



# Forsøk med resultatbasert finansiering av formidlingsbistand

Kartlegging av oppstartfasen

---

Rapport 2014 - 12



Proba-rapport nr. 2014-12, Prosjekt nr. 14017

ISSN: 1891-8093

HB,TT,JR/AG, 21.10.2014

--

Offentlig

--

# Forsøk med resultatbasert finansiering av formidlingsbistand

## Kartlegging av oppstartfasen

## Utarbeidet for Arbeids- og sosialdepartementet



# Forord

Proba har på oppdrag for Arbeids- og sosialdepartementet kartlagt erfaringer fra oppstartfasen av forsøket "REFIN". Vi vil takke representantene for NAV og tiltaksleverandørene i Vest-Agder, Sogn og Fjordane og Oslo, for at dere stilte opp på intervjuer og delte deres erfaringer. Vi vil også takke oppdragsgiver og representanter for Arbeids- og velferdsdirektoratet for gode innspill underveis.

Prosjektet har blitt gjennomført av Helene Berg (prosjektleder), Trude Thorbjørnsrud og Johannes Raustøl (prosjektmedarbeidere), samt Audun Gleinsvik (kvalitetssikrer).

Oslo, november 2014

Helene Berg



# Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER.....	1
1 INNLEDNING.....	5
1.1 Bakgrunn.....	5
1.2 Problemstillinger.....	6
1.3 Metoder.....	7
2 RAMMER OG UTFORMING AV FORSØKET.....	9
2.1 Tidligere erfaringer.....	9
2.2 Regelverk: Innhold og finansiering.....	10
2.3 Organisering av forsøket.....	12
3 ANSKAFFELSESPROSESSEN.....	14
3.1 Vest-Agder.....	14
3.1.1 Kravspesifikasjonen.....	14
3.1.2 Utlysningen.....	14
3.1.3 Valg av leverandør.....	14
3.1.4 Oppstart.....	16
3.2 Sogn og Fjordane.....	16
3.2.1 Kravspesifikasjon.....	16
3.2.2 Utlysning.....	16
3.2.3 Valg av leverandør.....	16
3.2.4 Oppstart.....	17
3.3 Oslo.....	17
3.3.1 Kravspesifikasjonen.....	17
3.3.2 Utlysningen.....	18
3.3.3 Valg av leverandør.....	18
3.3.4 Oppstart.....	19
3.4 Oppsummering.....	19
4 REKRUTTERING OG MÅLGRUPPE.....	20
4.1 Vest-Agder.....	20
4.1.1 Informasjon til NAV-kontoret/-veilederne.....	20
4.1.2 Rekruttering.....	20
4.1.3 Om deltakerne.....	22
4.2 Sogn og Fjordane.....	23
4.2.1 Informasjon til NAV-kontorene/-veilederne.....	23
4.2.2 Rekruttering.....	23
4.2.3 Om deltakerne.....	25
4.3 Oslo.....	25
4.3.1 Informasjon til NAV-kontorene/-veilederne.....	25
4.3.2 Rekruttering.....	26
4.3.3 Om deltakerne.....	28
4.4 Oppsummering.....	29
5 GJENNOMFØRING AV TILTAKET.....	31
5.1 Vest-Agder.....	31

5.1.1	Innhold og virkemidler .....	31
5.1.2	Erfaringer og synspunkter på tiltaket .....	33
5.2	Sogn og Fjordane .....	34
5.2.1	Innhold og virkemidler .....	34
5.2.2	Erfaringer og synspunkter på tiltaket .....	35
5.3	Oslo .....	36
5.3.1	Innhold og virkemidler .....	36
5.3.2	Erfaringer og synspunkter på tiltaket .....	38
5.4	Oppsummering .....	39
6	SAMARBEID NAV – LEVERANDØR .....	41
6.1	Vest-Agder .....	41
6.2	Sogn og Fjordane .....	41
6.3	Oslo .....	41
7	KRITERIENE FOR BETALING .....	43
7.1	Aktørenes erfaringer .....	43
7.2	Overordnede betraktninger .....	44

---



# Sammendrag og konklusjoner

## Resymé

*Forsøket med resultatbasert finansiering av formidlingsbistand pågår i tre fylker. Leverandørene av tiltaket får betalt etter oppnådd måloppnåelse: En mindre utbetaling for en første kartleggingsfase, deretter er 80 prosent av finansieringen avhengig av at deltakeren kommer i jobb. Vi har kartlagt erfaringene til aktørene i NAV og leverandørene i den første tiden forsøket har pågått. De fleste oppfatter forsøket som positivt, selv om det er for tidlig å vurdere resultater. Det er imidlertid kommet opp en del problemstillinger knyttet til kriteriene for betaling.*

## Bakgrunn

På oppdrag for Arbeids- og sosialdepartementet iverksatte Arbeids- og velferdsdirektoratet et forsøk med resultatbasert finansiering av formidlingsbistand (REFIN) høsten 2013. Forsøket skal pågå i inntil tre år.

Formålet med forsøket er å undersøke om en finansieringsmodell som innebærer at utbetaling av tilskudd til tiltaksarrangør avhenger av overgang til arbeid og jobbfastholdelse for deltakeren, stimulerer til god resultatoppnåelse knyttet til arbeid.

Målgruppa for forsøket er personer med nedsatt arbeidsevne som har behov for formidlingsbistand. Deltakeren kan være i tiltaket i maksimalt 17 måneder. Tiltaket er inndelt i tre faser. Vederlaget til leverandøren er avhengig av brukernes måloppnåelse innenfor de tre fasene: I kartleggingsfasen skal det utarbeides en plan for den videre oppfølgingen av deltakeren, i ansettelsesfasen er målet å oppnå en ansettelse på ordinære vilkår, og i oppfølgingsfasen er målet en fast ansettelse som har vart i seks måneder.

Forsøket gjennomføres i følgende tre fylker: Vest-Agder ved ett kontor, Sogn- og Fjordane ved seks kontorer og i Oslo hvor alle kontorene deltar. Det er én leverandør av tiltaket i hvert fylke.

## Problemstilling og metode

Vi har kartlagt hvordan forsøket gjennomføres og hvilke erfaringer som er gjort i den første tiden. Vi har undersøkt hvordan tiltaksarrangørene, NAV-kontorene og NAV fylkene som deltar i REFIN vurderer forsøket. Hovedproblemstillingene har vært:

- Hvordan har NAV fylke involvert seg i planlegging og gjennomføring av forsøket? Hvilke erfaringer har forsøksfylkene med gjennomføring av anskaffelsesprosessen, med regelverk og med gjennomføring av tiltaket så langt?
- Hvordan har NAV-kontorene organisert og informert om forsøket? Hvordan er deltakerne valgt ut? Hvordan vurderer NAV-kontorene

bistanden som gis i tiltaket og hvilket samarbeid har de med tiltaksarrangørene?

- Hvordan jobber tiltaksarrangørene i forsøket, og hvordan vurderer de finansieringsmodellen? På hvilken måte har finansieringsmodellen eventuelt endret tiltaksleverandørenes arbeid?

I undersøkelsen har vi intervjuet representanter for de ulike aktørene som er involvert i gjennomføringen av forsøket, samt gått gjennom dokumentasjon knyttet til planleggingen av forsøket og anbudskonkurransen. Vi har intervjuet representanter for Arbeids- og velferdsdirektoratet, ansvarlige for forsøket på fylkesnivå og veiledere ved alle de involverte NAV-kontorene. Vi har også besøkt alle de tre tiltaksarrangørene og gjennomført intervjuer med veiledere i tiltaket.

## Konklusjoner

### *Anskaffelsesprosessen*

De tre fylkene brukte en felles kravspesifikasjon ved utlysning av konkurransen om å levere tiltaket. Alle forsøksfylkene fikk inn omtrent samme antall tilbud som de får ved andre utlysninger av tiltak for tilsvarende målgruppe. Ved valg av tiltaksleverandør la fylkene vekt på gode veilederressurser og gode arbeidslivsrelasjoner hos leverandør. Prisen på det valgte tiltaket er relativt lik i de tre fylkene. Ingen av de valgte leverandørene var skeptiske til å delta i konkurransen, de oppfattet forsøket som spennende.

### *Rekruttering og målgruppe*

Ingen av fylkene har så langt fylt opp plassene som det er inngått avtale om i forsøket. Ifølge informantene er én grunn at NAV-veilederne har mange lignende tiltak å velge mellom, og at det tar tid å gjøre et nytt tiltak kjent. I Oslo har utfordringene knyttet til å informere vært særlig store, siden alle NAV-kontorene deltar. Vårt inntrykk er at NAV-veilederne har vært positive til tiltaket.

Rekrutteringen har gått best i Vest-Agder. Høsten 2014 (oktober) var 25 av 30 plasser fylt opp. Sogn- og Fjordane kom raskest i gang, men høsten 2014 var bare åtte av 15 plasser dekket. Dette kan ha sammenheng med at de i utgangspunktet avgrenset målgruppa til innvandrere og ungdom under 30 år, samt at tiltaksplassene ble fordelt med én eller to plasser til hvert kontor, noe som ga lite fleksibilitet. Begge de to begrensingene er senere opphevet. I Oslo var innsøkingen lenge svært lav, og det ble derfor gjort en ekstra informasjonsinnsats overfor enkelte kontorer. Denne innsatsen bidro til en økning i antall deltakere. Høsten 2014 var 36 av 55 plasser fylt opp.

Det er i hovedsak enighet mellom aktørene i NAV og leverandørene om hvem som bør være målgruppe for tiltaket. Det er enighet om at deltakerne bør ha relativt gode forutsetninger for å komme raskt i jobb, og at tiltaket ikke er egnet for en tyngre brukergruppe, eller for personer med en uavklart helsesituasjon. Informantene peker på litt varierende forutsetninger for deltakelse: At deltakeren selv ønsker og har tilstrekkelig arbeidsevne til en minimum 50 prosent fast stilling, at det ikke er språkproblemer eller andre hindringer for å motta

veiledning, og at det ikke er rusproblematikk til stede. Vårt inntrykk er at det varierer noe hvor omfattende utfordringer brukerne har, men at mange har vært lenge borte fra arbeidslivet. NAV-veilederne har ikke erfart at tiltaksarrangørene bare velger ut de deltakere som er enklest å formidle til arbeid (såkalt fløteskumming), men de ser at risikoen for dette er til stede.

Når en deltaker er søkt inn i tiltaket skal det være en trekantsamtale mellom bruker, NAV-veileder og veileder hos leverandør. Trekantsamtalen er en del av avklaringen av bruker, og oppfattes som svært nyttig av veiledere både hos leverandørene og i NAV. Samtalen gir gode muligheter for dialog og avklaring av forventninger.

### *Gjennomføring av tiltaket*

Individuell veiledning er sentralt i REFIN, og hos alle leverandørene får deltakerne en egen veileder. Leverandørenes måte å legge opp tiltaket på har mange felles trekk. I kartleggingsfasen legges det vekt på å avklare hvilke muligheter den enkelte deltaker har i det lokale arbeidsmarkedet sett i forhold til deres realkompetanse, ferdigheter og ønsker. I ansettelsesfasen tas det kontakt med mulige arbeidsgivere, og leverandørene bruker ofte eget nettverk i denne fasen. Alle leverandørene legger vekt på å jobbe målrettet mot enkeltarbeidsgivere i denne fasen. I oppfølgingsfasen legger veilederne i tiltaket vekt på at de skal være tilstede både for arbeidsgivere og arbeidstakere. De følger opp hvordan arbeidsforholdet fungerer og er tilgjengelig når det trengs. Overfor deltakerne er de opptatt av om opplæringen er tilstrekkelig, om det er tydelig hva som er forventet av dem på arbeidsplassen, og om kommunikasjonen med leder er god. Foreløpig har de imidlertid lite erfaring fra denne fasen, siden det er få deltakere som har kommet så langt.

Utfordringene knyttet til å finne arbeid er ulike i de tre fylkene. I Oslo erfarer leverandøren at arbeidsmarkedet i de mest aktuelle bransjene er dominert av midlertidige stillinger, og det er svært vanskelig for deltakerne å oppnå fast ansettelse, mens i Sogn og Fjordane er deler av arbeidsmarkedet preget av store sesongvariasjoner. Leverandørene har i noen tilfeller brukt lønnstilskudd, og dette oppfattes å være et nyttig virkemiddel. Praksisplasser er lite brukt.

De fleste informantene i NAV er positive til REFIN, og syns det er et spennende tiltak å prøve ut. Mange av veilederne i NAV mener at tiltaket drives mer intensivt og mer målrettet mot ordinær jobb enn andre tiltak. Det går imidlertid ikke fram om dette er forårsaket av selve finansieringsmodellen eller av andre kjennetegn ved tiltaket eller målgruppa.

Informantene i NAV opplever at samarbeidet med leverandørene i all hovedsak er godt. Samarbeidet skiller seg i liten grad fra samarbeid med andre tiltaksleverandører. Enkelte av NAV-veilederne etterlyser flere tilbakemeldinger om deltakernes prosess og hva som skjer i tiltaket.

Leverandørene opplever at forsøket så langt har gått omtrent som forventet. Det er ikke gjort store endringer i aktivitetene underveis. Men i Oslo har det vist seg

langt vanskeligere for deltakerne å få *fast jobb* enn det leverandøren forventet på forhånd.

### *Erfaringer med finansieringsmodellen*

I en resultatbasert finansieringsmodell er kriteriene for betaling svært viktig. Incentivene må være tilstrekkelig sterke, samtidig som man må unngå "fløteskumming" og "parkering". Fløteskumming handler om at tiltaksleverandørene velger ut de deltakerne de har høyest sannsynlighet for å lykkes med. Parkering handler om at tiltaksleverandørene "gir opp" deltakere som de ser de ikke vil få resultatbasert betaling for, og bruker ressursene på andre deltakere.

I forsøket har man valgt en modell med sterke incentiver, idet 80 prosent av betalingen er knyttet til at deltakerne kommer i jobb. Ingen av informantene våre mener at det skjer hverken fløteskumming eller parkering i dag. De ser imidlertid at det er en risiko for dette.

Flere har stilt en del spørsmål om kriteriene for utbetaling av vederlag til leverandørene. Spørsmålene dreier seg om definisjonen av hva slags arbeidskontrakt som kan godkjennes som oppnådd mål, og innenfor hvilken tidsramme.

Noen av informantene mener at det er lagt for stor vekt på de tre fasene i tiltaket og innholdet i disse, og for lite vekt på milepælene eller måloppnåelse. De mener at det ikke hadde vært nødvendig å skille mellom to faser for å nå målet om varig arbeid, selv om man benytter to "nivåer" av måloppnåelse (milepæler).

Det har dessuten vært vanskelig å oppnå målet om fast ansettelse i Oslo, noe som innebærer en risiko for at man unngår å formidle deltakere til langvarige vikariater som kunne vært hensiktsmessig. Selv om man foreløpig ikke har opplevd fløteskumming eller parkering, er det altså et spørsmål om det er mulig for tiltaksleverandør å drive lønnsomt innenfor de eksisterende rammebetingelsene.

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Det såkalte Brofoss-utvalget leverte sin innstilling i februar 2012 (NOU 2012: 6 *Arbeidsrettede tiltak*). Utvalget foreslo blant annet å iverksette et forsøk med resultatbasert finansiering av arbeidsrettede tiltak.

