desember 2008. Ikrafttredelse 1. januar 2009. (Gammel forskrift.)
- *Forskrift om offentlige arkiv*.
- *Bevilgningsreglementet*, vedtatt av Stortinget, 26. mai 2005.
- *Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 18. september 2013. Finansdepartementet.
- *Reglement for økonomistyring i staten*. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 18. september 2013. Finansdepartementet.
- Rundskriv R76-12-01-K14 *Utfyllende regler til arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsmarkedstiltak*.
- *Standard for arbeidsrettet brukeroppfølgning i NAV*.
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2001) *Bruk av elektronisk post (e-post) i statsforvaltningen*.

Rapporter og artikler

- NAV (2016) *NAVs omverdensanalyse 2016. Utvikling, trender og konsekvenser fram mot 2030*. NAV-Rapport nr. 3-2016.
- Askeland, G., J. Ellingsen og O. Thune (2015) «Personer som avsluttet arbeidsrettede tiltak i 2013. Hvor var de etter seks måneder?» *Arbeid og velferd*, no. 1, s. 77–85.
- Sintef (2014) *Evaluering av jobbstrategien*.

NAV-dokumenter

- *Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV*. Utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet 2010.
- *Bruerveiledning. Arbeidsrettede tiltak i Arena*. NAV, januar 2013.
- *Minimumsstandard for arbeidsrettede tiltak*, NAV 2007.

Internett-sider

- NAV (2017) *Overgang fra arbeidsrettede tiltak til arbeid og stønad*. <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Arbeidssøkere+og+stillinger+-+statistikk/Overgang+fra+arbeidsrettede+tiltak+til+arbeid+og+stonad> [Hentedato 22.11.2017]

Annet

- Bernt, J.F. og Ø. Rasmussen (2003) *Frihagens forvaltningsrett, bind 1*.

Vedlegg 1: Beskrivelse av tiltakene som omtales i undersøkelsen

Avklaring skal kartlegge og vurdere tiltaksdeltakerens arbeidsevne og eventuelle spesifikke behov for bistand for å skaffe seg eller beholde arbeid. Avklaringen skal være individuelt tilpasset og kan inneholde veiledning knyttet til tiltaksdeltakerens muligheter på arbeidsmarkedet. Utprøving av arbeidsevne kan også inngå i kartleggingen når dette anses nødvendig og hensiktsmessig. Avklaring kan tilbys personer som har behov for en mer omfattende avklaringsbistand enn den arbeids- og velferdsetaten kan tilby. Avklaring kan vare i inntil fire uker med mulighet for forlengelse i inntil åtte uker.¹⁴⁴

Arbeid med bistand gis til personer med nedsatt arbeidsevne. Formålet er å gi hensiktsmessig og nødvendig bistand med sikte på å integrere personer med nedsatt arbeidsevne i ordinært arbeidsliv. Tiltaket kan gis i form av kartlegging, bistand til å finne egnet arbeidsplass, tilrettelegging og oppfølging på arbeidsplassen, opplæring i arbeidsrelaterte og sosiale ferdigheter samt råd og veiledning til arbeidsgiver/ tiltaksarrangør. Tiltaket ble fra og med 2015 slått sammen med tiltaket oppfølging, men mange fylkeskontor har avtaler med tiltaksbedrifter som fortsatt var gyldige i 2016.

Jobbklubb er et oppfølgingstiltak som går ut på å bistå deltakerne med å søke arbeid. Jobbklubb er et tiltak hvor også personer med innsatsgruppe standardinnsats kan delta.

Oppfølging er et tiltak for dem som trenger støtte for å skaffe seg eller beholde en jobb, og som har behov for mer omfattende oppfølging enn det NAV kan tilby. Formålet er å gi bistand med sikte på å få brukere til å komme i eller beholde arbeid, og tiltaket kan blant annet inneholde kartlegging, veiledning, bistand til å søke arbeid, oppfølging på arbeidsplassen og bistand til praktiske oppgaver. Tiltaket gjennomføres av tiltaksbedrifter som har vunnet anbud.

Arbeidsmarkedsopplæring, eller AMO-kurs, er tiltak for personer med behov for kvalifisering gjennom korte, yrkesrettede kurs. Formålet med arbeidsmarkedsopplæring er å bidra til at arbeidssøker kvalifiseres til ledige jobber. Tiltaket gjennomføres av tiltaksbedrifter som har vunnet anbud i fylkene. Innholdet i kursene varierer i stor grad mellom fylkene.

Ordinær utdanning gjennomføres innenfor det ordinære utdanningssystemet og gis til brukere med vedtak om nedsatt arbeidsevne. Formålet er å bidra til at arbeidssøkere kvalifiseres til ledige jobber. Aldersgrensen for å få ordinær utdanning som arbeidsmarkeditiltak ble i 2016 redusert fra 26 år til 22 år.