Utvalget skrev blant annet:

"Utvalget har diskutert bruk av hel eller delvis resultatbasert finansiering av tjenestene. Fordelen med slik finansiering er at den kan gi sterke insitamenter til å få brukerne over i ordinært arbeidsliv. På den andre siden er slik finansiering sensitiv for utilsiktede effekter. Et for sterkt press i retning overgang til arbeid kan føre til selektivt inntak til tiltak (*fløteskumming*) eller selektiv satsing på tiltaksdeltakere som det framstår som lettest å få ut i ordinært arbeid (*parkering*). Fordi det er ønskelig med et trykk i retning av arbeidslivsretting, ønsker utvalget likevel en utprøving i denne retningen. Det er ikke minst aktuelt å tenke i retning av en kombinasjon av milepæls- og resultatfinansiering som det er gitt eksempler på i kapittel 16."

I tildelingsbrevet fra Arbeidsdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2013 ble forsøket varslet som ett av oppdragene under hovedmålet *Flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad*:

"Det legges opp til et forsøk med resultatbasert finansiering (REFIN) med oppstart andre halvår 2013. Formålet med forsøket vil være å prøve ut om økonomiske insentiver har effekt når det gjelder å stimulere tiltaksarrangører til innsats som bidrar til at flere med nedsatt arbeidsevne kommer over i arbeid."

Forsøket startet høsten 2013, og skal pågå i inntil tre år. Det ble utarbeidet en egen forskrift om forsøket. Tiltaket skulle anskaffes etter en anbudskonkurranse i tre fylker, med én leverandør i hvert fylke. Det ble besluttet at tiltaket skulle tilbys i følgende distrikter: I Vest-Agder ved NAV Kristiansand, i Sogn og Fjordane ved NAV-kontorene i Hornindal, Vågsøy, Selje, Stryn, Eid og Gloppen, og i Oslo hvor alle NAV-kontorene er involvert og NAV Tiltak Oslo administrerer forsøket.

Formålet med forsøket med resultatbasert finansiering av formidlingsbistand er å undersøke om en finansieringsmodell som innebærer at utbetaling av tilskudd til tiltaksarrangør avhenger av overgang til arbeid og jobbfastholdelse for deltakeren, stimulerer til god resultatoppnåelse knyttet til overgang til arbeid.

Målgruppa for forsøket er personer med nedsatt arbeidsevne som har behov for formidlingsbistand. Deltakerne skal få informasjon eller annen bistand til å komme i kontakt med aktuelle arbeidsgivere, og derigjennom kunne oppnå ansettelse på ordinære vilkår. Bistanden skal være tilpasset den enkelte deltakers behov. Tilbudet kan kombineres med praksis i ordinær virksomhet eller lønnstilskudd.

Tiltaket kan vare i maksimalt 17 måneder, og er inndelt i tre faser, hvor finansieringen følger gjennomførte aktiviteter/måloppnåelse i de tre fasene.

## 1.2 Problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å fremskaffe kunnskap om iverksettingen og den første fasen av gjennomføringen av forsøket med resultatbasert finansiering av formidlingsbistand (REFIN). Vi har undersøkt hvordan tiltaksarrangørene, NAV-kontorene og NAV fylkene som deltar i REFIN vurderer forsøket, og kartlagt gjennomføringen av forsøket og erfaringer fra den første fasen.

Arbeids- og sosialdepartementet er oppdragsgiver for dette prosjektet, og hadde satt opp følgende enkeltspørsmål som skal belyses:

### Erfaringene til NAV Fylke

1. På hvilken måte involverer NAV fylke seg i planlegging og gjennomføringen av forsøket ved de lokale NAV-kontorene? Hvordan vurderer NAV fylket forsøket og føringene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet knyttet til forsøket?
2. Hvilke vurderinger har NAV fylke gjort i forbindelse med anskaffelse av tiltaket når det gjelder antall tilbydere og type tilbydere (kompetanse, størrelse og tidligere tiltakserfaring) i forsøket? Hva er eventuelt omfanget av henvendelser til NAV fylke fra potensielle tilbydere som har valgt å ikke komme med tilbud? Hvordan vurderer NAV fylke kvalitet og pris knyttet til valg av tilbyderne i forsøket?

### Erfaringene til NAV-kontorene

3. Hvordan er arbeidet med forsøket organisert ved NAV-kontorene? Hvordan informeres det om forsøket internt i NAV-kontorene og blant NAVs brukere?
4. Hvordan velger NAV kontorene ut deltakere til forsøket? Hvordan vurderer NAV-kontorene forsøket når det gjelder målgruppe og bistanden som gis i forsøket?
5. Fører en resultatbasert finansieringsmodell til endringer i NAVs oppfølging av tiltaksarrangørene, eventuelt på hvilken måte?

### Erfaringene blant tiltaksarrangørene

6. Hvordan er arbeidet organisert blant tiltaksarrangørene som er med i forsøket?
7. Hvordan jobber tiltaksarrangørene i forsøket og hvordan vurderer tiltaksarrangørene finansieringsmodellen som danner grunnlaget for forsøket?
8. På hvilken måte har en resultatbasert finansieringsmodell endret måten tiltaksarrangørene driver tiltaks- og formidlingsarbeidet på?

## 1.3 Metoder

Vi har gjennomført undersøkelsen ved å intervju representanter for de ulike aktørene som er involvert i gjennomføringen av forsøket, samt gått gjennom dokumentasjon knyttet til anbudskonkurransen og arbeidsdokumenter knyttet til tiltaket for NAV-kontor og tiltaksarrangører.

### **Arbeids- og velferdsdirektoratet**

Innledningsvis gjennomførte vi et intervju/møte med to personer i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Tema i møtet var bakgrunn for forsøket, oppstartsprosess, rammebetingelser, organisering, planer og føringer for forsøket.

### **NAV fylkene**

Vi intervjuet deretter de som er ansvarlig for forsøket på fylkesnivå, det vil si i henholdsvis NAV Vest-Agder, NAV Sogn og Fjordane og NAV Tiltak Oslo. Disse intervjuene ble gjennomført på telefon.

I intervjuene stilte vi spørsmål knyttet til prosessen før oppstart og anskaffelsesprosessen, blant annet rammebetingelsene/kravspesifikasjonen, antall tilbydere, kjennetegn ved tilbudene, vurdering av tilbudene og pris. Videre spurte vi om hvordan NAV fylke har informert NAV-kontorene om forsøket, i hvor stor grad de har påvirket innhold og målgruppe, og om NAV fylke har påvirket andre sider ved gjennomføringen på det enkelte NAV kontor.

Fylkene har i ulik grad vært involvert etter at tiltaket startet opp, men vi spurte dem om hvilken kjennskap til og inntrykk de har av rekruttering og gjennomføringen av tiltaket, samt dialogen med leverandøren underveis.

Da vi startet kartleggingen hadde prosjektet så langt hatt få deltakere, og vi spurte fylkeskontaktene om hva de mente var årsaken til dette.

### **NAV-kontorene**

Vi gjennomførte intervjuer med minimum en ansatt som kjenner forsøket ved alle de involverte NAV-kontorene – både NAV-kontor som har formidlet deltakere til forsøket og de som ikke har gjort det. I Sogn og Fjordane og Kristiansand hadde alle kontorene god kjennskap til forsøket. I Oslo la vi størst vekt på intervjuene med kontorer som har formidlet flest deltakere, da noen kontorer hadde begrenset kjennskap til forsøket.

Noen av intervjuene ble gjennomført ansikt-til-ansikt, andre på telefon. Totalt har vi gjennomført 17 intervjuer med NAV-kontor.

I intervjuene la vi mest vekt på rekrutteringen til tiltaket og informantenes refleksjoner om målgruppa, siden dette er de sidene ved gjennomføringen hvor NAV-kontorene hovedsakelig er involvert. Vi stilte imidlertid også spørsmål om hvordan de oppfattet regelverk/utforming av forsøket, hvilket inntrykk de har av gjennomføringen av tiltaket, samt deres refleksjoner rundt finansieringsmodellen og eventuelle effekter av den.

## **Tiltaksarrangørene**

Vi besøkte alle de tre tiltaksarrangørene, og gjennomførte intervjuer med Mona vekst i Sogn og Fjordane, Din utvikling i Oslo og Mentorpartner i Kristiansand.

Intervjuene med tiltaksarrangørene handlet om de fleste sidene ved forsøket: Tilbudsfasen, deres erfaring med rekruttering av deltakere og oppfatning av målgruppa, samt erfaring med arbeidet i de ulike fasene av tiltaket. Vi la stor vekt på å belyse leverandørenes oppfatning av rammebetingelsene generelt og finansieringsordningen spesielt, samt hvordan de selv vurderer betydningen av finansieringsmodellen og eventuelle problematiske sider ved rammebetingelsene.

## **Dokumenter**

Vi har gått gjennom tiltaksarrangørenes løsningsbeskrivelser samt rapportering fra forsøket på aggregert nivå. Vi har også fått tilgang til annen dokumentasjon om planleggingen av og konkurransen om å levere tiltaket (blant annet prosjektbeskrivelse utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet).



## 2 Rammer og utforming av forsøket

### 2.1 Tidligere erfaringer

Det er tidligere blitt gjennomført enkelte forsøk med resultatbasert finansiering av arbeidsmarkedstiltak i Norge. I 2002 startet det opp et forsøk med bruk av bonusfinansiering for KAT, Jobbklubb og et tiltak for personer på ventestønad. I 2008 startet forsøk med to ulike finansieringsmodeller for Arbeid med bistand, hvor begge inneholdt et bonuselement. De to forsøkene ble evaluert av henholdsvis Telemarksforskning og Pöyry i samarbeid med Proba. Det ble ikke påvist noen effekter av noen av forsøkene. En viktig grunn kan være at bonuselementet i finansieringsordningene som ble prøvd ut var svært lite. Dette er bakgrunn for at man nå har valgt en modell hvor en vesentlig større andel av betalingen er resultatavhengig.

Resultatbaserte belønningssystemer kan potensielt bidra til økt kvalitet og/eller økt effektivitet, slik at bestiller oppnår bedre resultater av tiltak relativt til kostnadene. Finansieringsmåten påvirker leverandørens atferd gjennom at de får en større del av den økonomiske risikoen. De får altså insentiver til å oppnå gode resultater. Modellen kan imidlertid også gi insentiver til å redusere risikoen på andre måter – gjennom såkalt «fløteskumming» og «parkering».

Fløteskumming innebærer at tiltaksleverandøren påvirker rekrutteringen til forsøket slik at de får flest mulig deltakere som i utgangspunktet har høy sannsynlighet for å komme i jobb, og på den måten øker inntektene.

Parkering innebærer at tiltaksleverandøren velger å bruke lite ressurser på deltakere som de oppfatter har lav sannsynlighet for å komme i jobb, for på den måten å redusere kostnadene.

I vår evaluering av forsøk med alternative finansieringsordninger for Arbeid med bistand (Pöyry-rapport 2010-068) beskrev vi erfaringer med denne typen finansieringsmodeller for arbeidsrettede tiltak i enkelte andre land.<sup>1</sup> Det er særlig mye erfaringer og evalueringer fra USA, som har benyttet ulike typer resultatbasert finansiering i lang tid, og særlig siden midten av 90-tallet.

Ofte benyttes en "milepælsmodell", som det aktuelle norske forsøket også er basert på. I den såkalte Oklahoma-modellen er gjerne rundt 40 prosent av betalingen knyttet til aktivitetsindikatorer og 60 prosent til resultatbaserte indikatorer. I den modellen som nå prøves ut i Norge er en enda større andel av betalingen knyttet til resultater.

---

<sup>1</sup> Pöyry-rapport 2010-068: *Alternative finansieringsformer for Arbeid med bistand*. 2010

Det har vært mye debatt i USA om faren for fløteskumming og parkering, men evalueringer tyder på at resultatene stort sett har vært positive.<sup>2</sup> Modellene er justert over tid for å unngå denne typen problemer. I noen modeller har man dessuten lagt til mer langsiktige resultatindikatorer, at deltakeren fortsatt er i jobb etter noe tid – med andre ord slik det norske forsøket også legger opp til.

En tredje utfordring ved denne typen modeller, som også ble nevnt av Brofoss-utvalget, er at man må balansere de økonomiske insentivene mot å sikre at leverandørene kan drive økonomisk forsvarlig, det vil si minimum dekke kostnadene. På den annen side er det fare for at risikoen for leverandørene prises såpass høyt at kostandene for NAV/samfunnet blir høyere enn ved tilsvarende resultatoppgjørelse i andre tiltak.

## 2.2 Regelverk: Innhold og finansiering

Brofoss-utvalget foreslo ikke en konkret modell for forsøket, men pekte på fem kritiske faser i tiltaksprosessen:

- Avklaring og planlegging
- Finne egnet arbeidsgiver
- Oppfølging på arbeidsplass (herunder tilrettelegging og kvalifisering)
- Overgang til ordinær lønn
- Jobbfastholdelse

I forskriften om forsøket heter det: ”Målet for resultatbasert formidlingsbistand er at deltaker blir ansatt i ordinært arbeidsliv, på ordinære lønns- og arbeidsvilkår. Formidlingsbistanden skjer på den måten som er mest hensiktsmessig for å få formidlet deltaker til ordinært arbeid.”<sup>3</sup> Videre ble det konkretisert tre milepæler som skulle utløse utbetaling.

Arbeids- og velferdsdirektoratet utformet en modell med tre faser med tilhørende milepæler, med ulik finansiering: En innledende fase med avklaring og oppfølging, en fase med ansettelse i ordinært arbeidsliv, samt oppfølging etter ansettelse. Det ble skissert hvilke tjenester som skulle tilbys i hver av fasene.

### Innhold

I konkurransegrunnlaget som ble benyttet da fylkene utlyste konkurranse for tiltaksarrangører om å delta i forsøket, ble rammene for og innholdet i tiltaket beskrevet på følgende måte:

Det skal som hovedregel gjennomføres en trekantsamtale mellom bruker, tiltaksarrangør og NAV for å avklare de ulike aktørenes forventninger og om tiltaket er aktuelt for bruker. På bakgrunn av trekantsamtalen avgjøres det om

---

<sup>2</sup> Pöyry (2010), hvor sammenfatningen bygger på Finn, D. (2009): *Differential pricing in contracted out employment programmes: Review of international evidence*. UK Department for Work and Pensions. Research report no 564.

<sup>3</sup> Forskrift om forsøk med resultatbasert finansiering av formidlingsbistand, Oslo, Vest-Agder og Sogn og Fjordane (FOR-2013-06-07-664)

det er hensiktsmessig å søke bruker inn på tiltaket. På bakgrunn av opplysninger som fremkommer i møtet kan leverandøren reservere seg mot å ta inn personer NAV i utgangspunktet har vurdert som aktuelle for tiltaket.

#### *Kartleggingsfase - Inntil to måneder med innledende avklaring og oppfølging:*

Leverandør starter kartlegging og oppfølging av tiltaksdeltaker i en innledende fase i tiltaket med en varighet på inntil to måneder. Målsettingen for denne fasen er å utarbeide en plan for videre oppfølging av deltakeren som skal godkjennes av deltaker og NAV.

Tjenester som skal tilbys i denne fasen er kartlegging av brukers ønsker og forventninger, yrkesveiledning, arbeidsmarkedsinformasjon, tydeliggjøring av ressurser og ferdigheter, motivasjons- og mestringsaktiviteter, samt en vurdering av bistandsbehovet.