Midlertidig lønnstilskudd (tidligere *tidsbegrenset lønnstilskudd*) innebærer at en del av lønnsutgiftene dekkes for brukere som har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet på ordinære lønns- og arbeidsvilkår. Lønnstilskuddet er en støtteordning som utbetales til arbeidsgiver og skal kompensere for lavere produktivitet. Formålet med tiltaket er å bidra til fast ansettelse i ordinære virksomheter og hindre utstøting av personer som står i fare for å falle ut av arbeidslivet. Tiltaket foregår i ordinært arbeidsliv, uten bruk av tiltaksbedrifter.

144) Jf. tiltaksforskriften.

Arbeidstrening (tidligere *arbeidspraksis i ordinær virksomhet*) er et tiltak som skal gi brukere med liten eller mangelfull arbeidserfaring og med vanskeligheter for å komme inn på arbeidsmarkedet tilrettelagt arbeidstrening og oppfølging i en ordinær bedrift. Ved oppstart skal deltakerens ønsker, ressurser og utviklingsbehov kartlegges og resultere i en opplæringsplan. Formålet er å prøve ut muligheter på arbeidsmarkedet, gi relevant arbeidserfaring og bidra til å styrke muligheten til å få ordinær ansettelse. Virksomheter som tilbyr en arbeidstreningsplass til tiltaksdeltakere, kan få dekket kostnader gjennom inkluderingstilskudd fra NAV.

Arbeidspraksis i skjermet virksomhet er et tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne som anses å ha særlig usikre yrkesmessige forutsetninger, og som har behov for tett og bred oppfølging i et skjermet arbeidsmiljø. Arbeidspraksis i skjermet virksomhet gjennomføres både i skjermede og i ordinære virksomheter. Formålet er å prøve ut muligheter på arbeidsmarkedet og bidra til å styrke deltakernes muligheter til å komme i arbeid eller utdanning. Arbeidspraksis i skjermet virksomhet ble høsten 2016 slått sammen med tiltaket kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift til et nytt tiltak med navnet *arbeidsforberedende trening*.

Vedlegg 2: Figurer og tabeller

Tabell 10 Andel tiltaksdeltakere per fylke som tilhører ulike brukergrupper når de startet på sitt siste tiltak i perioden 2011 til 2016

	Antall tiltaksdeltakere som startet opp tiltak i perioden	Personer med nedsatt arbeids-evne (%)	Ikke-vest-lige inn-vandrere (%)	Unge under 25 år (%)	Langtids-ledige (%)	Ikke i en prioritert mål-gruppe (%)
Østfold	30 232	53	21	18	32	17
Akershus	38 640	53	25	16	34	16
Oslo	62 822	45	42	11	36	18
Hedmark	15 112	66	12	18	32	14
Oppland	13 632	66	13	20	29	12
Buskerud	23 080	58	23	18	34	14
Vestfold	23 588	60	14	18	33	16
Telemark	14 949	51	17	20	33	19
Aust-Agder	10 850	58	14	19	29	16
Vest-Agder	14 764	56	20	23	33	15
Rogaland	26 282	52	21	21	31	18
Hordaland	34 992	54	18	19	31	18
Sogn og Fjordane	5 320	66	14	21	28	12
Møre og Romsdal	17 200	57	13	22	31	15
Sør-Trøndelag	20 962	60	16	19	32	16
Nord-Trøndelag	9 313	63	9	23	29	14
Nordland	16 718	58	13	24	31	13
Troms	11 371	63	12	22	31	12
Finnmark	5 269	65	13	22	34	11

Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 24 Prosentandel for hvert år i perioden 2011-2015 som er ikke-vestlige innvandrere, unge under 25 år, har mer enn 3 års arbeidserfaring, har nedsatt arbeidsevne eller mottar ulike ytelser



Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 24 viser at det på flere punkter har vært lite endringer i brukerguppen som mottar tiltak i perioden 2011-2015. Andelen med mer enn tre års arbeidserfaring skiller seg derimot ut med en relativt høy økning hvert år i hele perioden.

Figur 25 Prosentandel av de personene som avsluttet et tiltak i 2014 som er ikke-vestlige innvandrere, unge under 25 år, har mer enn 3 års arbeidserfaring, har nedsatt arbeidsevne eller mottar ulike ytelser (N = 104 213)

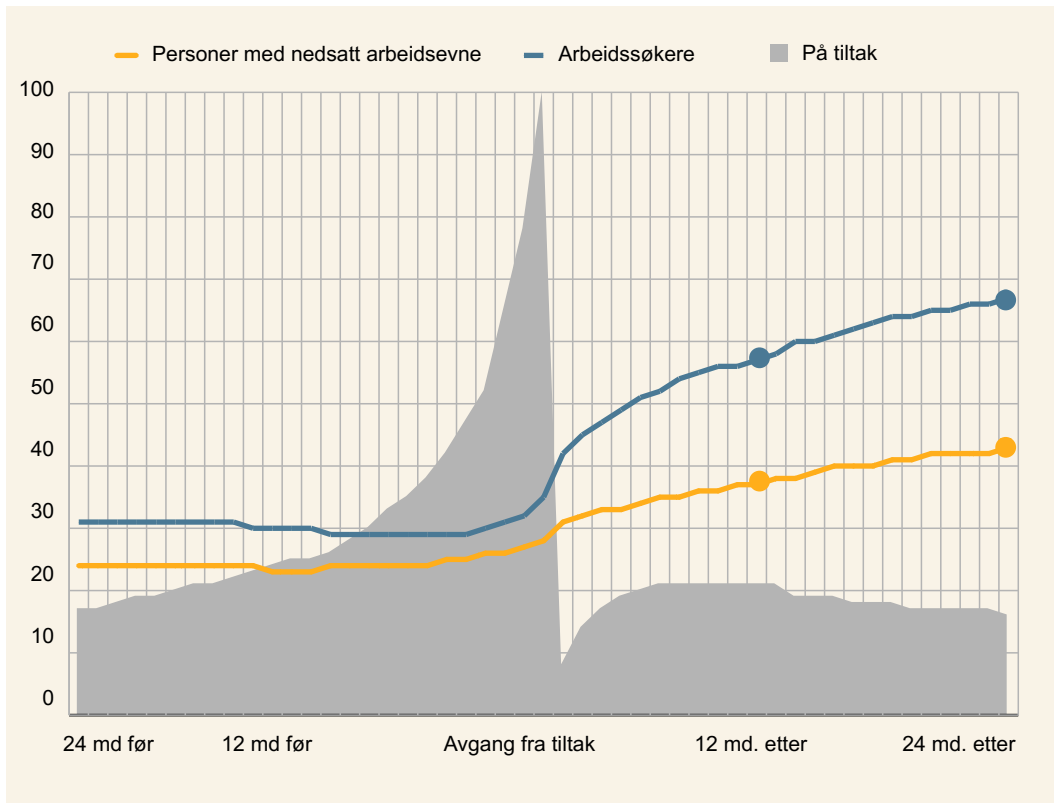


Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Tabell 11 Beskrivende statistikk over personer som avsluttet arbeidsmarkedstiltak i 2014

Tiltak	Antall personer	Prosent
Arbeidspraksis i ordinær virksomhet	25 861	25
Arbeidsmarkedsopplæring	12 872	12
Jobbklubb	11 289	11
Avklaring i skjermet virksomhet	10 618	10
Arbeidspraksis i skjermet virksomhet	9 344	9
Utdanning	7 837	8
Arbeid med bistand (AB)	7 063	7
Tidsbegrenset lønnstilskudd	5 486	5
Oppfølging	4 089	4
Avklaring	3 736	4
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) enkeltplass	1 297	1
Arbeidsrettet rehabilitering (dag)	989	1
Utvidet avklaring og oppfølging i NAV	535	1
Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift	534	1
Andre på tiltak	2 663	3
Totalt antall personer som avsluttet tiltak i 2014	104 213	100

Figur 26 Andel registrert i heltidsjobb av arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne etter avgang fra tiltak i 2014 (N = 104 213)



Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 26 viser andelen av tiltaksdeltakerne som var registrert i heltidsjobb før og etter endt tiltak. I underkant av 60 prosent av arbeidssøkerne var registrert i heltidsjobb etter ett år. Dette er ca. 10 prosentpoeng lavere enn andelen som var registrert i et arbeidsforhold uavhengig av stillingsandel. Om lag 67 prosent av arbeidssøkerne var registrert i heltidsjobb to år etter endt tiltak. For personer med nedsatt arbeidsevne var 38 prosent i heltidsjobb etter et halvt år, mens ca. 42 prosent var i heltidsjobb to år etter endt tiltak.

Figur 27 Prosentandel i hver enkelt gruppe som er ikke-vestlige innvandrere, unge under 25 år, har mer enn 3 års arbeidserfaring eller mottar ulike ytelser (N = 63 264)¹⁴⁵



Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsetaten

Figur 27 viser at tiltaksdeltakerne er en kompleks gruppe, og at deltakere som tilhører de prioriterte gruppene (ikke-vestlige innvandrere, unge og personer med nedsatt arbeidsevne) fordeler seg ulikt på de fire gruppene som har blitt generert gjennom grupperingsanalysen. Mange deltakere har mer til felles med andre tiltaksdeltakere enn de som tilhører samme prioriterte gruppe. Den prioriterte gruppen ikke-vestlige innvandrere er for eksempel fordelt på alle grupper, det samme er den prioriterte gruppen unge under 25 år.

23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 751 200





Riksrevisjonen
Storgata 16
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

37 564 597 2 090 45 332 889 821 527 4 707 -421 -8 572 87 4 543 651 7