#### *Ansettelsesfase - Ansettelse i ordinært arbeidsliv på ordinære vilkår:*

Denne fasen varer fram til ansettelse i ordinært arbeidsliv og kan som hovedregel vare inntil seks måneder. Varigheten kan forlenges med ytterligere tre måneder, slik at total varighet av denne fasen kan være inntil ni måneder dersom dette ansees som nødvendig for å oppnå målet om ansettelse i ordinært arbeidsliv. En forlengelse skal grunngis av leverandør med en redegjørelse for forventet resultat i forlengelsesperioden. Forlengelsen skal godkjennes av NAV-kontoret. Mulighet for forlengelse ved særskilte tilfeller kan benyttes når det er stor sannsynlighet for at deltakeren kan komme i eller forbli i arbeid i løpet av forlengelsestiden. Dialog om eventuell forlengelse skal gjøres mellom leverandør, NAV og deltaker i fellesskap. Målsettingen med denne fasen er at det foreligger en underskrevet ansettelseskontrakt for den enkelte deltaker i ordinært arbeidsliv.

Tjenester som skal tilbys i denne fasen er motivasjonsarbeid, bistand til å finne en jobb, bistand ved etablering av arbeidsforholdet, veiledning og råd knyttet til arbeidsdeltakelse, samt bistand til tilrettelegging og praktiske oppgaver. Både den ansatte og arbeidsgiver skal ha tilgang til bistand.

#### *Oppfølgingsfase - Oppfølging etter ansettelse:*

Denne fasen varer i seks måneder etter ansettelse i ordinært arbeidsliv.

Målsettingen i denne fasen er at den enkelte deltaker er fast ansatt etter seks måneder.

Tjenester som skal tilbys i denne fasen er veiledning og råd knyttet til arbeidsdeltakelse, samt bistand til tilrettelegging av arbeidssituasjonen.

## **Finansiering**

I forsøket med resultatbasert finansiering av formidlingsbistand avhenger utbetaling av midler til leverandør av overgang til arbeid for deltakeren. Til sammen er 80 prosent av finansieringen knyttet til at brukeren blir ansatt i ordinært arbeidsliv. 20 prosent av finansieringen er knyttet til finansiering av den

innledende fasen med avklaring og oppfølging for å kartlegge brukers forutsetninger.

Utbetaling av midler til leverandør er knyttet til milepæler i tiltaksgjennomføringen, og avtalene om å levere tiltaket er inngått med utgangspunkt i en totalpris per deltaker gitt at alle milepælene nås (=100 prosent). Utbetalingene til leverandørene utbetales etterskuddsvis, det vil si etter oppnådd resultat:

*Kartleggingsfase:* Tilskudd utbetales til leverandør uavhengig av videre tiltaksløp. Utbetalingen utgjør 20 prosent av tilbudt pris. Refusjonskrav sendes NAV vedlagt plan for videre oppfølging eller sluttrapport for den enkelte deltaker.

*Ansettelsesfase - Ansettelse i ordinært arbeidsliv på ordinære vilkår:* Tilskudd utbetales til leverandør dersom bruker får ansettelse. Utbetalingen utgjør 40 prosent av tilbudt pris. Arbeidsforholdet må dokumenteres. Refusjonskrav sendes NAV vedlagt kopi av arbeidsavtale.

Følgende kriterier utløser midler knyttet til ansettelse i ordinært arbeidsliv i denne fasen:

- faste stillinger
- midlertidige stillinger med en varighet over seks måneder
- ansettelse gjennom lønnstilskudd fra NAV
- stillinger som utgjør 50% eller mer
- dersom deltageren hadde uførepensjon ved oppstart i tiltaket, skal midler utløses uavhengig av stillingsandel dersom uførepensjonen reduseres tilsvarende stillingsandelen

*Oppfølgingsfase - Oppfølging etter ansettelse:* Tilskudd utbetales til leverandør dersom bruker er fast ansatt etter seks måneder. Utbetalingen utgjør 40 prosent av tilbudt pris. Arbeidsforholdet må dokumenteres. Refusjonskrav sendes NAV når bruker har vært ansatt i seks måneder + én dag, med vedlagt kopi av arbeidsavtale.

## Rapportering

Det er relativt omfattende krav til rapportering i forsøket, både for den enkelte deltaker og aggregert, om hver fase, aktiviteter, resultater og erfaringer som gjøres underveis i forsøksperioden.

## Målgruppe

Målgruppa for tiltaket er som nevnt personer med nedsatt arbeidsevne som har behov for formidlingsbistand.

## 2.3 Organisering av forsøket

Arbeids- og velferdsdirektoratet har det overordnede ansvaret for å forberede, igangsette og følge opp forsøket. Kravspesifikasjonen ble utarbeidet av dem, men med innspill fra fylkene. Det ble avholdt et møte med fylkene i april 2013, kravspesifikasjonen var klar i mai. I slutten av mai sendte direktoratet ut et brev

til de aktuelle fylkene med malen for konkurransegrunnlaget og informasjon om fordelingen av tiltaksplassene. Det ble planlagt å trappe opp til 100 plasser totalt i 2014, fordelt på 55 i Oslo, 30 i Vest-Agder og 15 i Sogn og Fjordane.

Fylkene har ansvar for selve anskaffelsen av tiltaket. Konkurransen om å levere tiltaket ble utlyst av hvert fylke i juni 2013, med noen små lokale tilpasninger. Det skulle velges én leverandør i hvert fylke. Fylkene stod for vurdering av tilbudene og valg av leverandør, og har ansvar for å følge opp gjennomføringen i eget fylke. De rapporterer til direktoratet, som også samler dem av og til (eventuelt i videokonferanse), for å dele erfaringer og diskutere uklarheter eller spørsmål som har dukket opp underveis.

Fylkene er ansvarlig for informasjon til de enkelte NAV-kontorene. Det er ikke lagt noe felles informasjonsmateriell, og siden hvert fylke har organisert forsøket forskjellig, har dette skjedd på ulike måter.

De enkelte NAV-kontorene avklarer og søker inn deltakere, deltar på trekantsamtaler, og har dialog med leverandøren som er knyttet til enkeltdeltakere.

### **Vest-Agder**

I Vest-Agder gjennomføres forsøket bare ved ett kontor – NAV Kristiansand. Ved kontoret har de en tiltaksavdeling med ansvar for en større region, hvor kontaktpersonen for forsøket er plassert.

På grunn av denne organiseringen har kontaktpersonen i fylket en liten rolle etter at tiltaket kom i gang. NAV-kontoret tar seg av rapporteringen. En representant for tiltaksavdelingen deltok også i anskaffelsen.

### **Sogn og Fjordane**

I Sogn og Fjordane har NAV fylke det overordnede ansvaret for forsøket. Forsøket foregår i Nordfjordregionen, med deltakelse av kontorene i Hornindal, Vågsøy, Selje, Stryn, Eid og Gloppen, som i den første perioden fikk tildelt et visst antall plasser hver.

### **Oslo**

I Oslo har NAV tiltak Oslo hatt ansvar for utlysning og innkjøp av anskaffelsen. Tiltaksenheten har orientert NAV-kontorene om tiltaket, og alle lokalkontorene i Oslo har hatt anledning til å velge REFIN for sine brukere. På lokalkontorene er tiltaket presentert på samme måte som kontorene gjør med andre tiltak.

Leverandøren rapporterer til NAV tiltak.

## 3 Anskaffelsesprosessen

### 3.1 Vest-Agder

#### 3.1.1 Kravspesifikasjonen

Vest-Agder kom med i forsøket etter at et annet fylke hadde trukket seg, og fylket deltok derfor ikke i planleggingen eller utformingen av kravspesifikasjonen. NAV Kristiansand hadde raskt meldt interesse for å delta da det ble spørsmål om det.

Fylkeskontakten oppfatter informasjonen fra direktoratet om rammebetingelsene og regelverket som grei, og formidler at innkjøpsprosessen og kriteriene for utvelgelse av leverandør ikke var særlig forskjellig fra det som blir brukt i innkjøp av andre tiltak. Hun oppfattet riktignok kravspesifikasjonen som noe omfattende, men mener at regelverket virker hensiktsmessig.

Ved NAV-kontoret oppfatter de også rammebetingelsene som rimelig greie. Som alltid ved innføring av nye tiltak oppstår det spørsmål i starten – disse ble tatt opp med direktoratet i videomøte.

#### 3.1.2 Utlysningen

I Vest-Agder ble tiltaket utlyst to ganger, første gang i juni 2013, andre gang i september, og det ble inngått avtale i desember 2013.

I første runde var det hele 17 potensielle tilbydere som meldte interesse, men kun to leverte inn tilbud. Da en av dem måtte avvises valgte NAV å avlyse konkurransen, siden det var ønskelig med konkurranse.

Etter andre utlysning var det 11 som meldte interesse, og fem som leverte tilbud. Dette oppfattes som et vanlig antall tilbydere ved utlysning av tiltak.

Fylkeskontakten fikk ingen tilbakemeldinger om årsaker til at noen valgte å ikke levere tilbud. Det kom heller ikke inn mange spørsmål til utlysningen.

Mentorpartner, som vant oppdraget, forteller at det ikke var noen diskusjoner internt om hvorvidt de skulle levere tilbud eller ikke, og at de hadde et positivt førsteinntrykk av utlysningen. De gir uttrykk for at dette er en betalingsform de er vant til – å få betalt når og hvis de løser oppdraget. Informantene opplevde det som motiverende at de kunne ha mulighet til å delta i et forsøk og bidra til nyutvikling. De syntes konseptet var godt, og finansieringsmodellen gjorde det ikke mindre attraktivt – tvert imot.

Selv om modellen er god, mener de imidlertid at var det mye fokus på rapporteringsrutiner og -behov i kravspesifikasjonen, og vektlegging av fasene i stedet for resultatene. ”Tanken blir litt overskygget av rapporteringsveldet.”

#### 3.1.3 Valg av leverandør

NAV kjente til alle de fem leverandørene fra tidligere, men unntak av én. Én av de fem tilbyderne var en bedrift i skjermet sektor.

En person ved tiltaksavdelingen i NAV Kristiansand (det vil si for regionen) deltok i innkjøpsprosessen sammen med fylket.

Tilbyderne ble gitt poeng for pris og kvalitet, som skulle veie likt. Det ble brukt tre kriterier for kvalitet: tjenestens innhold, kompetanse, og samhandling med arbeidsgivere/bruk av nettverk i lokalt arbeidsmarked. Blant disse skulle innholdet veie 50 prosent, de to andre 25 prosent hver. Etter en første vurdering ble det forhandlet med de tre tilbyderne som fikk høyest poengsum. Dette var samtidig de tre hvor kvaliteten ble vurdert som best, mens prisen sprikte mye mellom de tre. NAV-kontoret (tiltaksavdelingen) deltok i forhandlingene og evalueringen.

Etter forhandlingene økte den billigste leverandøren prisen betraktelig, mens den dyreste reduserte prisen noe. Mentorpartner som vant, fikk høyest skåre både på pris og kvalitet, og høyest på hver av de tre kvalitetskriteriene.

Når det gjelder vurderingen av kompetanse, så NAV på den samlede kompetansen som ble tilbudt. Mentorpartner tilbød fem-seks konsulenter med god og bred kompetanse. NAV vurderte dette positivt, sammenliknet med tilfeller hvor leverandører tilbyr svært mange konsulenter. Når det gjelder utdanningsbakgrunn formidler kontaktpersonen i Vest-Agder at det er en fordel med pedagogikk eller en annen utdanning hvor det å behandle mennesker er sentralt. I tillegg er det viktig at konsulentene har arbeidserfaring.

Mentorpartner er et partnereid selskap ble startet for 16 år siden, og i hovedsak driver med lederutvikling, rekruttering, forretningsutvikling og bistand i omstillingsprosesser generelt. De har totalt 14-17 ansatte. De anser seg som annerledes enn de virksomhetene som har bakgrunn innen attføring. Veilederne hos Mentorpartner har typisk ulik næringslivsbakgrunn, har jobbet med rekruttering, og har gjerne pedagogisk kompetanse. De fleste har ledererfaring. De mener selv at det er nyttig med mangfoldig bakgrunn.

Mentorpartner har fra før levert jobbkubb og oppfølgingstiltaket til NAV. Informantene våre oppfatter "NAV-markedet" som spennende, men noe uforutsigbart siden det er budsjettstyrt. For oppfølgingstiltaket har antall plasser variert mellom 30 og 100.

Både kontaktpersonen i fylket og informantene ved NAV-kontoret formidler at de har gode erfaringer med Mentorpartner fra andre tiltak, og NAV mener at de gjør en god jobb med Oppfølging. Dette handler blant annet om at de har et godt nettverk av arbeidsgivere. De samarbeider godt med NAV og oppfattes som offensive. Informantene ved NAV-kontoret mener at det trolig har vært en nyttig erfaring for Mentorpartner å jobbe med oppfølgingstiltaket, hvor de har hatt fokus på gjennomstrømming.

Informantene i Mentorpartner mener også selv at rekrutteringskompetansen deres er viktig i dette tiltaket, og dette var noe de la vekt på å synliggjøre i tilbudet. De nevner videre veiledningskompetanse som sentralt.



Når det gjelder pris, forteller de at tiltaket var vanskelig å prise, men at risikovurderingen i seg selv ikke var problematisk for dem. De tok høyde for en risiko i tilbudet, slik de gjør i tjenester til andre kunder.

Ingen av informantene våre har noen bestemt oppfatning om prisnivået de endte opp med sammenliknet med andre tiltak.

### 3.1.4 Oppstart

I Kristiansand startet den første deltakeren opp i februar 2014. Dette var senere enn planlagt siden de lyste ut konkurransen to ganger. Det ble sendt ut informasjon om forsøket til NAV-kontorene i januar.

## 3.2 Sogn og Fjordane

En viktig årsak til at Sogn og Fjordane ble valgt ut til å delta i forsøket var å skaffe erfaring med hvordan en slik finansieringsordning fungerer i mer rurale, spredtbygde strøk. NAV Sogn og Fjordane synes det var inspirerende å bli valgt ut til å delta i forsøket.

### 3.2.1 Kravspesifikasjon

NAV Sogn og Fjordane bisto direktoratet i utarbeidelsen av kravspesifikasjonen. Fylket husker denne prosessen som konstruktiv og god. De hadde få spørsmål i prosessen og synes kravspesifikasjonen til direktoratet ble god.

Fylket hadde på forhånd valgt at forsøket skulle utføres i én av fire regioner i fylket. Det var åpent for tilbyder å spesifisere i tilbudet hvilken region de ville levere tiltaket i. Dette grepet ble gjort for å konsentrere tiltaket geografisk. Fylket mener dette ville være en fordel spesielt med tanke på transport og kommunikasjon.

### 3.2.2 Utlysning

Oppdraget ble utlyst den 11. juni 2013, med frist 15. august.

Det kom inn fire tilbud. Fylket var positivt overrasket over antall tilbydere. Siden finansieringsformen gir større risiko for lønnsomheten til tiltaksleverandøren, hadde de vært spente på hvor mange som ville levere tilbud. NAV Sogn og Fjordane forteller at fire tilbud ligger litt over snittet av hva de pleier å få inn på et anbud. Fylket hadde god kjennskap til alle tilbydere fra før.

### 3.2.3 Valg av leverandør

I løpet av anbudskonkurransen gjennomførte fylket forhandlingssamtaler med alle tilbydere. Forhandlinger ble gjennomført i slutten av august. Viktige kriterier for valg av leverandør var kontakter på arbeidsmarkedet og vurderingen av tilbyderens evne til å få folk ut i jobb. Siden REFIN-tiltaket er tydelig på at man skal oppnå fast ansettelse, ble leverandørenes evne til å oppnå dette spesielt vektlagt i anbudskonkurransen.

Fylket opplyser at de hadde liten erfaring med liknende tiltak og derfor var usikre på hvor prisnivået burde ligge. Prisnivået på tilbudene var noe høyere



enn for andre tiltak, men forskjellen var ikke veldig stor. Prisnivået hos tre av leverandørene var forholdsvis likt, mens én hadde priset seg vesentlig høyere.

Det ble inngått avtale med leverandøren *Mona vekst* i september 2013. Fylket forteller at *Mona vekst* utmerket seg med tydelig definerte faser, og det ble sett på som en styrke at de kan jobbe desentralisert og har gode nettverk i regionen. Leverandøren var også godt kjent og hadde gode skussmål hos NAV-kontorene. *Mona Vekst* anbefalte å iverksette forsøket i Nordfjordeid.

*Mona vekst* har hovedkontor i Sandane i Gloppen kommune, og har per juni 2014 åtte ansatte. *Mona vekst* leverer tiltakene Arbeid med bistand, arbeidspraksis og varig tilrettelagt arbeid (VTA). De har jobbet med Arbeid med bistand siden 1996. Bedriften er Equass-sertifisert (European quality in social services).

*Mona vekst* hadde erfaring med forsøket "Alternative finansieringsformer for Arbeid med bistand – Modell B", i 2008-10. Denne modellen innebar en timebetalt oppfølging av deltakerne, med en bonus når deltakeren oppnådde fast ansettelse. *Mona vekst* mente at de hadde høstet en del erfaringer herfra, som de hadde nytte av i planleggingen av REFIN.

*Mona Vekst* forteller at de i tilbudet la vekt på at de hadde bred kompetanse innenfor mange ulike bransjer. De ville synliggjøre at de har tett kontakt med næringslivet og ulike sektorer. De forteller at de også la vekt på at de har et godt tverrfaglig team, god dynamikk og god kontakt med NAV-kontorene.

*Mona vekst* synes det var utfordrende å fastsette en pris på dette tiltaket. Noen ganger jobber en med veldig tunge brukere og dette kan fort bli et problem økonomisk. Det er mye risiko i prissettingen ved en resultatbasert finansieringsmodell. For å komme fram til et prisnivå som kunne passe tiltaket trakk tiltaksleverandøren særlig på erfaringer fra "modell B", som beskrevet tidligere. Tiltaksleverandør forteller at de brukte Arbeid med bistand som basis, og la på et risikotillegg, knyttet til usikkerheten i forsøket.

### 3.2.4 Oppstart

Det ble avholdt oppstartsmøte med fylket og leverandør, der også NAV-kontorene i nordfjordregionen deltok, den 24. september 2013. Forsøket startet opp i oktober 2013.

## 3.3 Oslo

### 3.3.1 Kravspesifikasjonen

Tiltaksenheten i Oslo bisto direktoratet i utviklingen av kravspesifikasjonen. Rammene var lagt av departementet, men det ble gjort en del endringer. Tiltaksenheten hadde også noen innspill som ikke ble tatt til følge. Kontoret var litt uenige i vektingen av kriteriene for anskaffelsen, det dreide seg først og fremst om at pris ble vektet for høyt. Det kunne medført noen utfordringer ettersom de visste at de hadde et stort leverandørmarked og anså at noen ville

forsøke å prise seg svært lavt for å få anskaffelsen. I praksis ble ikke dette noe problem fordi de leverandørene som hadde svært lave priser ble avvist på grunn av manglende kvalifikasjoner.

### 3.3.2 Utlysningen

I Oslo ble tiltaket utlyst i juni 2013, og tiltaksenheten mottok ni tilbud. I Oslo er det mange aktører som leverer tilbud på utlysninger av tiltak, og antall tilbud var omtrent som vanlig i konkurranser om tiltak for denne målgruppa. I de konkurransene som har flest tilbydere har kontoret mottatt over 20 tilbud. Tiltaksenheten opplevde at det var stor interesse blant leverandørene, men flere av dem som hadde meldt interesse leverte ikke tilbud. Det antas at det har sammenheng med at risikoen ble vurdert å være for høy. Tiltaksenheten fikk mange spørsmål til utlysningen, og erfarte at leverandørene leste konkurransegrunnlaget svært nøye og stilte spørsmål om detaljer. Leverandørene spurte dessuten om forhold som ofte står i utlysninger, men som det vanligvis ikke stilles spørsmål ved. Nå stilte leverandørene spørsmål fordi profilen på tiltaket var ny, og tiltaksenheten antar at de ville forsikre seg om at de ikke gikk løs på noe de ikke forsto konsekvensene av.

Tiltaksenheten mottok tilbud både fra større leverandører med lang erfaring fra tiltak til denne målgruppa, og fra noen som bare hadde erfaring fra AMO-kurs til helt andre målgrupper. De var på forhånd klar over at en del av de tradisjonelle arbeidsmarkedsbedriftene ville levere tilbud ettersom REFIN-tiltaket er innenfor deres felt.

Tiltaksenheten opplevde at tilbudene var av ulik kvalitet, noen hadde tydelig mer innsikt i målgruppa og forståelse for problemstillingen enn andre. Enkelte tilbydere hadde svært lav pris, men de tilbudene de vurderte som interessante var jevne i pris. Disse leverandørene hadde ganske høye pristilbud. Tiltaksenheten hadde inntrykk av at disse leverandørene hadde tatt utgangspunkt i prising av andre tiltak som Arbeid med bistand eller Oppfølging.

Leverandøren som ble valgt forteller at risikoen ble priset inn i tilbudet. De beregnet at de skulle gå i null i de to første fasene, deretter priset de den siste fasen etter en vurdering av hvor stor andel de ville lykkes med. Denne vurderingen var basert på erfaringer fra lignende tiltak overfor samme målgruppa.

### 3.3.3 Valg av leverandør

I vurderingen av tilbudene var tiltaksenheten opptatt av leverandørenes beskrivelse av innhold og aktiviteter. Veilederressursene ble ansett som veldig viktige, det vil si veiledernes kompetanse og hvilken formidlingsbistand de ville gi deltakerne. Tre leverandører ble invitert til forhandlinger. Det var relativt jevnt mellom disse. Leverandøren som ble valgt er ”Din utvikling”.

Din utvikling er et konsulentselskap som hovedsakelig jobber mot næringslivet. Selskapet bistår bedrifter i omstilling, med lederutvikling, teamutvikling og rekruttering. De startet med å levere tiltak til NAV i 2010, de har hatt ulike tiltak både i form av individuell veiledning og gruppetilbud. Selskapet leverer blant

annet tiltaket Oppfølging til NAV i Oslo, dette er et tiltak som har mye av samme innhold og målgruppe som REFIN.

Tiltaksenheten vurderte at Din Utvikling har veldig gode veilederressurser, høy kompetanse på individuell veiledning og god kjennskap til arbeidsmarkedet. Kontoret oppfatter at de er mer næringslivsorientert og følger opp deltakerne på en litt annen måte enn tradisjonelle arbeidsmarkedsbedrifter.

I tilbudet la Din Utvikling vekt på at de har veiledere med høy kompetanse, på at de bruker veiledernes nettverk blant arbeidsgivere og på at de har erfaring fra denne type arbeid. De påpekte dessuten at de har levert gode resultater til NAV tidligere.

### 3.3.4 Oppstart

Etter at tiltaksenheten hadde valgt tiltaksleverandør, klaget en av konkurrentene. Klagen ble behandlet av KOFA, som ikke ga dem medhold, men klageprosessen medførte at oppstarten av tiltaket ble to måneder forsinket. Det ble inngått avtale med leverandør i januar 2014. Det var mulig å søke inn deltakere fra januar, og første deltaker ble tatt inn i februar 2014.

## 3.4 Oppsummering

Det ble brukt en felles kravspesifikasjon i de tre fylkene, kun med mindre lokale tilpasning angående valg av region og lignende.

Alle fylkene fikk inn et antall tilbud som omtrent tilsvarer hva som er vanlig. Vest-Agder opplevde riktignok å få bare to tilbud ved første gangs utlysning, men kom opp i et vanlig antall ved andre gangs utlysning.

Alle fylkene framhever at den leverandøren som fikk oppdraget utmerket seg med gode arbeidslivsrelasjoner og veilederressurser. Når det gjelder prisen for tiltaket, er denne relativt lik i de tre fylkene – den høyeste prisen ligger 17 prosent over den laveste. Vi har ikke informasjon som gjør det mulig å sammenlikne denne prisen med kostander ved andre tiltak.

## 4 Rekruttering og målgruppe

### 4.1 Vest-Agder

#### 4.1.1 Informasjon til NAV-kontoret/-veilederne

Siden bare ett NAV-kontor deltar i forsøket i Vest-Agder, er det relativt enklere (enn for eksempel i Oslo) å informere veilederne. Tiltaksavdelingen for regionen er plassert på NAV-kontoret. Tiltaksavdelingen informerte veilederne i oppfølgingsavdelingen i møte og med e-post til alle veilederne i etterkant. De fikk informasjon noen uker før det var klart til innsøking. I møtet handlet informasjonen både om innholdet i tiltaket og rutinene med hensyn til innsøking mv. Det kom ingen negative reaksjoner på tiltaket.

Informantene ved kontoret formidler at nærheten til lokalkontoret er gunstig for at flest mulig skal bli kjent med forsøket – noen veiledere ”kommer bort til tiltaksavdelingen og spør”. Kontoret har dessuten en tavle hvor de setter opp ledige tiltaksplasser, og det sendes ut mailer om dette.

#### 4.1.2 Rekruttering

Ved Kristiansand-kontoret har de ikke fylt opp alle plassene i forsøket, men det er ikke langt unna. De har inngått avtale om inntil 30 plasser. I april 2014 hadde de 15 deltakere, ved utgangen av juni 21, og i slutten av oktober 25.

Veilederne ved NAV-kontoret mener at rekrutteringen har gått litt tregt fordi det er et nytt tiltak, og fremdeles ikke så godt kjent (sommeren 2014). Både de og fylkeskontakten fremhever at det er svært mange tiltak å velge mellom (også flere forsøk), og at det nærmest er en ”konkurranse” mellom tiltakene om veilederens oppmerksomhet. Noen veiledere bruker tiltaket mer enn andre, og en veileder vi intervjuet var én av de som brukte det ofte:

*Jeg synes personlig dette er et fantastisk opplegg. Jeg hev meg på. Hadde allerede en person på lista da det var klart. Jeg synes dette var det beste vi noen gang har hatt.*

Både fylkeskontakten og de ansatte ved NAV-kontoret som vi snakket med, mente da vi intervjuet dem at det kunne være behov for en ny informasjonsinnsats (etter sommeren 2014) for å øke rekrutteringen.

Mentorpartner oppfatter imidlertid at rekrutteringen har vært omtrent som forventet.

Rekrutteringen fra NAV sin side foregår på samme måte som ved andre tiltak, det vil si at REFIN er ett av de tilgjengelige tiltakene NAV-veilederne kan bruke for personer med nedsatt arbeidsevne og som det blir informert om på kontoret.

Det er ikke laget noe spesielt informasjonsmaterieell til brukerne. Veilederen vi snakket med på NAV-kontoret forteller at hun pleier å informere brukerne om målet med tiltaket (ordinært lønnet arbeid), fasene og innholdet, men ikke finansieringsformen. Det pleier Mentorpartner å gjøre i trekantsamtalen. Hun forteller at noen veiledere informerer brukerne om at Mentorpartner ikke får betalt hvis tiltaket ikke resulterer i jobb, og at de mener at det motiverer deltakerne – at de får mer tro på tiltaket.

## Målgruppe

Informanten vår i NAV fylke oppfatter definisjonen av målgruppa for REFIN som vid, men mener at det har fordeler, både for å få et visst antall deltakere inn i tiltaket, og at veilederne/NAV-kontoret ikke blir låst til snevre målgrupper, men kan vurdere hensiktsmessighet for den enkelte. Fylket har ikke gjort noen nærmere presisering / prioritering ut over det som er gitt fra direktoratet.

Heller ikke NAV-kontoret prioriterer noen spesielle grupper til tiltaket. Som de sier; situasjonen ville vært en annen dersom det var kø inn til tiltaket, da ville de trolig prioritert de under 30 år – som er et generelt styringssignal.

Informantene våre ved NAV-kontoret framhever at de setter som et minimumskrav at bruker skal ha en inntektsevne på 50 prosent. Dersom det ikke er avklart at de kan søke minimum en 50 prosent stilling, vil man ikke kunne nå målet med tiltaket, og leverandøren vil avvise dem. I tillegg må det være slik at deltakeren er fornøyd med bare 50 prosent jobb, dersom det blir resultatet. Både arbeidsevnen og brukers mål må være avklart. NAV-kontoret forteller at de den første tiden hadde søkt inn noen brukere som hadde noe jobb fra før, og hvor det ikke ble ansett som mulig å fylle opp med 50 prosent i tillegg til den jobben de hadde fra før.

Også Mentorpartner framhever kravet om minst 50 prosent arbeidsevne: ”Det må være avklart at det i det hele tatt er mulig å få utløst bonus.” Mentorpartner har hatt møte med NAV for å avklare målgruppa og kriteriene for å reservere seg. De viktigste problemstillingene handlet om rus og arbeidskapasitet. De oppfattet møtet som svært konstruktivt. De framhever at virkemidlene i tiltaket også gjør det viktig å fokusere på realisme. De har for eksempel ikke mulighet til å bruke mentorordningen, noe de savner i dette tiltaket.

## Trekantsamtaler

NAV-veileder forteller om trekantsamtalene: ”Da går vi gjennom CV-en, og bruker forteller om seg selv. Det kommer fram om de er motivert, og hvor langt fra arbeidslivet de står. Jeg forbereder brukeren – dette er akkurat som et jobbintervju, du må snakke positivt om deg selv.”

Det er to veiledere fra Mentorpartner som deltar i samtalene, som varer i om lag én time. Informantene forteller at de har laget et eget skjema til bruk der. Formålet er å ha en mest mulig strukturert tilnærming til samtalen, og få kartlagt vesentlige ting på kort tid. Det er sentralt å få et inntrykk av om arbeidsevnen er tilstrekkelig avklart, og at det ikke er rusproblematikk inne i bildet.

I samtalen pleier Mentorpartner å informere om finansieringsmåten, og om at det dreier seg om et forsøk (noen har allerede fått denne informasjonen av NAV-veileder). De mener at det virker motiverende på mange at de er med i et forsøksprosjekt, og at finansieringsmåten er ”stas”, det gir status.

Mentorpartner har svært god erfaring med trekantsamtalene, og påpeker at det burde være obligatorisk i alle tiltak. De mener også at de har møtt motiverte kandidater som har fått god informasjon i forkant, og motiverte NAV-veiledere.

Etter trekantsamtalen skal deltakerne få beskjed innen to døgn om de kommer inn på tiltaket. Mentorpartner forteller at de nesten alltid venter to døgn, og får en annen til kvalitetssikre avgjørelsen hvis de vil reservere seg.

Det har skjedd i sju tilfeller at de hadde reservert seg. Årsakene har vært rusproblematikk, noen få som ikke har vært tilstrekkelig avklart, en som allerede var i 40-50% jobb, en hvor de vurderte at utdanning var mest hensiktsmessig. Mentorpartner mener at det har vært snakk om ganske enkle ting som burde vært avklart på forhånd, men at det kanskje først kommer fram i trekantsamtalen fordi de der stiller veldig tydelige spørsmål.

En veileder ved NAV-kontoret forteller at hun har søkt inn flere av de som har blitt avvist, men at hun har vært uenig bare i ett tilfelle. Selv da sier hun: ”Jeg opplever at de er rimelig fornuftige. Selv om jeg ikke var enig.”

### 4.1.3 Om deltakerne

En veileder ved NAV-kontoret stiller spørsmålet om de kanskje er for strenge med vurderingen av brukerens arbeidsevne ved innsøkingen til tiltaket. Brukergruppen på REFIN står noe nærmere arbeidslivet enn deltakere både på Oppfølging og Arbeid med bistand. Eksempelvis ble en som ble avvist i REFIN deretter tatt inn på Oppfølging. I den interne informasjonen på NAV-kontoret har de gitt uttrykk for at deltakerne skal være nærmere arbeidslivet enn typiske deltakere på Arbeid med bistand og Oppfølging.

En annen informant forteller at deltakergruppa riktignok ikke avviker fra deltakerne på andre oppfølgingstiltak, dersom en ser på for eksempel alder, etnisitet, hvorvidt de har psykiske eller fysiske utfordringer. Den største forskjellen er at de ofte er mer motivert.

Informantene ved NAV-kontoret formidler at det er en balansegang mellom kravet om at deltakerne skal være relativt nære arbeidslivet, og at de faktisk skal ha behov for tiltaket. De har hatt deltakere med svært forskjellig historie, noen kommer direkte fra sykmelding, andre har vært lenge på AAP eller er langtids sosialhjelpsmottakere. I ettertid har de tenkt at noen av de første deltakerne de søkte inn kanskje ikke hadde trengt dette tiltaket, men at for eksempel jobbklubb kunne være tilstrekkelig.

De mener imidlertid at det i så fall er kontoret som har søkt inn ”for lette” deltakere, og ikke at leverandøren har drevet fløteskumming.

En NAV-veileder mener dessuten at deltakerne likevel kan være helt avhengig av den oppfølgingen de får i jobben selv om de raskt kom i jobb. ”Det er altfor mange som kommer i jobb, men ikke klarer å stå i jobben.”

En av informantene i Mentorpartner sier om fløteskumming:

*Jeg håper vi kan ha en porsjon med raushet med hensyn til hvem vi skal ta inn. I teorien kunne vi ha skummet fløten, men jeg håper ikke vi gjør det.*

Et par deltakere er blitt avsluttet etter kartleggingsfasen. Det har handlet om rus og soning. Mentorpartner forteller at de har mange deltakere i ansettelsesfasen, og det er ingen de har valgt å avslutte tiltaket for.

## 4.2 Sogn og Fjordane

### 4.2.1 Informasjon til NAV-kontorene/-veilederne

I Sogn og Fjordane ble det som nevnt avholdt et oppstartsmøte med deltakelse fra fylket, leverandør og NAV-kontorene i regionen. Alle NAV-kontorene var representert med en eller flere veiledere. Informantene ved kontorene husker dette som et ryddig og bra møte. Det var få spørsmål. Kontorene fikk tilgang til presentasjonsmaterialet slik at de kunne bruke dette for videre informasjonsarbeid på sine lokale NAV kontor.

Informantene oppfatter at informasjonen om forsøket har vært god.

### 4.2.2 Rekruttering

Sogn og Fjordane har 15 tiltaksplasser. På oppstartsmøtet ble tiltaksplassene fordelt mellom kontorene, i hovedsak etter størrelsen på kontorene. Det ble også besluttet at tiltaket skulle rette seg inn mot ungdom under 30 og innvandrere. Ungdom er fra før et satsningsområde i regionen.

Flere av NAV-kontorene meldte at de høsten 2013 hadde lite midler igjen på tiltaksbudsjettet. Dette gjorde at REFIN ble tatt ekstra godt i mot, og flere kontorer var raske med å søke inn personer i tiltaket. Dette kan også være noe av grunnen til at Sogn og Fjordane kom raskere i gang enn Oslo og Vest-Agder.

Høsten 2014 er likevel bare halvparten av plassene i tiltaket fylt opp. Leverandøren synes dette er rart ettersom dette er frie midler tilgjengelig for NAV-kontorene. Leverandøren forventet at de skulle få flere deltakere i forsøket. Per juni 2013 var bare sju av 15 plasser dekket, og det var de større kontorene som hadde lav dekningsgrad. De mindre kontorene meldte på sin side om behov for flere tiltaksplasser.

### Målgruppe

NAV Sogn og Fjordane valgte fra starten av å avgrense målgruppa til ungdom under 30 år og innvandrere. Noen kontorer i regionen har fokusert på ungdom under 24 år.

Flere av informantene våre mente at dette i utgangspunktet var hensiktsmessig, ettersom ungdom og innvandrere ofte står nærmere arbeid enn mange andre



grupper, men har behov for nettopp bistand til å komme inn i arbeidsmarkedet. Likevel har dette skapt en del utfordringer.

Et lite NAV-kontor forteller blant annet at de har få personer under 30 år i sin kommune, blant annet pga fraflytting. Dette gjør at det er få aktuelle personer for tiltaket. De mener at REFIN er et egnet tiltaket for personer i alle aldre, og var glad da dette kravet senere ble lempet på.

Leverandøren mener at fokuset på unge under 30 år og innvandrere kan ha virket som en bremsekloss på rekrutteringen. De mener at NAV-kontorene ikke har vært flinke nok til å formidle brukere til dem, og at det kunne vært enklere å rekruttere brukere dersom målgruppen hadde vært videre. Få brukere skaper utordringer med tanke på inntjening til selskapet, som har budsjettert og planlagt med 15 tiltaksplasser.

På bakgrunn av erfaringene med rekrutteringen til tiltaket gikk fylket bort fra avgrensningen av målgruppa sommeren 2014.

### **Trekantsamtaler**

Etter at en NAV-veileder har søkt inn en av sine brukere til tiltaket avholdes trekantsamtalen. Trekantsamtalen fungerer som en godkjenningsinstans der leverandør og NAV-veileder møtes, og vurderer den aktuelle kandidaten. Trekantsamtalen varer omtrent en time, der leverandørbedriften går gjennom en rekke spørsmål for å kartlegge om kandidaten egner seg til tiltaket.

Informantene ser både positive og negative sider ved trekantsamtalene. Det skaper en risiko for fløteskumming, altså at leverandøren kan velge de beste deltakerne til tiltaket. Noen av kontorene melder om at de har søkt inn kandidater som de mener er egnet, men som er blitt avvist av leverandøren etter trekantsamtalen.

Ved ett NAV-kontor mener de at finansieringsmodellen gjør det vanskelig å få kandidater inn i tiltaket, siden leverandøren vegrer seg for å ta inn deltakere som gir høy risiko. Flere av NAV-kontorene opplyser om at det er de "letteste" brukerne i målgruppa som blir kanalisert inn i tiltaket. Noen informanter uttrykker at disse brukerne kunne de klart å følge opp selv. Det er et ønske om at leverandøren skal ta tyngre brukere, men også en forståelse av at disse personene ikke passer til dette forsøket.

På den annen side er det positivt at trekantsamtalene fører til mindre økonomisk risiko for leverandøren, og hindrer NAV-kontoret i å sette for tunge brukere på tiltaket. De fleste NAV-kontorene mener det er en felles forståelse mellom leverandøren og dem. "Hvis vi hadde sendt de tyngste deltakerne på tiltaket ville aldri Mona vekst fått pengene sine", uttrykker en av NAV-veilederne. Mona vekst trekker fram at det også går ut over brukerne dersom de ikke har mulighet til å oppnå resultater.

### **Erfaringer med fordeling av tiltaksplasser mellom kontorene**

NAV-kontorene i Sogn og Fjordane ble på forhånd tildelt et antall tiltaksplasser. Fordelingen ble gjort på oppstartsmøtet mellom fylket, leverandør og NAV-kontor. Bakgrunnen var at NAV-kontorene i Sogn og Fjordane hadde hatt et



overforbruk av arbeidsrettet tiltak høsten 2013, og derfor ønsket å fordele det som ble ansett som et knapt gode mellom kontorene. Stryn, Gloppen, Vågsøy og Eid fikk tre plasser hver, Selje fikk to og Hornindal fikk én plass.

I ettertid har de sett at denne fordelingen har gitt lite fleksibilitet, og trolig bidratt til lav innsøking til tiltaket. Noen steder har man blitt fristet til å "spare på" tiltaksplassen til den ideelle kandidaten dukket opp. Dette kan føre til at tiltaksplasser står ubrukt. På den annen side har et NAV-kontor med behov for flere tiltaksplasser ikke hatt mulighet til å søke inn flere dersom de allerede har fylt opp sine plasser.

I ettertid ser både kontorene og fylket at hverken fordelingen av antall deltakere eller avgrensningen av målgruppa var gunstig med tanke på rekrutteringen til tiltaket. Sommeren 2014 valgte derfor fylket å gå bort fra fordelingen av plasser og avgrensningen av målgruppa, med håp om å øke rekrutteringen. Nå kan alle kontorene i regionen søke inn på de 15 plassene. Dette har foreløpig gitt liten effekt. Fra 1. juni til 20. oktober har antallet deltakere i tiltaket økt fra sju til åtte.

En annen årsak som blir nevnt til at rekrutteringen har gått tregt, er at kontorene har for mange virkemidler og tiltak, slik at de til tider mister oversikt og ikke klarer å ha fokus på å fylle opp plassene.

Mona vekst framhever at REFIN er nytt for mange NAV-veiledere, og merker en del usikkerhet fra deres side, særlig knyttet til målgruppen for tiltaket.

### 4.2.3 Om deltakerne

Informantene våre vurderer at REFIN er et godt tiltak for personer som har relativt gode forutsetninger for å komme raskt ut i jobb. De bør være motiverte og avklarte. For disse brukerne blir Arbeid med bistand et for langvarig tiltak.

Det er enighet om at forsøket ikke er egnet for tyngre brukergruppene, særlig personer med rus- eller tyngre psykisk problemer, samt personer med uavklart helsesituasjon. Det blir formidlet at man i dette tiltaket definitivt ikke kan ha de vanskeligste brukerne.

Noen NAV-kontor melder at de selv har mulighet til å følge opp noen av disse deltakerne, og etterlyser tiltak som i sterkere grad retter seg inn mot de tunge brukerne.

## 4.3 Oslo

### 4.3.1 Informasjon til NAV-kontorene/-veilederne

I Oslo ble tiltaket presentert for alle NAV-kontorene på samme måte som det gjøres med alle nye tiltak. Alle enhetslederne ble informert om rammene for tiltaket, hva som var hensikten og om målgruppa. Tiltaksenheten har dessuten jevnlig fagmøter med to av de ansatte ved alle NAV-kontorene. På et slikt møte presenterte leverandøren tiltaket. På dette møtet opplevde både leverandør og tiltaksenheten at de ansatte på lokalkontorene var positive til tiltaket.

NAV-veilederne forteller at de har fått informasjon om tiltaket gjennom fagmøter på kontoret og gjennom mail fra NAV tiltak. På enkelte kontorer er det gitt særskilt informasjon muntlig og på mail om hva som er spesielt med dette tiltaket. Veilederne har dessuten funnet informasjon om tiltaket i Arena/på Navet.

Rekrutteringen til tiltaket har vært svak, og fra mai 2014 er det tatt kontakt med enkeltkontorer for å informere om tiltaket. Det er gitt særlig informasjon til de som følger opp AAP-mottakere. Antall deltakere i forsøket har økt noe etter dette. I ettertid mener de ansvarlige ved tiltaksenheten at de burde startet med å plukke ut to kontorer, legge opp til grundig informasjon om REFIN til disse kontorene, og deretter eventuelt sluset inn flere kontorer.

Tiltaksenheten forklarer rekrutteringsutfordringene med at tiltaksporteføljen i NAV er veldig stor, og det alltid er innkjøringsproblemer med nye tiltak. NAV-kontorene kan velge mellom mange tiltak som henvender seg til brukere som trenger formidlingsbistand, blant annet Arbeid med bistand, oppfølgingstiltak og noen AMO-kurs som kan brukes til denne gruppa. Det vil si tiltak som kan minne om REFIN. Inntrykket er at NAV-veilederne synes dette er et spennende prosjekt, men de velger likevel andre leverandører. Veilederne vi intervjuet tror tiltaket er lite brukt fordi det er lite kjent og fordi folk ikke skjønner på hvilken måte det bør brukes. Enkelte kommenterer at navnet er uheldig, det høres veldig fremmed ut. De NAV-veilederne vi har intervjuet har ikke hørt noe negativt om tiltaket, de har heller tenkt at det var spennende.

En annen årsak til rekrutteringsutfordringene som blir nevnt av ansvarlige ved tiltaksenheten, er at NAV-veiledere kan bli skeptiske av at leverandøren kan si nei til deltakere. At det legges opp til en obligatorisk trekantsamtale, gjør også at noen veiledere ikke bruker det. Veilederne i den statlige delen av NAV er lite vant til å jobbe på den måten, og opplever at det er tidkrevende. Veiledere i kvalifiseringsprogrammet er i større grad vant til denne formen. Tiltaksenheten erfarer at det har vært en treghet i inntaket som skyldes at NAV-kontoret ikke prioriterer trekantsamtaler, brukeren må vente, og oppstarten blir forsinket. I tillegg har kontoret opplevd at leverandøren ikke alltid har vært effektiv nok, det har tatt for lang tid før de effektuerer og tar kontakt med innsøkte deltakere.

REFIN kom dessuten i en periode da NAV-kontorene jobbet veldig mye med en gruppe som står langt fra arbeid, det vil si mottakere som hadde mottatt AAP i fire år og var i ferd med å miste denne ytelsen, REFIN er lite aktuelt for denne gruppa.

Veilederne i Din Utvikling mener at treng innsøking i starten handlet om for lite informasjon. De har inntrykk av at veilederne i NAV ikke har fått helt grep om hva dette tiltaket innebærer, og når de bør velge dette tiltaket i stedet for Arbeid med bistand eller Oppfølging. De erfarer at mer informasjon har ført til flere deltakere.

### 4.3.2 Rekruttering

Alle NAV-kontorene i Oslo har hatt mulighet til å søke inn deltakere. På kontorene har det vært opp til den enkelte veileder å vurdere om dette tiltaket er aktuelt for brukerne de følger opp.

Det er lokalkontor med en høy andel minoritetsspråklige som har brukt tiltaket mest. Det er ikke gjort egne prioriteringer av målgruppa i kontorene. På forhånd trodde de ansvarlige fra tiltaksenheten at tiltaket først og fremst ville bli brukt overfor AAP-mottakere, men de erfarer at det er flere deltakere som er i slutten av KVP-programmet enn det er AAP-mottakere. NAV-veilederne bruker tiltaket overfor dem som nærmer seg avslutningen av KVP. Enkelte av disse deltakerne hadde en deltidsjobb og hadde behov for oppfølging for å finne en større stilling eller en mer varig jobb. AAP-mottakerne i tiltaket er har ofte vært i ferd med å gå ut AAP-perioden. Veilederne oppfatter at tiltaket passer best for dem som har kommet et stykke på vei og er rimelig formidlingsklare.

I Arena/på navet ligger et informasjonsark om alle innkjøpte tiltak. NAV-veilederne vi har snakket med har skrevet ut denne informasjonen til aktuelle deltakere. I tillegg har de hatt en samtale med deltakerne om tiltaket. Enkelte nevner at det var ganske vanskelig å forklare faseinndelingen overfor deltakere, spesielt overfor minoritetsspråklige. Brukere har ikke vært skeptiske, mange synes det høres OK ut å ha en individuell veileder, fremfor å gå i en klasse.

### Trekantsamtaler

Å ha innledende samtaler mellom deltaker, NAV-veileder og veileder hos leverandør er et viktig element i tiltaket. Målet med samtalen er å avklare tiltakets egnethet for deltakeren. På et slikt møte informeres deltakeren om innhold og forventninger til egenaktivitet i tiltaket, og forventninger hos veileder, deltaker og oppdragsgiver skal avklares.

I samtaler med deltaker og NAV-veileder deltar to fra Din Utvikling, både fagansvarlig og den enkelte rådgiver. Din Utvikling har svært gode erfaringer med disse samtalene og mener de er viktige. Samtalene gir mulighet til å bli kjent med deltaker og finne ut om potensialet for å få deltaker ut i jobb rimelig raskt er til stede. Basert på samtalene vurderer de om søker har tilstrekkelig motivasjon, de må ønske å ha en fast jobb. Videre vurderer de om det er en kandidat som vil dra nytte av veiledning, og av at den skjer på norsk. Noen av de som er innsøkt har vært svake i norsk, det er uheldig hvis deltaker og veileder i tiltaket ikke forstår hverandre. Men mangelfulle norskkunnskaper kan oppveies av andre ferdigheter.

Veileder Din Utvikling:

*I samtalen må vi være konstruktive. Evt diskutere andre alternativer. Er rammene tilstrekkelig i dette tiltaket? Trenger de enda tettere oppfølging, er det nok? Og vi ber om en commitment – vi signerer en kontrakt, vi forventer også mye av deg, forteller hva de kan forvente av oss.*

Det blir ikke tatt en avgjørelse om deltakelse i tiltaket der og da. Kandidaten får med seg et informasjonsskriv og kan tenke over det.

Veilederne i Din Utvikling erfarer at NAV-veiledere føler en sterkere forpliktelse overfor deltakeren når de deltar i trekantsamtaler enn i tiltak hvor de ikke deltar i slike samtaler. Tiltaksenheten har også inntrykk av at trekantsamtalene fungerer bra når de skjer, det gir muligheter for god dialog.

Både Din Utvikling og veilederne i NAV uttrykker at de som regel har vært enige i beslutninger angående deltakere. Veilederne i Din Utvikling erfarer at NAV har mange brukere å forholde seg til, og at det varierer hvor godt de kjenner brukerne sine. Noen ganger kjenner de brukeren veldig godt og vet at dette er et riktig tiltak, andre ganger kjenner de kandidaten for dårlig, og da vil dette ofte komme fram i samtalen.

Enkelte innsøkte deltakere har blitt avvist etter at leverandør sammen med NAV-veileder har hatt samtale med deltakeren. Når deltakere er blitt avvist har det hatt sammenheng med at det har vært for mange faktorer som står i veien for at deltaker kan komme i jobb. Dette kan være knyttet til sosiale forhold eller til mangel på bolig. Både NAV-veiledere og veiledere i Din Utvikling gir uttrykk for at det i hovedsak har vært enighet om at deltakeren har hatt behov for en annen type tiltak i disse sakene. Noen ganger har det vært NAV-veilederne som har ment at tiltaket ikke var riktig. Tiltaksenheten opplever at leverandøren har brukt muligheten til å avslå deltakere litt mer i siste.

De har imidlertid inntrykk av at både leverandør og NAV-veilederne har vært opptatt av å ivareta brukerne som blir avvist på en god måte i slike situasjoner, de kjenner ikke til at det har vært negative tilbakemeldinger fra brukerne.

Verken tiltaksenheten eller veilederne ved NAV-kontorene opplever at leverandøren driver med fløteskumming. Leverandøren har vært opptatt av å formidle at de har kompetanse til å hjelpe de fleste. Veilederne påpeker at det heller er de som velger ut de letteste til tiltaket, fordi det er best egnet for dem.

## Om målgruppa

Tiltaksenheten mener at målgruppa burde vært tydeligere definert. De mener at det ville ført til at færre deltakere ble avvist etter trekantsamtalen. Oppfatningen av hva som er riktig målgruppe for tiltaket varierer i dag fra NAV-kontor til NAV-kontor. Når det gjelder tiltak i Oslo er det dessuten alltid et spørsmål hvor gode norskkunnskaper som skal kreves av deltakerne.

### 4.3.3 Om deltakerne

Tiltaksenheten har inntrykk av at deltakergruppa består av en blanding av relativt tunge brukere med tilleggsutfordringer og brukere som er nærmere arbeidslivet, det vil for eksempel si at de allerede har en deltidsstilling (under 50 pst).

Veilederne i Din Utvikling erfarer at deltakerne er ganske like de deltakerne de følger opp i tiltaket Oppfølging. Det viktigste kjennetegnet ved deltakerne er at de har vært lenge uten jobb. Det er ikke uvanlig å ha vært borte fra arbeidslivet i mellom fem og ti år. En del har en historikk med sykdom og har redusert arbeidsevne, men det gjelder ikke alle. Veilederne har inntrykk av at ganske mange har psykiske utfordringer. For noen har slike utfordringer sammenheng med at de ikke har vært i jobb på mange år, det kan føre til stress, depresjon og angst. En del deltakere har sammensatt problematikk, det kan være sosiale utfordringer, gjeld, boforhold. Noen deltakere har funksjonsnedsettelse som skyldes somatisk sykdom eller medfødte funksjonshemminger.

## 4.4 Oppsummering

De tre fylkene har ulike erfaringer med rekrutteringen til REFIN. I tabellen nedenfor viser vi antall plasser og deltakere i hvert av fylkene. I slutten av oktober 2014 var det til sammen 69 deltakere. Vi ser at Kristiansand er det fylket som har fylt opp den høyeste andelen av plassene. Årsaken er trolig at organiseringen av forsøket i Vest-Agder med kun ett deltakende kontor har gjort det enklere å informere NAV-veilederne og sørge for at det er en bevissthet om at tiltaket finnes. I Oslo opplever informantene at tiltaket har forsvunnet litt i den store mengden av tiltak og virkemidler. En ekstra informasjonsinnsats har imidlertid økt rekrutteringen.

I Sogn og Fjordane kan to valg ha bremset rekrutteringen: At plassene ble fordelt mellom kontorene, og av målgruppa ble avgrenset. Imidlertid har ikke rekrutteringen økt særlig etter at man gikk bort fra disse begrensningene. Også der blir informasjonsutfordringen trukket fram som en mulig årsak.

I tabellen viser vi også antall trekantsamtaler som er blitt avholdt og antall brukere som ikke har blitt tatt inn i tiltaket etter trekantsamtale. Til sammen er det blitt avholdt 134 trekantsamtaler siden forsøket startet opp. 32 av deltakerne har ikke blitt tatt inn i tiltaket etter trekantsamtale. Dette utgjør til sammen 24 prosent av de deltakerne det er avholdt trekantsamtaler med.

Tabell 4.1 Nøkkeltall for rekrutteringen til REFIN

	Kristiansand	Sogn og Fjordane	Oslo	Sum
Antall plasser	30	15	55	100
Deltakere i tiltaket per 1.7.2014	21	7	17	45
Deltaker i tiltaket per 20.10.2014	25	8	36	69
Antall avholdte trekantsamtaler (nov 2014)	40	23	71	134
Antall brukere som ikke har blitt tatt inn i tiltaket etter trekantsamtale (nov 2014)	8	6	18	32

Ingen av fylkene mener at leverandøren driver fløteskumming, selv om de ser risikoen for det. Det er i hovedsak en enighet mellom NAV og leverandørene om at tiltaket passer for personer som står relativt nære arbeidslivet. Informantene peker på litt varierende faktorer som forutsetninger for deltakelse: At brukeren selv ønsker og har tilstrekkelig arbeidsevne til en minimum 50 prosent fast stilling, at vedkommende kan bli fornøyd med en 50 prosent stilling dersom det

blir resultatet, at det ikke er språkproblemer eller andre hindringer for å motta veiledning, at det ikke er rusproblematikk til stede, mv.

## 5 Gjennomføring av tiltaket

### 5.1 Vest-Agder

Ved utgangen av oktober 2013 var det 25 deltakere inne i tiltaket i Kristiansand. Av disse var tre i kartleggingsfasen, 17 i ansettelsesfasen og fem i oppfølgingsfasen. Fire har fått utvidet ansettelsesfasen.

#### 5.1.1 Innhold og virkemidler

Deltakerne hos Mentorpartner forholder seg til én veileder. Veileder blir valgt etter trekantsamtalen, basert på hvilken veileder de mener er best egnet. Deltakerne kan likevel treffe andre veiledere i tiltaket, for eksempel i forbindelse med intervjutrening.

##### **Kartleggingsfasen**

I kartleggingsfasen benytter Mentorpartner ulike verktøy for å avdekke deltakerens kompetanse, ønsker og muligheter i arbeidslivet. Det kan blant annet være personlighetsprofiler, og de jobber med CV-en. Informantene forteller at hvilke verktøy/metoder som brukes, er veldig brukerstyrt/individuell. De benytter det som synes mest hensiktsmessig for den enkelte. De formidler at praksis har blitt om lag slik de planla det i løsningsbeskrivelsen.

Mentorpartner formidler at de har en høy intensitet i denne fasen, og opprettholder at "forsvarlig trykk" for å komme godt i gang. På spørsmål om hvilke aktiviteter som er de viktigste for å oppnå formålet med kartleggingsfasen, svarer informantene: "At man tenker jobb." NAV-kontoret oppfatter kartleggingsfasen som mer intensiv i REFIN enn i Oppfølging.

Erfaringen er at de fleste deltakerne ikke trenger så mye som to måneder i denne fasen.

##### **Ansettelsesfasen**

I ansettelsesfasen benyttes en rekke virkemidler. Noen av deltakerne møter hver dag, men dette tilpasses og avtales individuelt.

Mentorpartner har definerte "stasjoner"/baser hvor deltakerne blir invitert inn. Her kan de delta også på tvers av tiltak de er i. I prinsippet benytter de de samme elementene som de bruker overfor næringslivet. Det kan handle om intervjutrening, å presentere seg selv, temaer som å forstå arbeidsmarkedet, "helse og energi", en hel dag med fokus på motivasjon, mv.

I denne fasen blir det lagt vekt på arbeidsmarkedskompetanse, bevisstgjøring om deltakerens nettverk, jobbsøking, utnyttelse av Mentorpartners nettverk, fokus på motivasjon og mestring, og veiledning knyttet til ansettelsesprosess/oppstart i jobb.



Mentorpartner mener at aktivitetene gjennomføres på samme måte som de hadde planlagt i løsningsbeskrivelsen, men hvilke elementer hver deltaker tar del i blir tilpasset individuelt. De har imidlertid erfart at de må legge mye vekt på å være ute i markedet, med et stort antall aktiviteter ut mot bedrifter. For å lykkes må de dessuten stille krav om egenaktivitet for brukeren.

Selv om hver deltaker har "sin" veileder i tiltaket, utnytter de firmaets markedsapparat for å finne potensielle stillinger. Da vi intervjuet informantene i Mentorpartner fortalte de at jobbet med å dra enda bedre nytte av hele bedriftens markedsapparat i organiseringen av REFIN.

Ellers har de ukentlige "salgsmøter" i prosjektet, og de har hatt fellesmøter hvor veilederne presenterer sine deltakere overfor de andre veilederne.

Mentorpartner inviterer dessuten en del bedrifter inn i et næringslivsnettverk. De framhever bruken av nettverket og måten å tilnærme seg arbeidslivet som den viktigste suksessfaktoren i denne fasen av tiltaket.

Mentorpartner formidler at de møter positiv respons hos arbeidsgivere. De blir godt tatt imot, men alle arbeidsgivere de har kontakt med har selvsagt ikke behov for arbeidskraft. Arbeidsgivere oppfatter at dette er et spennende forsøk. Finansieringsmåten sender også et signal til arbeidsgivere – de tror på at kandidatene er gode, siden Mentorpartner har tatt dem inn på de betingelsene som ligger i forsøket.

Leverandøren legger vekt på å være detaljerte og konkrete i matchingen mellom jobber og deltakere. "Så vi ikke bare sender ut en kandidat. Det er grusomt hvis du bommer." Bedriftene opplever også å få god service ved at kandidatene er godt kartlagt. De legger vekt på å være åpne om de utfordringene deltakerne kan ha ("ikke brette ut, men være ærlige), noe som gir mindre usikkerhet for bedriftene.

## Oppfølgingsfasen

På det tidspunktet vi gjennomførte intervjuene hadde Mentorpartner tre deltakere i oppfølgingsfasen. Én av deltakerne var i ansettelse med lønnstilskudd. De formidler at aktivitetene i denne fasen handler om å være tilgjengelig og til stede i bedriften.

Informantene la vekt på å være til stede for *arbeidsgiverne*, og følge opp hvordan arbeidsforholdet fungerer. Noen bedrifter har negative erfaringer med tiltak hvor eventuelle problemer ikke har blitt tatt tak i. Mentorpartner formidler at det er viktig å løse problemer raskt, og at de ønsker å være gode på det.

Overfor *deltakeren* handler det en del om å informere om rettigheter og plikter som ansatt, å støtte opp om innfasingen på arbeidsplassen, og det sosiale. "Å være tilgjengelig hvis det butter imot."

Mentorpartner oppfatter oppfølgingen etter ansettelse som spesielt for dette tiltaket, og viktig. Det er det å beholde jobben som ofte er en utfordring. På spørsmål om hvor tilgjengelige de er for arbeidsgiver og deltaker (arbeidstaker), svarer de at de ikke har lagt noen fast mal. Noen brukere/arbeidsgivere ønsker å avtale faste møter, andre ønsker det ikke. De har formidlet at arbeidsgiver og



arbeidstaker kan ringe ”når som helst”. Det kan være ganske små ting som bør løses, men det er viktig at det blir løst raskt.

### **Bruk av bonus til ansatte**

Mentorpartner har valgt en belønningsmodell internt hvor en del av betalingen for kartleggingsfasen tilfaller den enkelte veileder, mens en del av betalingen for resultater i ansettelses- og oppfølgingsfasen går inn i en kollektiv bonus for teamet.

#### **5.1.2 Erfaringer og synspunkter på tiltaket**

Erfaringene med tiltaket fra NAV sin side er svært positive, og de ser ikke noe tegn til ”parkering” av deltakere. NAV-kontoret har positive forventninger til forsøket, og uttrykker at de håper tiltaket vil bli videreført.

Informanten i NAV fylke synes det er spennende om dette er en innretning og finansieringsform som kan gi bedre resultater. Hun har ingen betenkeligheter med modellen. Hun oppfatter leverandøren som seriøs, og mener det er en fordel å ha en leverandør som de hadde erfaring med fra før – selv om det ikke var et kriterium i konkurransen.

En veileder ved NAV-kontoret sier: ”Dette er et fantastisk opplegg. Arbeid med bistand – det er så lenge, dette er mer konkret, for de som kanskje allerede er motiverte. Som ikke trenger så langsiktig motivasjonsarbeid.” Hun har ikke vært i kontakt med brukerne, men formidler at det leverandøren skriver om framgangen i rapportene virker bra.

Informantene i NAV mener at Mentorpartner jobber mer intensivt i dette tiltaket enn det som er vanlig i Arbeid med bistand og Oppfølging, og har høyere gjennomstrømming. En av informantene ved NAV-kontoret mener at det både har å gjøre med finansieringsmodellen, men også at brukerne i utgangspunktet er nærmere arbeidslivet. Det kan ha å gjøre med rapporteringen i tiltaket, som gjør en mer bevisst.

På spørsmålet om de mener at finansieringsmodellen vil gi bedre resultater svarer en av informantene:

*Det er umulig å svare på. Men at bonusen er en motivasjonsfaktor for leverandøren – det er opplagt. Og hvis jeg (som kunde) visste at jeg skulle få en tjeneste fra en bedrift som ikke får betalt hvis de ikke de lyktes – da ville jeg hatt mer tro på at de gjorde en god jobb.*

Også Mentorpartner opplever at tiltaket har fungert bra så langt. De mener at NAV burde bruke denne modellen mer. De mener at det tvinger fram bruk av rekrutteringsbakgrunn og arbeidsmarkedskompetanse hos leverandørene, samt mer intensiv jobbing.

## 5.2 Sogn og Fjordane

Ved utgangen av oktober 2013 var det åtte deltakere inne i tiltaket i Sogn og Fjordane. Av disse var tre i kartleggingsfasen, fire i ansettelsesfasen og én i oppfølgingsfasen. Sju personer har sluttet i tiltaket siden oppstart, hvorav én har avsluttet oppfølgingsfasen. Tre av deltakerne hører til kontoret i Eid, de andre kontorene har én deltaker hver.

### 5.2.1 Innhold og virkemidler

#### **Kartleggingsfasen**

Mona vekst forteller at interessekartlegging er viktig i dette tiltaket. Det er viktig for å finne en jobb som matcher deltakeren. At deltakeren trives på jobben og med det arbeidet en gjør, øker sannsynligheten for å få en fast ansettelse og å stå i jobben etter tiltaksperioden er ferdig. Noen av veilederne i tiltaket bruker metoden Work interest explorer (WIE) for å kartlegge interesser. Motiverende intervju (MI) er en annen metode som brukes.

Mona Vekst formidler også at det er viktig å kartlegge hva slags krav og forventninger arbeidslivet har til brukeren. Mange brukere er motivert, men mangler innsikt i hva arbeidsgiver krever.

Mona vekst har fokus på individuelle løp og prøver å tilrettelegge så langt det lar seg gjøre for den enkelte deltaker. Individuell veiledning avhenger av gode relasjoner til veileder, de legger derfor vekt på å etablere dette tidlig i tiltaket.

#### **Ansettelsesfasen**

I ansettelsesfasen er det viktig å kartlegge hva slags stillingsprosent deltakeren kan ha. Mona vekst legger derfor vekt på hyppige evalueringer på arbeidsplass. Som suksesskriterier nevner de at deltaker trives med arbeidet, og at det sosiale fungerer.

For å få til gode og raske overganger mellom fasene, prøver de å få til møter med arbeidsgiver tidligst mulig. Mona vekst forteller at finansieringsmodellen i dette prosjektet gjør at de er tydeligere ovenfor arbeidsgiver på at det skal ligge fast ansettelse og lønn fram i tid.

Å skaffe arbeid i Sogn og Fjordane kan være utfordrende. Konjunktorene i regionen drives særlig av varierende etterspørsel etter produkter som produseres lokalt, men det er også sesongvariasjoner, for eksempel i fiskerisektoren, som skaper utfordringer.

Dette varierer imidlertid veldig mellom kommuner. En fordel for noen kommuner i Nordfjordregionen er at de har grei kommunikasjon til Volda og Ørsta, der arbeidsmarkedet er større. I Volda og Ørsta er det gode arbeidsmuligheter.

For personer som har vært arbeidsledige lenge kan det være en betydelig utfordring i finne jobb. Noen personer kan ha opparbeidet et dårlig rykte, og vil derfor være vanskelig å ansette på små steder. I slike tilfeller må en vanligvis søke jobber utenfor det lokale arbeidsmarkedet. Eventuelt kan lønnstilskudd være et bidrag.

Det er brukt lønnstilskudd for én deltaker ved ett av kontorene i Sogn og Fjordane. Dette var i et område der arbeidsmarkedet er relativt dårlig. NAV-veilederne og leverandøren ser lønnstilskudd som et nyttig virkemiddel.

### Oppfølgingsfasen

Når deltaker får en jobb, lager Mona vekst en plan for videre oppfølging i bedriften. I denne planen legger de vekt på å evaluere underveis. På denne måten kan en fange opp forhold som kan forbedres og bidra til å løse utfordringer på arbeidsplassen.

Informantene formidler at det er viktig med hyppig dialog med arbeidsgiver i oppfølgingsfasen for å kvalitetssikre at ting går som det skal.

Føreløpig har meldingene fra arbeidsgiver vært gode, og erfaringen er at de personene som har vært inne i oppfølgingsfasen har hatt behov for lite oppfølging fra Mona vekst.

### Bruk av bonus til ansatte

Mona vekst har lagt opp til at den enkelte jobbkonsulenten får en bonus ved måloppnåelse. Dette gir ikke bare selskapet, men også veilederne et større insentiv til å nå målet om å få deltakeren i jobb.

## 5.2.2 Erfaringer og synspunkter på tiltaket

Informantene gir gode tilbakemeldinger på kvaliteten i tiltaket, men alle parter er misfornøyde med å ikke ha full aktivitet. NAV-veilederne trekker det fram som negativt at det kommer for mange tiltak i NAV og at det etter hvert blir uoversiktlig.

Om innholdet i tiltaket formidler NAV-veilederne at det er positivt at det er klare faser og tydelig hva som forventes av veilederne. De opplever at sjansen for å lykkes med fast ansettelse er større siden leverandøren er tettere på enn i mange andre tiltak.

Dette tiltaket setter fokus på det som fungerer etter NAV-veiledernes syn: tett oppfølging og ordinært arbeid. For noen personer er det viktig med et intensivt og kort løp for å komme i jobb. Noen personer som typisk kunne være aktuelle for REFIN, er tidligere blitt satt på Arbeid med bistand, som for disse personene et alt for langt løp.

Et spesielt moment som flere kom inn på i Sogn og Fjordane, er knyttet til små lokalsamfunn og små miljøer. En NAV-veileder sa:

*I et lite miljø er det lett å bli vant til personene i tiltaksbedriften, og de blir nesten som kollegaer. Hvis en ikke også tør å stille krav kan dette føre til parkering og fløteskumming.*

Flere av NAV-kontorene formidler at det er på høy tid at finansieringen i noen tiltak blir tettere knyttet opp resultater, og at leverandørene ikke får betalt uansett resultat. Samtidig er de kritiske til å bruke en lignende finansieringsform på for mange tiltak.

Informantene i NAV mener likevel ikke at den resultatbaserte finansieringsmodellen i seg selv fører til store endringer i måten å jobbe på. Mona vekst er den som i størst grad formidler at det er en forskjell.

De opplever at forsøket er mer målfokusert enn andre tiltak som for eksempel Arbeid med bistand, og veilederne følger deltakerne tettere for å passe på at de følger fasene i tiltaket. Oppdelingen i faser gjør at det er tydeligere progresjon i arbeidet. Tilbakemelding fra NAV-kontorene er også at man jobber mer målretta i REFIN og at rammene er tydeligere, men det er ikke klart om dette er et resultat av selve finansieringsmodellen. De oppfatter dette som positivt.

Mona vekst formidler også at en effekt av finansieringsmodellen er at de er tydeligere overfor arbeidsgiver på at det skal ligge fast ansettelse lønn fram i tid. Siden finansieringen er så tett knyttet opp til den faste ansettelsen er dette viktig å kommunisere til arbeidsgiver, tidlig i tiltaket.

Enkelte NAV-veilederne er mindre positive til finansieringsmodellen, og oppfatter at den i for stor grad gjør tiltaksgjennomføringen økonomistyrte, noe som kan gå ut over kvaliteten.

Informantene i NAV har ingen indikasjoner på at Mona vekst ikke bruker ressurser på de tyngre deltakere, såkalt parkering. De har hatt en del frafall, men mener at årsaken kan være at deltakere har dårlig motivasjon og urealistiske forventninger. Dette er særlig tilfelle blant ungdom som de prioriterte inn i tiltaket. To av de 6 personene som har sluttet underveis i tiltaket er overført til Arbeid med bistand.

## 5.3 Oslo

Ved utgangen av oktober 2013 var det 36 deltakere inne i tiltaket i Oslo. Av disse var ti i kartleggingsfasen, 24 i ansettelsesfasen og to i oppfølgingsfasen.

NAV Gamle Oslo har absolutt flest deltakere, med ni, Alna, St. Hanshaugen og Søndre Nordstrand har fem hver, mens de øvrige deltakere er spredd mellom åtte andre kontorer.

### 5.3.1 Innhold og virkemidler

#### **Kartleggingsfasen**

I denne fasen kartlegges kandidaten, arbeidsmarkedet og mulighetsrommet. Din utvikling forteller at deltakerne ofte har mange ulike praksisplasser på CV-ene sine, og veilederne hjelper dem med å finne ut hva de skal vektlegge, hva som faktisk er relevant. Målet er å finne et krysningspunkt mellom deltakerens kompetanse/kvaliteter, ønsker og muligheter i arbeidsmarkedet. Leverandøren ønsker å finne bedrifter som kan nyttiggjøre seg nettopp denne personen. Deltakeren skal sette seg et mål, og veiledning er en sentral del av tiltaket. Veiledning skal bidra til refleksjon hos deltaker.

Noen av deltakerne har mye gjeld, de vet at om de får jobb vil staten ta hele lønna. Veilederne i Din Utvikling motiverer ved å spørre om hvor de ønsker å være om fem år, de ønsker å gi deltakerne et perspektiv på livet og fremtida.

Veiledningen handler om å hjelpe deltakerne til å se sine muligheter. Informantene i Din utvikling forteller: ”Deltakerne får en person som ser dem og heier på dem, mange har en lang tiltakshistorikk med mange skuffelser og har mistet troen på at de skal få jobb.”

Informantene forteller at mange deltakere tenker at kompetansen deres er det som står på CVen. Veilederne i Din Utvikling bryter kompetansen i biter, og setter den sammen på en ny måte. De borer i deltakerens realkompetanse, hvilke interesser vedkommende har, kompetanse som han/hun ikke har papirer på. En slik prosess skal føre til en bevisstgjøring hos deltakeren, og på grunnlag av denne prosessen utarbeider deltakeren ny CV.

Det er et mål at kartleggingsfasen skal ende opp med en handlingsplan for ansettelsesfasen. Det er så langt ingen deltakere som er avvist etter å ha fullført kartleggingsfasen, men de har en deltaker som er litt i vakuum, de opplever at vedkommende ikke er klar selv om kartleggingsfasen er ferdig. Enkelte er blitt avvist tidlig i kartleggingsfasen.

### **Ansettelsesfasen**

I ansettelsesfasen jobber veilederne i tiltaket mer arbeidsrettet, med å finne mulige arbeidsgivere for deltakerne. De ønsker å finne bedrifter som kan nyttiggjøre seg nettopp denne personen. Veilederne bruker et eget verktøy for å finne aktuelle bedrifter. De legger også vekt på å bruke sitt eget og kandidatens nettverk i denne fasen.

Noen ganger tilbyr de et partnerskap med Din Utvikling til bedriftene, det vil si at bedriftene har mulighet til å ringe dem når de trenger folk uten at rekrutteringsbistanden koster noe. Erfaringen med denne tilnærmingen er imidlertid litt blandet.

Deretter tar deltaker eller veileder kontakt med aktuelle arbeidsgivere. Din Utvikling er opptatt av at de skal selge de faglige styrkene deltakerne har, de ønsker ikke å selge dem inn som at ”dette er en som trenger jobb”. De formidler overfor arbeidsgiverne at de har en person som er sterk på noe, som har en kompetanse bedriftene trenger. CV-ene finjusteres mot bedriftene. Veilederne erfarer at jo mer de klarer å identifisere og spisse kompetansen, desto større er sjansen for å finne en jobb.

Et eksempel:

*Vi sendte henvendelser til skoler vedrørende en deltaker som hadde litt erfaring med å undervise i mottaksklasse. Det var en veldig fininnstilt CV. Vi kunne selge helt konkret kompetanse – rettet mot den spesifikke bedriften.*

Overfor deltakerne er veilederne tydelige på at de skal bygge en merkevare; hvilken image har du, hvordan presenterer du deg. Det handler om omdømme. De ønsker at deltakerne skal rette ryggen og oppleve å bli sett. At de skal oppleve verdighet. De jobber med å gjøre deltakerne tryggere gjennom rollespill

og intervjutrening. ”Vi borer i sannhetene de har etablert om seg selv, og prøver å stikke hull på overbevisningene deres.”

I ansettelsesfasen arbeider veilederne i Din Utvikling av og til med deltakerne i grupper. De kan ha intervjutrening eller de samler deltakere som ønsker jobb i samme bransje. De kan også blande deltakere fra REFIN og Oppfølging. Erfaringen er at tilbakemeldingen fra en gruppe kan gi en større effekt enn om det bare er veileder som gir tilbakemelding.

Informantene har ikke erfart at aktivitetene i praksis må gjennomføres annerledes enn planlagt, og heller ikke at tiltaket er mer krevende enn forventet, men det er svært krevende å finne *fast* jobb. I Oslo er det svært mange arbeidsforhold som er midlertidige, det kan være inngangsport til en fast stilling, men det er få arbeidssøkere som får en fast stilling i utgangspunktet.

### Oppfølgingsfasen

I oppfølgingsfasen har veileder fra Din Utvikling dialog med deltakeren minst hver 14. dag for å høre hvordan det går. Det kan være på mail eller telefon. I denne kontakten er det fokus på mestring. Det er et mål å få deltakerne til å fortelle hva som er bra og positivt ved å være i jobb. Det er dessuten viktig å være tilgjengelig dersom det trengs. De spør om opplæringen er tilstrekkelig, er det tydelig hva som forventes i jobben, hvordan er arbeidsoppgavene og miljøet.

Veilederens erfaring er at når det oppstår utfordringer handler det mye om kommunikasjon: ”Hva betyr det når lederen min sier sånn?” Det er viktig at veilederne støtter deltakerne i å spørre og ta opp ting med lederen. En erfaring er at mange som avslutter et arbeidsforhold gjør det på grunn av dårlig kommunikasjon.

### Praksisplasser og lønnstilskudd

Din Utvikling har i liten grad brukt tradisjonelle praksisplasser i dette tiltaket. De har heller brukt utplassering i en bedrift en dag eller to for at deltakeren skal få et inntrykk av arbeidet i virksomheten (såkalt jobbsmak). Din Utvikling mener at lønnstilskudd er et viktig virkemiddel, men i praksis er det ikke brukt så ofte i dette tiltaket.

### Bruk av bonus til ansatte

Din Utvikling gir også bonus til veilederne ved måloppnåelse.

## 5.3.2 Erfaringer og synspunkter på tiltaket

Informantene fra NAV har ikke inntrykk av at leverandøren jobber veldig annerledes i dette tiltaket enn i andre tiltak. De viser til oppfølgingstiltaket som de mener ligner veldig mye innholdsmessig. Tiltaksenheten påpeker også at enkelte NAV-veiledere er veldig glade i oppfølgingstiltaket, og at disse ikke vil oppleve REFIN som veldig annerledes.

Veilederne hos Din Utvikling opplever også at innholdet i tiltaket er ganske likt innholdet i det oppfølgingstiltaket de driver, men der er kartleggingsfasen

kortere og de har ikke trekantsamtaler. For øvrig er de i REFIN i motsetning til i andre tiltak, ikke i dialog med vikarbyråer og de oppmuntrer heller ikke kandidatene til å registrere seg i byråer. Det har sammenheng med at dersom deltakeren får et vikariat utløser ikke det full betaling for tiltaket. I stedet driver veilederne mer målrettet markedsarbeid, og veilederne ser det som en fordel at de på den måten får mer direkte kontakt med enkelte kunder.

Verken veiledere i Din Utvikling eller veiledere i NAV har inntrykk av at deltakere som oppfattes som tunge blir "parkert", det vil si ikke fulgt opp. I NAV er hovedinntrykket at når tiltaket har blitt avbrutt er det fordi det ikke egner seg for deltakeren, det er ikke av hensyn til leverandøren. Enkelte av NAV-veilederne vi snakket med har imidlertid i enkelte tilfeller vært uenige i at tiltaket ble avsluttet. En av veilederne skulle ønske de hadde hatt en idedugnad da en deltaker ble skrevet ut av tiltaket.

Veilederne i NAV har i begrenset grad inntrykk av brukernes erfaringer med tiltaket utover at de fortsatt gjerne vil være med der. NAV-veilederne mener at fordelene med tiltaket er at leverandøren har kontakt med arbeidsgivere og et nettverk som ikke NAV-kontoret har. Det er imidlertid få av veilederne som tror at dette tiltaket vil føre til at flere kommer i jobb sammenlignet med andre tiltak.

Noen av NAV-veilederne som har brukt REFIN overfor deltakere i KVP opplever at det har vært vanskelig å tilpasse fordi KVP har krav om fulltidsprogram. Noen har fått det til i samarbeid med veileder i tiltaket slik at det skal være mulig å bruke i slutten av KVP, andre har erfart at det ikke har vært mulig.

Tiltaksenheten forventer at tiltaket skal være vellykket, men det er avhengig av at det er tilstrekkelig antall brukere. Ettersom antallet brukere har vært få, har forventningene dalt litt. Men forventningene til leverandøren er fortsatt høye. Det påpekes at det er bra at de får testet en leverandør utenfor skjermet sektor for denne målgruppa. De har en litt annen tilnærming til brukerne. Informantene mener det er for tidlig å si om man bør bruke en modell som REFIN mer, men de er ikke fremmede for det.

## 5.4 Oppsummering

I tabellen nedenfor gir vi en oversikt over antall deltakere i de ulike fasene i slutten av oktober 2014. Som vi ser er det foreløpig relativt få deltakere i oppfølgingsfasen, og erfaringen med måloppnåelse er foreløpig liten.

Leverandørene i de tre fylkene framhever ganske like faktorer som viktige i de tre fasene, og er alle opptatt av å drive spisset og målrettet formidling mot arbeidsgivere.

Tabell 5.1      *Antall deltakere i de ulike fasene, oktober 2014*

	Kristiansand	Sogn og Fjordane	Oslo
Deltaker i tiltaket per 20.10.2014	25	8	36
Herav i kartleggingsfasen	3	3	10
... ansettelsesfasen	17	4	24
... oppfølgingsfasen	5	1	2

Et fellestrekk i tilbakemeldingene fra NAV, er at de mener at tiltaket drives mer intensivt og mer målrettet mot ordinær jobb enn andre tiltak. Det er imidlertid ikke klart om dette er forårsaket av selve finansieringsmodellen eller av andre kjennetegn ved tiltaket eller målgruppa. Alle er likevel i hovedsak positive til modellen, og synes den er spennende å prøve ut.



## 6 Samarbeid NAV – leverandør

### 6.1 Vest-Agder

I Vest-Agder har NAV fylke hatt lite kontakt med tiltaket etter at det startet opp.

NAV-kontoret (tiltaksavdelingen) hadde et møte med Mentorpartner før de startet innsøkingen. Her ble det blant annet lagt rutiner for samarbeidet. Mentorpartner forteller at det ble avklart en del rundt rapporteringene. De oppfattet at det var veldig mye rapportering i forsøket, men sier også at dette var rimelig tydelig beskrevet i avtalen, og de ser at det kreves noe ekstra i et forsøk.

Informantene i NAV formidler at samarbeidet med leverandøren har fungert ”som vanlig”.

Det har vært noen møter underveis for å avklare spørsmål som har dukket opp, angående målgruppa og kriterier for avvisning (som beskrevet tidligere). De har diskutert seg fram til løsninger.

Informantene i Mentorpartner formidler at de setter pris på å samarbeide med NAV. De oppfatter at samarbeidet er tettere i REFIN enn i oppfølgingstiltaket, med jevnlig statusmøter og mye tettere kommunikasjon med tiltaksavdelingen. De opplever også at samarbeidet med enkelt-saksbehandlere er godt. Det har vært enkelte diskusjoner, men de har funnet løsninger, og oppfatter NAV som en verdifull kunde.

### 6.2 Sogn og Fjordane

Vi oppfatter at det er et godt samarbeid mellom Mona vekst og NAV-kontorene. Dette uttrykker også alle parter. Informantene formidler at det er god kommunikasjon, direkte og uformell arbeidskultur, få barrierer, samt trygg og god personlig kontakt i samarbeidet.

Mona vekst og NAV-kontorene har en uformell dialog som gjør at de ofte er i kontakt med hverandre. Hverken kontorene eller leverandøren opplever at den uformelle dialogen er annerledes i REFIN enn i andre tiltak. Samtidig oppleves det at det er en del krav og behov for litt flere stoppunkter, som fører til litt hyppigere kontakt i noen perioder.

### 6.3 Oslo

Tiltaksenheten Oslo har ukentlig dialog med Din Utvikling om antall som er søkt inn. De er tette på fordi de vil sikre at leverandøren får på plass samtaler med innsøkte kandidater.

Når en bruker har startet opp i tiltaket tar Din Utvikling kontakt med NAV-kontoret for å informere om at de er i gang. De formidler at det er fint med dialog underveis, men at når ting går på skinner er det ikke nødvendig å ha tett dialog. Hvis noe oppstår eller det for eksempel er aktuelt med lønnstilskudd tas det alltid kontakt med NAV. I praksis erfarer veilederne hos Din Utvikling at det varierer noe hvor hyppig kontakt de har med NAV-veilederne. De opplever at enkelte ganger jobber de så tett med NAV-veileder at de nesten føler de jobber sammen. De opplever imidlertid ikke at dialogen med NAV-veilederne er veldig annerledes enn i andre tiltak, men de erfarer at veiledere som følger opp deltakere i Kvalifiseringsprogrammet har større muligheter til å følge opp brukerne sine enn andre NAV-veiledere.

Arbeidssituasjonen for NAV-veiledere som følger opp deltakere i KVP annerledes enn for øvrige veiledere i NAV fordi de bare følger opp 20 deltakere, og dermed har mulighet til mye tettere oppfølging. Veilederne i KVP veileder brukerne sine selv om de er i andre tiltak. Flere av de veilederne vi intervjuet som jobber i KVP har ønsket mer kontakt med veileder i REFIN, og i større grad fordele hvem som gjør hva. Enkelte har hatt deltakere de har ønsket en tettere oppfølging av.

Flere av NAV-veilederne synes det er ganske lite kontakt med veileder hos tiltaksleverandør. Denne erfaringen gjelder også for veiledere i den statlige delen av NAV. Det påpekes imidlertid at det er en vanlig erfaring med tiltak, NAV-veiledere må etterlyse informasjon om hva som skjer.

## 7 Kriteriene for betaling

I en resultatbasert finansieringsmodell er kriteriene for betaling svært viktig. Incentivene må være tilstrekkelig sterke, samtidig som man må unngå ”fløteskumming” og ”parkering”, og sørge for at leverandørene kan drive økonomisk forsvarlig.

### 7.1 Aktørenes erfaringer

Hvordan oppfatter de ulike aktørene at kriteriene fungerer i REFIN? I intervjuene stilte vi spørsmål om erfaringer så langt.

I alle de tre fylkene formidlet informantene at det hadde dukket opp en del spørsmål om hva som kan utløse betaling. Noen eksempler fra NAV-kontoret i Kristiansand:

- Dersom en deltaker går direkte inn i en jobb – skal leverandøren ha betalt for kartleggingsfasen?
- Hva hvis en deltaker får en jobb, men etter et par måneder får en annen jobb som passer bedre. Han eller hun kan være i denne nye jobben når det er gått 6 måneder, men prøvetiden (6 måneders ansettelse) er ikke over.
- Hvis en deltaker får en jobb, men mister denne jobben etter et par måneder – skal de få en ”ny start” ?

Det har vært avholdt videokonferanser mellom fylkene og Arbeids- og velferdsdirektoratet hvor slike spørsmål er blitt diskutert, og kontoret forteller at de har funnet løsninger i det enkelte tilfelle.

Informantene i Oslo formidler i større grad enn informantene i de andre fylkene at de etter hvert ser problemer med finansieringsmodellen, og både NAV tiltaksenheten og leverandøren mener at kriteriene for hvordan betalingen utløses burde vært bedre (og annerledes) spesifisert.

Utfordringene i Oslo har sammenheng med at arbeidsmarkedet i Oslo ifølge informantene er slik at det er vanlig å begynne i reduserte og/eller midlertidige stillinger. Informantene i Din Utvikling formidler at i de bransjene som er mest relevante for deltakerne på REFIN, som helse/sosial, kontor, bygg/anlegg, er det svært vanlig å starte i midlertidige stillinger. Etter en periode i en midlertidig stilling kan kandidaten eventuelt få tilbud om fast ansettelse. Arbeidsgivere kvier seg for å tilby fast ansettelse i utgangspunktet. Leverandøren opplever derfor at rammebetingelsene i forsøket ikke er tilpasset situasjonen i arbeidsmarkedet.

Informantene understreker at midlertidige stillinger kan være svært bra for brukerne og fungere som en inngangsport til arbeidslivet, men det utløser i utgangspunktet ikke betaling for resultatoppnåelse i oppfølgingsfasen. Tiltaksenheten i Oslo har vært usikre på om brukere med en midlertidig jobb

kan overføres til oppfølgingsfasen, og dersom man har et vikariat som går ut, er det mulig å ta dem inn igjen i tiltaket?

En av veilederne i Din Utvikling forteller at hun har 12 personer i ansettelsesfasen, av disse er halvparten i jobb og mottar ikke lenger stønad fra NAV, men ettersom de ikke har fått en fast stilling har de ikke utløst den siste delen av betalingen. Veilederne i Din Utvikling mener det burde være en sammenheng mellom at deltakere ikke lenger mottar stønad fra NAV og utbetaling, for eksempel hvis deltaker er i arbeid i over seks måneder.

Ved en langvarig midlertidig ansettelse ser veilederne i tiltaket at de aldri kan oppnå den siste delen betalingen fordi vikariatet varer lenger enn tiltaket. Informantene ser for seg at en konsekvens av dette kan være at de ikke følger opp kandidaten i jobb, men bruker tiden på andre (parkering). Vi vil understreke at ingen av informantene mener at dette skjer i dag, men det er en risiko i den valgte modellen. Man ville sikre oppfølgingen i jobb hvis finansieringen også inkluderte langvarige midlertidige kontrakter.

*I ytterste konsekvens kunne dette skje: En bruker som ønsker en jobb får et vikaroppdrag på ett år. Da kunne jeg som rådgiver sagt at det vil jeg ikke råde deg til. For da ville jeg aldri fått utbetalt bonus for denne kandidaten, da ville det gå utover den perioden jeg får betalt for.*

En av informantene i Din Utvikling forteller også om utfordringer knyttet til arbeidskontrakt for en deltaker som har kommet i fast jobb. Hun jobber i praksis 100 prosent, men fordi det ikke er spesifisert i ansettelseskontrakten hvor mye vedkommende skal jobbe, kan ikke NAV betale for oppnådd resultat. Arbeidsgiver vil på sin side ikke gi noen garanti for arbeidstid i kontrakten. Dette er vanlig praksis i deres bransje med usikkerhet om oppdragsmengden.

I Vest-Agder forteller hverken leverandøren eller NAV om like store problemer med kravet om fast stilling. Leverandøren uttaler også at de tror prisnivået ligger riktig for deres del – altså at de kan drive økonomisk forsvarlig innen disse rammebetingelsene.

Både i Vest-Agder og i Sogn og Fjordane er leverandørene likevel opptatt av at inndelingen mellom ansettelses- og oppfølgingsfasen kan bli litt kunstig og ”teoretisk”. Mentorpartner fremhever at man godt kunne hatt milepælsutbetaling uten å operere med skillet mellom de to fasene tidsmessig. Med andre ord kunne man målt totaltiden i tiltaket som en tidsgrense for å oppnå den siste delutbetalingen.

I Sogn og Fjordane har det kommet opp noen spørsmål om hvilke årsaker som kan begrunne forlengelse av en av fasene. Mona vekst formidler imidlertid at NAV-kontorene foreløpig har vært fleksible. Også de mener at man kan bli for ”opphengt” i faseinndelingen i dette tiltaket.

## 7.2 Overordnede betraktninger

Selv om erfaringene som formidles fra de tre fylkene er ulike, illustrerer alle at det oppstår utfordringer i praksis som ingen forutså i utgangspunktet – heller ikke leverandørene. Det resultatet man ønsker å oppnå – at arbeidssøkere

kommer i jobb som innebærer en stabil tilknytning til arbeidslivet, skjer i virkeligheten på ulike måter, hvor en del ikke passer med den "malen" finansieringsmodellen bygger på.

For eksempel er det mange (i arbeidstyrken generelt) som starter sin yrkeskarriere med et vikariat, for senere å få en fast stilling hos samme arbeidsgiver, eller man har fått et godt utgangspunkt til å få en fast jobb et annet sted. I REFIN utløses betaling for ansettelsesfasen dersom en deltaker får et vikariat på over 6 måneder i løpet av denne fasen. Da vil imidlertid vedkommende være i vikariatet i hele oppfølgingsfasen, og slik man til nå har tolket kriteriene blir det vanskelig å få utløst betaling for denne fasen (fast ansettelse).

Dersom en deltaker kommer inn i en jobb via flere kortvarige etterfølgende engasjementer oppstår det likende problemstillinger. Deltakerne kan da jobbe minst 6 måneder i sammenheng, men uten at det utløses betaling for resultat i ansettelsesfasen.

Det er først den siste tiden at disse problemstillingene er kommet opp, når leverandørene etter hvert har fått flere deltakere hvor det potensielt kan utløses betaling for siste fase.

Det ligger ikke i oppdraget vårt å evaluere finansieringsmodellen, men å dokumentere erfaringer fra den første tiden. Vi ser imidlertid at de utfordringene som er kommet til syne kan skape problemer for leverandørens mulighet til å drive lønnsomt, og dermed føre til "parkering" av deltakere. Rammebetingelsene kan altså skape problemer både for leverandør og bruker.

Denne typen finansieringsmodell må ha en hensiktsmessig kombinasjon av kriterier for resultatoppnåelse (hva slags arbeidskontrakt som er definert som et resultat som utløser betaling), og en hensiktsmessig tidsbegrensning.

Man bør ikke stille krav til selve arbeidskontrakten som innebærer at leverandøren får incentiver som ikke samsvarer med målrettet innsats for at deltakeren skal komme i varig arbeid.

Når det gjelder tidselementet er det nødvendig å avgrense den tiden en deltaker kan være i tiltaket. Man kunne likevel velge å ikke dele opp tidsperioden i to separate faser (inntil seks måneder i ansettelsesfase og inntil seks måneder i oppfølgingsfase), men for eksempel sette en maksimumsgrense for å utløse betaling for ansettelse, og en maksimumsgrense sammenlagt for å utløse betaling for en varig/stabil ansettelse.